

Finanstilsynet

Per mail:

Lisbeth Kierkegaard (LIKI@ftnet.dk)

Dagmar Bugge Isaksen (DAIS@ftnet.dk)

CC:

Finanstilsynet: EU.mail@ftnet.dk

Thomas Tolstrup Jensen (thtoje@em.dk)

Kommentarer til EU-kommissionens forslag om Solvens II, garantifonde og genopretning/afvikling af forsikringselskaber

Tak for muligheden for at give input til regeringens grund- og nærhedsnotat på ovenstående forslag. Notatet her gennemgår først Solvens II-review og garantifonde og afrundes med et afsnit om genopretning/afvikling.

Solvens II-forslag

F&P finder det afgørende, at regeringen arbejder for, at der bliver sat de rigtige prisskilte på forslaget, således at Folketinget, regeringen og politikerne på EU-niveau får et sagligt og retvisende grundlag at træffe beslutning ud fra. EU-kommissionen præsenterer det samlede forslag, som om det rent faktisk frigiver kapital i størrelsesordenen 90 mia. euro på kort sigt og 30 mia. euro på længere sigt. Beløbene er opgjort på europæiske plan. Vurderinger fra dansk side viser imidlertid, at ændringerne vil medføre en betydelig *øgning* i kapitalkravet.

F&P ser forslagspakken samlet som en stramning, fordi EU-kommissionen har lagt sig relativt tæt op ad EIOPA's reviewforslag, som EIOPA selv betegnede i bedste fald neutral, når der ses bort fra den negative effekt af håndteringen af negative renter (rentestød/renterisiko). Det grundlæggende spørgsmål af interesse for danske politikere og myndigheder er, hvordan det kan hænge sammen?

Den største regning ventes, baseret på hidtil offentliggjort materiale, at komme fra rentekurven og renterisikoen. Baseret på EIOPA's oprindelige impact assessment vurderede F&P i december 2020 – på baggrund af tal fra Insurance Europe - at de to forslag vil medføre en *reduktion* af investeringer i spændet 25-35 mia. kr. for den danske branche.

Det lader til, at EU-kommissionen betegner en indfasning af stramninger af rentekurven og renterisikoen som en slags rabat, der frigiver midler i branchen til investeringer? Det er dog en rabat, der tages retur med forslaget om en løbende indfasning, så "lempelsen" ophæves over en årrække, og dette bør regering og Folketing være opmærksom på. Der er reelt tale om en stramning, der indfases.

Derfor opfordrer F&P regeringen til at foretage en særskilt dansk analyse af konsekvenserne for afkastet for de danske pensionsopparer, effekten på branchens

07.10.2021

Forsikring & Pension
Philip Heymans Allé 1
2900 Hellerup
Tlf.: 41 91 91 91
fp@forsikringogpension.dk
www.forsikringogpension.dk

Jenny Maria Thers Rée
chefkonsulent, aktuar
Dir. 4191 9090
jtr@forsikringogpension.dk

Vores ref. JTR
Sagsnr. GES-2021-00012
DokID 431511

muligheder for at investere i fx den grønne omstilling og mulige effekter på statens indtægter. Dette uddyber vi neden for.

Forsikring & Pension

Grundlæggende ønsker EU-kommissionen med sit forslag, at branchen skal skubbe på den grønne omstilling. Den intention deler F&P. Men umiddelbart ser F&P en risiko for, at branchen bliver begrænset i at kunne investere fx i grønne projekter. Derudover kan forslaget i sin helhed føre til mindre afkast til pensionsopsparerne og derigennem tillige påvirke den danske statskasses indtægter negativt.

Vores ref. JTR

Sagsnr. GES-2021-00012

DokID 431511

F&P støtter også flere elementer i forslaget. Det gælder fx forslaget om at tage højde for de risici, der følger af de negative renter. Derudover støtter F&P EU-kommissionens beslutning om, at droppe en fælles europæisk regulering af garantifondene. Også dette uddyber vi senere i notatet.

F&P bakker op om Solvens II-reglerne. De er en vigtig brik i at sikre solide og robuste forsikrings- og pensionselskaber og beskytter dermed forbrugerne (pensionsopsparerne og forsikringstagerne). Den danske branche er med en kapitaloverdækning, der er over 2,5 gange større (269 pct.) end lovkravet meget robust. Således har den danske branche en af EU's højeste kapitaldækninger.

I den sammenhæng hæfter vi os ved erhvervsministerens tilkendegivelse til Folketinget om, at *"Jeg mener generelt, at den danske pensionsbranche er godt polstret- også set i et europæisk perspektiv"*.¹

Disse forhold bør Folketinget lægge til grund i en vurdering af, om alle de foreslåede stramminger og omkostningerne også er nødvendige, når nu branchen er meget robust.

Vigtigt at få prisen på forslagene frem i lyset

I Danmark har vi en meget stor pensionsformue. Derfor er det vigtigt, at evt. omkostninger ved EU-regulering bliver nøje belyst, da selv små ændringer kan have en stor effekt på Danmark og de danske pensionsopsparere.

I den sammenhæng henviser vi til Erhvervsministerens svar til Folketinget i august, nemlig *"at regeringen vil arbejde for, at EIOPA's anbefalede elementer i Solvens II-revisionen, der måtte indebære flere omkostninger for selskaberne, men ikke bidrager til merværdi for forbrugerne og selskaberne, ikke indgår i EU-Kommissionens kommende forslag"*.² Erhvervsministeren betoner i den sammenhæng også, at han ønsker at følge EU- og regelforums indstilling til regeringen.

Imidlertid indgår stort set samtlige omkostningstunge forslag, som foreslået af EIOPA (med udvalgte justeringer) i EU-kommissionens forslag som anført neden for:

1. Ændringer til rentekurven
2. Ændringer til renterisikoen

¹ Besvarelse af spørgsmål 614 alm. del stillet af udvalget den 28. juni 2021 efter ønske fra Mona Juul (KF), Erhvervsudvalget, 31. august 2021

² Besvarelse af spørgsmål 614 alm. del stillet af udvalget den 28. juni 2021 efter ønske fra Mona Juul (KF), Erhvervsudvalget, 31. august 2021

3. Ændringer til VA-tillægget
4. Rapporterings- og revisionskrav (administrative byrder)

Forsikring & Pension

Vores ref. JTR
Sagsnr. GES-2021-00012
DokID 431511

Foruden den negative effekt på investeringer som beskrevet oven for, gør vi i den sammenhæng også opmærksom på, at der med forslaget følger en lang række ekstra omkostninger til rapportering/revision, som Folketinget og regering bør være opmærksomme på. Baseret på EIOPA's impact assessment fra december 2020 vurderer F&P, at forslaget som minimum vil medføre administrative omkostninger i størrelsesorden 156 mio. kroner i engangsomkostninger, samt op til 127 mio. kroner i løbende omkostninger. En regning, som skal dækkes af pensionsopsparerne og selskaberne.

Meldingerne fra EU-kommissionen om omkostningerne/lempelserne er grundlæggende uklare, og materialet om omkostningerne/lempelserne ved forslaget uigen-nemtsigtige. Selvom der ligger betydelige stramninger i forslaget i forhold til gældende regulering, når EU-kommissionen frem til, at der – på den korte bane – bliver en forsinket effekt omtalt som en reduktion i kapitalkravet på op til 90 mia. euro for forsikrings- og pensionssektoren i EU-landene som helhed. På den lange tidshorizont er effekten 30 mia. euro.

Positive elementer i EU-kommissionens forslag

Vi kvitterer for, at EU-kommissionen i sit forslag omtaler branchens betydning for økonomi og samfund. Herunder ligger også, at reguleringsomfang og effekten heraf skal tage hensyn til og afmåles efter en række andre samfundsforhold og ikke kan ses alene i en snæver regulatorisk ramme for forsikring. De øvrige hensyn er eksempelvis afkast til opsparerne, genopretningen af økonomierne efter COVID-19 og andre samfundskritiske opgaver, særligt investeringer i teknologi og infrastruktur som understøtter den grønne omstilling både i Danmark og resten af verden. Også den danske erhvervsminister har over for Folketinget udtalt sig positivt om branchens aktive medvirken til den grønne omstilling.

F&P støtter EU-kommissionens tiltag til at tage højde for negative renter (renterisiko). Negative renter var ikke indtænkt i den oprindelige solvens II-regulering, men de senere års udbredelse af negative renter viser, at vi gør rigtigt i at tage højde for denne udvikling, selvom den betyder et højere kapitalkrav og dermed færre investeringer. Det er en ændring, der er til gavn for selskabernes risikostyring og i sidste ende kunderne, der opnår øget sikkerhed.

F&P anerkender også, at EU-kommissionen har forsøgt at rette op på nogle af de omkostningstunge forslag. Det gælder umiddelbart ift. VA-tillægget, ligesom også aktieinvesteringer i højere grad bliver betragtet som langsigtede investeringer.

F&P finder det også positivt, at EU-kommissionen foreløbigt har fravalgt "grønne" og "brune" kapitalkrav Solvens-reguleringen bør forblive risikobaserede uafhængigt af investeringernes "farver".

Derudover hilser F&P Kommissionens beslutning om ikke at fremsætte forslag til harmonisering af garantifondsområdet velkommen. Samtidig er det meget positivt, at der i forslaget til revision af Solvens II-direktivet er indsat en række bestemmelser om styrket tilsyn med forsikringselskaber, der driver grænseoverskridende virksomhed og om styrket tilsynssamarbejde.

F&P har generelt været imod harmonisering af garantiordninger og har i den forbindelse særligt lagt vægt på, at EU-regler om garantifonde ikke vil give en ensartet beskyttelse af forbrugerne på tværs af EU i tilfælde af et forsikrings-selskabs konkurs. Det skyldes bl.a. eventuel "topping up" og udvidelse af garantiordningernes dækningsområde i de enkelte medlemslande, ligesom der er forskelle i nationale velfærds- og skattesystemer, konkursret mv. Ligeledes vil selv minimumsharmonisering medføre betydelige ekstraomkostninger til etablering og drift af de enkelte garantiordninger; omkostninger som i sidste ende vil blive væltet over på forbrugerne. F&P har arbejdet for, at der i stedet for harmonisering af garantiordninger bør være fokus på at sikre, at Solvens II-direktivet er fuldt ud implementeret i medlemslandene og på at intensivere og opprioritere den forebyggende tilsynsindsats i hele EU.

Vigtigt med proportionalitet

EU-Kommissionen har i sit forslag fokus på de små/mindre selskaber og deres muligheder for at drive forretning. Dette sker i form af at hæve grænsen for gruppe 2-selskaber fra en årlig præmieindtægt på 5 mio. euro til 15 mio. euro, samt at indføre kategorien lavrisikoselskaber. Lavrisikoselskaber er defineret ved at have korthalede produkter (1-2 år) og simple produkter, fx forsikringer for indbo, kasko og brand, samt ikke at have grænseoverskridende virksomhed.

At løfte grænsen for gruppe 2-selskaber er et stort skridt i den rigtige retning, men F&P opfordrer regeringen og Folketinget til, at Danmark benytter sig af muligheden for at gå op til 25 mio. euro, netop fordi disse selskaber er meget små og har meget enkle produkter og forretningsmodel. Et sådant tiltag vil gavne flere danske mindre forsikrings-selskaber uden at det i øvrigt går ud over forbrugersikkerheden eller myndighedernes mulighed for at kontrollere disse selskaber.

F&P ser derudover gerne ændringer til nogle af de øvrige krav for at blive omfattet af kategorien lavrisiko. Som det er i dag, kan danske små gensidige fiskeriforsikringer fx ikke blive kategoriseret som lavrisiko. Dette bør gøres muligt.

Undtagelse af gruppetsyn for selskaber, hvis formål er velgørenhed og er medlemskontrolleret

EU kommissionens lovforslag indeholder en præcisering af art. 124 og hvornår disse undtagelser kan komme i spil (præambel (63) og art. 64), som synes at skærpe bestemmelsen yderligere.

I EIOPAs eget konsultationspapir ([LINK](#)) i afsnit 9.3.3 beskrives imidlertid en række tilfælde, hvor der er givet undtagelse fra gruppetsyn (for Insurance Holding Company (forsikringsholdingvirksomheder/såkaldte IHC)) og, da disse selskaber ofte har en mere velgørende karakter eller alene forestår at distribuere midler til dets medlemmer.

I Danmark vil det hovedsageligt dreje sig om de medlemskontrollerede selskaber som for eksempel TryghedsGruppen o.a., som i øjeblikket bliver underlagt det fulde tilsyn. Det er imidlertid svært at se, hvordan dette krav skulle understøtte forbrugerbeskyttelsen, da disse forsikringsholdingvirksomheder ikke i udgangspunktet er involveret i den daglige drift. En fritagelse fra gruppetsyn vil betyde en administrativ lettelse, og tilsynsmyndighederne vil fortsat kunne sikre kontrol

med forsikringsholdingvirksomhedens ageren fx ved at give fritagelsen under visse vilkår.

Forsikring & Pension

F&P opfordrer derfor regeringen og Folketinget til at overveje at arbejde for, at der direktivet skrives ind, at den nationale tilsynsmyndighed får bemyndigelse til at undtage forsikringsholdingvirksomheder, såfremt et sådant selskab er medlemskontrolleret og dets hovedformål er at distribuere pengene videre til medlemmerne og/eller velgørenhed. F&P vil gerne i dialog herom.

Vores ref. JTR

Sagsnr. GES-2021-00012

DokID 431511

Systemisk risiko

F&P er bekymret for de omkostninger, der kan være forbundet med reguleringstanker baseret på systemiske risici i forsikrings- og pensionsbranchen. Vi anerkender naturligt nok branchens økonomiske størrelse og samfundsmæssige betydning. Men forsikrings- og pensionselskaber er væsensforskellige fra banker, hvilket EIOPA selv understreger.

Det gælder eksempelvis, at forsikrings- og pensionselskaber *modtager* penge fra kunderne og investerer disse i fx aktier, ejendomme, obligationer mv. Banker *låner* derimod penge fra indskyderne og låner dissers penge ud til andre. Der kan heller ikke være et "run" på fx et pensionselskab, hvor penge trækkes ud meget hurtigt. Pensionsopsparerne har typisk langsigtede aftaler og betingede frister.

Derfor giver det eksisterende Solvens II-regelsæt allerede i dag rige muligheder for at håndtere situationer, hvor der kan opstå effekter, der måtte minde om systemisk risiko.

Forringes et selskabs solvenssituation, har tilsynsmyndighederne allerede i dag muligheder for at foretage indgreb, bl.a. gennem krav om nødkapitalplaner.

F&P opfordrer derfor regering og Folketing til at arbejde for, at forslagene, om at myndighederne kan begrænse dividendeudbetaling og aktietilbagekøbsprogrammer ikke vedtages.

Genopretning og afvikling af forsikringsselskaber (direktivforslag)

Kommissionens forslag indebærer bl.a. følgende på området genopretning og afvikling af forsikringsselskaber:

- At 80 pct. af hhv. livsforsikrings- og skadesforsikringsselskaber i hvert EU-land skal udarbejde forebyggende kapitalplaner, der kan aktiveres, såfremt der sker en uventet forringelse af kapitalforholdene i et selskab, også selvom selskabet stadig opfylder SCR-kravet)
- At en særlig udpeget afviklingsmyndighed i hvert EU-land skal udarbejde en samlet plan for opløsning af forsikringsselskaber, der omfatter mindst 70 pct. af selskaberne livsforsikrings- hhv. skadesforsikringsmarked i det pågældende land. Afviklingsmyndigheden kan kræve nødvendige oplysninger fra selskaberne og fra nationale tilsynsmyndigheder. Direktivforslaget opregner en række værktøjer, som afviklingsmyndigheden skal have til rådighed med henblik på at undgå en egentlig konkurs. Eventuelt behov for finansiering af afværgeforanstaltning kan f.eks. komme fra en national garantifond

F&P har noteret sig, at forslagene i direktivet – udover at skulle tilgodese hensynet til forsikringsselskabernes kunder – i vidt omfang er båret af bredere samfundsmæssige hensyn, herunder hensynet til den finansielle stabilitet.

Vores ref. JTR
Sagsnr. GES-2021-00012
DokID 431511

F&P har som nævnt oven for vanskeligt ved at se, at forsikringsselskaber, så bredt som det lægges til grund i direktivforslaget, har en væsentlig samfundsmæssig ("systemisk") betydning (som beskrevet oven for). F&P kan ikke afvise, at forholdene – herunder strukturen på forsikringsmarkedet – i visse EU-lande kan begrunde en merregulering begrundet i selskabernes systemiske betydning, men har svært ved at se, at dette er tilfældet i Danmark.

F&P opfordrer regeringen til i de kommende EU-forhandlinger om direktivforslaget at udfordre de nævnte samfundsmæssige begrundelser for den foreslåede regulering, herunder især forslaget om de forebyggende kapitalplaner.

F&P opfordrer derudover til, at Danmark i de kommende EU-forhandlinger i videst muligt omfang sikrer,

- At direktivet ikke medfører yderligere kapitalkrav til de danske selskaber end dem, der allerede følger af reglerne i lov om finansiell virksomhed samt ledelsesbekendtgørelsen for forsikringsselskaber
- At grænsen på 80 pct. i direktivets artikel 5, stk. 2, for, hvilke selskaber der skal udarbejde forebyggende genopretningsplaner sænkes betydeligt, således, at kredsen af pligtige selskaber alene afgrænses konkret på kvalitativt grundlag
- At garantifonde kan medvirke i finansieringen af afviklingen af forsikringsselskaber
- At sikre, at forslaget ikke medfører unødvendige administrative byrder, og at de administrative byrder er proportionale i forhold fordelene ved den foreslåede regulering

F&P støtter generelt tiltag, som af hensyn til kunderne har til formål at forebygge og også i sidste ende afværge akut risiko for, at forsikringsselskaber går konkurs. Erfaringerne viser, at især konkurser i selskaber med omfattende virksomhed i andre EU-lande uden etablering (FOS-selskaber) er problematisk for såvel kunderne som tilsynsmyndigheder og garantifonde.

Afrunding

Regeringen og Folketinget bør afrundingsvist være opmærksom på, at der parallelt med EU-kommissionens forslag løbende sker ændringer og udviklinger i solvens-regelsættet og dennes implementering i en dansk kontekst. Det kan fx være myndighedsbestemte ændringer i metoder til opgørelse af solvenskravet. Dette kan i sig selv påvirke kapitalkravet i Danmark og resultere i yderligere indskrænkninger (oveni i EU-stramningerne anført for oven) i de danske selskabers muligheder for at investere i fx virksomheder og vindmøller.

Er der spørgsmål eller kommentarer til vores bemærkninger til Solvens II-forslaget, garantifonde eller genopretning eller afvikling, står vi selvfølgelig gerne til rådighed for en uddybende dialog.

Med venlig hilsen

Tom Vile Jensen

Forsikring & Pension

Vores ref. JTR

Sagsnr. GES-2021-00012

DokID 431511