

Høringsnotat – spørsmål om endring i virksomhetsbegrensningsreglene for forsikringsforetak i finansforetaksloven § 13-9 annet ledd

Eierskap i forsikringsfremmed virksomhet

1. Innledning

I brev av 5. april 2017 ber Finansdepartementet Finanstilsynet vurdere om eierbegrensningsregelen for forsikringsforetak i finansforetakslovens § 13-9 bør oppheves. Begrensningen er i dag 15 prosent eierandel i foretak som driver forsikringsfremmed virksomhet. Finansdepartementet ber Finanstilsynet om å utarbeide et utkast til høringsnotat om fjerning av grensen. Departementet ber også Finanstilsynet vurdere og eventuelt foreslå alternativ regulering av de hensyn som i dag ivaretas av denne grensen.

2. Gjeldende rett

Etter finansforetaksloven § 13-1 kan forsikringsforetak ikke drive annen virksomhet enn forsikringsvirksomhet. Forbudet i § 13-1 gjelder også virksomhet som drives gjennom datterforetak. Annen virksomhet omtales ofte som "forsikringsfremmed virksomhet". I forlengelsen av forbudet mot at forsikringsforetak kan drive såkalt forsikringsfremmed virksomhet, begrenser finansforetaksloven forsikringsforetakenes adgang til å investere og øve innflytelse i selskaper som driver virksomhet som forsikringsforetaket selv ikke kan drive, jf. finansforetaksloven § 13-9 andre ledd:

Forsikringsforetak og pensjonsforetak kan uten hinder av § 13-1 ha eierandeler med begrenset ansvar som representerer inntil 15 prosent av kapitalen eller stemmene i foretak som driver virksomhet som ikke kan drives av et forsikringsforetak eller pensjonsforetak, og som ikke kan inngå i finanskonsern. Forbudet i § 13-1 gjelder ikke for eierandeler som i sin helhet inngår i foretakets selskapsportefølje når den økonomiske risikoen knyttet til eierandelene er begrenset til verdien av den enkelte investering.

Eierbegrensningen får anvendelse på kundemidlene. Selskapskapitalen er unntatt "når den økonomiske risikoen knyttet til eierandelene er begrenset til verdien av den enkelte investering". Virksomhetsbegrensningene viderefører i hovedtrekk tidligere bestemmelser i forsikringsvirksomhetsloven. Begrunnelsen for bestemmelsene er å forhindre fare for at forsikringsforetaket blir involvert i støtte- eller redningsaksjoner, og å hindre konsentrasjon av eierinteresser og innflytelse.

Hvis begrensningen på 15 prosent eierandel oppheves, vil det fremdeles gjelde en begrensning gjennom forbudet mot å investere kundemidler i datterforetak som driver forsikringsfremmed virksomhet. Det vil som hovedregel innebære en grense på 50 prosent eierandel i slike foretak.

3. Om forholdet til Solvens II og Finanstilsynets høringsnotat

I 2011 utarbeidet Finanstilsynet et høringsnotat om gjennomføringen av Solvens II-kravene i norsk regelverk. I tilknytning til dette ble også enkelte kvantitative begrensninger i gjeldende regelverk

vurdert, og Finanstilsynet foreslo at den gjeldende kvantitative begrensningen i adgangen til å eie aksjer i foretak som driver forsikringsfremmed virksomhet, skulle oppheves. Finanstilsynet skrev blant annet:

Direktivets forbud mot at det oppstilles nasjonale krav til investeringskategorier og kravet til fullharmonisering, medfører at den kvantitative begrensningen i adgang til å eie aksjer i selskaper som driver forsikringsfremmed virksomhet i forsikringsvirksomhetsloven § 6-2 annet ledd bør oppheves.

Finanstilsynet la til grunn at eierrisikoen som gjeldende eierbegrensningsregel har til formål å begrense, vil fanges opp av kapitalkravene og av bestemmelsene om egenvurdering av risiko og samlet kapitalbehov. Finanstilsynet viste i denne sammenheng til at det i tolkningspraksis er lagt til grunn at lånefinansiert virksomhet i seg selv er å anse som forsikringsfremmed. Finanstilsynet viste videre til at en opphevelse av 15 prosentbegrensningen ville innebære at investeringer i lånefinansierte foretak blir underlagt en mer konkret vurdering knyttet til kravet om forsvarlig kapitalforvaltning. Finanstilsynet mente at eierbegrensningsregelen skulle videreføres for pensjonskasser.

Finansdepartementet fremholdt den gang at bestemmelsen kan anses som en operasjonalisering av forbudet mot å drive forsikringsfremmed virksomhet. Departementet la vekt på at det kan være vanskelig å trekke grensen mellom forvaltning av aktiva og drift av forsikringsfremmed virksomhet. Ved fravær av en grense ville man formodentlig måtte trekke opp denne grensen mer konkret fra sak til sak. Departementet viste til at dette ikke nødvendigvis vil gi større forutberegnelighet for forsikringsforetakene. Etter departementets vurdering var det derfor behov for en operasjonalisering av forbudet mot at forsikringsforetak driver forsikringsfremmed virksomhet.

I desember 2016 ble det fastsatt endringer i forskrift om utfyllende regler til Solvens II-forskriften knyttet til investeringer i infrastruktur. Endringen omfatter særskilte regler for infrastrukturinvesteringer i beregningen av solvenskapitalkravet ved at det er opprettet en egen aktivaklasse for kvalifiserende infrastrukturinvesteringer. I tillegg ble det lagt til rette for investeringer i europeiske langsiktige investeringsfond (ELTIF) som kan omfatte infrastrukturfond. Slike investeringer får lavere risikoklassifisering enn de ellers ville fått, noe som igjen fører til lavere solvenskapitalkrav. Forsikringsforetakene og foretak i infrastrukturbransjen har hevdet at det for forsikringsforetak er vanskelig å oppnå et hensiktsmessig eierskap i enkelte typer infrastruktur gjennom eierposter som er begrenset til 15 prosent. Det er adgang for forsikringsforetakene til å søke unntak fra denne regelen, men adgangen er lite brukt.

Tilsvarende endringer er ikke gjennomført for pensjonskassene fordi de fortsatt er underlagt det lite risikofølsomme soliditetsregelverket som følger av Solvens I-regimet. Finansdepartementet har hatt på høring et forslag til nytt solvensregelverk utarbeidet av Finanstilsynet, basert på en forenklet versjon av Solvens II-reglene. Det ble i høringsrunden spesielt bedt om høringsinstansenes syn på om det også skal legges til rette for infrastrukturinvesteringer gjennom lavere kapitalkrav for infrastrukturinvesteringer for pensjonskassene. Forslaget er nå til behandling i departementet.

4. Finanstilsynets vurderinger

Finanstilsynet har lagt til grunn at Solvens II-direktivets krav til fullharmonisering medfører at den kvantitative begrensningen i adgang til å ha eierandel i selskaper som driver forsikringsfremmed virksomhet bør oppheves. Kvantitative begrensningsregler i Solvens I-direktivet er i Solvens II-

direktivet erstattet med et krav om at kapitalforvaltningen skal være forsvarlig og med nærmere angivelse av hva dette innebærer. Kapitalkravene skal i prinsippet reflektere risikoen knyttet til investeringene og foretakene er pålagt å foreta en egenvurdering av risiko og samlet kapitalbehov. Eierrisikoen som gjeldende eierbegrensingsregel har til formål å begrense, skal i prinsippet reflekteres i kapitalkravene og av bestemmelsene om egenvurdering av risiko og samlet kapitalbehov. Finanstilsynet fastholder tidligere vurdering om at eierbegrensingsregelen bør oppheves.

Økte eierandeler i foretak som driver forsikringsfremmed virksomhet, kan være forbundet med økt risiko. Risikoeksponeringen vil avhenge av den konkrete investeringen. Renommérisiko og forventninger fra medinvestorer og andre vil ved økt eierandel kunne medføre risiko for rednings- og støtteaksjoner. En økning i adgangen til å ha eierandeler i slike foretak vil derfor kunne medføre økt risiko for tap som går utover forsikringsforetakets innskutte kapital i det aktuelle selskapet.

Betydelige eierandeler i forsikringsfremmed virksomhet vil kunne kreve kompetanse som ikke har naturlig sammenheng med forsikringsvirksomhet og forvaltning av kundenes midler. Slike investeringer kan også innebære risikoer som det er vanskelig å vurdere, f.eks. regulatorisk risiko. Det vises her til den såkalte Gassled-saken, hvor tvisten gjaldt endringer i forskrift til petroleumsløven som reduserte tariff-festede inntekter på investeringen.

Oppheving av eierbegrensingskravet innebærer at foretakene må utvise særlig aktsomhet når det gjelder investeringer i forsikringsfremmed virksomhet. Det følger av finansforetaksloven § 13-10 at foretaket skal vektlegge forsvarlig likviditet, sikkerhet, risikospredning og inntjening, og tilpasse kapitalforvaltningen til endringer i foretakets risikoeksponering. Loven innebærer således fortsatt klare grenser for forsikringsforetakenes investeringsadgang. Finanstilsynet forventer at foretakene belyser dette i sin fulle bredde i sine risikovurderinger før investeringsbeslutningen tas, herunder vurderer menneskelige og tekniske ressurser som kreves for å etablere en god og effektiv risikoovervåking. Finanstilsynet forventer at forsikringsforetakene i sin egenvurdering av risiko og samlet kapitalbehov (ORSA) særskilt vurderer risikoen og kapitalbehovet knyttet til slike investeringer.

Pensjonsforetak er ikke underlagt risikosensitive kapitalkrav. Pensjonsforetakene er heller ikke underlagt lovens eksplisitte krav til egenvurdering av risiko og kapitalbehov. Finanstilsynet anser på denne bakgrunn at eierskapsbegrensningen bør videreføres for pensjonsforetak.

Tilsynsprosesser

Det følger av finansforetaksloven at tilsynsmyndigheten løpende skal se til at forsikringsforetaket driver forsvarlig. Det er presisert at tilsynsmyndigheten særskilt skal gjennomgå og evaluere etterlevelsen av kravene til systemet for risikostyring og internkontroll, herunder kravet til egenvurdering av risiko og samlet kapitalbehov og kravene til forsvarlig kapitalforvaltning. Hvis eierbegrensingsregelen oppheves, vil tilsynsprosessene i større grad vektlegge foretakets risiko ved høyere eierandeler i foretak som driver forsikringsfremmed virksomhet. For det tilfellet at Finanstilsynet anser at risikoen ikke i tilstrekkelig grad er dekket i kapitalkravet, kan Finanstilsynet pålegge forsikringsforetaket å ha høyere ansvarlig kapital (kapitalkravstillegg). Finanstilsynslovens regler om pålegg om retting bør kunne anvendes dersom tilsynet kommer til at forsikringsforetakets eierandel er uforsvarlig.

Eventuell alternativ regulering

Finanstilsynet har vurdert om det bør innføres alternativ regulering til dagens eierskapsbegrensning på 15 prosent. Finanstilsynet vurderer at det i lys av EØS-tilpasningen ikke er hensiktsmessig med en endring i den kvantitative grensen. Kravet til forsvarlig kapitalforvaltning gjelder alle forsikringsforetakets investeringer forsikringsforetaket foretar, og stiller strenge krav til vurderingene forsikringsforetak gjør før investeringen gjennomføres. Etter Finanstilsynets vurdering bør som nevnt både lovens regler om pålegg om retting og muligheten for å fastsette særskilt kapitalkrav, være aktuelle for å begrense risikoen for investeringer i forsikringsfremmed virksomhet. Finanstilsynet foreslår derfor ikke alternativ regulering som følge av forslaget om å oppheve 15 prosentbegrensningen for forsikringsforetak.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser

Finanstilsynet antar at forslaget ikke medfører direkte økonomiske konsekvenser for forsikringsforetakene. Forslaget vil kunne medføre økt behov for tilsynsmessig oppfølging av forsikringsforetakenes kapitalforvaltning.

6. Forslag til endringer i finansforetaksloven:

§ 13-9 andre ledd skal lyde:

Pensjonsforetak kan uten hinder av § 13-1 ha eierandeler med begrenset ansvar som representerer inntil 15 prosent av kapitalen eller stemmene i foretak som driver virksomhet som ikke kan drives av pensjonsforetak, og som ikke kan inngå i finanskonsern.

§ 13-9 tredje ledd skal lyde:

Forbudet i § 13-1 gjelder ikke for eierandeler som i sin helhet inngår i forsikringsforetakets eller pensjonsforetakets selskapsportefølje når den økonomiske risikoen knyttet til eierandelene er begrenset til verdien av den enkelte investering.

§ 13-9 tredje ledd blir nytt fjerde ledd