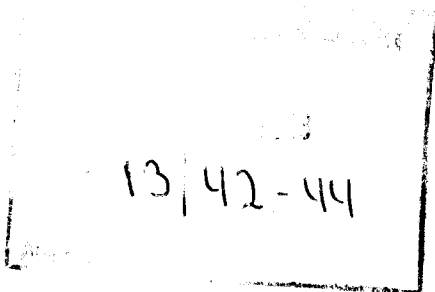




FINANSTILSYNET
THE FINANCIAL SUPERVISORY
AUTHORITY OF NORWAY

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO



VÅR REFERANSE
13/1259

DERES REFERANSE
13/42 KSJ

DATO
26.04.2013

Høring - NOU 2013: 3 Pensjonslovene og folketrygdreformen III

Finanstilsynet viser til Finansdepartementets høringsbrev av 11. januar 2013.

Finansdepartementet sender på høring NOU 2013: 3 Pensjonslovene og folketrygdreformen III (avgitt til departementet 7. januar 2013) og et høringsnotat fra Finanstilsynet av 7. januar 2013 om håndtering av levealdersrisiko i ny lov om kollektiv tjenstepensjonsforsikring.

Innledende kommentarer

Finanstilsynet vil nedenfor gi bemerkninger til sentrale punkter knyttet til utredningen fra Banklovkommisjonen. Merknader av mer teknisk karakter er tatt inn i vedlegg til høringsuttalelsen.

Finanstilsynet har merket seg lovutvalgets påpekning om at det av hensyn til konkurranseforholdene er vesentlig at det fortsatt foreligger en reell flytteadgang på tjenstepensjonsområdet og at det er behov for å gjennomgå forsikringsvirksomhetsloven kapittel 11 med sikte på tilpasse regelverket til pensjonsordninger etter tjenstepensjonsloven. Det opplyses at dette arbeidet vil bli påbegynt når arbeidet med den foreliggende utredning er avsluttet. Finanstilsynet vil derfor ikke kommentere dette nærmere i det følgende, men vil påpeke at det er vanskelig å foreta en helhetsvurdering av lovutvalgets forslag før flytteregelverket er på plass.

Lovutkastet omhandler ikke uføre- og etterlattedekninger fordi folketrygdens uføre- og etterlatteordninger er blitt forsinket i forhold til opprinnelig plan. Folketrygdens nye system for uføretrygd er vedtatt, men vil etter planen først tre i kraft 1. januar 2015. Folketrygdens ordning for ytelser til etterlatte er ikke ferdig utredet. Dette innebærer at gjeldende regelverk om uføre- og etterlattepensjoner måtte videreføres i tjenstepensjonsordningene inntil neste runde med tilpasning av pensjonslovene til ny folketrygd kan gjennomføres. Dette omfatter også bestemmelsene i foretakspensjonsloven kapittel 6 om uførepensjon og kapittel 7 om deknninger til etterlatte.

FINANSTILSYNET
Revierstedet 3
Postboks 1187 Sentrum
0107 Oslo

Telefon 22 93 98 00
Telefaks 22 63 02 26

post@finansstilsynet.no
www.finanstilsynet.no

Kommentarer til NOU 2013: 3

Sammenkobling av nye og gamle pensjonsrettigheter og fripoliseutstedelse

Finanstilsynet er positiv til forslaget om en sammenkobling av eksisterende ytelsesbaserte pensjonsordninger og pensjonsordninger etter den nye tjenstepensjonsloven på en slik måte at pensjonsrettighetene beholdes og at en unngår ytterligere akkumulering av levealdersrisiko. Finanstilsynet støtter videre at tjenstepensjonsloven skal også komme til anvendelse på allerede utstedte fripoliser.

Finanstilsynet støtter lovutvalgets syn om at det er viktig å motvirke avvikling av ytelsesbaserte pensjonsordninger med masseutstedelse av nye fripoliser i perioden fremover, bl.a. fordi dette vil øke pensjonsinnretningenes sårbarhet i kommende år og dermed også i betydelig grad forsterke problemene ved norske pensjonsinnretningers tilpasning til det nye kapitalkravsregimet i Solvens II.

Forholdet til forsikringsvirksomhetsloven

Finanstilsynet vil på generelt grunnlag påpeke viktigheten av at produkter på pensjonsområdet og krav til pristariffer og forsikringstekniske avsetninger så langt mulig reguleres i atskilte lover. Det er i utgangspunktet uheldig at vesentlige forhold som i dag er regulert i forsikringsvirksomhetsloven kapittel 9, foreslås tatt inn i ny tjenstepensjonslov, selv om dette er å anse som overgangsregler. Dette er lite hensiktsmessig, både ut i fra hensynet til at regelverket skal være lett tilgjengelig og ut i fra hensynet til at man skal unngå uklarheter ved at liknende forhold reguleres i ulike lover. Det å stille krav til pensjonsinnretningenes avsetninger i tjenstepensjonsloven kan også skape uklarheter ved endringer i kravene til pensjonsinnretningenes soliditet (jf. for eksempel nye direktivkrav). Finanstilsynet har ved flere anledninger pekt på viktigheten av at sentrale bestemmelser knyttet til forsikringstekniske forhold så langt mulig tas inn i forsikringsvirksomhetsloven og ikke i særskilt pensjonslovgivning. Det vil derfor være behov for en gjennomgang av forsikringsvirksomhetsloven kapittel 9 før ny tjenstepensjonslov kan tre i kraft. Dette gjelder blant annet reglene om premiesetting, overskuddsanvendelse og bufferfond. Dette er det gjort nærmere rede for i vedlegg 1.

Nærmere om frikobling mellom kundens premiereserve og livselskapenes avsetninger

Lovutkastet § 7-8 tredje ledd regulerer avsetningskrav for opptjente ytelser for enkeltmedlemmer i ordningen, og da bare for ytelser som er opptjent før lovens ikrafttredelse. For hele pensjonsordningen må pensjonsinnretningen for forpliktelsene som følger av tjenstepensjonsordningen, uansett ha avsetninger etter forsikringsvirksomhetsloven § 9-15 (Minstekrav til forsikringsmessige avsetninger), § 9-16 (Premiereserve for kontraktsfastsatte ytelser) og eventuelt § 9-18 (Avsetninger for forpliktelser knyttet til særskilt investeringsportefølje).

Kravet til selskapets avsetninger bør utformes slik at det er stor grad av sikkerhet for at selskapene kan oppfylle sine forpliktelser etter avtalene. Dette kravet må stilles på selskapsnivå, og bør reguleres av forsikringsvirksomhetsloven med forskrifter.

Etter gjeldende regelverk skal nåverdien av fremtidige forpliktelser beregnes blant annet med utgangspunkt i beregningsrenten i kontraktene. Det innebærer at selskapene beregner nåverdien av forpliktelsene med ulike rentesatser, avhengig av hvilken periode opptjeningen har funnet sted. Rente-nivået har falt betydelig de senere årene uten at dette påvirker den rapporterte verdien av livselskapenes forpliktelser. Internasjonalt (bl.a. i Sverige og Danmark) har utviklingen gått i retning av å legge mer

vekt på renten på beregningstidspunktet. Gjeldende soliditets- og regnskapsregelverk reflekterer heller ikke underreservering i forhold til levealdersforventningene i en situasjon der selskapene er på en opptrappingsplan. Dette er uheldig, både fordi kravene ikke reflekterer risikobildet og fordi det er lite transparent. Det vises i denne sammenheng også til gjeldende direktivbestemmelser (2002/83/EF) artikkel 20 om krav til forsikringstekniske avsetninger, samt at det er vedtatt et nytt EU-direktiv (2009/138/EF - "Solvens II") som innebærer endringer i beregningen av kravet til selskapenes avsetninger. Selv om det er usikkerhet knyttet til tidspunktet for ikrafttredelse og den endelige utformingen av Solvens II, bør det i ny lovgivning tas høyde for at kravet til tekniske avsetninger på selskapsnivå (soliditetssikringen) vil kunne endres. Det er Finanstilsynets vurdering at Banklovkommisjonens forslag til avsetningsregler i ny tjenstepensjonslov skaper uklarheter når det gjelder kravet til selskapets avsetninger (forholdet til forsikringsvirksomhetsloven) samtidig som det er vanskelig å se hvordan regelverket i tjenstepensjonsloven kan opprettholdes dersom de generelle kravene til selskapets avsetninger endres.

Finanstilsynet viser i denne sammenheng til tilsynets forslag av 11. august 2011 om innføring av Solvens II i norsk rett og behovet for å skille kravet til selskapets avsetninger fra kravet til kundens premiereserve (/pensjonsbeholdning). Etter Finanstilsynets vurdering, vil det med etablering av ny tjenstepensjonslov være naturlig å tydeliggjøre dette skillet, selv om gjeldende avsetningsregelverk og kundens premiereserve i dag er nært knyttet sammen ved at det legges til grunn samme beregningsgrunnlag. Dersom koblingen mellom kundens premiereserve og kravet til pensjonsinnretningens avsetninger opphører, vil dette legge til rette for tilpasning av soliditetskrav slik at regelverket i større grad enn det som er tilfelle i dag, fanger opp den reelle underliggende risikoen som pensjonsinnretningene er eksponert for. Dette reflekteres ikke i soliditetskrav og regnskapsinformasjon i dag. Samtidig vil en slik frikobling legge til rette for en større fleksibilitet for pensjonsinnretningen ved at egenkapital kan benyttes til å styrke avsetningene av soliditetshensyn, uten at dette medfører irreversible tildelinger til kundene.

Størrelsen på kundens pensjonsbeholdning til enhver tid bestemmer flytteverdier og tildeling av avkastning, og kan i prinsippet fastsettes med utgangspunkt i innbetalte premier og tilført avkastning/dødelighetsarv, uavhengig av kravet til selskapets samlede avsetninger. Som det fremgår av Finanstilsynets forslag i brev av 8. mars 2011, er det ikke nødvendigvis slik at pensjonsbeholdningen må tilføres midler ved endring i premieberegningssgrunnlaget. Hensynet til reelle flyttemuligheter tilsier imidlertid at pensjonsbeholdningen bør tilføres midler dersom innbetalte midler og tilført avkastning blir vesentlig lavere enn det som antas å være nødvendig for å dekke fremtidige ytelser.

Etter Finanstilsynets vurdering bør ny tjenstepensjonslov konsentreres om tjenstepensjonsproduktet og kundens rettigheter i oppsparings- og utbetalingsperioden. Avsetningsregelverket bør vurderes på et generelt grunnlag for hele virksomheten, uavhengig av utformingen av produktregelverket. Finanstilsynet støtter således ikke forslaget om å ta inn krav til avsetninger i ny tjenstepensjonslov § 7-8 (3) og (4).

Opptrappingsplaner mv.

Forslaget til overgangsregler synes å fokusere på den gjeldende situasjon der selskapene innenfor kollektiv tjenstepensjonsforsikring har betydelig underreservering som følge av at dødelighetstariffen har vært for svak. Finanstilsynet har i brev av 8. mars 2013 til livsforsikringsselskapene fastsatt nye minstekrav til dødelighetstariff samt rammene for innføring

av denne tariffen. Finanstilsynet har lagt opp til at gapet skal være lukket i løpet av opptrappingsperioden som ikke bør ha varighet utover fem år, og at selskapene etter dette vil være tilstrekkelig reservert når det gjelder opplevelsrisiko.

På grunn av usikkerheten knyttet til innhold og implementeringstidspunkt for nytt tjenestepensjonsregelverk, har Finanstilsynet i brevet forholdt seg til gjeldende regelverk og reglene om opptrappingsplaner i forsikringsvirksomhetsloven § 9-25. Finanstilsynet anser at oppreserveringen bør være håndterbar for selskapene innenfor gjeldende regelverk og med de rammer som er fastsatt i Finanstilsynets brev av 8. mars 2013. Selskapene står imidlertid overfor en utfordrende situasjon med et vedvarende lavt rentenivå fremover. Finanstilsynet anser at det er behov for å se på tiltak som kan styrke selskapenes evne til å forvalte pensjonsmidlene mer langsiktig, uten at dette medfører vesentlige endringer i den skisserte løsningen for oppreservering av opptjente rettigheter før lovens ikrafttredelse.

Banklovkommisjonens forslag til overgangsregler i kapittel 7 vil gjelde mange år etter at selskapene er fullt oppreservert til ny tariff, men i en situasjon der selskapene kanskje har små buffere for å dekke manglende avkastning. Med et vedvarende lavt rentenivå kan selskapene relativt ofte komme i en situasjon der avkastningen er lavere enn beregningsrenten og slik at pensjonsbeholdningen er lavere enn avsetningskravet. Bestemmelsene synes å åpne for at selskapene på medlemsnivå (for den enkelte pensjonsbeholdning) kan være underreservert "til enhver tid". Det er imidlertid uklart hvordan Banklovkommisjonen ser for seg å forskriftsregulere regler for opptrappingsplaner som håndterer dette. Det antas videre at det administrativt vil være et omfattende arbeid å godkjenne opptrappingsplaner på medlemsnivå.

Det vises til de innledende kommentarer om skillet mellom reguleringen av kundens premiereserve (pensjonsbeholdning) og kravet til selskapets avsetninger. Sistnevnte bør reguleres av forsikringsvirksomhetsloven. Førstnevnte bør reguleres av ny tjenestepensjonslov.

Formålet med forslaget til opptrappingsplaner i § 7-8 er å gi selskapene mer fleksibilitet i situasjoner der dødelighetsgrunnlaget eller avkastningen er for svak. Ved å frikoble kravet til avsetninger og kravet til størrelsen på kundens pensjonsbeholdning, kan en unngå å operere med opptrappingsplaner på medlemsnivå. Sikkerheten for at selskapet har nok midler til å betale ut pensjon etter avtalene de har inngått, ivaretas gjennom krav til avsetninger på selskapsnivå.

Kundens pensjonsbeholdning har betydning for flytteverdier (som ikke berøres her) og tildeling av avkastning. Pensjonsbeholdningen består av innbetalte premier, akkumulert avkastning og tilført dødelighetsarv som foreslått i Banklovkommisjonens forslag til ny § 7-8 (2). For å nå et nivå som er tilstrekkelig til å finansiere opptjent ytelse, må pensjonsbeholdningen årlig øke med beregningsrenten og den dødelighetsarven som er antatt i premieberegningsgrunnlaget. I år der avkastningen og eventuelt dødelighetsarven er høyere enn forutsatt, bygges en buffer. I år der avkastningen er svakere reduseres bufferen. Banklovkommisjonen foreslår at dersom pensjonsbeholdningen blir lavere enn det minstenivået som følger av beregningsgrunnlaget (dvs. at bufferen er negativ), så skal det utarbeides en opptrappingsplan som skal godkjennes av

departementet, jf. forslaget til ny § 7-8 (4). Etter Finanstilsynets vurdering vil det være mer hensiktsmessig å erstatte forslaget til opptrappingsplaner i § 7-8 (4) med en ordning der pensjonsbeholdningen i tilfeller den er "underreservert", må tilføres midler fra selskapskapitalen, men slik at disse midlene kan reverseres dersom pensjonsbeholdningen blir stor nok. Det vises til forslag til lovbestemmelse i vedlegg 2. Selskapene må uansett oppfylle krav til avsetninger etter forsikringsvirksomhetsloven

Utforming av flyttereglene vil avgjøre hvordan lån av egenkapital konkret bør gjennomføres. Finanstilsynet drøfter ikke dette nå, men vil komme tilbake til spørsmålet når flyttereglene skal vurderes.

Om tilleggsavsetninger som en del av pensjonsbeholdningen

Banklovkommisjonen foreslår at dagens premiereserve og tilleggsavsetninger inngår i en ny pensjonsbeholdning. Kursreguleringsfondet videreføres utenfor pensjonsbeholdningen. Oppnådd avkastning etter tilførsel til kursreguleringsfond samt faktisk dødelighetsarv, tilføres pensjonsbeholdningen årlig.

Finanstilsynet har tidligere foreslått å slå sammen de ulike overskuddsfondene og utvide anvendelsesområdet, jf. brev av 8. mars 2011. Etter Finanstilsynets vurdering, bør kundens andel av kursreguleringsfondet og risikoutjevningsfondet også inkluderes i pensjonsbeholdningen. Dette vil gi et enklere og mer oversiktlig rammeverk samt et ryddig grunnlag for å håndtere underreservering. Det kan hevdes at tilleggsavsetninger, kursreguleringsfond og risikoutjevningsfond er overskuddsfond som gir kunden grunnlag for å forvente en ytelse utover det som er garantert og at man derfor ikke bør la disse fondene inngå i pensjonsbeholdningen som danner grunnlaget for den garanterte ytelsen. Etter Finanstilsynets vurdering er det imidlertid ikke hensiktsmessig å operere med flere ulike "overskuddsfond" i en situasjon der selskapene er betydelig underreservert.

Tilleggsavsetninger er i dag fordelt på den enkelte kontrakt (ikke på medlemsnivå) og kan bare benyttes til å dekke manglende avkastning mellom 0 prosent og garantert rente, mens kursreguleringsfond er ufordelt bufferfond. En oppløsning av kursreguleringsfondet vil medføre at selskapene mister en ufordelt buffer som delvis kan holdes tilbake når en kunde flytter. På den annen side kan selskapene med forslaget bruke tilleggsavsetninger til å dekke oppreserveringen, og muligheten for og plikten til å bygge buffere fremover utvides.

Det er Finanstilsynets vurdering at rammene for oppreservering som meddelt i brev av 8. mars 2013 bør ligge fast, selv om regelverket endres. Finansieringsansvaret for den betydelige underreserveringen bør deles mellom kunde og eier slik det er lagt opp til i brevet fra Finanstilsynet. Det innebærer at egenkapitalens bidrag til oppreserveringen (20 prosent av oppreserveringsbehovet) inngår som en endelig tildeling til kundens pensjonsbeholdning.

Ved å legge tilleggsavsetninger og kursreguleringsfond inn i pensjonsbeholdningen, vil selskapene kunne være oppreservert på et tidligere tidspunkt enn etter de fem årene som er lagt til grunn i brev av 8. mars 2013 som maksimal ramme for oppreserveringen. For det tilfellet at avkastningen blir

slik at selskapene likevel ikke kommer i mål innenfor en femårsperiode, vil selskapene kunne få utvidet mulighet til å styrke pensjonsbeholdningen. Det forutsettes imidlertid at selskapene innen fem år er fullt reservert når det gjelder kravet til tekniske avsetninger (eventuelt tidligere dersom kravet til selskapets avsetninger endres som følge av Solvens II eller andre vurderinger). Bruk av tilleggsavsetninger og kursreguleringsfond til oppreservering, innebærer at det vil være små/ingen buffere mot svak avkastning de påfølgende årene inntil nye buffere er bygget opp. En løsning med mulighet for lån fra egenkapitalen som foreslått over, vil imidlertid bety at eventuell manglende avkastning i forhold til beregningsrenten har mindre konsekvenser for selskapskapitalen. Dette bør også reflekteres i prisen på rentegarantien.

Beregningrente for tidligere pensjonsopptjening

I henhold til lovutkastet § 7-8 skal midler knyttet til tidligere opptjent pensjon basert på tidligere regelverk utgjøre en egen pensjonsbeholdning. Oppnådd avkastning av midlene i pensjonsbeholdningen og dødelighetsarv skal tilføres beholdningen. Pensjonsinnretningen kan kreve kostnads- og risikopremier.

I allmennmerknadene avsnitt 10.1 konstaterer lovutvalget at foretakets ansvar for gammel opptjening og den separate pensjonsbeholdningen som skal knyttes til disse midlene, vil være begrenset til å betale kostnader og risikopremier. Det nevnes særskilt at vederlaget for avkastningsrisiko forutsettes beregnet ut fra at denne risikoen er basert på en nullgaranti og ikke på beregningsrenten. Om nullgarantien uttales følgende i tilknytning til lovutkastet § 7-8 annet ledd:

Banklovkommisjonen er kommet til at det i lovutkastet § 7-8 annet ledd bør henvises til nullgarantien i lovutkastet § 5-1 annet ledd for å markere at senere negativt avkastningsresultat ikke reduserer retten til opptjent pensjon. Dette selv om en reell nullgaranti av opptjent årlig pensjonsytelse allerede følger av lovutkastet § 7-3 om opptjent pensjon og av garantien i foretakspensjonsloven § 2-3 annet ledd. En slik henvisning markerer at pensjonsinnretningen i forhold til medlemmene – uavhengig av risiko for negativt avkastningsresultat og beregningsrente – ikke vil ha risikoen for hvilket avkastningsnivå som blir oppnådd i framtiden.

Lovutkastet § 7-8 tredje ledd angir at kravet til avsetning til premiereserve for gammel opptjening minst skal tilsvare kapitalverdien av framtidige pensjonsforpliktelser beregnet etter beregningsrenten i beregningsgrunnlaget til enhver tid og det dødelighetsgrunnlag som gjelder til enhver tid.

Finanstilsynet vil peke på at det uavhengig av hvilken årlig garanti som er fastsatt for pensjonsbeholdningen, må oppnås en avkastning frem til pensjoneringstidspunktet tilsvarende kontraktens beregningsrente (som gjelder både i opptjeningsperioden og utbetalingsperioden) og en dødelighetsarv i samsvar med det benyttede dødelighetsgrunnlaget for å unngå å belaste egenkapitalen. Av motivene til lovutkastet kan det imidlertid se ut til at selskapet bare skal kunne ta seg betalt for en 0-garanti. Finanstilsynet reiser spørsmål ved om dette er i samsvar med forsikringsvirksomhetsloven § 9-3 femte ledd bokstav a) om at selskapets premier skal stå i rimelig forhold til den risiko som overtas. Det antas uansett at det er behov for en klargjøring av motivene på dette punkt.

Nærmere om fripoliser

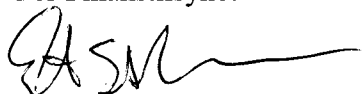
Lovutvalget foreslår at overskuddsdeling på fripoliser skal opphøre, og erstattes med nye regler i henhold til den nye pensjonslovgivningen. Disse reglene synes så vidt vi forstår ikke å gi anledning til å

bygge opp bufferkapital i utbetalingsperioden, jf. lovutkastet § 4-20. Finanstilsynet er i tvil om hvordan de foreslåtte reglene er ment å virke på dette punkt, og ber om at dette klargjøres.

Finanstilsynet legger til grunn at opphør av overskuddsdeling erstattes av at pensjonsinnretningen gis rett til årlig vederlag for avkastningsrisiko. Hvorvidt lovutkastet åpner for dette er imidlertid uklart både når det gjelder fripoliser som skal konverteres til pensjonsbevis etter § 7-10 og pensjonsbevis som utstedes etter § 7-9. Henvisningene til kapittel 6 i § 7-9 første ledd og § 7-10 annet ledd taler for at pensjonsinnretningen har rett til å trekke årlig vederlag for avkastningsrisiko i samsvar med § 6-8 fjerde ledd. Vederlag for avkastningsrisiko er imidlertid ikke nevnt i lovutkastet § 7-10 fjerde ledd, jf. § 7-9 annet ledd og § 7-8 femte ledd. Utredningen omtaler heller ikke pensjonsinnretningens rettigheter på dette sentrale punkt. Finanstilsynet anser at det bør presiseres i lovteksten eller i særmerknadene at pensjonsinnretningen kan kreve vederlag for avkastningsrisiko. Det bør også presiseres hvorvidt vederlaget skal beregnes ut fra at risikoen er basert på en nullgaranti eller beregningsrenten (jf. punktet ovenfor).

Lovutvalgets forslag kan forstås dithen at ved utstedelse av nye pensjonsbevis etter at loven trer i kraft (jf. § 7-9) og konvertering til investeringsvalg (jf. § 7-10 femte ledd nr. 2), er selskapene ikke pliktig å styrke pensjonsbeholdningen med eventuelle manglende avsetninger i henhold til gjeldende forsikringstekniske beregningsgrunnlag. § 7-9 annet ledd er imidlertid noe uklar på dette punktet og bør presiseres. § 7-10 femte ledd avviker fra forslaget i NOU 2012: 3 som legger til grunn at de forsikringsmessige risikoforhold knyttet til biometrisk risiko videreføres, og bygger på en forutsetning om at de rettigheter som gjelder disse risikoforhold er fullt betalte rettigheter (NOU 2012: 3 avsnitt 5.1.1). Finanstilsynet vil påpeke at en bør unngå en situasjon der dette reguleres ulikt i perioden før og etter ikrafttreddelsen av ny tjenestepensjonslov. Dette vil uansett stille betydelige krav til informasjon til innehaveren av pensjonsbevis (lovutkastet § 6-10 femte ledd).

For Finanstilsynet



Emil Steffensen

direktør finans- og forsikringstilsyn



Runa Kristiane Sæther

seksjonssjef

2 vedlegg