



FINANSTILSYNET
THE FINANCIAL SUPERVISORY
AUTHORITY OF NORWAY

12/2372-39

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

1. oktober 2012

SAKSBEHANDLER:
Brun-Gulbrandsen

VÅR REFERANSE:
12/7445

DERES REFERANSE:
12/2372 KSJ

DIR. TLF:
22 93 98 45

ARKIVKODE:
008

Høring – NOU 2012: 13 Pensjonslovene og folketrygdreformen II

Det vises til Finansdepartementets høringsbrev av 21. juni 2012 vedlagt utredning nr. 26 fra Banklovkommisjonen (Pensjonslovene og folketrygdreformen II) med utkast til ny lov om kollektiv tjenestepensjonsforsikring.

1. Innledning

Finanstilsynet vil gi uttrykk for en positiv holdning til resultatene av en fornyet og grundig gjennomgang av pensjonslovgivningen for private pensjonsordninger som følge av endringene i folketrygden. En vil særlig peke på viktigheten av behov for stabilitet og langsiktighet i de pensjonsordninger som bedrifter og forsikrede møter i sin pensjonssparing, og for de institusjoner som skal ha ansvar for å levere pensjonsytelser til den enkelte. Forslagene vil bidra til å redusere pensjonsinnretningenes risiko knyttet til avkastningsgarantier og levealdersrisiko.

Finanstilsynet er positiv til lovutvalgets forslag om et fremtidig pensjonsprodukt som tar utgangspunkt i en rentegaranti på null prosent. Redusert avkastningsrisiko og innføring av levealdersjustering vil redusere kommende kapitalbehov i Solvens II-regelverket for pensjonsinnretningene. Utfordringen er ikke Solvens II-kravet i seg selv, men garantiene som ligger i gjeldende pensjonsordninger. Solvens II og foretakenes regnskaper synliggjør denne risikoen. Når nye produkter reduserer risikoen for pensjonsinnretninger og foretak, vil dette også føre til lavere kapitalkrav i Solvens II og reduserte avsetninger knyttet til pensjonsforpliktelser i foretakenes regnskaper.

Finanstilsynet reiser imidlertid spørsmål ved om lovutvalget i tilstrekkelig grad har vurdert andre modeller for håndtering av dødelighetsrisikoen enn den som følger av forslaget om at forsikringsrisikoen skal håndteres med delingstall etter nærmere regler, basert på de vurderinger som er gjort i folketrygden. Vi viser på dette punkt til at pensjonsinnretningene er i ferd med å innføre dynamiske dødelighetsgrunnlag for eksisterende pensjonsordninger.

Finanstilsynet har merket seg at flere viktige spørsmål knyttet til pensjonslovgivningen vil bli behandlet i neste fase av Banklovkommisjonens arbeid, som eksempelvis maksimale innskuddssatser

og knekkpunkt i innskuddspensjonsordninger samt overgangsregler for kollektive pensjonsforsikringsavtaler som følger gjeldende pensjonslovgivning.

Finanstilsynet vil i det følgende gi bemerkninger til sentrale punkter knyttet til utkastet til lov om kollektiv tjenstepensjonsforsikring (tjenstepensjonsloven). Tekniske merknader til lovutkastet er tatt inn i vedlegg til høringsbrevet.

1. Kommentarer til lovutkastet

Lovutkastet § 4-6 og § 4-12 . Årlig pensjonsopptjening. Pensjonsbeholdningen

Det følger av lovutkastet § 4-6 og § 4-12 at "[p]ensjonsinnretningen skal hvert år tilføre pensjonsbeholdningen for de enkelte medlemmer en forholdsmessig del av de midler som frigjøres i pensjonsinnretningen ved bortfall av pensjonsforpliktelser overfor medlemmer som før uttak av pensjon er død i løpet av året". I kommentaren til bestemmelsen fremgår det i kapittel 12 side 155: "*Videre er det bare medlemmer som ikke har begynt å utta alderspensjon som vil få tilført dødelighetsarv etter denne bestemmelsen.*"

Finanstilsynet vil bemerke at det som angis i kommentaren til paragrafen ville være rimelig mht. det skulle utredningen anbefale mellom opptjeningstiden og utbetalingstiden, men, slik paragrafen er formulert, gir den inntrykk av at *alle* medlemmer skal tilføres denne dødelighetsarven.

Dersom det bare er medlemmer som ikke har begynt å ta ut alderspensjon som skal tilføres denne dødelighetsarven, må det også presiseres hva som skal gjøres med medlemmer som tar ut bare en del av pensjonen. Det virker her rimelig at i slike tilfeller bør pensjonsbeholdningen deles i én del for løpende pensjon og én del for det som ikke er omregnet til pensjon ennå. Det er formodentlig bare den siste delen som bør tilføres dødelighetsarv på denne måten.

Forslaget skiller seg på to måter fra ytelsespensjon etter foretakspensjonsloven. For det første er det i forslaget *faktisk* dødelighetsarv som skal fordeles, mens det for ytelsespensjon er *beregnet* dødelighetsarv. For det andre blir fordelingen annerledes i og med at det foreslås at dødelighetsarven skal fordeles i forhold til pensjonsbeholdningen. Dødelighetsarven vil kunne bli svært tilfeldig og variere mye fra år til år, blant annet avhengig av sammensetningen av kjønn og alder i bestanden. Dette vil innebære at to medlemmer med samme pensjonsbeholdning vil bli tilført samme beløp i dødelighetsarv uansett medlemmenes alder.

Konsekvensen av lovutkastets forslag til fordeling vil være at de nye ordningene vil være mest attraktive for foretak med yngre ansatte da de vil bli subsidiert av foretak med eldre ansatte. For å unngå denne urimeligheten kunne man tenke seg å fordele den faktiske dødelighetsarven i forhold til pensjonsbeholdning innen hver årgang, men, hvis ikke pensjonsinnretningen har en svært stor bestand, vil dette kunne medføre store tilfeldigheter i fordelingen. Alternativt kunne den totale faktiske dødelighetsarven fordeles etter samme nøkkel som for ytelsespensjon. Dette vil i praksis bli slik man i dag gjør i ytelsespensjon, da overskudd på dødelighet fordeles i forhold til risikopremie. Selv hvis man gjør det siste, vil det kunne bli svært store tilfeldigheter hos pensjonsinnretninger med små bestander, f.eks. små pensjonskasser, hvor det kan gå årevis mellom hvert dødsfall.

Finanstilsynet anser ut fra de ovenstående betraktninger at forslaget om å lovfeste fordeling av *faktisk* dødelighetsarv kan ha uheldige konsekvenser. Et alternativ kan være en forsikringsløsning basert på et dynamisk dødelighetsgrunnlag, men Finanstilsynet ser også at dette vil kunne gi en annen fordeling av levealdersrisiko og tilknyttede kostnader mellom forsikringstaker, forsikrede og pensjonsleverandørene.

Lovutkastet § 4-18. Delingstall

Det foreslås at det ved beregning av pensjonsytelsene på utbetalingstidspunktet skal foretas en levealdersjustering basert på folketrygdens delingstall til enhver tid. Videre er det åpnet for at det kan foretas bransjerelaterte justeringer av delingstallene. For pensjonsinnretninger med avvikende forventet levealder skal tilleggsrisikoen dekkes ved særskilt premie. Finanstilsynet vil peke på at det er grunnleggende forutsetninger ved fastsettelse av delingstall som er ulike mellom folketrygden og tjenstepensjonsordningene, slik som avvik fra dødeligheten i befolkningen og de antakelser om lønnsvekst og pensjonsregulering som er innbakt i folketrygdens delingstall. Ulikhetene er så vidt mange og betydelige at det er lite hensiktsmessig å basere beregning av ytelsene i en tjenstepensjonsordning på folketrygdens delingstall i kombinasjon med flere justeringsmuligheter.

Det foreslås å benytte delingstall som er felles for menn og kvinner, og som betegnes som kjønnsnøytrale. Samme justeringsfaktor skal benyttes for kvinner og menn ved fastsettelse av delingstall ved at det legges det til grunn et gjennomsnitt av dødeligheten for menn og kvinner. Det uttales i avsnitt 1.1.3 i lovutredningen at [b]ruken av levealderjustering og et kjønns- og aldersnøytralt delingstall gjør det mulig å fastsette den årlige innskuddspremien for den enkelte arbeidstaker uavhengig av kjønn samtidig som lik pensjonsbeholdning gir lik pensjonsytelse uavhengig av om arbeidstakeren er mann eller kvinne. Lovutkastet (§ 4-11 annet ledd punkt b og § 4-14 annet ledd) åpner likevel for at det kan tas premie for merrisikoen som følger av forhøyet levealdersrisiko. Premien for levealdersrisiko skal fordeles mellom pensjonsordningene med forhøyet risiko etter et nærmere angitt fordelingskriterium. Denne forhøyede risikoen kan være høy andel av kvinner i bestanden (jf. avsnitt 5.5.5 siste avsnitt i lovutredningen). I så fall er det åpnet for en modifisering av prinsippet om kjønnsnøytrale delingstall.

Ut fra de ovenstående betraktninger vil et nærliggende alternativ være at selskapene beregner et pensjonsbeløp ut fra alder og pensjonsbeholdning som er slik at forventet forsikringsteknisk kontantverdi av pensjonsutbetalingene blir lik pensjonsbeholdningen, uten å gå veien om folketrygdens delingstall. Det vises også til redegjørelsen i vedlegget om bruk av delingstall herunder om seleksjonseffekter.

Bruk av dynamisk dødelighetsgrunnlag

Levealderen forventes å øke fremover, og forslaget om levealdersjustering (§ 4-18 i lovutkastet) bygger på folketrygdens prinsipp om at den enkelte skal bære risikoen for endringer i levealder frem til pensjoneringstidspunktet. Endring i dødelighet er en risiko som pensjonsinnretningene tradisjonelt har båret. En konsekvens av lovutredningens forslag er at denne risikoen overføres til arbeidstakerne.

Finanstilsynet reiser spørsmål ved om Banklovkommisjonen i tilstrekkelig grad har vurdert alternative modeller for håndtering av dødelighetsrisikoen. Finanstilsynet vil i denne sammenheng vise til at livsforsikringsselskapene nå er i ferd med å innføre et såkalt dynamisk dødelighetsgrunnlag i kollektiv

pensjonsforsikring, med virkning fra 2014. Finansnæringens Fellesorganisasjon oversendte endelig rapport om nytt dødelighetsgrunnlag til Finanstilsynet ved brev av 17. august 2001.

Det står i avsnitt 5.2.2 (Kollektiv tjenstepensjonsforsikring tilpasset ny folketrygd) følgende:

(...) Den levealdersrisiko som vil akkumuleres i løpet av forsikringstiden, har vist seg å utgjøre en latent, men alvorlig soliditetsrisiko for pensjonsinnretningene (foran i avsnitt 4.1.1 punkt 3). Dette skyldes at levealdersrisiko over så lange tidsrom som opptjening og utbetaling av kollektiv tjenstepensjonsforsikring dekker, i praksis ikke lar seg forsvarlig forhåndsprise som ledd i pensjonsinnretningenes ordinære beregning av årlige premier. Et bærekraftig kollektivt pensjonsforsikringssystem må derfor baseres på at pensjonsinnretningenes samlede ansvar i utbetalingsperioden som hovedregel skal fastlegges ved uttaket av pensjon og innenfor rammen av opptjent pensjonsbeholdning på uttakstidspunktet.

I tariffene som er benyttet til nå, har selskapene operert med en statisk dødelighetsmodell der dødeligheten for hver enkelt alder forutsettes å være konstant i hele forsikringstiden. I en dynamisk dødelighetsmodell vil dødeligheten også avhenge av kalendertid, dvs. forutsettes å endre seg gjennom den tidsperiode som forløper etter at modellen er implementert, slik at en 60-åring i 2030 har høyere forventet levealder enn en 60-åring i dag. En dynamisk modell bygger således på en antatt dødelighet i startåret og en dødelighetsfremskrivning (en funksjon som skal beskrive fremtidig dødelighetsgrunnlag pr. år). Grunnlaget vil da i mye større grad følge nedgangen i dødelighet, slik at det i langt mindre grad vil være nødvendig å endre dødelighetsgrunnlagene.

Ved bruk av dynamiske dødelighetsgrunnlag vil medlemmene for hvert innskudd kunne opptjene en ytelse basert på samme prinsipper som for engangsbetalt foretakspensjon. Det nye dødelighetsgrunnlaget kunne under et slikt alternativ benyttes både i opptjeningsperioden og utbetalingsperioden, jf. kommentarene ovenfor til §§ 4-6 og 4-12.

I en dynamisk modell vil foretakene bære en større del av kostnaden ved forventet økt levealder gjennom høyere premier år for år, slik at levealdersrisikoen i pensjonsinnretningene blir av mindre økonomisk betydning. Ved å legge inn rimelige marginer i et dynamisk dødelighetsgrunnlag vil det ikke være urimelig risikabelt for pensjonsinnretningene å fortsatt tilby pensjonsforsikring uten levealdersjustering. Finanstilsynet tar ved gjennomføringen av nytt dødelighetsgrunnlag, sikte på å stille krav om at pensjonsinnretningene legger til grunn realistiske antagelser om fremtidig dødelighetsreduksjon, som forutsetningsvis gir et årlig risikooverskudd i overskuelig fremtid.

Finanstilsynet anser alternativet med dynamisk dødelighetsgrunnlag for å være en mulig modell, men ser samtidig at dette vil gi en annen fordeling av levealdersrisiko og tilknyttede kostnader mellom forsikringstakere, forsikrede og pensjonsleverandører.

2. Bufferkapital knyttet til nullgaranti

På bakgrunn av at også en nullgarantiordning vil medføre en viss risiko for pensjonsinnretningene, har lovutvalget vurdert pensjonsinnretningenes behov og mulighet for å bygge opp en bufferkapital knyttet til nullgarantien. Det uttales følgende:

Forsikringsvirksomhetsloven § 9-15 fastsetter at selskapene skal ha avsetninger til dekning av sine forsikringsmessige forpliktelser. Forsikringsvirksomhetsloven kapittel 9 er primært utformet med kollektive ytelsesbaserte forsikringsordninger for øye. Bestemmelsene passer i utgangspunktet ikke like godt til nye

hybridbaserte kollektive tjenstepensjonsforsikringer. Imidlertid gir forsikringsvirksomhetsloven § 9-15 tilstrekkelig grunnlag for pensjonsinnretningene til å benytte en del av den årlige risikopremien, som inngår i den årlige premien som foretaket betaler for de enkelte arbeidstakerne i pensjonsordningen, til en avsetning som kan virke som et bufferfond for nullgarantien. Dette vil innebære at årlig risikopremie knyttet til nullgarantien, ikke i sin helhet kan inntektsføres som avkastning av selskapsporteføljen, men til gjengjeld vil en slik avsetning redusere den risiko pensjonsinnretningens egenkapital ellers er eksponert for. En slik avsetning kan for øvrig sammenlignes med sikkerhetsavsetninger i skadeforsikringsselskap. Kongen kan med hjemmel i § 9-15 siste ledd fastsette nærmere regler om slike avsetninger dersom det viser seg å være behov for dette.

Finanstilsynet er generelt positiv til at pensjonsinnretningene gis anledning til å opparbeide buffere. Det vises blant annet til Finanstilsynets forslag om en ny bufferordning for livsforsikring, jf. brev til Finansdepartementet av 8. mars 2011.

Innføring av ytterligere et bufferfond vil imidlertid i kombinasjon med flere andre bufferfond med ulikt anvendelsesområde, komplisere regelverket og gjøre det lite tilgjengelig for kunden. Finanstilsynet vil bemerke at gjeldende forståelse for så vidt gjelder pris for årlig rentegaranti ("vederlag for avkastningsgaranti") innebærer at midlene skal inngå i pensjonsinnretningens egenkapital. For det tilfelle at det gis adgang til å bygge opp et bufferfond for nullgarantien med hjemmel i lovens § 9-15 siste ledd (med det formål som er angitt i tekstdelen ovenfor), vil dette fondet etter tilsynets forståelse av teksten ovenfor tilføres de forsikringsmessige avsetninger og kunne dekke negativ avkastning. Finanstilsynet foreslår at det i proposisjonen til Stortinget gis en nærmere klargjøring når det gjelder oppbygging og bruk av fondet.

I vurderingen av om det skal innføres et fond som skisseres av Banklovkommisjonen må man også se hen til nytt avsetningsregelverk som følger av Solvens II. Det vises til Finanstilsynets forslag til gjennomføring av Solvens II i norsk rett oversendt Finansdepartementet ved brev av 11. august 2011, se punkt 7.2 der det presiseres at størrelsen på kundenes premiereserve ikke vil være sammenfallende med selskapets avsetninger i solvensregnskapet.

3. Utenlandske pensjonsinnretninger

Det vil etter Finanstilsynets vurdering kunne reises tvil om Banklovkommisjonens lovutkast etter EØS-reglene kan anvendes fullt ut på pensjonsordninger som forvaltes av pensjonsinnretninger med hovedsete i annen EØS-stat. Det gjelder i første rekke § 4-4 om beregningsgrunnlaget, § 4-18 om delingstall, § 5-8 annet ledd om høyeste avkastningsgaranti og § 6-4 annet ledd om premie for fortsettelsesforsikring. Lovutkastet § 6-6 må tilpasses EØS-regelverket da bestemmelsen kan leses slik at den også gjelder for utlendinger hjemmehørende innen EØS. Det vises for øvrig til EIOPAs oversendelsesbrev til EU-Kommisjonen av 15. februar 2012 vedrørende EIOPAs råd om revisjon av tjenstepensjonskassedirektivet. Svar på spørsmålet fra EU-Kommisjonen om hvilke typer regler i pensjonsregelverket

i det enkelte land som kan gjøres anvendelig for utenlandske pensjonsinnretninger, er behandlet i avsnitt 7 side 56 flg.

For Finanstilsynet



Morten Baltzersen
finanstilsynsdirektør



Emil Steffensen
avdelingsdirektør

1 vedlegg