



Konkurransetilsynet
Norwegian Competition Authority

Finansdepartementet
Erling G. Rikheim
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

FINANSDEPARTEMENTET

05. MAI 2006

Saksnr.

0611856-19

Arkivnr.

Deres ref.: 06/1856
FM KSJ

Vår ref.: 2006/546 - 4
MAB ASNY 543.0

Saksbeh.: Astrid Nyberget

Dato: 4. mai 2006

■ Høring - utkast til forskrifter til ny forsikringslov mv

Konkurransetilsynet viser til Finansdepartementets brev av 3. april 2006, hvor forskrifter til lov av 10. juni 2005 nr. 44 om forsikringsselskaper, pensjonsforetak og deres virksomhet (forsikringsloven) sendes på høring.

Konkurransetilsynet vil i denne høringsuttalelsen kommentere reglene om ikrafttredelse av forsikringsloven, regelen i forskrift til forsikringsloven § 1-6 om skadeforsikringsselskapers virksomhet og reglene om administrasjonskostnader i innskuddspensjonsordninger etter lov om obligatorisk tjenestepensjon.

Ikrafttredelse og overgangsregler for forsikringsloven

Utkast til forskrift om ikrafttreden og overgangsregler til forsikringsloven § 1 fastsetter at forsikringsloven settes i kraft 1. juli 2006.

Det fremgår av høringsnotatet kapittel 1 at for pensjonskasser og livsforsikringsselskaper vil det være behov for en overgangsperiode før de nye virksomhetsreglene i hhv. kapittel 7 og 9 gjøres gjeldende. Departementet foreslår derfor at overgangsperioden forlenges slik at overgangen til nye virksomhetsregler skal skje 1. januar 2008. Det fremgår videre at overgangsreglene etter departementets vurdering bør utformes slik at det på et fastsatt tidspunkt skjer en samlet overgang fra gjeldende til ny lovgivning med virkning for samtlige livsforsikringsselskaper og pensjonskasser, både eksisterende institusjoner og institusjoner som får konsesjon og starter sin virksomhet 1. juli 2006 eller senere. Det uttales at det ikke kan utelukkes at enkelte livsforsikringsselskaper eller pensjonskasser av praktiske grunner kan ha vanskelig for å overholde fristen 1. januar 2008 for tilpasning til den nye lovgivningen. For slike tilfelle bør det være adgang for vedkommende institusjon å gi Kredittilsynet melding om at virksomheten også i 2008 vil bli drevet i samsvar med gjeldende lovgivning. Dette fremgår av forskriften § 2 annet ledd.

Konkurransetilsynets merknader

Som det fremgår av høringsnotatet må spørsmålet om ikrafttredelse av forsikringsloven ses i sammenheng med innføringen av obligatorisk tjenestepensjon som skal ha virkning senest fra 1. juli 2006. Innføringen av obligatorisk tjenestepensjon vil medføre vesentlige endringer i livsforsikrings- og pensjonsmarkedet av stor betydning både for eksisterende og nye grupper pensjonsleverandører og for deres innbyrdes konkurranse under de nye markedsforhold. Det forventes at størstedelen av nyttegningen av pensjonsordninger etter lov om obligatorisk tjenestepensjon vil komme i form av innskuddspensjonsordninger. Det er derfor av stor betydning å sikre konkurranse blant aktørene i markedet for innskuddsbaserte ordninger.

Forsikringsloven åpner for opprettelse av innskuddspensjonsforetak som kan drive virksomhet basert på kollektiv innskuddspensjon uten forsikringselement. Disse foretakene kan ikke opprettes før forsikringsloven trer i kraft. På denne bakgrunn vil Konkurransetilsynet understreke viktigheten av at forsikringsloven med tilhørende overgangsregler settes i kraft 1. juli 2006.

Som nevnt foreslås det at det fra 1. januar 2008 skjer en *samlet overgang* fra gjeldende til ny lovgivning med virkning for samtlige livsforsikringsselskaper og pensjonskasser, både eksisterende institusjoner og institusjoner som får konsesjon og starter sin virksomhet 1. juli 2006 eller senere. Den samlede overgangen innebærer at nye livsforsikringsselskaper og pensjonskasser som ønsker å etablere seg i perioden frem til de nye virksomhetsreglene trer i kraft først må drive etter de gjeldende virksomhetsreglene, for så å måtte innrette virksomheten etter nytt regelverk. Dette vil kunne innebære en konkurranseulempe for nye aktører. Konkurransetilsynet er derfor av den oppfatning at overgangsperioden for livsforsikringsselskaper og pensjonskasser ikke bør gjøres lenge enn nødvendig. Det bør eventuelt vurderes å gi institusjoner som etablerer seg i overgangsperioden adgang til å drive etter nytt regelverk fra oppstart.

Skadeforsikringsselskapers virksomhet

Utkastet til forskrift til forsikringsloven § 1-6 fastsetter at

”Skadeforsikringsselskaper som har tillatelse etter forsikringsvirksomhetsloven § 1-2 tredje ledd til å overta livsforsikringer, også kan overta forsikringer knyttet til uførerisiko hvor det er avtalt at det i en periode på fire år etter forsikringstilfellet skal utbetales årlig innskuddsfritak/ premiefritak og i tilfelle uførestønad i samsvar med uføregraden, med tillegg av utbetaling av et engangsbeløp i samsvar med uføregraden ved utløpet av fireårsperioden.

Engangsbeløpet skal benyttes til dekning av engangspremie etter avtale med livsforsikringsselskap eller pensjonskasse som gir rett til årlige uføreytelser inntil nådd pensjonsalder.”

Konkurransetilsynets merknader

Livsforsikringsselskapene kan tilby uføredekninger med løpende ytelser. Konkurransetilsynet har tidligere uttalt seg om skadeforsikringsselskapenes adgang til å tilby risikodekninger med engangsutbetaling. I høringsuttalelsen til NOU 2004:1 – modernisert folketrygd av 6. mai 2004 uttalte tilsynet:

”Videre kommer det frem¹ at kundene synes å foretrekke risikoprodukter med årlig utbetaling i skadetilfellet som bare livselskaper kan tilby, ikke risikoprodukter med engangsutbetaling som både skade- og livselskaper tilbyr.”

Etter lov om obligatorisk tjenstepensjon skal pensjonsordningene i tillegg til alderspensjon også omfatte en ordning for forsikring av innskuddsfritak/premiefritak ved uførhet. Pensjonsinnretninger som ikke selv kan overta slike forsikringer, vil måtte tegne særskilt forsikring i livsforsikringsselskap eller i skadeforsikringsselskap med tillatelse til å overta ettårige personrisikoforsikringer.

I høringsuttalelsen til NOU 2005:15 - Obligatorisk tjenstepensjon av 21. juli 2005 påpekte Konkurransetilsynet følgende:

”Konkurransetilsynet vil videre påpeke at det forhold at innskuddsfritak ved uførhet kan struktureres slik at det også kan tilbys av skadeforsikringsselskap som et ettårig risikoprodukt med engangsutbetaling ved inntreden av uførhet til pensjonsinnretningen hvor pensjonsordningen er etablert, ikke representerer et fullgodt substitutt for livselskapenes risikodekning.”

¹ ved kontakt med fondsforvaltningsselskaper, uavhengige aktuarer og forsikringsmeglere

Konkurransetilsynet er av den oppfatning at en regel som åpner for at skadeforsikringsselskapene kan tilby uførerisiko hvor det utbetales årlig innskuddsfritak/ premiefritak i en periode på fire år etter forsikringstilfellet, med tillegg av utbetaling av et engangsbeløp i samsvar med uføregraden ved utløpet av fireårsperioden, vil kunne bidra til økt konkurranse i markedet. På denne bakgrunn støtter Konkurransetilsynet forslaget i § 1-6 i forskrift til forsikringsloven. Konkurransetilsynet vil påpeke at det bør vurderes å åpne for at skadeforsikringsselskapene gis anledning til å utbetale årlig innskuddsfritak/ premiefritak utover en fireårsperiode.

Administrasjonskostnader i innskuddspensjonsordninger etter lov om obligatorisk tjenestepensjon

Det fremgår av høringsnotatet kapittel 4 at minstekravene for pensjonsordninger med innskuddspensjon i lov om obligatorisk tjenestepensjon må antas å føre til en høy grad av standardisering av disse pensjonsproduktene. Konkurranse om kundene kan innby til ulik praktisering av de minstekrav til pensjonsordningene som lov om obligatorisk tjenestepensjon fastsetter, og derved føre til uønsket "regelverkskonkurranse" mellom pensjonsleverandørene. Et eksempel på dette er de ulike tolkninger som er fremkommet i forhold til lov om obligatorisk tjenestepensjon § 4 tredje ledd om hvordan kostnadene ved administrasjon av pensjonsordningen, herunder forvaltningen av pensjonskapitalen, kan eller skal fordeles mellom arbeidsgivere og arbeidstakere når pensjonskapitalen forvaltes i særskilt investeringsportefølje med kollektivt eller individuelt investeringsvalg. I høringsnotatet uttrykker Finansdepartementet at det er behov for forskriftsfastsatte regler for alle tilbydere av innskuddspensjon for å motvirke ulik tolkningspraksis.

I forskriften gis det regler som utfyller og presiserer arbeidsgiverens kostnadsansvar (også i de tilfeller hvor det fastsettes en innskuddsplan med årlige innskudd som overstiger minstekravet), krav om utarbeidelse og bruk av pristariffer som skiller mellom administrative tjenester, forvaltningstjenester og innskuddsfritak ved uførhet, avgrensning av hva som skal regnes som godtgjørelse til underleverandør som benyttes ved kapitalforvaltningen og overgangsregler for eksisterende innskuddsordninger med høyere innskuddsnivå osv. (jf. §§ 5-7 og § 11).

Konkurransetilsynets merknader

Det fremgår av lov om obligatorisk tjenestepensjon § 4 tredje ledd at:

"Kostnadene ved administrasjon av pensjonsordningen skal dekkes av foretaket i tillegg til innskuddet etter første ledd. Kostnader ved endring av investeringsportefølje etter innskuddspensjonsloven § 3-3 første ledd skal dekkes av kontohaveren."

Det fremgår av forarbeidene til loven² at administrasjonskostnadene omfatter kostnader ved forvaltningen av pensjonskapitalen. Regelen er gitt for at minimumsinnskuddet på 2 prosent ikke skal reduseres.

For innskuddspensjonsordninger er det vanlig at kostnadene ved administrasjon av pensjonsordningen blir avregnet i årlige innskudd eller helt eller delvis avregnet i årlig avkastning på pensjonskapitalen.

En regel som krever at forvaltningshonoraret skilles ut for at dette særskilt skal kunne belastes arbeidsgiver vil kunne by på praktiske og tekniske vanskeligheter, slik at regelen vil virke kostnadsdrivende for pensjonsleverandørene. Det kan også synes som om regelen vil kunne favorisere livsforsikringsselskapene som driver egen kapitalforvaltning. Det fremgår av Konkurransetilsynets høringsuttalelse til NOU 2004:1 – modernisert folketrygd at markedet for kollektive, ytelsesbaserte pensjonsordninger til private bedrifter er statisk og preget av lav kundemobilitet. Det er grunn til å anta at kundemobiliteten i innskuddspensjonsmarkedet vil kunne bli tilsvarende lav. Det vil derfor være av stor betydning at alle aktører har tilgang til markedet fra 1. juli 2006. På denne bakgrunn vil departementets utfylling og presisering av reglen i lov om obligatorisk tjenestepensjon kunne virke uheldig for konkurransen i markedet for innskuddspensjon.

² Jf. NOU 2005: 15 obligatorisk tjenestepensjon s. 146

En annen mulig konsekvens av regelen om at arbeidsgiver skal dekke administrasjonskostnadene er at arbeidsgiver som regel vil ha incentiver til å velge den billigst mulige forvaltningsløsningen, mens arbeidstakere med lang tid igjen til pensjonstid kan ha interesse av å velge et mer kostbart forvaltningsalternativ med høyere forventet avkastning. Ved slike motstridende interesser kan resultatet bli at pensjonsmidlene ikke forvaltes på en langsiktig optimal måte, dersom arbeidsgiver også skal dekke forvaltningskostnadene. Arbeidsgiver vil i en slik situasjon ha sterke incentiver til å velge for eksempel bankinnskudd som investeringsalternativ. Arbeidstager kan på den annen side ha interesse av å sette vesentlige deler av pensjonskapitalen i aksjefond, som gir høyere forventet avkastning men også høyere tegnings- og forvaltningskostnader. En eventuell ineffektiv forvaltning av disse midlene vil etter Konkurransetilsynets oppfatning kunne innebære betydelige samfunnsøkonomiske kostnader.

Som nevnt er det ved lov om obligatorisk tjenstepensjon vedtatt at arbeidsgiver skal dekke administrasjonskostnadene, inkludert forvaltningskostnader. Dette stenger for at kostnadene forbundet med forvaltningen blir dekket ved fradrag i innskudd i avkastningen slik det gjøres for innskuddspensjonsprodukter i dag. Kredittilsynet har på denne bakgrunn kommet med et tolkningsforslag i brev til Finansdepartementet av 28. februar 2006. Følgende siteres:

"Forslaget er videre utformet slik at kostnadsaspektet ikke skal være styrende for arbeidsgivers valg av forvaltningsregime. For å oppnå disse, helt avgjørende målene, må kostnadene beregnes sjablongmessig og uten å se hen til hvilke forvaltningsalternativer som velges. Samtidig må kostnadene beregnes i forhold til den kapital som til enhver tid er til forvaltning. Et påslag i forhold til innskudd vil således neppe gi noe reell kostnadsdekning for en pensjon med mangeårig innbetaling. Kredittilsynet foreslår på denne bakgrunn at kostnader til forvaltning av pensjonskapitalen fastsettes som en prosentsats av gjennomsnittlig beløp til forvaltning gjennom et år. (Forvaltningskapital ved inngangen av året + forvaltningskapital ved utgangen av året delt på to). Prosentsatsen må, for å motvirke at arbeidsgiver velger løsninger som er i strid med arbeidstagers interesse ut fra ønske om å spare kostnader, være lik uansett hvilket forvaltningsregime som velges. Den må med andre ord være lik enten man velger bankinnskudd eller aksjefond og dekke alle kostnader ved forvaltningen (tegningskostnader, løpende forvaltningshonorar m.v.) Fastsettelse av en slik prosentsats vil selvfølgelig ikke gi eksakt kostnadsdekning for noen. En realistisk fastsatt prosentsats fastsatt ut fra gjennomsnittlige kostnader i en fornuftig sammensatt pensjonsportefølje vil imidlertid innebære at formålet om at pensjonskapitalen ikke skal spises opp av gebyrer ivaretas samtidig som arbeidsager ikke risikerer å gå glipp av ønsket verdiutvikling på pensjonskapitalen. Løsningen er dessuten enkel og vil således heller ikke virke kostnadsdrivende i seg selv."

Konkurransetilsynet støtter i utgangspunktet Kredittilsynets forslag, da dette etter Konkurransetilsynets oppfatning vil kunne føre til økt konkurranse i innskuddspensjonsmarkedet. Videre vil det kunne bidra til at pensjonskapitalen forvaltes mer optimalt, noe som vil være samfunnsøkonomisk gunstig.

Slik Konkurransetilsynet oppfatter det, innebærer forslaget at arbeidstakerne fortsatt ikke skal dekke kostnadene ved sine investeringsvalg, og at arbeidsgiverne vil få mindre innvirkning på forvaltningskostnadene. Det bør vurderes hvorvidt dette forholdet kan få som effekt at forvaltningskostnadene vil øke. En slik mulig negativ kostnadseffekt bør i så fall veies opp mot den positive effekten av mer optimal forvaltning. Problemstillingen oppstår som en følge av lovens regel om at arbeidsgiver skal dekke forvaltningskostnadene. Dette skaper en interessekonflikt mellom den som nyter godt av et produkt (arbeidstaker) og den som skal betale for dette (arbeidsgiver).

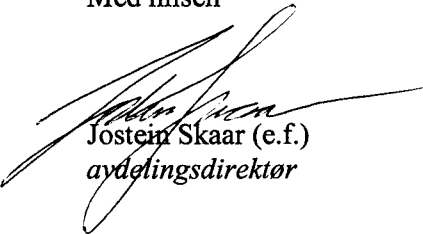
Som nevnt er det vanlig at kostnadene ved administrasjon av pensjonsordningen blir avregnet i årlige innskudd eller helt eller delvis avregnet i årlig avkastning i pensjonskapitalen. For eksisterende innskuddspensjonsordninger vil de regler som foreslås i utkastet § 7 første og tredje ledd, kunne fremtvinge endringer i regelverk og avtaler for slike pensjonsordninger som ikke er

påkrevd for å oppfylle de lovfastsatte minstekrav. I forskriftsutkastet § 11 foreslås det derfor en overgangsperiode inntil 2010 for eksisterende pensjonsordninger som klart oppfyller lovens minstekrav.

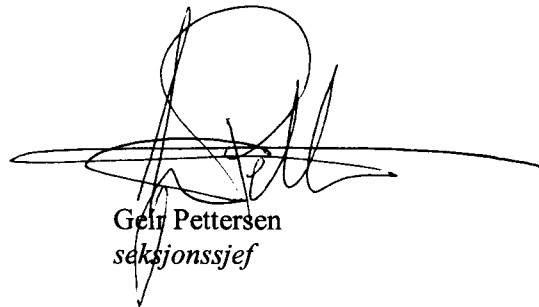
Overgangsreglen innebærer at arbeidsgiver ikke belastes forvaltningskostnadene for de eksisterende innskuddspensjonskontrakter inntil 2010. Konkurransetilsynet forstår bestemmelsen slik at regelen også vil gjelde for disse avtalene ved skifte av pensjonsleverandør. Forutsatt at dette ikke er tilfellet, vil arbeidsgiver ikke ha insentiv til å flytte kontraktene i denne perioden da dette vil innebære en økt kostnad for arbeidsgiver. I tilfellet vil dette kunne utgjøre et konkurransefortrinn for de pensjonsleverandørene som har inngått disse avtalene.

Konkurransetilsynet har ingen øvrige merknader.

Med hilsen



Jostein Skaar (e.f.)
avdelingsdirektør



Geir Pettersen
seksjonssjef

| Kopi: Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Postboks 8004 Dep, 0030 Oslo