

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Saksbehandler:
Bjarki Eggen
Epost:
bjarki.eggen@forbrukerradet.no

Vår dato:
30.09.2016

Vår referanse:
16/7133 - 2

Deres dato:

Deres referanse:

Høringssvar - enkelte endringer i reglene om offentlig administrasjon av forsikringsforetak

Forbrukerrådet viser til høringsbrev fra Finansdepartementet datert den 19. august 2016 vedrørende forslag til enkelte endringer i reglene om offentlig administrasjon av forsikringsforetak.

I høringsnotatet foreslås det endringer i finansforetaksloven §§ 21-19 og 21-20, om offentlig administrasjon av forsikringsforetak. Departementet foreslår lovendringer som blant annet innebærer at et administrasjonsstyre kan beslutte at fripoliser skal kunne konverteres til investeringsvalg som ledd i en overdragelse til annet livsforsikringsforetak.

Forbrukerrådet vil i det etterfølgende kommentere deler av departementets høringsnotat, samtidig som det også pekes på enkelte andre forhold.

Trygghet, sikkerhet, soliditet

Forbrukerrådet vil på generelt grunnlag anføre at målet for ethvert pensjonssystem bør være å sikre økonomisk trygghet i alderdommen. Folk skal ha trygghet for at de får utbetalt den pensjonen de etter avtalen kan forvente og har krav på. Endringer i lov- og regelverk som skal fange opp og håndtere situasjoner der forsikringsforetak ligger an til å avvikles må utformes på en måte som sikrer minst mulig ulempe og tap for forsikringstagerne. Det er også viktig at det offentlige i slike situasjoner inntar en aktiv rolle på vegne av forbrukerne og pensjonssparerne, som ofte ikke besitter utstrakt juridisk kompetanse om sine rettigheter knyttet til pensjon og ei heller ikke alltid er i stand til å foreta rasjonelle og fordelaktige økonomiske valg.

Sammensetningen av administrasjonsstyrene må i stor grad gjenspeile behovet for kompetanse som på en god måte kan ivareta forsikringstagernes interesser.

Forbrukerrådet vil videre peke på at Norge omfattes av felleseuropeiske krav til kapitaldekning, som skal bidra til å sikre solide og bærekraftige finansforetak. Viktige slike kapitalkravsregelverk er blant annet Solvens II (for forsikringsselskaper) og Basel II (for banker). Øvrig regelverk skal bidra til å sikre kundenes økonomiske interesser og også hindre at nasjonalstater bruker skattebetalernes penger på banker, forsikringsselskaper og andre finansinstitusjoner som står i fare for å gå konkurs.



Ethvert pensjonssystem bør ha et solid økonomisk fundament, og dette må gjenspeiles i myndighetenes krav til kapitaldekning i forsikringsforetakene. Det vil være krevende dersom det lempes på kapital- og soliditetskrav for å løse utfordringer for enkeltselskaper. Samtidig er det et paradoks at innfasing av strenge krav som er ment å sikre kundenes pensjonsrettigheter isolert sett bidrar til en økonomisk situasjon for enkeltselskaper som i realiteten innebærer at det har oppstått en risiko for at nivået på de forventede fremtidige og presumptivt garanterte pensjonsutbetalingene er blitt mer usikre.

Forbrukerrådet vil her blant annet vise til at majoriteten av kundemassen i fripoliseselskapet Silver har fripoliser med garanti, og disse kundene er i realiteten innelåst i selskapet og risikerer til dels betydelige tap dersom selskapet settes under administrasjon og må avvikles. En medvirkende årsak til situasjonen er høye garantiforpliktelser i et lavrenteregime. Hovedårsaken er imidlertid skjerpede avsetnings- og soliditetskrav og ikke at avsatte pensjonsmidler ikke vil kunne møte fremtidige pensjonskrav.

Mulighetsrom

Dagens lave rentenivå innebærer at ingen livsforsikringsselskaper frivillig ønsker å overta fripoliser med relativt sett høye garanterte ytelser. Dette antas også å være bakgrunnen for forslaget fra finansdepartementet om at det for forsikringsforetak som er satt under offentlig administrasjon skal være adgang til å sette ned de garanterte ytelsene for å kunne overdra forsikringsbestanden til et nytt foretak.

Slik Forbrukerrådet oppfatter det, legges det opp til følgende hovedmodeller for behandling av eksisterende fripoliser med garanti i forsikringsforetak som settes under offentlig administrasjon:

1. Konvertering til fripolise med investeringsvalg
2. Nedskrevet ytelse og omregning til lavere grunnlagsrente
3. Nedskrevet ytelse og undret grunnlagsrente

Forbrukerrådet er opptatt av at mulighetsrommet bør utvides. Innelåste fripolisekunder som risikerer å få sine pensjonsmidler nedskrevet og tvangskonvertert som følge av overflytting til nytt selskap bør gis flere alternativer.

Departementet peker selv på muligheten for stiftelse av gjensidig forsikringsforetak, men et slikt foretak må også oppfylle alminnelige kapital- og soliditetskrav etter Solvens II, noe som også vil kunne innebære sannsynlighet for at forsikringskravene må nedsettes.

Forbrukerrådet har for øvrig med interesse notert ulike innspill og forslag som er ytret av enkelte av høringsinstansene, herunder at forsikringstakere som rammes av at et forsikringsforetak settes under administrasjon mottar et kontantbeløp som i sin tur kan brukes av den enkelte til å tegne en ny, individuell pensjonsspareavtale i et nytt forsikringsforetak. Andre innspill har bestått i å utrede innføring av en adgang til konvertering fra fripoliser med garanti til fripoliser med investeringsvalg uten å gå via omberegning. Forbrukerrådet vil be om at departementet utreder og vurderer denne typen innspill på en grundig måte.

Forbrukerrådet mener det også er nødvendig med tiltak som kan bidra til å revitalisere pensjonsmarkedet for fripoliser, og ser et behov for å utrede etablering av alternative pensjonsspareordninger. En mulighet er at statlige myndigheter utreder etablering av en norsk individuell pensjonsspareordning etter modell av



myRA (my Retirement Account) som ble etablert av det amerikanske finansdepartementet i desember 2014. Forbrukerrådet vil også peke på det regulatoriske arbeidet som pågår i regi av EU-kommisjonen og EIOPA knyttet til etablering av såkalte Pan-European Pension Products (PEPP), hvor tanken er å introdusere enkle, standardiserte og kostnadseffektive individuelle pensjonsspareordninger for europeiske forbrukere innenfor CMU (the Capital Markets Union).

Likebehandling, separasjon

Forbrukerrådet vil ellers peke på at innføring av et likebehandlingsprinsipp vil bryte med bestemmelsene i Forsikringsvirksomhetslovens § 3-11 som stiller krav om et tydelig skille mellom ulike porteføljer.

Likebehandling av alle forsikringskrav vil kunne medføre til dels urimelige omfordelingseffekter og gi visse uheldige utslag mellom ulike kundegrupper. Alle pensjonskapitalbevis kunder vil risikere å få nedskrevet sine pensjonsbeholdninger. Samtidig vil kunder som har fripoliser med lav grunnlagsrente kunne få disse nedskrevet til fordel for kunder med høyere grunnlagsrente. Kunder med investeringsvalg vil kunne få sine beholdninger nedskrevet til fordel for kunder med garanti. Dette taler for at de ulike kundegruppene og porteføljene bør kunne separeres og behandles hver for seg.

Foretakspensjonsloven

Konvertering av fripoliser til fripoliser med investeringsvalg er regulert i foretakspensjonsloven §§ 4-7 a og 4-7 b. Ved en konvertering som følger disse reglene blir fripoliseinnehavernes interesser ivaretatt bl.a. ved krav til innholdet av avtalen (§ 4-7 a første ledd) og pensjonsinnretningens opplysningsplikt (§ 4-7 a, femte ledd). Pensjonsinnretningen har videre plikt til å kartlegge fripoliseinnehaverens behov og ønske om risiko og til å opplyse om eventuelle forhold som tilsier at en avtale om forvaltning av fripolisen i en egen investeringsportefølje ikke vil være i fripoliseinnehaverens interesse (§ 4-7 a sjette ledd).

I høringsnotatet punkt 4 uttaler departementet at under en offentlig administrasjon vil ikke reglene som følger av foretakspensjonsloven §§ 4-7 a og 4-7 b kunne følges fullt ut. Departementet skriver videre at «[k]ravene i foretakspensjonsloven § 4-7 a til pliktig informasjon og rådgivning til forsikringstaker, som vil kunne resultere i at forsikringstakeren bør frarådes å konvertere til investeringsvalg, vil heller ikke kunne gjelde tilsvarende». Forbrukerrådet mener at flere av kravene som følger av foretakspensjonsloven § 4-7 a bør gjelde i forbindelse med administrasjonsstyrets eventuelle konvertering til fripolise med investeringsvalg.

Forutberegnelighet, transparens

Administrasjonsstyret skal forsøke å få hele livsforsikringsbestanden overtatt av ett eller flere livsforsikringsforetak, jf. finansforetaksloven § 21-20 første ledd. Etter hva Forbrukerrådet kan se legger departementet i begrenset grad føringer på hvordan denne prosessen skal foregå utover at administrasjonsstyret skal forsøke å forhandle frem en avtale som gir en god løsning for forsikringstakerne. Det er behov for at departementet konkretiserer hva «god løsning» innebærer, og at retningen et administrasjonsstyre skal følge for å fremforhandle løsninger som er akseptable for forsikringstakerne blir tydeliggjort.



Et administrasjonsstyre må ha en viss grad av frihet til å finne de konkrete, gode og rimelige løsningene når de skal forsøke å forhandle frem en avtale med ett eller flere overtakende selskap. Samtidig har også forsikringstakerne behov for forutberegnelighet, og dette er et hensyn som må veie tungt. Andelseiernes interesser bør være godt representert i administrasjonsstyret, fortrinnsvis med en eller flere utpekte andelsrepresentanter som besitter omfattende juridisk og/eller pensjonsfaglig kompetanse. Det er viktig at administrasjonsstyret har en sammensetning som sikrer tilstedeværelse av uavhengig pensjonsrådgiver, og slik utvelgelse bør skje etter fastlagte retningslinjer. I departementets høringsnotat er sammensetningen av administrasjonsstyrer og regulering av selve forhandlingsprosessen ikke omtalt i tilstrekkelig grad.

Det er også viktig med transparente prosesser. Det bør være åpenhet rundt hvilke vurderinger administrasjonsstyret har gjort og hvilke hensyn som ligger bak. For eksempel, der forslag til overdragelsesavtale går ut på konvertering bør forsikringstakerne få informasjon om hvorfor administrasjonsstyret vurderer dette til å være den beste løsningen. Forsikringstakerne bør også få en forklaring på hvordan et eventuelt tap er fordelt og eventuelt hvorfor administrasjonsstyret har vurdert det slik at en ulik fordeling av tapet gir den beste løsningen samlet sett.

Informasjonen må gis på en klar og forståelig måte, fordeler og ulemper må fremgå tydelig og bidra til at forsikringstakerne settes i stand til å gjøre en vurdering av om det skal gjøres innsigelser mot overdragelsen eller ikke.

Tillitstap

Dersom ett eller flere livsforsikringsselskaper går overende og settes under offentlig administrasjon eller havner i en situasjon som innebærer en betydelig risiko for at mange forbrukere mister store deler av sine pensjonsrettigheter, vil dette kunne føre til et alvorlig tillitstap. Ikke bare for de aktuelle livsforsikringsforetakene som er rammet, men også for finansnæringen som helhet og for myndighetene. Tilliten til selve ideen om pensjonssparing for å oppnå økonomisk trygghet i alderdommen vil kunne få en alvorlig knekk.

Forbrukerrådet er opptatt av at folk har tillit til sine pensjonsleverandører.

Prinsipper

Forbrukerrådet vil understreke at dersom et livsforsikringsselskap settes under offentlig administrasjon, skal forsikringstakerne ha fortrinnsrett til selskapets aktiva. Dette fremgår også tydelig av departementets høringsnotat, og innebærer at eventuelle krav fra eiere må komme i siste rekke.

I en situasjon der et forsikringsforetak settes under offentlig administrasjon er det også avgjørende at regelverket tydeliggjør hvilke(n) verdsettelsesmetode(r) som skal legges til grunn dersom fripoliser med garantert avkastning skal kunne konverteres til fripoliser med investeringsvalg. Dersom det åpnes for dette vil Forbrukerrådet i utgangspunktet anføre at verdien av en fripolise med garantert avkastning bør beregnes som nåverdien av ytelsene, i tråd med Solvens 2, og ikke med utgangspunkt i premiereserven, slik praksis er i dag.



myRA

I USA tilbyr myndighetene en individuell pensjonsspareordning, myRA, hvor mennesker utenfor det ordinære pensjonsmarkedet gis en mulighet til å spare til egen alderdom. Modellen er basert på at enkeltpersoner i realiteten låner ut egne pensjonsmidler til det amerikanske finansdepartementet (U.S. Department of the Treasury) til samme rente som investeringer i såkalte Government Securities Fund. Investeringene er da garantert av den amerikanske føderalstaten.

Det vises for øvrig til følgende nettsider for utdypende informasjon:

<https://myra.gov/about/>

<https://www.federalregister.gov/articles/2014/12/15/2014-29334/regulations-governing-retirement-savings-bonds>

Man kan se for seg varianter av den amerikanske myRA-ordningen som en løsning også i Norge. Forbrukerrådet vil derfor be Finansdepartementet ta initiativ til å få utredet modeller for en tilsvarende statlig basert individuell pensjonsinnskuddsordning i Norge. Utredningen bør avklare om en slik modell vil kunne fungere som et plasseringsalternativ for eksisterende pensjonskunder som har midler i forsikringsforetak som risikerer å gå konkurs, og hvor en tvangskonvertering vil kunne falle uheldig ut. Det er også mulig å tenke seg at dette også vil kunne være attraktivt for mennesker som står utenfor arbeidsmarkedet og/eller som ikke har hatt adgang til en egen tjenstepensjonsordning.

Denne typen sparemidler kan for eksempel tenkes plassert i lange norske statsobligasjoner, eller lignende. Ordningen vil dermed kunne fungere som en form for individuell pensjonssparing, riktignok til lav rente, men garantert av staten. Rent konkret vil en slik individuell pensjonssparing for eksempel kunne skje gjennom at sparemidlene plasseres direkte i Norges Bank, mens utbetalinger håndteres av enten Statens pensjonskasse eller av NAV.

Infrastruktur

Regjeringen bør i tillegg også vurdere endringer i regelverket for å legge til rette for at pensjonskapital i større grad kan investeres i langsiktige infrastrukturprosjekter.

Vennlig hilsen

FORBRUKERRÅDET

Jorge Jensen
avdelingsdirektør

Bjarki Eggen
seniorrådgiver

Dette dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke signatur.