



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Prop. 11 L

(2012–2013)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i finanstilsynsloven,
banksikringsloven og
foretakspensjonsloven

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	4	Endringer i foretakspensjonsloven om fripoliser	31
			4.1	Bakgrunn	31
2	Endringer i finanstilsynsloven om Finanstilsynets forbrukeransvar	7	4.2	Høringen	32
2.1	Gjeldende rett og bakgrunnen for lovforslaget	7	4.3	Fripoliser med investeringsvalg ...	34
2.2	Høringsutkastet	8	4.3.1	Gjeldende rett	34
2.3	Høringsinstansenes syn	9	4.3.2	Adgang til å velge fripolise med investeringsvalg	34
2.4	Departementets vurdering	10	4.3.3	Informasjons- og rådgivningsplikt	35
3	Endringer i banksikringsloven om innbetaling av avgift til Bankenes sikringsfond og utbetalingsfrist i innskuddsgarantiordningen	13	4.3.4	Hvilke midler skal omfattes av investeringsvalget?	37
3.1	Bakgrunn og avgrensninger	13	4.3.5	Forvaltning i utbetalingsperioden	38
3.1.1	Revisjon av banksikringsloven	13	4.4	Minstegrensen for når det skal utstedes fripolise	39
3.1.2	Endringer i EU-retten	14	4.4.1	Gjeldende rett	39
3.1.3	Spørsmål om avgift og utbetalingsfrist behandles nå	15	4.4.2	Banklovkomisjonens utkast	39
3.2	Avgift til Bankenes sikringsfond ..	16	4.4.3	Høringsinstansenes syn	40
3.2.1	Gjeldende rett og bakgrunnen for lovforslaget	16	4.4.4	Departementets vurdering	40
3.2.2	Høringsutkastet	17	4.5	Økt adgang til raskere utbetaling av små pensjonsbeløp	41
3.2.3	Høringsinstansenes syn	18	4.5.1	Gjeldende rett	41
3.2.4	Departementets vurdering	20	4.5.2	Banklovkomisjonens utkast	41
3.3	Utbetalingsfrist i innskuddsgarantiordningen	24	4.5.3	Høringsinstansenes syn	41
3.3.1	Gjeldende rett og bakgrunnen for lovforslaget	24	4.5.4	Departementets vurdering	42
3.3.2	Høringsutkastet	27	5	Økonomiske og administrative konsekvenser	43
3.3.3	Høringsinstansenes syn	28	5.1	Endringene i finanstilsynsloven	43
3.3.4	Departementets vurdering	30	5.2	Endringene i banksikringsloven ...	43
			5.3	Endringene i foretakspensjonsloven	43
			6	Merknader til de enkelte bestemmelser	45
				Forslag til lov om endringer i finanstilsynsloven, banksikringsloven og foretakspensjonsloven	49



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Prop. 11 L

(2012–2013)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i finanstilsynsloven, banksikringsloven og foretakspensjonsloven

*Tilråding fra Finansdepartementet 26. oktober 2012,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Finansdepartementet fremmer i denne proposisjonen forslag til endringer i lov 7. desember 1956 nr. 1 om tilsynet med finansinstitusjoner mv. (finanstilsynsloven), lov 6. desember 1996 nr. 75 om sikringsordninger for banker, forsikringsselskapenes garantiordninger og offentlig administrasjon m.v. av finansinstitusjoner (banksikringsloven) og lov 24. mars 2000 nr. 16 om foretakspensjon (foretakspensjonsloven).

Departementet foreslår at Finanstilsynets ansvar for å ivareta forbrukernes interesser og rettigheter i finansmarkedene uttrykkes eksplisitt i finanstilsynsloven. Lovpresiseringen kan bidra til å signalisere overfor finansmarkedene at å ivareta forbrukernes interesser og rettigheter er, og skal fortsatt være, en viktig oppgave for Finanstilsynet. Lovforslaget bygger på utkast til lovendring i departementets høringsbrev 27. mars 2012, basert på et initiativ fra finanskriseutvalget i NOU 2011: 1 *Bedre rustet mot finanskriser*.

Departementet foreslår å endre en bestemmelse i banksikringsloven om innbetaling av avgift til Bankenes sikringsfond. Forslaget inne-

bærer at medlemmer av Bankenes sikringsfond hvert år skal betale full avgift til sikringsfondet, uavhengig av fondets størrelse. Etter gjeldende rett må ikke medlemmene betale avgift til sikringsfondet når fondets ansvarlige kapital overstiger et visst minstekrav. Forslaget innebærer at sikringsfondet kan bli bedre i stand til å håndtere kriser i større enkeltbanker og problemer som rammer flere banker samtidig. Innbetaling av full avgift hvert år vil også sikre gjennomslag for risikodifferensieringen av sikringsfondsavgiften, slik at bankene som representerer høyest risiko for sikringsfondet, også betaler en høyere avgift. Lovforslaget bygger på utkast til lovendring i departementets høringsbrev 11. mai 2012. Det vises til omtale av saken i kapittel 3.3 i Meld. St. 24 (2011–2012) Finansmarknadsmeldinga 2011, og til merknadene fra Stortingets finanskomite i kapittel 3.2 i Innst. 360 S (2011–2012).

Departementet foreslår å redusere den frist Bankenes sikringsfond har til å utbetale garanterte innskudd. Lovforslaget innebærer at Bankenes sikringsfond skal dekke tap på garanterte inn-

skudd så snart som mulig og senest innen *én uke* etter at Finanstilsynet har kommet til at en medlemsinstitusjon verken er eller vil bli i stand til å tilbakebetale innskudd, eller det er truffet vedtak om å sette en medlemsinstitusjon under offentlig administrasjon. Etter gjeldende rett er den maksimale utbetalingsfristen tre måneder. En utbetalingstid på opptil tre måneder er ikke akseptabelt i dagens økonomi, med lite sparing i kontanter, utstrakt bruk av elektroniske betalingsmidler og tett sammenvevede finanssystem. Forlaget om å redusere utbetalingsfristen til én uke kan minske skadevirkningene for den enkelte innskyter av at en bank kommer i en situasjon hvor den ikke kan utbetale innskudd. Det kan således bidra til stabilitet i det finansielle systemet. Departementet foreslår også justeringer i banksikringslovens bestemmelser om forlenget utbetalingsfrist og oppdelt utbetaling for å tilpasse disse til en redusert utbetalingsfrist. Lovforslaget bygger på utkast til lovendring av 2. desember 2011 utarbeidet av Finanstilsynet og ble sendt på høring av departementet 16. desember 2011.

Departementet foreslår også enkelte endringer i foretakspensjonslovens regler om fripoliser. EU har under utarbeidelse et nytt soliditetsregelverk for forsikringsselskaper (Solvens II-regelverket). Det er ventet at pensjonsinnretningene ved overgang til dette regelverket vil få høyere kapitalkrav for den renterisikoen som er knyttet til fripo-

lisebestanden, men reglene er fortsatt under arbeid i EU. Formålet med forslaget til endringer i foretakspensjonsloven er å bidra til å lette pensjonsinnretningenes overgang til de nye kapitalkravene. Det foreslås å åpne for at fripoliseinnehavere kan velge investeringsvalg i stedet for alminnelig forvaltning med avkastningsgaranti for alderspensjonskapitalen knyttet til en fripolise. En overgang til investeringsvalg vil bl.a. føre til at den avkastningsgarantien som er knyttet til fripolisen, faller bort med mindre annet avtales. Faller rentegarantien bort, vil kapitalkravet for pensjonsinnretningen reduseres, og fripoliseinnehaveren vil ikke lenger ha rett til en fastsatt pensjonsytelse ved uttak av pensjon. Isteden vil pensjonsytelsen bli beregnet ut fra størrelsen på investeringsporteføljen som er knyttet til fripolisen. Fripoliseinnehaveren vil bære risikoen for at verdien av investeringsporteføljen blir redusert, men vil samtidig få mulighet til å bestemme hvordan verdiene skal forvaltes, og all avkastning av investeringsporteføljen skal tilordnes fripolisekontoen. Det foreslås regler om informasjons- og rådgivningsplikt for pensjonsinnretningen før det kan inngås avtale om investeringsvalg. Det foreslås videre å åpne for raskere utbetaling av små pensjonsbeløp. Forslagene bygger på Banklovkommisjonens utredning NOU 2012: 3 *Fripoliser og kapitalkrav*, som ble avgitt til Finansdepartementet 17. januar 2012. Det vises til kapittel 4 i proposisjonen.

2 Endringer i finanstilsynsloven om Finanstilsynets forbrukeransvar

2.1 Gjeldende rett og bakgrunnen for lovforslaget

Formålet med Finanstilsynets virksomhet framgår av lov 7. desember 1956 nr. 1 om tilsynet med finansinstitusjoner mv. (finanstilsynsloven). Finanstilsynsloven § 3 første ledd lyder:

«Tilsynet skal se til at de institusjoner det har tilsyn med, virker på hensiktsmessig og betryggende måte i samsvar med lov og bestemmelser gitt i medhold av lov samt med den hensikt som ligger til grunn for institusjonens opprettelse, dens formål og vedtekter.»

Stortinget ble gitt en samlet redegjørelse om de statlige tilsynene i St.meld. nr. 17 (2002–2003). Kredittilsynets (nå Finanstilsynet) vektlegging av *brukerhensyn* ble i meldingen beskrevet slik:

«Gjennom tilsyn med foretak og markeder skal Kredittilsynet [nå Finanstilsynet] bidra til finansiell stabilitet og ordnede markedsforhold og til at brukerne kan ha tillit til at finansielle avtaler og tjenester blir fulgt opp etter sin hensikt. (...)

Markeder og markeds plasser må ha tilstrekkelig åpenhet og gjennomsiktighet, og markedsaktørene må utvise god atferd. Reguleringen må ivareta brukerhensyn, blant annet forbrukerhensyn.

Kredittilsynet skal bidra til at interessene til brukerne av finansielle tjenester ivaretas gjennom sitt arbeid overfor foretak, markeder og markeds plasser. Det er under dette et viktig hensyn at brukerne, i første rekke fra foretakene selv, får korrekt informasjon om foretakene, deres produkter og risiko.»

Kredittilsynets vektlegging av brukerhensyn ble ikke omtalt av familie-, kultur- og administrasjonskomiteen i innstillingen om stortingsmeldingen, jf. Innst. S. nr. 222 (2002–2003).

Finansdepartementet har i brev til Finanstilsynet 30. juli 2010 (generelt) presisert at det er viktig at Finanstilsynet på en god måte ivaretar forbrukerhensyn, og passer nøye på at lover og regler overholdes, og raskt og effektivt håndterer brudd på lover og regler, slik at disse til enhver tid følges. For øvrig viste departementet i brevet også til at økt kompleksitet i finansmarkedet, og med de stadig nye produktløsninger som markedsføres, tilsier at Finanstilsynet prioriterer forbrukerrelaterte spørsmål og påser at foretakene gir relevant og forståelig informasjon om de ulike finansproduktene. Finanstilsynet har etter dette et klart ansvar for å ivareta forbrukernes interesser og rettigheter i finansmarkedene, selv om dette ikke nevnes spesielt i finanstilsynsloven. Finanstilsynet skal se til at tilsynsobjektene (generelt) etterlever både lover og forskrifter som er gitt for å sikre deres soliditet, slik at de kan overholde økonomiske forpliktelser overfor sine kunder og en rekke andre lov- og forskriftsbestemmelser som helt eller delvis særskilt er gitt for å beskytte forbrukernes interesser og rettigheter i finansmarkedene.

Finanstilsynets ansvar for å ivareta forbrukernes interesser og rettigheter i finansmarkedene er fremhevet av Stortinget når det har behandlet Finanstilsynets årlige budsjetter og av Finansdepartementet i de årlige tildelingsbrevene til Finanstilsynet.

Finanskriseutvalget vurderte i NOU 2011: 1 *Bedre rustet mot finanskriser* hvordan tilsynet med forbrukeres interesser og rettigheter i finansmarkedet bør organiseres. Flertallet i utvalget tilrådte at ansvaret for dette fortsatt burde ligge i Finanstilsynet. Finanskriseutvalget kom også til at det «er mye som taler for at forbrukerne er avhengig av en tett tilsynsmessig oppfølging av produkter og tjenester som tilbys i finansmarkedene» og utvalget tilrådte bl.a. følgende:

«norske tilsynsmyndigheter [bør få] et tydeligere lovfestet ansvar for å ivareta forbrukernes interesser og rettigheter i finansmarkedene.»

Finansdepartementet sendte NOU 2011: 1 på høring 2. februar 2011 og uttalte i høringsbrevet bl.a. at departementet tok sikte på å utarbeide forslag til endringer i finanstilsynsloven i tråd med utvalgets tilrådning. På denne bakgrunn ba departementet Finanstilsynet om å utarbeide et utkast til lovendring. I sitt svar 23. november 2011 til departementet ga Finanstilsynet uttrykk for at tilsynet prinsipalt mener at en eventuell endring i finanstilsynsloven bør avvende en bredere gjennomgang av finanstilsynsloven. Subsidiært mente Finanstilsynet at dersom tilsynets ansvar for å ivareta forbrukernes interesser og rettigheter skal komme uttrykkelig fram i finanstilsynsloven, bør også Finanstilsynets ansvar for å bidra til finansiell stabilitet presiseres i loven.

2.2 Høringsutkastet

Finansdepartementet sendte 27. mars 2012 på høring følgende utkast til endring (kursivert) av finanstilsynsloven § 3 første ledd:

«§ 3. Tilsynet skal se til at de institusjoner det har tilsyn med, virker på hensiktsmessig og betryggende måte i samsvar med lov og bestemmelser gitt i medhold av lov samt med den hensikt som ligger til grunn for institusjonens opprettelse, dens formål og vedtekter, og herunder se til at institusjonene under tilsyn i sin virksomhet hensyntar forbrukernes interesser og rettigheter.»

Departementet skrev i høringsbrevet at det er viktig å legge til rette for finansielle markeder som fungerer godt for forbrukere. Departementet viste i høringsbrevet videre til at Finanstilsynet i dag har et klart ansvar for å ivareta forbrukernes interesser og rettigheter i finansmarkedene, jf. omtalen ovenfor, men at det likevel kan være grunn til å få dette ansvaret tydeligere fram i lovteksten.

Departementet presiserte at en eventuell lovendring i tråd med høringsutkastet ikke er ment å innebære en realitetsendring sammenlignet med det som følger av gjeldende rett. Høringsfristen var 1. juni 2012.

Høringsutkastet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Alle departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Banklovkommisjonen
Brønnøysundregistrene

Datatilsynet
Finanstilsynet
Folketrygdfondet
Forbrukerombudet
Konkurransetilsynet
Likestillingsombudet
Lotteri- og stiftelsestilsynet
Norges Bank
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten
Riksrevisjonen
Skattedirektoratet
Statens Pensjonskasse
Statistisk sentralbyrå
Stortingets ombudsmann for forvaltningen
Økokrim

Akademikerne
Aksjonærforeningen i Norge
AktuarKonsulenters Forum
Arbeidsgiverforeningen Spekter
Coop Norge SA
Den Norske Advokatforening
Den Norske Aktuarforening
Den norske Revisorforening
Econa
Eiendomsmeglerforetakenes Forening
Energibedriftenes Landsforening
Finansforbundet
Finansieringsselskapenes forening
Finansnæringens Arbeidsgiverforening
Finansnæringens Fellesorganisasjon
Forbrukerrådet
Handelshøyskolen BI
Handelshøyskolen i Bodø
Havtrygd Gjensidig Forsikring
Huseiernes Landsforbund
Høyskolen i Sogn og Fjordane
Imarex Nos ASA
KS
Landsforeningen for trafikkskadde
Landsorganisasjonen i Norge
Nord Pool ASA
Nordic Association of Energy Traders (NAET)
Nordisk Energimeglerforbund (NEBA)
Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening
Norges Bondelag
Norges Eiendomsmeglerforbund
Norges Fondsmeglerforbund
Norges Handelshøyskole
Norges Ingeniørorganisasjon
Norges Juristforbund
Norges Kommunerevisorforening
Norges Rederiforbund
Norges Røde Kors

Norges Skogeierforbund
 Norsk Bedriftsforbund
 Norsk Kapitalforvalterforening
 Norsk Sjøoffisersforbund
 Norsk Tillitsmann ASA
 Norsk Venture
 Norsk Øko-Forum
 Norske Boligbyggelags Landsforbund
 Norske Finansanalytikerens Forening
 Norske Forsikringsmegleres Forening
 Norske Kredittopplysningsbyråers Forening
 NOS Clearing ASA
 NTL-Skatt
 Næringslivets Hovedorganisasjon
 Oljeindustriens Landsforening
 Oslo Børs
 Pensjonskasseforeningen
 Revisjonssjefkretsen
 Skattebetalerforeningen
 Skatterevisorenes Forening
 Småbedriftsforbundet
 Sparebankforeningen i Norge
 The Nordic Association of Marine Insurers
 (Cefor)
 Tilsynsrådet for Advokatvirksomhet
 Unio
 Universitetet i Agder
 Universitetet i Bergen
 Universitetet i Oslo
 Universitetet i Tromsø
 Verdipapirfondenes Forening
 Verdipapirsentralen
 Virke
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
 Økonomiforbundet

Følgende høringsinstanser har gitt merknader til forslaget:

Finanstilsynet
 Forbrukerombudet

Aksjonærforeningen i Norge
 Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Coop Norge SA
 Den Norske Advokatforening
 Finansieringsselskapenes forening
 Finansnæringens Fellesorganisasjon
 Forbrukerrådet
 Landsorganisasjonen i Norge
 Obos
 Pensjonskasseforeningen
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

2.3 Høringsinstansenes syn

Aksjonærforeningen er enig i behovet for et tydeligere lovfestet forbrukeransvar for Finanstilsynet, men mener lovutkastet bør omformuleres slik at også Finanstilsynets ansvar for forbrukerrettet regelverksutvikling kommer eksplisitt frem. *Aksjonærforeningen* sier videre følgende om dette:

«[viktigere] enn en lovendring som likevel ikke er ment å innebære noen realitetsendring av betydning, er derfor etter vår oppfatning å styrke Finanstilsynets forutsetninger for å ivareta sitt ansvar innen forbrukerrelatert regelutvikling.»

Arbeidsgiverforeningen Spekter og *Coop Norge SA* uttaler at de støtter utkastet til lovendring.

Den norske advokatforening (Advokatforeningen) har ikke innvendinger mot lovutkastet, men påpeker at Finanstilsynets hovedoppgave må være å bidra til finansiell stabilitet, velfungerende markeder og solide finansinstitusjoner. Advokatforeningen mener forbrukerinteresser ikke skal gis forrang, og at Finanstilsynets adgang til å vektlegge andre hensyn ikke må begrenses.

Finansieringsselskapenes forening mener det kan tenkes motstrid mellom hensynene til forbrukere, foretakenes soliditet og velfungerende markeder, og savner en vurdering av at det kan være kryssende interesser som gjør seg gjeldende. Imidlertid finner *Finansieringsselskapenes forening* ikke grunn til å gå i mot lovutkastet.

Finansnæringens Fellesorganisasjon (FNO) finner ikke grunn til å gå i mot utkastet til lovendring, men mener prinsipielt at en ev. lovendring på dette området bør vurderes som del av en generell gjennomgang av tilsynsloven. Dersom det nå skal gjøres en endring i finanstilsynsloven, mener FNO at flere av hovedformålene for Finanstilsynets virksomhet bør framgå for å tydeliggjøre at tilsynet er fundert på en rekke relevante hensyn, og for å unngå at andre hensyn nedprioriteres. FNO nevner «hensynet til finansiell stabilitet, velfungerende markeder, forbrukerinteressene og hensynet til tilsynsenhetene». Avslutningsvis sier FNO at de ikke ser det som problematisk at hensynet til finansiell stabilitet ev. framkommer både av den nye finansforetaksloven og av finanstilsynsloven.

Finanstilsynet viser til sine vurderinger i brevet 23. november 2011 til Finansdepartementet, jf. omtale i avsnitt 2.1 over.

Forbrukerombudet viser til at deres og Finanstilsynets ansvarsområder til dels er overlappende, og at de to derfor må samarbeide tett. Dette samarbeidet fungerer godt og er i ferd med å videreutvikles, ifølge *Forbrukerombudet*. Videre viser *Forbrukerombudet* til at forbrukerhensyn er et av flere hensyn som ligger bak tilsynets arbeid. *Forbrukerombudet* mener forbrukerhensyn skal være et hovedhensyn i Finanstilsynets virksomhet, og støtter derfor departementets utkast til lovendring.

Forbrukerrådet mener at det er en iboende interessekonflikt mellom soliditets- og forbrukertilsyn, og at den beste måten å sikre forbrukernes interesser på, er å omorganisere tilsynssystemet. *Forbrukerrådet* uttaler at de ønsker en omlegging av det norske tilsynssystemet slik at det opprettes et eget organ med ansvar for forbrukerrettet finanstilsyn. Et slikt organ bør ifølge *Forbrukerrådet* ha ansvar for alle forbrukerspørsmål, herunder markedsatferd, markedsføring, personvern og produktutvikling. *Forbrukerrådet* viser til en rapport fra Institut für Finanzdienstleistungen e.V. (IFF), utarbeidet for de europeiske forbrukerorganisasjonene, som konkluderer med at dette er den beste modellen for å ivareta forbrukerhensyn.

En presisering av forbrukeransvaret i formålsparagrafen er etter *Forbrukerrådet*s syn ikke tilstrekkelig og *Forbrukerrådet* mener at «[kravet] om å ivareta forbrukerinteressene må [...] komme tydelig frem i håndhevelsesparagrafene». Det vises i den sammenheng til tilsvarende løsning i konkurranseloven, som ifølge *Forbrukerrådet* ikke fungerer godt. *Forbrukerrådet* mener også at lovforslaget er for vagt formulert i det *Forbrukerrådet* «forventer at institusjonene gjør mer enn å ta hensyn til forbrukeres rettighet. Vi forventer at finansinstitusjoner, som er store, profesjonelle, systemkritiske virksomheter, fullt ut tilpasser seg, ivaretar og etterlever forbrukernes lovfestede rettigheter.»

Landsorganisasjonen i Norge (LO) mener for stor makt i finansmarkedene er en kilde til økonomisk ustabilitet og økte inntektsforskjeller og mener det er behov for økt oppmerksomhet om å passe på forbrukernes rettigheter i finansmarkedet. Videre viser LO til problemer som kan følge av mangelfull informasjon ved salg av spareprodukter.

LO mener Finanstilsynet ikke er i stand til å balansere hensynet til forbrukere og hensynet til soliditetstilsyn med institusjonene på en god nok måte og sier i denne sammenhengen bl.a.:

«Videre er det åpenbart at Finanstilsynet selv ikke forstår ubalansen mellom kjøper og selger av finansielle produkter. Både i sin befatning med NOU 2011: 1 og i herværende sak avviser man behovet for nye tiltak. Dette er en klar indikasjon på at Finanstilsynet i sin nåværende form heller ikke er egnet institusjon til å ta tak i disse utfordringene.»

LO uttaler videre at departementets lovutkast ikke er et tilstrekkelig tiltak for å adressere utfordringene for forbrukerne, og mener det er behov for å opprette en egen enhet med ansvar for forbrukerrettet tilsyn på finansmarkedet. En slik enhet bør etter LOs syn vurderes lagt til Konkurransetilsynet, *Forbrukerombudet* eller *Finansklagenemnda*.

Obos støtter Finanstilsynets prinsipale forslag om at en ev. lovendring bør avvente en generell gjennomgang av finanstilsynsloven. Subsidiært støtter *Obos* Finanstilsynets forslag om et nytt annet punktum i finanstilsynsloven § 3 første ledd.

Pensjonskasseforeningen viser til at lovendringen er ment å kodifisere gjeldende praksis og lovforståelse, og støtter forslaget.

Yrkesorganisasjonenes sentralforbund (YS) kommenterer ikke lovforslaget direkte, men uttaler seg om salg av spareprodukter til forbrukere. YS mener verdipapirforskriftens bestemmelser om rådgivningsforetaks adgang til å ta betalt fra andre enn kunden bør tolkes strengere enn i dag for å gi rådgiverne bedre insentiver til å ivareta forbrukernes interesser. YS uttaler også «at den betydelige informasjonsasymmetrien som eksisterer mellom forbruker og finansinstitusjon, bør påkalle ekstra aktsomhet med hensyn til regulering og tilsyn av finansinstitusjonenes virksomhet».

2.4 Departementets vurdering

Solide finansinstitusjoner og velfungerende markeder er viktige for forbrukere og andre brukere av finansielle tjenester. Finansielle tjenester brukes bl.a. for å ta opp lån og plassere formue og for å forsikre seg mot risiko som er for stor til at brukere kan bære den alene. Med velfungerende finansmarkeder kan slike behov dekkes på en god måte. Trygghet for krav i finansmarkedene, i form av bankinnskudd, forsikringskrav, pensjonssparing, fond eller andre verdipapirinvesteringer, er svært viktig for den enkelte.

Som nevnt innledningsvis følger det av gjeldende rett at Finanstilsynet har et klart ansvar for

å ivareta forbrukeres interesser og rettigheter i finansmarkedene. Dette ansvaret omfatter både tilsynet med finansinstitusjonenes soliditet, som er avgjørende for om institusjonene kan overholde økonomiske forpliktelser overfor sine kunder, og tilsynet med etterlevelsen av andre regler som er gitt eksplisitt for å beskytte forbrukernes interesser og rettigheter. Finansstilsynet skal f.eks. se til at forbrukernes rettigheter etter bl.a. finansavtaleloven og forsikringsavtaleloven blir ivare tatt. Som også nevnt ovenfor har departementet overfor Finansstilsynet uttalt at det er viktig at tilsynet ser til at disse lovene og reglene overholdes.

Enkelte av høringsinstansene har tatt opp at en eventuell presisering av forbrukeransvaret ikke må medføre at andre viktige oppgaver nedprioriteres i Finansstilsynet. Departementet vil i denne sammenhengen vise til at Finansstilsynets generelle prioriteringer i stor grad blir til som følge av Finansstilsynets egne interne prosesser og utviklingen i finansmarkedene. I tillegg angir departementet prioriteringer i de årlige tildelingsbrevene, og i noen tilfeller i særskilte brev. Et eksempel er departementets brev 28. februar 2012 om tilsyn med salg av spareprodukter mv. hvor departementet bl.a. ga uttrykk for at Finansstilsynet skal

«se til at både foretakene og deres investeringsrådgivere innretter virksomheten slik at det ikke blir gitt råd som ivaretar foretakets eller rådgiverens inntjening på bekostning av kundens interesser, og at rådene er i samsvar med gjeldende lover og regler.»

Forbrukerne vil generelt også være tjent med Finansstilsynets mer generelle tilsyn bl.a. med finansinstitusjoners soliditet, og departementet legger til grunn at en lovpresisering som foreslått ikke i seg selv vil føre til endringer i Finansstilsynets prioriteringer.

Samlet sett mener departementet det er gode grunner for å få klarere fram i finansstilsynsloven at Finansstilsynet har et ansvar for å ivareta forbrukernes interesser og rettigheter i finansmarkedene. En lovendring i tråd med departementets høringsutkast vil være en ytterligere presisering og en synliggjøring av dette ansvaret. Departementet foreslår derfor en slik lovpresisering, som kan bidra til å signalisere overfor finansmarkedene at å ivareta forbrukernes interesser og rettigheter er, og skal fortsatt være, en viktig oppgave for Finansstilsynet. Det vises til lovforslaget del I.

Aksjonærforeningen uttaler i sin høringsmerknad at det ikke bare er tilsynet med enkeltinstitusjoner som skal bidra til forbrukerbeskyttelsen, men at også ansvaret for forbrukerrettet regelverksutvikling bør presiseres i loven. Departementet viser til at finansstilsynsloven er utformet slik at den omtaler den delen av Finansstilsynets virksomhet som direkte berører tilsynet med enkeltinstitusjonene. Som Aksjonærforeningen viser til, bidrar Finansstilsynets også til utviklingen av regelverket på finansmarkedsområdet. Også i denne delen av virksomheten er forbrukerhensyn sentrale. Etter departementets syn bør det i denne omgang bygges videre på den eksisterende ordlyden i finansstilsynsloven, hvor det er tilsynet med institusjonene som omtales direkte. Departementet legger til grunn at de hensynene Aksjonærforeningen har tatt opp, er ivaretatt uten ytterligere lovendringer.

Videre har flere høringsinstanser tatt til orde for at også Finansstilsynets ansvar for å bidra til finansiell stabilitet bør framgå klart av loven, dersom ansvaret for å ivareta forbrukernes interesser og rettigheter skal presiseres i finansstilsynsloven. Departementet viser til at det overordnede ansvaret for finansiell stabilitet ligger hos Finansdepartementet. Både Finansstilsynet og Norges Bank skal bidra gjennom virkemiddelbruk som skal gjøre det finansielle systemet robust og effektivt, og overvåker finansinstitusjonene, verdipapirmarkedene og betalingssystemene for å avdekke forhold som kan true den finansielle stabiliteten. Virkemiddelbruken er under utvikling. Departementet redegjorde for dette i kapittel 3.8 i Meld. St. 24 (2011–2012) Finansmarknadsmeldinga 2011, og opplyste om det nye makroovervåkingsvirkemiddelet, motsyklisk kapitalbuffer, at «Finansdepartementet vil ha myndigheita til å fastsetja det motsykliske bufferkravet fram til ein har vunne noko røynsle med kravet». Stortingets finanskomitee uttalte følgende om dette i sin innstilling om Finansmarknadsmeldinga 2011, jf. Innst. 360 S (2011–2012):

«Komiteen støtter at det innføres et såkalt motsyklisk tilleggskrav til kapital i norske banker, og at Norges Bank gis hovedansvaret for å utarbeide grunnlaget for avgjørelser om motsykliske kapitalbuffer. Finansdepartementet har det overordnede ansvaret for finansmarkedsregulering og soliditetskrav i Norge. Komiteen viser til at Finansdepartementet vil ha myndigheten til å fastsette det motsykliske bufferkravet fram til en har vunnet noe erfaring

med kravet. På vanlig måte skal Finanstilsynet påse at det nye kravet følges opp av bankene.»

Etter departementets vurdering er det på denne bakgrunn ikke grunn til nå å gjøre endringer i finanstilsynsloven som kan oppfattes å legge føringer for en eventuell videre utvikling av oppgavefordelingen mellom de tre institusjonene på dette feltet.

For øvrig viser departementet til at også Forbrukerombudet, Forbrukerrådet og Konkurransetilsynet gjør et betydningsfullt arbeid for å ivareta forbrukernes interesser og rettigheter innen sine virkefelt, også i finansmarkedene. Det er viktig at samarbeidet mellom Forbrukerombudet, Forbrukerrådet, Konkurransetilsynet og Finanstilsynet videreutvikles, basert på det samarbeidet de har i dag.

3 Endringer i banksikringsloven om innbetaling av avgift til Bankenes sikringsfond og utbetalingsfrist i innskuddsgarantiordningen

3.1 Bakgrunn og avgrensninger

3.1.1 Revisjon av banksikringsloven

Lov 6. desember 1996 nr. 75 om sikringsordninger for banker, forsikringsselskaperes garantiordninger og offentlig administrasjon m.v. av finansinstitusjoner (banksikringsloven) er det offentligrettslige rammeverket for håndtering av problemer i finansinstitusjoner i Norge. Loven inneholder flere sett med regler for å sikre de krav kundene har mot finansinstitusjoner. Lovens kapittel 2 gir regler om Bankenes sikringsfond og innskuddsgarantiordningen, og gjelder som utgangspunkt for norske banker og utenlandske kredittinstitusjoner som er etablert i Norge gjennom filial. Banksikringsloven, og da spesielt lovens regler om sikringsfondet og innskuddsgarantiordningen, skal gjennomgå av Banklovkommissjonen i henhold til et oppdrag i brev 23. juni 2009 fra Finansdepartementet til kommissjonen. Oppdraget har sin bakgrunn i et brev 27. juni 2008 fra departementet til Kredittilsynet (nå Finanstilsynet), der tilsynet ble bedt om å vurdere flere forhold knyttet til reglene om sikringsfondet og innskuddsgarantiordningen. Blant forholdene som ble tatt opp i brevet, var atferdsrisikoen forbundet med innskuddsgarantier og innbetalingene til sikringsfondet.¹ Departementet uttalte bl.a. følgende i brevet 27. juni 2008:

«Et viktig spørsmål i forhold til innskuddsgarantier er om de kan invitere til at medlemmene tar høyere risiko enn de ellers ville gjort. (...) Den norske innskuddsgarantien er høy i internasjonal sammenheng. Men vanlige innskuddskunder har uansett ingen mulighet til å kredittvurdere en bank. Videre er en god sikringsord-

ning viktig for å ha en allmenn høy tillit til banksektoren, og for å forebygge såkalte «run», som i seg selv kan ha klare dynamiske negative konsekvenser. Det er derfor ikke aktuelt å svekke innskuddsordningen. Man må derfor eventuelt vurdere andre virkemidler for å motvirke såkalt atferdsrisiko (moral hazard).

Atferdsrisiko er allerede etter dagens regler forsøkt motvirket ved at ordinære medlemmer, i tillegg til å svare avgift i forhold til samlede garanterte innskudd, svarer avgift i forhold til beregningsgrunnlaget for kapitaldekningskravet. Sistnevnte avgiftskomponent justeres opp eller ned ettersom medlemmet har en kjernekapitaldekning på under eller over åtte prosent. Differensieringen i avgiftbetaling mellom mer og mindre risikable banker, fungerer imidlertid kun i perioder der det faktisk betales avgift. Når fondet er fullt kapitalisert, oppnås derfor ikke den ønskede effekten i forhold til atferdsrisiko. (...)

Finansdepartementet ber Kredittilsynet vurdere om det er mulig og ønskelig å gjøre regelendringer slik at atferdsrisiko motvirkes på mer permanent basis, og for filialmedlemmer så vel som for ordinære medlemmer. I forhold til spørsmålet om permanens, mener departementet det er nærliggende å vurdere om det til enhver tid skal svares en avgift som speiler risikoen i banken, altså uavhengig av fondets størrelse (men som eventuelt kan reduseres når fondet overstiger et visst nivå). Det bør i den forbindelse vurderes om taket på fondets størrelse bør oppheves.»

Departementet påpekte i brevet 27. juni 2008 også at

«sikringsordningen er en forsikringsordning med årlig premie for å forsikre seg mot uheldige situasjoner. Denne uheldige situasjon opptrer sjelden, og ordningen er derfor reelt sett lik en skadeforsikringsordning hvor skade sjel-

¹ Det innbetales årlig en avgift til Bankenes sikringsfond fra medlemmene av fondet. Slik årlig avgift må imidlertid ikke innbetales dersom Bankenes sikringsfonds ansvarlige kapital overstiger lovens minstekrav, jf. nærmere omtale av gjeldende rett i kapittel 3.2.1 nedenfor.

den oppstår, men hvor betydelig fondsoppbygging er nødvendig for å møte (store) skader når de måtte oppstå.»

Norges Bank fikk kopi av brevet 27. juni 2008, og sendte 12. september 2008 et eget brev til Finansdepartementet med tilrådninger om samme tema. Norges Bank drøftet i brevet bl.a. behovet for et større sikringsfond og for å gjøre sikringsfondsavgiften mer risikofølsom:

«Ved utgangen av 2007 utgjorde det norske fondet 2,6 prosent av garanterte innskudd. Av de nordiske land var det bare Sverige som hadde et litt større fond i forhold til garanterte innskudd. Det norske fondet kan likevel være for lite dersom det skulle oppstå en krisesituasjon i en av de større bankene. Adgangen til å kreve ekstraordinære innbetalinger fra medlemsbankene er begrenset til situasjoner der fondet er mindre enn lovens minstekrav. I tillegg kommer at det norske fondet, i motsetning til de fleste andre sikringsfond, også kan yte lån og gi kapitalstøtte til medlemsbankene. Til sammenligning har det finske fondet, som bare gir innskuddsdekning, et mål om at kapitalen skal utgjøre 10 prosent av garanterte innskudd. Det er ønskelig at fondet blir større enn minstekravet i loven. Minstekravet må sees i sammenheng med størrelsen på garantibeløpet.

Det er spesielt uheldig at dagens system har vært praktisert slik at medlemsavgiften har blitt satt til 0 når fondet har nådd minstekravet. Norges Bank mener derfor adgangen til ikke å betale avgift, når fondet overstiger minstekravet, må fjernes. Avgiftsnivået bør fastsettes årlig av sikringsfondets styre, men med en klart definert nedre grense på for eksempel halvparten av ordinært avgiftsnivå. (...)

Medlemsavgiften bør i større grad enn i dag reflektere risikoen for at et medlem trekker på fondet. Norges Bank mener dette kan oppnås ved å la medlemsavgiften avhenge av vekst i utlån og kjernekapitaldekning.»

Norges Banks brev av 12. september 2008 til Finansdepartementet ble videresendt til Kredittilsynet i oktober 2008. I Kredittilsynets svar 1. april 2009 til departementet ga tilsynet uttrykk for at en bred revisjon av banksikringsloven bør utsettes til det er mer avklart hvilke endringer som vil komme i EUs innskuddsgarantidirektiv, men tilsynet hadde utarbeidet flere foreløpige utredninger som bidrag til en slik revisjon. En av tilsynets foreløpige anbefalinger lød slik:

«Adgangen til i sin helhet å suspendere avgiftsinnbetalingen til fondet bør fjernes og det innføres en nedre grense for hvor lavt avgiften kan reduseres.»

På bakgrunn av Kredittilsynets foreløpige utredninger ba departementet i brev 26. juni 2009 til Banklovkommissjonen kommisjonen om å utrede en revisjon av hele banksikringsloven med forskrifter. Banklovkommissjonen ble bedt om å tilpasse innholdet og framdriften i sitt arbeid til eventuelle endringer i relevante EU-direktiver.

3.1.2 Endringer i EU-retten

I lys av erfaringene fra den internasjonale finanskrisen ble det vedtatt enkelte endringer i EUs innskuddsgarantidirektiv (direktiv 94/19/EF) i 2009, bl.a. om dekningsnivå og utbetalingsfrister. I juli 2010 la EU-kommisjonen fram forslag til en omfattende revisjon av innskuddsgarantidirektivet i form av et forslag til et nytt direktiv som skal avløse det gjeldende direktivet. Forslaget er fortsatt til behandling i Europaparlamentet og EUs råd. Som Stortinget er kjent med, arbeider regjeringen meget aktivt for å beholde dekningsnivået i den norske innskuddsgarantiordningen, jf. bl.a. kapittel 3.4 i Meld. St. 24 (2011–2012) Finansmarknadsmeldinga 2011. Endringsdirektivet fra 2009 (direktiv 2009/14/EF), som bl.a. innebærer at utbetalingsfristen settes ned fra tre måneder til 20 dager, er ikke tatt inn i EØS-avtalen.

EU-kommisjonen la i juni 2012 fram forslag til et nytt direktiv om krisehåndtering. Formålet med direktivforslaget er å gi myndighetene mulighet for å gripe inn med hensiktsmessige tiltak og virkemidler når banker får økonomiske problemer. Direktivforslaget er til behandling i Europaparlamentet og EUs råd. Direktivforslaget er antatt EØS-relevant.

Det er stor usikkerhet knyttet til den endelige utformingen av de ulike EU-reglene på dette området, hvilke konsekvenser EU-reglene i tilfellet vil ha for norsk lovgivning, og når de eventuelt skal begynne å gjelde i EU og EØS-området.² Det ligger imidlertid an til at de kommende EU-

² I EU-kommisjonens forslag til et nytt direktiv om krisehåndtering ligger det f.eks. inne en bestemmelse om at EUs medlemsland innen 10 år etter direktivets ikrafttredelse skal sørge for at det finnes et krisehåndteringsfond som minst tilsvarer 1 pst. av garanterte innskudd under landets innskuddsgarantiordning (forslaget åpner for at krisehåndteringsfondet kan samordnes med innskuddsgaranti-fondet).

reglene kan legge visse føringer for viktige deler av det norske banksikringsregelverket, herunder for utformingen av innskuddsgarantiordningen og finansieringen av Bankenes sikringsfond. Blant annet har EU-kommisjonen i sitt forslag til revidert innskuddsgarantiordning gått inn for å redusere utbetalingsfristen i innskuddsgarantiordninger til én uke. EU-kommisjonen har bl.a. uttalt at dette er viktig fordi innskyttere kan stå overfor finansielle utfordringer i løpet av noen få dager uten tilgang til kontopenger, f.eks. når de må betale regninger.³

3.1.3 Spørsmål om avgift og utbetalingsfrist behandles nå

Finanskriseutvalget avga 25. januar 2011 sin utredning, NOU 2011: 1 *Bedre rustet mot finanskriser*, til Finansdepartementet. Utvalget tok opp en rekke spørsmål knyttet til den norske banksikringsordningen og håndtering av banker i krise, jf. utredningens kapittel 16 og 20. Utvalgets forslag på dette området omhandlet spørsmål som inngår som en del av det ovennevnte oppdraget om revisjon av banksikringsloven som Finansdepartementet ga Banklovkommisjonen 26. juni 2009, og departementet oversendte derfor forslagene – og høringsmerknadene til disse – til Banklovkommisjonen i oktober 2011. Departementet fant imidlertid grunn til å gå videre med to av forslagene uavhengig av Banklovkommisjonens oppdrag. Det er disse to forslagene som tas opp i denne proposisjonen.

Det ene spørsmålet er om medlemmene av Bankenes sikringsfond bør betale avgift til fondet hvert år, uavhengig av fondets størrelse. Etter departementets vurdering bør spørsmålet behandles nå, uavhengig av Banklovkommisjonens generelle gjennomgang. Departementet vil i denne sammenheng vise til at problemstillingen har vært tatt opp flere ganger de senere årene, jf. kapittel 3.1.1 ovenfor. Finanskriseutvalget landet på samme konklusjon som Norges Bank og Kredittilsynet (nå Finanstilsynet) da utvalget uttalte at «avgiften ikke [bør falle] bort når fondet når en bestemt størrelse».

Det andre spørsmålet er om utbetalingsfristen i innskuddsgarantiordningen bør reduseres. Med henvisning til EU-kommisjonens forslag om en utbetalingsfrist på (maksimalt) én uke i innskuddsgarantiordningene, uttalte finanskriseutvalget at utbetalingsfristen i den norske innskuddsgarantiordningen også bør settes til én uke.

Departementet behandler disse to spørsmålene i henholdsvis kapittel 3.2 og 3.3 nedenfor. Departementets utgangspunkt er at disse spørsmålene er særskilt viktige for styrken og tilliten til den norske banksikringsordningen, og at endringer på disse to punktene kan gjennomføres som raske og hensiktsmessige tiltak, i forkant av Banklovkommisjonens generelle forslag til revisjon av banksikringsloven med forskrifter. Departementets behandling er imidlertid ikke til hinder for at Banklovkommisjonen senere vurderer også disse spørsmålene som del av sin utredning.

Departementet vil i det følgende ikke gå nærmere inn på andre spørsmål ved banksikringsordningen enn de to ovennevnte, ei heller spørsmål som på ulike vis kan sies å bli aktualisert som følge av departementets behandling. Behandlingen av de to spørsmålene kan i denne omgang avgrenses slik at andre, tilgrensende spørsmål – som det vil være naturlig å ta opp til en mer helhetlig vurdering når Banklovkommisjonens utredning av en revisjon av banksikringsloven med forskrifter foreligger – ikke er nødvendig å ta opp til vurdering nå. Dette gjelder bl.a. spørsmål om det bør angis et konkret mål for hvor stort Bankenes sikringsfond bør være over tid, om sikringsfondets låneadgang bør endres, om de årlige avgiftene til sikringsfondet bør beregnes på en annen måte, om utbetalingsfristen i innskuddsgarantiordningen bør reduseres ytterligere mv.

Departementet har tidligere varslet at det er aktuelt å behandle de to ovennevnte spørsmålene uavhengig av Banklovkommisjonens generelle gjennomgang av banksikringsloven, jf. kapittel 3.7.4 i Meld. St. 1 (2011–2012) Nasjonalbudsjettet 2012 og kapittel 3.3 i Meld. St. 24 (2011–2012) Finansmarknadsmeldinga 2011. Stortingets finanskomite uttalte følgende om spørsmålet om avgift til Bankenes sikringsfond i sin innstilling om Finansmarknadsmeldinga 2011, jf. Innst. 360 S (2011–2012):

«Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre, er videre positiv til at regjeringen har sendt på høring et forslag om å avskaffe den øvre grensen for størrelsen på Bankenes sikringsfond. Flertallet viser til at historien gang på gang har vist hvor mye det er å spare på å forebygge finanskriser, fremfor å bekjempe utslagene av kriser som oppstår. Flertallet mener økt egenkapital i bankene og en styrket kapital i sikringsordningen vil gjøre det norske banksystemet enda mer motstandsdyktig mot forstyrrelser. Dette vil virke positivt på bankenes konkurranseevne og støtte opp

³ EU-kommisjonens Memo av 12. juli 2012, punkt 5.

om norsk økonomi både i gode og dårlige tider. Flertallet mener derfor at fondet bør bygges opp, slik at det blir bedre i stand til å håndtere problemer i større enkeltbanker, og problemer som rammer flere banker samtidig. Kapitalen i sikringsfondet er også viktig for tiltroen til den norske innskuddsgarantiordningen. Flertallet vil også understreke at årlige innbetalinger til Bankenes sikringsfond – i tillegg til å hindre at de årlige innbetalingene opphører i ett eller flere år fordi taket er nådd – også sikrer at nye medlemmer deltar for fullt i finansieringen fra starten av.

Komiteens medlemmer fra Høyre er positive til en gjennomgang av finansieringen av Bankenes sikringsfond, men savner en dypere begrunnelse og målsetting om fondet enn det som fremkommer i Finansmarkedsmeldingen. Disse medlemmer vil avvente regjeringens høringsprosess før vi konkluderer med bruk av virkemidler. Disse medlemmer mener det er viktig å få en modell hvor bankene selv betaler for den risikoen de påfører samfunnet ved å kunne gå konkurs gjennom et bankfinansiert sikringsfond. Disse medlemmer mener det er viktig at fondet både kan håndtere problemer i større enkeltbanker og problemer som rammer flere banker samtidig. Disse medlemmer mener også at kapitalen i fondet er viktig for tiltroen til den norske innskuddsgarantiordningen. Disse medlemmer er også opptatt av at alle banker bidrar til finansieringen av fondet og ser at det er rimelig at også nye medlemmer deltar for fullt i en finansiering av fondet fra starten av. Disse medlemmer vil vurdere innspillene til alternative innbetalingsordninger som bidrar til at fondets formål blir oppfylt.»

3.2 Avgift til Bankenes sikringsfond

3.2.1 Gjeldende rett og bakgrunnen for lovforslaget

Sparebanker og forretningsbanker med hovedsete i Norge skal etter banksikringsloven være medlem av Bankenes sikringsfond, mens filialer av utenlandske kredittinstitusjoner kan være medlem, jf. loven §§ 2-1 og 2-2. Bankenes sikringsfond skal sikre innskuddsforpliktelsene til medlemmene av fondet, jf. loven § 2-4. Dette skal skje gjennom innskuddsgarantiordningen som nevnt i loven § 2-10. Bankenes sikringsfond kan også yte støtte til medlemmer av fondet for å sikre at medlemmene kan oppfylle sine forpliktelser eller videreføre virksomheten, eventuelt få overført virk-

somheten til annen institusjon, jf. banksikringsloven § 2-12.

Bankenes sikringsfonds samlede ansvarlige kapital skal til enhver tid minst være lik summen av 1,5 pst. av samlede garanterte innskudd hos alle medlemmene og 0,5 pst. av summen av beregningsgrunnlagene for kapitaldekningskravene for norske banker, jf. banksikringsloven § 2-6. Etter loven § 2-7 første ledd skal medlemmene hvert år betale en avgift til sikringsfondet med mindre fondets ansvarlige kapital etter siste års regnskap overstiger minstekravet etter § 2-6. Bankenes sikringsfonds styre kan således beslutte at medlemmene skal betale redusert eller ingen årsavgift, hvis fondets ansvarlige kapital er nær eller over en viss (øvre) grense.

Etter loven § 2-7 andre ledd skal en norsk medlemsbanks årsavgift settes til summen av 1 promille av samlet garanterte innskudd og 0,5 promille av beregningsgrunnlaget for kapitaldekningskravet. Det skal imidlertid skje en risikojustering av den enkelte medlemsbanks årsavgift, slik at:

- for et medlem som har en kjernekapitaldekning på mindre enn 8 pst., skal avgiftsbeløpet forhøyes med et prosentvis tillegg på 4 ganger det antall prosentpoeng som kjernekapitaldekningen er mindre enn 8 pst.,
- for et medlem som har en kjernekapitaldekning som overstiger 8 pst., skal avgiftsbeløpet reduseres med et prosentvis fradrag på 4 ganger det antall prosentpoeng som kjernekapitaldekningen overstiger 8 pst., men ikke i noe tilfelle på mer enn 35 pst.

Etter loven § 2-7 tredje ledd skal filialer av utenlandske kredittinstitusjoner som er medlem av Bankenes sikringsfond, betale en avgift til fondet tilsvarende 1 promille av samlet garanterte innskudd i filialen, med et forholdsmessig fradrag for den del av garantibeløpet som anses dekket under innskuddsgarantiordningen i hjemstaten. For øvrig gjelder bestemmelsene nevnt i punkt a og b ovenfor tilsvarende for filialer som for norske banker.

Bestemmelsen i loven § 2-7 første ledd som innebærer at avgift ikke skal svares når Bankenes sikringsfonds samlede ansvarlige kapital overstiger det ovennevnte minstekravet, har vært effektivt i enkelte år, senest i 2011 og 2012, jf. tabell 3.1 for en oversikt over avgiftsinnbetalingen de senere årene.⁴

Som nevnt i kapittel 3.1 ovenfor har spørsmålet om medlemmene av Bankenes sikringsfond bør betale avgift til fondet hvert år, uavhengig av fondets størrelse, vært tatt opp flere ganger de

Tabell 3.1 Avgift til, og ansvarlig kapital i, Bankenes sikringsfond

År	Innbetalt avgift	Andel av full avgift	Ansvarlig kapital 31.12
2012 ¹	0 kr	0,0 %	ca. 24,0 mrd. kr
2011	0 kr	0,0 %	22,7 mrd. kr
2010	1 673,5 mill. kr	100,0 %	21,9 mrd. kr
2009	1 464,3 mill. kr	100,0 %	18,7 mrd. kr
2008 ²	459,9 mill. kr	33,3 %	15,4 mrd. kr
2007	1,1 mill. kr	0,0 %	17,2 mrd. kr
2006	0,5 mill. kr	0,0 %	16,5 mrd. kr
2005	0,1 mill. kr	0,0 %	15,4 mrd. kr
2004 ³	489,6 mill. kr	ca. 50,0 %	14,0 mrd. kr
2003	1 132,0 mill. kr	100,0 %	12,3 mrd. kr
2002	1 105,8 mill. kr	100,0 %	9,5 mrd. kr
<i>Gjennomsnitt</i>	<i>575,0 mill. kr</i>	<i>43,9 %</i>	

¹ Tallene for 2012 er anslag. Det er besluttet ved styrevedtak i Bankenes sikringsfond 1. mars 2012 at det ikke skal innkalles ordinær sikringsfondsavgift fra medlemmene i 2012, men eventuelle inntredelsesavgifter for 2012 vil avhenge av om det kommer nye søknader om medlemskap i fondet i løpet av året. Anslaget for fondets ansvarlige kapital ved utgangen av 2012 er basert på 2011-tall, oppjustert med en teknisk forutsetning om 6 pst. kapitalavkastning.

² Det ble dette året innbetalt 1/3 av full avgift fordi en høyere avgiftsinnbetaling ville medført større fond enn minstekravet til fondets ansvarlige kapital etter banksikringsloven § 2-6.

³ Tallene for 2002, 2003 og 2004 viser sum avgift til, og sum ansvarlig kapital i, Forretningsbankenes sikringsfond og Sparebankenes sikringsfond. I forbindelse med sammenslåingen av fondene og endring av banksikringsloven i 2004, ble medlemmene av Sparebankenes sikringsfond gitt avgiftsfritak for årene 2004, 2005 og 2006. Forretningsbankene betalte en ordinær avgift på 489,6 mill. kroner i 2004, noe som er vist som en samlet andel av full avgift på ca. 50 pst. i tabellen; en grov tilnærming basert på en antakelse om at beregningsgrunnlaget for avgiften økte med 5 pst. fra 2003 til 2004, justert for antatt effekt (-18,4 pst.) av redusert regulatorisk beregningsgrunnlag fra 2004 (anslått av Kredittilsynet, nå Finanstilsynet, i 2004). Beregningsgrunnlaget for sikringsfondsavgiften (og for minstekravet til fondets ansvarlige kapital) ble redusert ved lovendring i 2004, slik at innskudd som ikke omfattes av selve innskuddsgarantien, ikke lenger skulle medregnes, jf. Ot.prp. nr. 66 (2003–2004).

Kilder: Bankenes sikringsfond, Forretningsbankenes sikringsfond og Sparebankenes sikringsfond.

senere årene, senest av finanskriseutvalget i NOU 2011: 1.

3.2.2 Høringsutkastet

Finansdepartementet sendte 11. mai 2012 på høring et utkast til å endre banksikringsloven § 2-7 første ledd. Den delen av loven § 2-7 første ledd som innebærer at medlemmene ikke må betale avgift til Bankenes sikringsfond når fondets ansvarlige kapital overstiger minstekravet, vil etter utkastet bli opphevet. Høringsutkastet innebærer følgelig at medlemmer av Bankenes sikringsfond

hvert år skal betale full avgift til sikringsfondet, uavhengig av fondets størrelse. Departementet uttalte bl.a. følgende i høringsbrevet 11. mai 2012:

«Avskaffes den i praksis øvre grensen for sikringsfondets størrelse, kan fondet bygges opp slik at det blir bedre i stand til å håndtere problemer i større enkeltbanker, og problemer som rammer flere banker samtidig. Andre fordeler ved å avskaffe 'taket' er at bankene hvert år avkreves betaling for den verdifulle innskuddsgarantien, og at avgiftsplikten blir jevnere og mer forutsigbar.»

⁴ Forretningsbankenes sikringsfond og Sparebankenes sikringsfond ble slått sammen til Bankenes sikringsfond i 2004, jf. lov 25. juni 2004 nr. 44 om endringer i banksikringsloven, Innst. O. nr. 78 (2003–2004) og Ot.prp. nr. 66 (2003–2004).

Høringsfristen var 6. august 2012.

Høringsutkastet ble sendt til følgende høringsinstanser:
Alle departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet
 Brønnøysundregistrene
 Datatilsynet
 Direktoratet for økonomistyring
 Finanstilsynet
 Forbrukerombudet
 Konkurransetilsynet
 Norges Bank
 Regjeringsadvokaten
 Riksrevisjonen
 Statens Pensjonskasse
 Statistisk sentralbyrå
 Stortingets ombudsmann for forvaltningen
 Økokrim

Den Norske Advokatforening
 Den Norske Aktuarforening
 Den norske Revisorforening
 Eiendomsmeglerforetakenes Forening
 Finansieringsselskapenes forening
 Finansnæringens Fellesorganisasjon
 Forbrukerrådet
 Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening
 Norges Eiendomsmeglerforbund
 Norges Fondsmeglerforbund
 Norges Interne Revisorers Forening (NIRF)
 Norske Finansanalytikeres Forening
 Norske Forsikringsmegleres Forening
 Norske Kredittopplysningsbyråers Forening
 Næringslivets Hovedorganisasjon
 Oslo Børs
 Oslo Clearing ASA
 Pensjonskasseforeningen
 Skattebetalerforeningen
 Skattedirektoratet
 Verdipapirfondenes Forening
 Verdipapirsentralen

Følgende høringsinstanser har gitt merknader til forslaget:

Nærings- og handelsdepartementet

Arbeids- og velferdsdirektoratet
 Finanstilsynet
 Norges Bank

Den Norske Advokatforening
 Finansnæringens Fellesorganisasjon
 Norges Eiendomsmeglerforbund
 Pensjonskasseforeningen

3.2.3 Høringsinstansenes syn

Arbeids- og velferdsdirektoratet, Finanstilsynet, Norges Bank, Norges Eiendomsmeglerforbund (NEF)

og *Pensjonskasseforeningen* uttrykker tilslutning til høringsutkastet. *Finanstilsynet* viser til at tilsynet (da Kredittilsynet) i et brev 1. april 2009 til Finansdepartementet uttalte bl.a. følgende:

«Kredittilsynet har på dette grunnlag foreslått at dagens bestemmelse, som av fondet oppfattes som en angivelse av et tak på fondets kapital, bør fjernes. Som en følge av dette foreslår Kredittilsynet at dagens adgang til å redusere årlig avgiftsinnbetaling til null fjernes, og at bestemmelser om redusert avgiftsbetaling skal godkjennes av Finansdepartementet.»

Norges Bank viser til at banken i et brev 12. september 2008 til Finansdepartementet uttalte at «avgift til sikringsfondet må betales selv om fondet er større enn lovens minstekrav». *Norges Bank* skriver også bl.a. følgende i sin høringsuttalelse:

«Fondets størrelse bør ses i lys av EU-kommisjonens fremlagte forslag til kriseløsningsdirektiv (artikkel 99), hvor fondet kan måtte bidra med midler selv om en krisebank drives videre, i tilfeller hvor bankens tap er såpass store at usikret gjeld må skrives ned. Da må sikringsfondet betale inn til banken et beløp tilsvarende det fondet hadde tapt dersom banken i stedet ble avvirket i tråd med vanlige insolvensbestemmelser. Direktivforslaget vil, dersom det blir vedtatt, øke betydningen av et stort fond.»

NEF er «enig i behovet for et solid sikringsfond i så omfattende kriser at en dominoeffekt drar med seg flere banker og setter samlet fondet i en situasjon der de ikke kan dekke kravene og der forbrukerne er avhengig av en usikker statlig oppdekking». *Pensjonskasseforeningen* gir «i det alt vesentlige» sin tilslutning til høringsutkastet, og uttaler i tillegg bl.a. følgende:

«Det kan dog vurderes å innta en øvre grense for fondets størrelse i banksikringsloven § 2-6, med sikte på å unngå at fondet en gang i fremtiden blir irrasjonelt stort, sett at vesentlige belastninger for fondet ikke finner sted. Ut fra formålet ved et slikt sikringsfond, herunder hensett Finanskriseutvalget uttalelser jf NOU 2011:1, bør et slikt eventuelt tak reflektere potensiell underliggende risiko. Underforstått bør en øvre grense ligge høyt.»

Nærings- og handelsdepartementet kommenterer ikke det konkrete høringsutkastet, men uttaler følgende:

«Norge bør være en pådriver for strengere regulering av finansinstitusjoner i EØS-området. Strengere regulering av finansinstitusjoner i Norge enn i andre EU- og EØS-land, særlig nordiske, vil imidlertid føre til at norske og utenlandske finansinstitusjoner konkurrerer på ulike vilkår. Det kan føre til dårligere tilgang på finansiering eller dårligere vilkår for aktører som må søke finansiering i Norge, og dermed redusert verdiskaping. Vi mener at konsekvensene for finansinstitusjoner, næringslivet som brukere og den samlede ressursbruken og verdiskapingen bør være en vesentlig del av vurderingene før en eventuelt innfører strengere og særnorske krav. Et sentralt spørsmål er om de forventede effekter knyttet til redusert nedsiderisiko mer enn oppveier for den forventede reduksjon i verdiskaping. Vi anbefaler derfor at det utredes nærmere om forslaget innebærer en god avveining av nevnte hensyn.»

Den norske advokatforening (Advokatforeningen) og Finansnæringsens Fellesorganisasjon (FNO) er kritisk til høringsutkastet og mener at det ikke bør gjennomføres. Begge høringsinstanser gir uttrykk for at kommende endringer i EU-retten vil endre forutsetningene for det norske banksikringsregelverket, og at videreutvikling av det norske regelverket bør gjøres til gjenstand for en helhetlig vurdering i Banklovkommisjonen. Disse høringsinstansene gir også uttrykk for at Bankenes sikringsfond i dag kan være tilstrekkelig stort til å møte problemer i de små og mellomstore bankene.

Advokatforeningen uttaler bl.a. følgende:

«Høringsnotatet tar (...) ikke opp de prinsipielle spørsmål knyttet til formålet med Bankenes sikringsfond, de oppgaver som fondet er tiltenkt overfor enkeltbanker eller samspillet mellom de ulike virkemidler som de regulatoriske myndigheter har til rådighet. Uten en slik analyse vil det være vanskelig å ta stilling til innholdet i departementets forslag om å avskaffe den øvre grensen på Bankenes sikringsfond. (...)

Hovedspørsmålet knyttet til Bankenes sikringsordnings oppgaver i forhold til norsk bankstruktur synes videre å være hvordan innskuddene i DNB Bank ASA skal sikres, fordi denne banken er atypisk og har så stor andel av

de samlede innskudd. Overfor øvrige banker synes dekningsgraden å være tilfredsstillende.

Det er viktig – og en samfunnsoppgave – å sikre innskuddene i DNB Bank ASA på en god måte. DNB Bank ASA står samtidig i en særstilling og vil uansett kreve særskilte tiltak og oppfølging fra de regulatoriske myndigheter i en krisesituasjon. Det er derfor ikke sikkert at en endring som foreslått av departementet i forhold til banksikringsloven § 2-7 er den riktige måten å tilnærme seg denne problemstillingen. (...)

Det er viktig med en samlet vurdering av de problemstillinger som er knyttet til banksikringslovens § 2-6 og § 2-7 før det tas endelig stilling til utformingen av bestemmelsene. Dette gjelder ikke minst fordi utformingen av Bankenes sikringsordning også må tilpasses utviklingen i norsk bankstruktur.

En endring av banksikringsloven § 2-7 alene vil fremstå som fragmentarisk og må senere revideres ut i fra det arbeid som utføres i Banklovkommisjonen. I den utstrekning Finansdepartementet likevel ikke ønsker å avvende innstillingen fra Banklovkommisjonen, vil Advokatforeningen be om at departementet understreker at endringen er midlertidig og at endelig utforming av bestemmelsene i banksikringsloven § 2-6 og 2-7 vil bli gjennomført etter at Banklovkommisjonen har avgitt sin innstilling om banksikringsloven.»

FNO viser til at EU har kommet langt i sitt arbeid med nye regler om kapitaldekning, innskuddsgarantiordninger og krisehåndtering, og skriver at «det fremstår som åpenbart prematurt å gjøre endringer i enkeltheter i [de norske] reglene om sikringsordninger før man kan foreta en samlet vurdering i tilknytning til implementering av de nye direktivene». *FNO* uttaler videre bl.a. følgende:

«*FNO* mener hensynet til en betryggende lovgivningsprosess klart tilsier at videreføring av avgiftsplikt etter at fondets innbetalinger har nådd minstekravet bør bli gjenstand for en grundig drøftelse i Banklovkommisjonen der det kan tas hensyn til helheten i regelverket så vel som føringer i EUs direktiver og forordninger. Det faktum at det norske sikringsfondet er Europas best kapitaliserte skulle for øvrige borge for at det ikke er noe behov for å fravike det opplegg som departementet selv ga anvisning på i sitt mandat til Banklovkommisjonen.

I departementets brev anslås full sikringsfondsavgift i 2010 til å ha utgjort 0,045 prosent av bankenes forvaltningskapital. Dette er for så vidt korrekt, men er ikke egnet til å beskrive hvilken belastning avgiften representerer for bankene. Vi finner derfor grunn til å peke på at avgiften utgjorde hele 6 prosent av resultatet dette året. I en situasjon der fondet etter dagens ordning er fullt innbetalt vil altså departementets forslag innebære at bankenes evne til å bygge egenkapital svekkes vesentlig. (...)

Vi savner en nærmere analyse av hvor stort fondet bør være for med rimelig grad å kunne dekke innskyterne ved bankkriser. Med utgangspunkt i 25 prosent tap av forvaltningskapitalen for en bank som settes under offentlig administrasjon, vil vi likevel anta at fondet med dagens størrelse vil kunne dekke tap på innskudd for flere av de største sparebankene og mellomstore forretningsbanker samtidig. Når mottatt dividende tas i betraktning, synes fondet således å være tilstrekkelig til å dekke betydelige problemer i banknæringen. Dersom det legges til rette for hensiktsmessige låneordninger, vil fondets kapasitet økes ytterligere, både mht finansiell løfteevne og tidspunkt for utbetaling av garanterte innskudd. (...)

FNO [mener] at sterke grunner tilsier at det ikke nå bør innføres en ordning med plikt til betale avgift uten hensyn til fondets størrelse. Skulle departementet likevel velge å gå videre med dette forslaget, mener vi det må være riktig å samtidig fastsette at avgiftssatsen skal reduseres når fondet når et visst nivå i forhold til beregningsgrunnlaget. Dette kan for eksempel være når innbetalt fond overskrider en andel av minstekravet, for eksempel 50 prosent. En lignende modell synes også å bli resultatet i EUs direktiv om innskytergaranti. Dette vil føre til mer forutsigbare avgiftsinnbetalinger. En annen fordel kan være at ingen ny bank slipper å betale avgift fordi fondet er fullt innbetalt. I denne sammenheng fremheves også at de norske reglens avgiftsnivå er fastsatt for å oppnå en relativt rask oppbygning av fondet fra en nullsituasjon. Dette hensyn vil ikke gjøre seg gjeldende når fondet har en størrelse tilsvarende dagens nivå.

Et alternativ kan være en ordning med redusert eller null i sikringsfondsavgift i år der det er et stort press på egenkapitalen i bankene. På denne måten kan en få avgifter i fondet som er motsykliske. Det vises i denne forbindelse til Banksikringsloven § 2-7, fjerde ledd

som gir Finansdepartementet adgang til å sette avgiften lavere enn ordinær avgift.»

FNO går altså prinsipielt inn for at reglene for innbetaling av avgift til Bankenes sikringsfond ikke endres nå, og subsidiært for en alternativ modell:

«Subsidiært vil vi foreslå at årlig avgift reduseres når fondet utgjør mer enn 50 prosent av minstekravet. For eksempel kan avgiften utgjøre henholdsvis 1/2 avgift når fondets størrelse er mellom 50 og 100 prosent av minstekravet og 1/3 av full avgift når fondets størrelse overskrider minstekravet. Dette vil sørge for en jevnere årlig innbetaling og ellers samsvare bedre med de forslag som foreligger i EU nå.»

3.2.4 Departementets vurdering

Økonomien er avhengig av at banksystemet fungerer. Betalingssystemene må fungere, sparepengene må være trygge i banken, og lån må være tilgjengelig for dem som trenger det og har økonomisk betjeningsevne. Mange økonomiske tilbakeslag har hatt sin rot i problemer i banksystemet, og slike tilbakeslag er generelt dypere og mer varige enn andre tilbakeslag. Historien har vist at det er svært krevende å bekjempe utslagene av bankkriser og at det bør legges økt vekt på forebygging.

Tilstrekkelig ansvarlig kapital av høy kvalitet setter den enkelte bank i stand til å bære tap uten at bankens kunder og kreditorer blir skadelidende, og uten at normal utlånsvirksomhet må oppgis. Etter den internasjonale finanskrisen er det derfor enighet om å heve minstekravene, herunder kvalitetskravene, til bankenes ansvarlige kapital, og det legges opp til viktige regelverksendringer også i Norge på dette området, jf. bl.a. orientering om dette i kapittel 3.2 i Meld. St. 24 (2011–2012) Finansmarknadsmeldinga 2011.

Den norske banksikringsordningen utgjør andrelinjeforsvaret mot økonomiske problemer i norske banker og det norske banksystemet. Ordningen består av Bankenes sikringsfond og regelverket for fondets kapital og virkemidler, jf. banksikringsloven kapittel 2 med tilhørende forskrifter. Andrelinjeforsvaret omfatter alle banker og filialer som er medlem av sikringsfondet, og skal skape tillit til at eventuelle økonomiske problemer i én eller flere medlemsinstitusjoner kan løses på en ordnet måte uten statlige tilskudd.

Banker med økonomiske problemer kan ikke regne med statlig støtte. Bare en velfungerende banksikringsordning kan derfor motvirke at bank-

kundene tar ut sparepengene sine med en gang det stilles spørsmål ved en banks soliditet (innskyterløp på banken).⁵ Stabilitet i innskuddsmassen er en forutsetning for at bankene skal kunne finansiere langsiktige utlån med likvide innskudd. Tilliten til banksikringsordningen er viktig for effektiv og lønnsom bankdrift, og svært viktig for stabilitetsegenskapene til finanssystemet og økonomien for øvrig.

Den internasjonale finanskrisen avslørte at stabilitetsegenskapene ved det finansielle systemet var utilstrekkelige i mange land, og at omfattende statlige hjelpetiltak var nødvendige. Ifølge en studie gjengitt i OECDs Financial Market Trends 2/2009, var Norge det eneste EU/EØS-landet i OECD-området hvor staten under finanskrisen verken garanterte for innlån til, eller utlån fra, bankene, eller utvidet sikringsordningens dekningsområde. Den relative stabiliteten i innskuddene i norske banker – både under finanskrisen og ellers – kan tilskrives flere faktorer. Ett forhold er at den norske innskuddsgarantiordningen gir høyere dekning (to mill. kroner per innskyter per bank) og er bedre fondert enn innskuddsgarantiene i mange andre land. En annen viktig faktor er at en relativt god makroøkonomisk utvikling har bidratt til ganske gode resultater og lave tap i norske banker. Det innebærer at soliditeten til den norske banksikringsordningen – andrelinjeforsvaret – ikke har blitt satt på vesentlig prøve under finanskrisen.

Likevel har også den norske stat gjennomført omfattende tiltak for å stabilisere bankene og deres aktiviteter under den internasjonale finanskrisen. Blant disse var etableringen av bytteordningen der bankene kunne bytte til seg likvide statskasseveksler mot obligasjoner med fortrinnsrett (OMF), og etableringen av Statens finansfond. Uten bytteordningen, som hadde en samlet ramme på 350 mrd. kroner, kunne norske banker fått akutte likviditetsproblemer. Statens finansfond ble etablert med en kapital på 50 mrd. kroner for å bidra midlertidig med kjernekapital til norske banker for å styrke bankene og sette bankene bedre i stand til å opprettholde normal utlånsvirksomhet. Selve etableringen av Statens finansfond var i seg selv viktig, uavhengig av den faktiske utnyttelsen av fondet. Det vises til Meld. St. 12 (2009–2010) Finansmarknadsmeldinga 2009 for nærmere omtale av disse og andre tiltak som ble iverksatt under finanskrisen.

⁵ Innskyterløp eller «run» på en bank kan skje hurtig, jf. f.eks. Northern Rock-saken i Storbritannia i 2007, ikke minst på grunn av stor medieoppmærksomhet.

Etter gjeldende EU-rett er det ingen krav til fondering av medlemslandenes innskuddsgarantiordninger eller andre sikringsordninger,⁶ og i mange EU-land er det satt av lite kapital til bank-systemets andrelinjeforsvar.⁷ Mange land har nå så omfattende økonomiske problemer som følge av finanskrisen at kapasiteten til å styrke andrelinjeforsvaret er sterkt begrenset. Andrelinjeforsvaret er likevel i ferd med å styrkes i en del land.

Sverige og Tyskland er blant landene som har kommet lengst i å bygge opp såkalte stabilitetsfond, med midler (avgifter) innkrevet fra bankene. Det svenske fondet skal i løpet av ti års tid bygges opp til et beløp tilsvarende 2,5 pst. av Sveriges bruttonasjonalprodukt (BNP), og fondet utgjorde ved utgangen av 2011 om lag 25 mrd. svenske kroner (om lag 0,7 pst. av Sveriges BNP i 2011). Det svenske innskuddsgarantifondet utgjorde på samme tidspunkt om lag 27 mrd. svenske kroner, slik at de to fondene til sammen utgjorde rundt 52 mrd. svenske kroner ved utgangen av 2011 (om lag 1,5 pst. av Sveriges BNP i 2011).⁸ Det tyske fondet skal bygges opp til 70 mrd. euro i løpet av noen år og skal sikre at banksektoren selv bærer kostnadene forbundet med fremtidige problemer i systemviktige banker.⁹ Målet for fondets størrelse er om lag som for det svenske fondet, det vil si rundt 2,5 pst. av BNP.¹⁰ Andre land, som Storbritannia og Frankrike, har innført eller planlegger å innføre avgifter for å sikre at bankene betaler for den risikoen sektoren utgjør for realøkonomien, men uten at det bygges opp særskilte fond (inntektene fra avgiftene tilfaller statskassen).¹¹

⁶ EU-kommisjonen har foreslått at EUs nye (reviderte) innskuddsgarantidirektiv skal kreve at medlemslandene bygger opp innskuddsgarantifond minst tilsvarende 1,5 pst. av totale innskudd. Europaparlamentet og EUs råd har på sin side gått inn for et minstekrav til fond på henholdsvis 1,5 og 0,5 pst. av garanterte innskudd. I EU-kommisjonens forslag til et nytt direktiv om krisehåndtering, jf. avsnitt 3.1.2 ovenfor, ligger det inne et forslag om at det skal bygges opp krisehåndteringsfond («resolution funds») minst tilsvarende 1,5 pst. av totale innskudd. Kapitalen i Bankenes sikringsfond utgjør om lag 2,6 pst. av garanterte innskudd. Som nevnt i avsnitt 3.1.2, er det stor usikkerhet knyttet til den endelige utformingen av EU-reglene på dette området.

⁷ Se f.eks. oversikt over fonderingen av EU-landenes innskuddsgarantiordninger per utgangen av 2007/2008 i vedlegg 13 til EU-kommisjonens virkningsstudie av forslaget til revidert innskuddsgarantidirektiv, jf. dokument SEC(2010) 834/2.

⁸ Kilde for fondsstørrelsene er Riksgäldens årsrapport for 2011. Kilde for Sveriges BNP er Statistiska centralbyrån.

⁹ Se nettsidene til Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (et myndighetsorgan med ansvar for finansiell stabilitet): www.fmsa.de/en.

¹⁰ Et fond på 70 mrd. euro svarer til om lag 2,9 pst. av Tysklands BNP i 2011 (kilde: IMF).

I enkelte land skilles det mellom fond som skal sikre garanterte innskudd,¹² og fond og avgifter mv. som på annen måte skal sikre stabiliteten i det finansielle systemet. I Norge skal Bankenes sikringsfond på den ene siden sikre innskuddsforpliktelsene til medlemmene av fondet (innskuddsgarantiordningen), men, fondet på den andre siden også kan yte støtte til medlemmer av fondet for å sikre at medlemmene kan oppfylle sine forpliktelser eller videreføre virksomheten, eventuelt få overført virksomheten til annen institusjon.¹³

Den ansvarlige kapitalen i Bankenes sikringsfond utgjorde 22,7 mrd. kroner ved utgangen av 2011, noe som tilsvarer om lag 2,6 pst. av garanterte innskudd.¹⁴ Målt på denne måten er Bankenes sikringsfond større enn innskuddsgarantifondene i mange andre land, men fondet er lite om det sammenlignes med den fondsoppbyggingen som er i ferd med å skje i bl.a. Sverige og Tyskland (stabilitetsfondene). Den ansvarlige kapitalen i det norske sikringsfondet ved utgangen av 2011 utgjorde om lag 0,8 pst. av Norges BNP i 2011.

Bankenes sikringsfond er relativt lite også i forhold til de samlede forpliktelsene til bankene og filialene som er medlem av sikringsfondet, og de potensielle forpliktelsene til sikringsfondet. Mens garanterte innskudd hos Bankenes sikringsfonds medlemmer utgjorde i størrelsesorden 875 mrd. kroner ved utgangen av 2011,¹⁵ hadde norske banker en samlet gjeld til innskyttere og andre kreditorer på om lag 3 340 mrd. kroner ved utgangen av 2011.¹⁶

¹¹ Se notatet «Bank Levies in the UK, France and Germany» av 6. mai 2011 fra advokatfirmaet Sullivan & Cromwell LLP for en oversikt over, og sammenligning av, avgiftene i Storbritannia, Frankrike og Tyskland.

¹² Eller regler som skal sikre dette, jf. at det per i dag ikke foreligger EU-krav om fondering av innskuddsgarantiordninger.

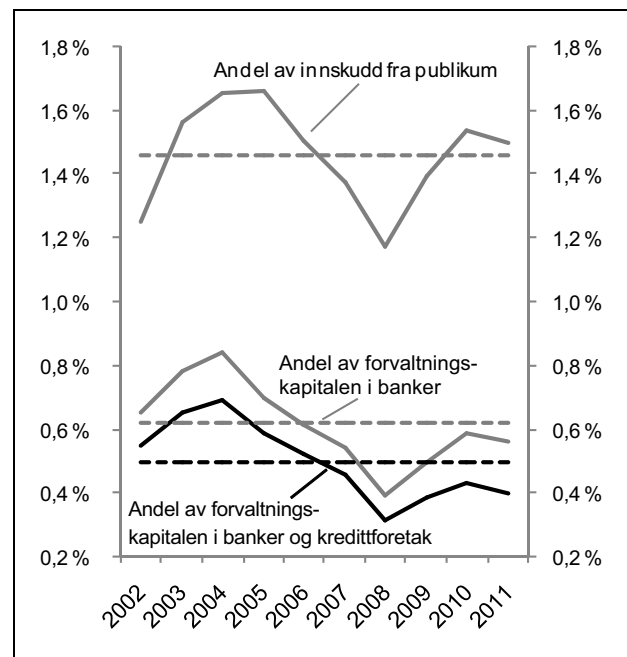
¹³ Det vises til omtalen i avsnitt 3.2.1 ovenfor.

¹⁴ Bankenes sikringsfond opplyser i sin årsrapport for 2011 at garanterte innskudd i gjennomsnitt utgjorde om lag 850 mrd. kroner i de to siste kvartaler av 2010 og de to første kvartaler av 2011. Sikringsfondet benyttet dette gjennomsnittet for å beregne minstekravet til fondets ansvarlige kapital i 2012, jf. banksikringsloven § 2-6. Departementet legger til grunn at garanterte innskudd nå utgjør et noe høyere beløp, trolig i størrelsesorden 875 mrd. kroner. Bankenes sikringsfonds ansvarlige kapital ved utgangen av 2011 (22,7 mrd. kroner) utgjør 2,6 pst. av dette beløpet.

¹⁵ Anslag, jf. forrige fotnote.

¹⁶ Tall fra Statistisk sentralbyrå. Ved utbetalinger etter innskuddsgarantien vil imidlertid sikringsfondet fremme regresskrav mot den aktuelle banken, og fondet må både ved utbetalinger etter innskuddsgarantien og i forbindelse med støttetiltak antas å kunne hente tilbake en betydelig dividende. Videre kan Bankenes sikringsfonds ansvarlige kapital suppleres med garantier fra fondets medlemmer og med lån.

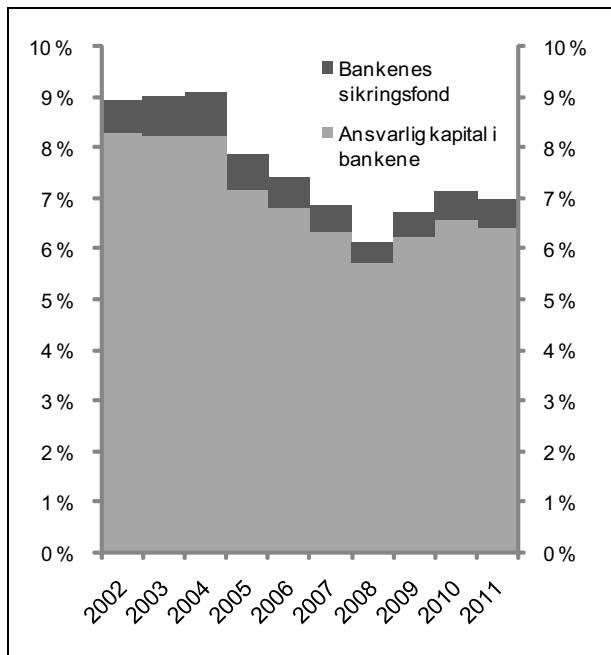
Figur 3.1 viser Bankenes sikringsfonds ansvarlige kapital som andel av samlede innskudd fra publikum i norske banker og filialer, og som andel av forvaltningskapitalen i henholdsvis norske banker og norske banker og kredittforetak. Ettersom garanterte innskudd utgjør en stor del av beregningsgrunnlaget for minstekravet til sikringsfondets ansvarlige kapital, vil den førstnevnte brøken over tid fluktuere rundt et gitt nivå, jf. figuren. Utviklingen i sikringsfondets ansvarlige kapital som andel av bankenes forvaltningskapital kan være en indikator på om kapitalen i fondet holder tritt med omfanget av bankenes samlede virksomhet og forpliktelser. Som figuren viser, har denne brøken hatt en fallende tendens de senere årene. Det kan ha sammenheng med at bankene i samme periode har finansiert en stadig større del av sin virksomhet med andre former for finansiering enn innskudd, så som obligasjons- og sertifikatlån utstedt i verdipapirmarkedene. Ser en forvaltningskapitalen i banker og kredittforetak



Figur 3.1 Ansvarlig kapital i Bankenes sikringsfond i prosent av innskudd fra publikum i norske banker og filialer, og i prosent av forvaltningskapitalen i henholdsvis norske banker og norske banker og kredittforetak.¹ Stiplede linjer er gjennomsnitt for perioden 2002-2011

¹ For 2002 og 2003 viser figuren summen av ansvarlig kapital i Forretningsbankenes sikringsfond og Sparebankenes sikringsfond, som i 2004 ble slått sammen til Bankenes sikringsfond.

Kilder: Bankenes sikringsfond, Finanstilsynet, Forretningsbankenes sikringsfond, Sparebankenes sikringsfond og Statistisk sentralbyrå.



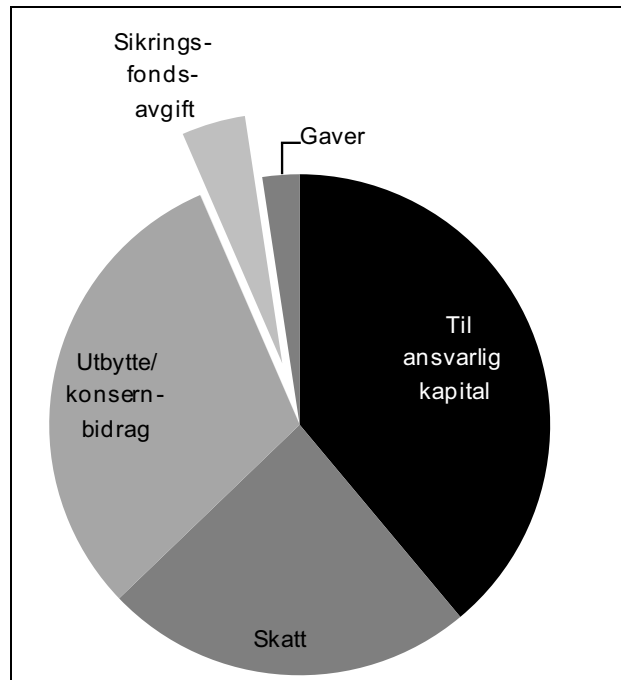
Figur 3.2 Ansvarlig kapital i Bankenes sikringsfond og i norske banker i prosent av forvaltningskapitalen i norske banker

Kilder: Bankenes sikringsfond, Finanstilsynet, Forretningsbankenes sikringsfond og Sparebankenes sikringsfond.

under ett, som i den nederste kurven i figur 3.1, er den fallende tendensen enda klarere. Virksomheten i kredittforetakene har vokst kraftig – og har kommet til å spille en viktig rolle for bankenes utlånsvirksomhet – de siste fem-seks årene etter hvert som det har blitt vanligere å overføre boliglån fra banker til kredittforetak som kan utstede obligasjoner med fortrinnsrett (OMF). Strukturendringene aktualiserer spørsmålet om endringer i medlemmenes plikt til å betale avgift til Bankenes sikringsfond.

Figur 3.2 viser utviklingen for den samlede ansvarlige kapitalen i norske banker og i Bankenes sikringsfond – som kan ses på som summen av første- og andrelinjeforsvaret mot problemer i banksektoren – målt som andel av bankenes forvaltningskapital. Målt på denne måten, er det tydelig at den samlede ansvarlige kapitalen har falt de senere årene, selv om bankene har styrket sin ansvarlige kapital etter 2008. Mens bankene og sikringsfondet hadde en ansvarlig kapital tilsvarende om lag 9 pst. av bankenes forvaltningskapital for år siden, hadde andelen falt til knappe 7 pst. ved utgangen av 2011.

Å oppheve den delen av banksikringsloven § 2-7 første ledd som innebærer at medlemmene ikke må betale avgift til Bankenes sikringsfond når fondets ansvarlige kapital overstiger lovens minstekrav, i tråd med høringsutkastet, vil bidra til en



Figur 3.3 Anvendelsen av resultat før skatt i 2010. Norske banker og filialer av utenlandske banker i Norge som er medlem av Bankenes sikringsfond

Kilde: Finanstilsynet.

nødvendig styrking av andrelinjeforsvaret mot problemer i det norske banksystemet. En slik lovendring vil innebære at bankene og filialene som er medlem av Bankenes sikringsfond hvert år må bidra med midler til sikringsfondet (full avgift). Sikringsfondet kan således bygges opp og bli bedre i stand til å håndtere problemer i større enkeltbanker og problemer som rammer flere banker samtidig. Mer ansvarlig kapital i fondet kan gjøre det norske banksystemet mer motstandsdyktig mot forstyrrelser, og bedre bankenes evne til å klare seg selv i en krisesituasjon – uten statens hjelp.

Innbetaling av avgift hvert år er også viktig for å sikre gjennomslag for risikodifferensieringen av sikringsfondsavgiften (jf. den nevnte avgiftsjusteringen etter kjernekapitaldekningen), slik at bankene som representerer høyest risiko for sikringsfondet, også betaler en høyere avgift. Det bidrar til å gi bankene insentiv til å ha god soliditet og å drive forsvarlig bankvirksomhet. Medlemskap i innskuddgarantiordninger kan invitere til at medlemmene tar høyere risiko enn de ellers ville gjort, ettersom innskytterne uansett er dekket av ordningen, og derfor ikke har økonomisk interesse av å plassere pengene sine i den tryggeste banken (eller kreve høyere rente på innskudd i en antatt mindre trygg bank). Innbetaling av en årlig,

Boks 3.1 Hvordan påvirkes bankenes finansieringskostnader av innskuddsgarantier?

Forslaget som innebærer at medlemmene av Bankenes sikringsfond skal betale full avgift til fondet hvert år, er gjort for å øke fondets økonomiske slagkraft i tilfelle ett eller flere krisetilfeller. Det er gjort enkelte empiriske studier som viser hvordan bankenes innskuddsrente påvirkes av risiko og av risikoreduserende tiltak i form av en innskuddsgaranti.

I en velfungerende, velregulert økonomi er bankinnskudd svært likvide og tilnærmet risikofrie. Likevel er også innskudd forbundet med en viss risiko for soliditetssvikt eller likviditetssvikt i den enkelte bank. Økonomisk teori tilsier derfor at renten på bankinnskudd skal inneholde et risikopåslag. Empiriske undersøkelser gir støtte til denne hypotesen. For eksempel finner Flannery og Sorescu (1996) at de innskuddsrenter en bank må betale, avhenger av hvor risikabel banken oppfattes å være.¹ Forfatterne trekker i artikkelen bl.a. den slutning at en god innskuddsgarantiordning bør redusere de risikopremiene bankene må betale på sine innskudd.

Senere økonomisk forskning støtter denne hypotesen. Demirgüç-Kunt og Huizinga (2004) finner at en eksplisitt innskuddsgaranti reduserer bankenes renteutgifter, ved at innskuddsrenten reduseres med om lag ½ prosentpoeng.² De finner også støtte for at innskytere i gjennomsnitt krever en høyere rente når makroøkonomisk og bankspesifikk usikkerhet øker. Dette indikerer at effekten av en god innskuddsgaran-

tiordning er spesielt høy i dårlige tider, det vil si når risikopåslagene vil forventes å være høye.

Demirgüç-Kunt og Huizinga finner i sin artikkel på internasjonale data at innskuddsordningene typisk reduserer bankenes finansieringskostnader mer enn hva ordningen koster bankene i avgifter.

Den totale innskuddsmassen i norske banker var ved utgangen av 2011 om lag 2 600 mrd. kroner.³ Små endringer i innskuddsrentene kan gi store utslag i bankenes resultater. En hypotetisk reduksjon i innskuddsrenten på f.eks. ½ prosentpoeng (i gjennomsnitt) vil på en innskuddsmasse av denne størrelsesorden svare til en reduksjon i bankenes årlige finansieringskostnader på rundt 13 mrd. kroner. Det er imidlertid vanskelig å anslå med noen grad av sikkerhet hvilken betydning den norske innskuddsgarantiordningen kan ha for nivået på norske innskuddsrenter.

¹ M. Flannery og S. Sorescu (1996). «Evidence of bank market discipline in subordinated debenture yields», *Journal of Finance*, vol. 51, nr. 4, 1996. Forfatterne benytter seg av data fra 1983 til 1991 for å undersøke hvordan innskuddsrenter reagerer på endringer i risiko på eiendelene til ulike amerikanske banker.

² A. Demirgüç-Kunt og H. Huizinga (2004). «Market discipline and deposit insurance», *Journal of Monetary Economics*, vol. 51, nr. 2, 2004. Forfatterne benytter seg av data fra 1990 til 1997 for 2500 banker i 56 forskjellige land for å undersøke om eksplisitte innskuddsgarantiordninger har en signifikant effekt på innskuddsrenter.

³ Statistisk sentralbyrå, fra norske bankers balanse per 31. desember 2011.

risikodifferensiert «premie» for innskuddsgarantien bidrar til å opprettholde markedsdisiplinen.

Bankenes overskudd kan gå til utbytte til eierne eller holdes tilbake i virksomheten. Det kan stilles spørsmål ved om en styrking av andrelinjeforsvaret kan gå på bekostning av styrking av førstelinjeforsvaret, idet fondsoppbyggingen (avgiften) kan legge beslag på kapital som ellers kunne ha gått til oppbygging av den enkelte banks ansvarlige kapital. I 2010, det seneste år med full avgiftsinnbetaling til Bankenes sikringsfond, utgjorde avgiftsinnbetalingen om lag 4,7 pst. av norske bankers resultat før skatt, jf. figur 3.3. Utbytte og konsernbidrag utgjorde til sammenligning om lag 31 pst. av resultatet før skatt. Departementet legger til grunn at en eventuell årlig innbetaling av full avgift til sikringsfondet ikke vil inne-

bære noen betydelig svekkelse av bankenes evne til å bygge opp sin egen ansvarlige kapital for å møte nye regulatoriske og markedsmessige krav.¹⁷ En vurdering av dette spørsmålet må også ta hensyn til at avgiften etter forslaget skal gå til styrking av fondet. Som det framgår av boks 3.1, kan det være god grunn til å anta at en slik styrking av fondet også kan bidra til lavere innlånskostnader for bankene. Nettovirkningen av avgiftsinnbetalinger og lavere innlånskostnader på bankenes bunnlinje er vanskelig å anslå. Videre viser resultatene i boks 3.2 at årlig innbetaling av full avgift til Bankenes sikringsfond ikke vil

¹⁷ Departementet viser for ordens skyld til at Kongen etter banksikringsloven § 2-7 fjerde ledd første punktum kan samtykke i at avgiften settes lavere enn full avgift.

innbære en vesentlig annerledes avgiftsbyrde enn det som gjelder f.eks. i Sverige.

Det er grunn til å anta at de økonomiske fordelene for bankene vil komme gradvis etter hvert

som fondet blir større i forhold til virksomheten i det norske banksystemet, og slik får bedre evne til å håndtere problemer. Fordelene vil trolig også variere med graden av tillit til bankenes egen soli-

Boks 3.2 Illustrasjonsmessige beregninger av avgift etter svensk og britisk system

Andrelinjeforsvaret mot problemer i banksektoren er i ferd med å styrkes i en del land. Noen land – som Sverige og Tyskland – har innført avgifter til oppbygging av såkalte stabilitetsfond, mens andre – som Storbritannia og Frankrike – har innført avgifter som tilfaller statskassen direkte. Felles for tiltakene er at de skal sikre at banksektoren selv bærer (en større del av) kostnadene forbundet med fremtidige problemer i sektoren, og at det bygges opp kapasitet (enten i særskilte fond eller hos staten) til å håndtere slike problemer. Videre har avgiftene ofte det til felles at grunnlaget for avgiftsberegningen er forvaltningskapital med fratrukk av kjernekapital og garanterte innskudd.

Den norske banksikringsavgiften utgjorde 1 630 mill. kroner for norske banker i 2010 (filialer holdt utenfor). En enkel regneøvelse kan illustrere størrelsen på den svenske og den britiske avgiften.

Avgiftssatsene etter det svenske og britiske systemet er henholdsvis 0,036 pst. og 0,105 pst. av beregningsgrunnlaget, som er forvaltningskapital med fratrukk av kjernekapital og garanterte innskudd, men likevel slik at bankene i Storbritannia får halv avgiftssats (0,0525 pst.) for bl.a. gjeldsposter med løpetid over ett år.¹ Hvis det svenske og britiske systemet (med 2013-satser) anvendes på tall for norske banker per utgangen av 2010, under visse forutsetninger,² blir den hypotetiske avgiftsinnbetalingen etter begge systemer om lag 800 mill. kroner. Det britiske systemet inneholder et bunnfradrag på 20 mrd. pund (om lag 180 mrd. kroner), som i norsk målestokk blir stort. Uten et slikt bunnfradrag øker den hypotetiske britiske avgiften til om lag 1 600 mill. kroner.

I tillegg til de nye avgiftene som er innført etter finanskrisen, har både Sverige og Storbritannia innskuddsgarantiordninger som er finansiert

med avgifter fra medlemsinstitusjonene. Den britiske innskuddsgarantiordningen er imidlertid ikke forhåndsfinansiert, slik at medlemmene bare betaler avgift for å dekke ordningens faktiske kostnader forbundet med utbetalinger til dekning av garanterte innskudd.³ (Dessuten innbetaler medlemmene avgift for å dekke ordningens administrasjonskostnader hvert år.) Den svenske innskuddsgarantiordningen er forhåndsfinansiert, der medlemmene betaler en årlig avgift tilsvarende 0,1 pst. av garanterte innskudd.⁴ Anvendt på tall for norske banker per utgangen av 2010, gir den svenske innskuddsgarantiavgiften en hypotetisk avgiftsinnbetaling på om lag 750 mill. kroner. Legges dette beløpet til den hypotetiske stabilitetsavgiftsinnbetalingen som nevnt ovenfor, innebærer det svenske systemet en samlet avgiftsinnbetaling om lag på nivå med full avgiftsinnbetaling til Bankenes sikringsfond. De illustrasjonsmessige tallene er oppsummert i tabell 3.2.

¹ Se den svenske lag om statligt stöd till kreditinstitut kapitel 7 for utformingen av den svenske stabilitetsavgiften. Satsene i den britiske avgiften er endret hvert år for å gi et visst proveny. Fra 1. januar 2013 er satsen 0,105 pst., jf. Budget 2012 fra HM Treasury. Se for øvrig Bank Levy Manual fra HM Revenue & Customs for detaljer om den britiske avgiften.

² Avgiftsgrunnlaget er i de illustrasjonsmessige beregningene definert som forvaltningskapital med fratrukk av kjernekapital og innskudd som er dekket av innskuddsgarantiordningen. Størrelsen på kjernekapitalen er basert på faktiske tall for hver av de norske bankene. Andelen sikrede innskudd i hver enkelt bank er satt lik gjennomsnittet for alle norske banker. Alle tall er per utgangen av 2010. De illustrasjonsmessige beregningene representerer virkningen av forenklede versjoner av den svenske og den britiske avgiften for norske banker.

³ Se nettsidene til Financial Services Compensation Scheme: www.fscs.org.uk.

⁴ Se den svenske lag om insättningsgaranti § 12.

Tabell 3.2 Illustrasjonsmessige beregninger av norske bankers avgiftsinnbetalinger etter svensk og britisk system (filialer holdt utenfor). Basert på balansestørrelser per utgangen av 2010

Norske bankers faktiske avgift til Bankenes sikringsfond i 2010	1 630 mill. kroner
Hypotetisk 2010-avgift for norske banker etter svensk stabilitetsavgift – inkludert svensk innskuddsgarantiavgift	794 mill. kroner 1 547 mill. kroner
Hypotetisk 2010-avgift for norske banker etter britisk system – uten bunnfradrag i avgiftsgrunnlaget på 180 mrd. kroner	794 mill. kroner 1 612 mill. kroner

Kilde: Finansdepartementet.

ditet, og de kan bli betydelige i urolige perioder. I den sammenheng er det verdt å merke seg at risikoen ved en banks virksomhet, medregnet eksterne faktorer som kan bidra til økt eller redusert risiko for bankens motparter, nå – etter den internasjonale finanskrisen – synes å bli hensyntatt i større grad enn tidligere i finansieringsmarkedene, bl.a. ved at kreditt-ratingbyråenes vurderinger er mer følsomme for risiko. I årene forut for finanskrisen var det en utvikling internasjonalt i retning av lavere risikopremier, og til dels en undervurdering av den faktiske risikoen forbundet med å etablere engasjementer med banker og andre finansinstitusjoner. For bankene vil en bedriftsøkonomisk kostnad/nytte-analyse av å drive med relativt lav risiko og være omfattet av gode sikringsordninger, trolig gi et vesentlig annet resultat i dag enn i årene før finanskrisen. Norske banker hadde ved utgangen av 2011 en samlet gjeld til sine innskytere og andre kreditorer på om lag 3 340 mrd. kroner. Små endringer i rentene på denne gjelden kan gi store utslag i bankenes resultater.

Departementet finner etter en samlet vurdering at banksikringsloven bør endres slik at medlemmene av Bankenes sikringsfond får kontinuerlig plikt til å betale full årlig avgift til fondet. Det vises til lovforslaget del II om å oppheve den delen av bestemmelsen i banksikringsloven § 2-7 første ledd som innebærer at medlemmene ikke må betale avgift til Bankenes sikringsfond når fondets ansvarlige kapital overstiger minstekravet. Dette tiltaket er etter departementets syn viktig for styrken og tilliten til den norske banksikringsordningen, og det vil være hensiktsmessig å gjennomføre det nå, i forkant av Banklovkomisjonens generelle gjennomgang av banksikringsloven. Som nevnt i kapittel 3.1 ovenfor, har departementet bedt Banklovkomisjonen om å utrede en revisjon av hele banksikringsloven med forskrifter, og å tilpasse innholdet og framdriften i sitt arbeid til eventuelle endringer i relevante EU-regler på dette området.

Som nevnt i avsnitt 3.2.1 ovenfor skal både minstekravet til Bankenes sikringsfonds ansvarlige kapital og medlemsbankenes årsavgift fastsettes på grunnlag av garanterte innskudd og beregningsgrunnlagene for kapitaldekningskravene, jf. banksikringsloven §§ 2-6 og 2-7. Departementet vil for ordens skyld presisere at de beregningsgrunnlagene for kapitaldekningskravene som skal komme til anvendelse her, er de samme som faktisk kommer til anvendelse i beregningen av kapitalkrav etter forskrift 14. desember 2006 nr. 1506 om kapitalkrav for forretningsbanker, spareban-

ker, finansieringsforetak, holdingselskaper i finanskonsern, verdipapirforetak og forvaltningselskaper for verdipapirfond mv. (kapitalkravsfor-skriften). Dette er også i samsvar med gjeldende praksis.

3.3 Utbetalingsfrist i innskuddsgarantiordningen

3.3.1 Gjeldende rett og bakgrunnen for lovforslaget

Innskuddsgarantien etter banksikringsloven innebærer dekning av tap som en innskyter har på innskudd i en institusjon som er medlem av Bankenes sikringsfond, jf. loven § 2-10 første ledd. Dekning av tap skal etter loven § 2-11 første ledd skje så snart som mulig og senest tre måneder etter at tapet har oppstått. Kongen kan i særlige tilfeller forlenge fristen med inntil tre måneder, og maksimalt med til sammen ni måneder. Fristen for utbetaling løper fra det tidspunkt Finanstilsynet har kommet til at et medlem etter tilsynets oppfatning verken er eller vil bli i stand til å tilbakebetale innskudd, og dette har sammenheng med medlemmets økonomiske stilling, jf. banksikringsloven § 2-11 første ledd bokstav a. Finanstilsynet skal etter bestemmelsen ta standpunkt til spørsmålet senest 21 dager etter at Finanstilsynet har fått kjennskap til at medlemmet ikke har tilbakebetalt innskudd som er forfalt til betaling, og at dette har sammenheng med medlemmets økonomiske stilling. Etter loven § 2-11 første ledd bokstav b løper utbetalingsfristen alternativt fra det tidspunkt det er truffet vedtak om å sette et medlem under offentlig administrasjon (eller lignende insolvensbehandling).

I henhold til banksikringsloven § 2-11 annet ledd skal Bankenes sikringsfond ved utbetaling sikre at hver innskyter først får dekket et tap på innskudd inntil et beløp i norske kroner som svarer til 20 000 euro. Utover dette kan det etter samme bestemmelse fastsettes terminer for forholdsmessige delutbetalinger inntil alle innskytere har fått full dekning.

Finanstilsynet har fastsatt krav til innretning av datasystemer for medlemmer av Bankenes sikringsfond i forskrift 19. mai 2010 nr. 706. Forskriftens formål er å sikre rask og korrekt utbetaling av garantibeløpet i innskuddsgarantiordningen. Et av kravene i forskriften er at medlemsinstitusjonene skal ha systemer som innen fem virkedager kan produsere elektronisk lesbare saldolister som viser enhver kundes brutto- og nettoposisjon.

Som nevnt i kapittel 3.1 ovenfor har EU-kommisjonen i sitt forslag til revidert innskuddsgarantidirektiv gått inn for å redusere utbetalingsfristen i innskuddsgarantiordninger til én uke. Forslaget, som kom i 2010, er imidlertid fortsatt til behandling i Europaparlamentet og EUs råd, og det er usikkerhet knyttet til den endelige utformingen av EU-reglene på dette området, og også om hvilken utbetalingsfrist som vil følge av kommende EU/EØS-regler. Finanskriseutvalget har tatt til orde for at fristen for utbetalinger fra den norske innskuddsgarantiordningen bør settes ned til én uke. Utvalget uttaler om dette bl.a. følgende i NOU 2011: 1:

«Mange innskytere vil kunne få alvorlige problemer allerede etter noen få dager uten tilgang til innskudd og betalingstjenester. Utbetalingsperioder på flere uker eller måneder er neppe i samsvar med de fleste innskyteres forventninger om et velfungerende banksikrings-system, og vil således kunne svekke den generelle tilliten til bankene.»

På bakgrunn av finanskriseutvalgets tilrådning har departementet bedt Finanstilsynet vurdere om en reduksjon i utbetalingsfristen kan gjennomføres som et raskt tiltak i påvente av Banklovkomisjonens mer generelle gjennomgang av banksikringsloven (jf. kapittel 3.1 ovenfor). Finanstilsynet har i brev 2. desember 2011 til departementet vurdert spørsmålet og foreslått endringer i banksikringsloven.

3.3.2 Høringsutkastet

Finansdepartementet sendte 16. desember 2011 på høring Finanstilsynets utkast til endringer i banksikringsloven. Høringsfristen var 15. mars 2012. Finanstilsynets utkast innebærer at banksikringsloven § 2-11 første ledd endres slik at dekning av tap skal skje så snart som mulig og senest én uke etter at tapet har oppstått. Finanstilsynet skriver i brevet 2. desember 2011 at tilsynet «legger til grunn at alle medlemmer av Bankenes sikringsfond er i stand til å produsere det underliggende materialet som er nødvendig for å starte utbetalingene i løpet av fem virkedager», og at det på det grunnlag anses som «realistisk at utbetaling kan skje i løpet av en kalenderuke».

Finanstilsynet foreslår også å oppheve loven § 2-11 annet ledd om oppdelt utbetaling, med følgende begrunnelse:

«En oppdelt utbetaling av det garanterte innskuddsbeløpet vil medføre ekstraarbeid. Videre reduseres innskyternes behov for å få fremskyndet utbetaling av deler av garantibeløpet dersom den maksimale utbetalingstiden reduseres til én uke. Det foreslås på denne bakgrunn å fjerne bestemmelsen i § 2-11 annet ledd om å utbetale deler av innestående innen en kortere frist enn lovens ordinære frist. Det samme gjelder adgangen til å utbetale beløpet i terminer.»

Finanstilsynet viser i brevet også til at usikkerheten om hvordan EUs nye regler om innskuddsgarantiordninger blir utformet, taler for å vente med endringer i de norske reglene, og at det vil være en fordel om regelverket er harmonisert i hele EØS-området. Finanstilsynet uttaler deretter følgende:

«Finanstilsynet mener likevel ikke dette bør legges avgjørende vekt når det gjelder utbetalingstiden. Slik samfunnet har utviklet seg, med mindre og mindre bruk av kontanter, kan det være problematisk å være uten adgang til å disponere over ens midler i mer enn én uke. Hensynet til innskyterne bør derfor gå foran hensynet til harmonisering.»

Finanstilsynet mener at det fortsatt kan være grunnlag for lengre utbetalingsfrist i spesielle situasjoner og foreslår derfor ingen endring av bestemmelsen i § 2-11 første ledd om at Kongen i særlige tilfeller kan forlenge utbetalingsfristen. Finanstilsynet nevner at det f.eks. kan tenkes at «utbetalinger til innskytere i en filial vil måtte utsettes dersom hjemlandsordningen ikke er i stand til å levere tilstrekkelige data som skal tjene som utbetalingsgrunnlag».

Finanstilsynet viser i brevet 2. desember 2011 til at tilsynets gjennomgang av saken har aktualisert spørsmålet om utbetalingsfristens utgangspunkt, men skriver at det «i denne omgang [ligger] utenfor Finanstilsynets mandat å vurdere hvorvidt denne bestemmelsen bør fjernes, men det antas at dette er noe som bør vurderes av Banklovkomisjonen i det videre arbeidet med innskuddsgarantiordningen». Departementet ba i høringsbrevet 16. desember 2011 om høringsinstansenes kommentarer til utbetalingsfristens utgangspunkt, i lys av utkastet til lovendring for å redusere utbetalingsfristen.

Høringsutkastet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Alle departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet
 Brønnøysundregistrene
 Datatilsynet
 Direktoratet for økonomistyring
 Forbrukerombudet
 Konkurransetilsynet
 Norges Bank
 Regjeringsadvokaten
 Riksrevisjonen
 Skattedirektoratet
 Statens Pensjonskasse
 Statistisk sentralbyrå
 Stortingets ombudsmann for forvaltningen
 Økokrim

Den Norske Advokatforening
 Den Norske Aktuarforening
 Den norske Revisorforening
 Eiendomsmeglerforetakenes Forening
 Finansieringsselskapenes Forening
 Finansnæringens Fellesorganisasjon
 Forbrukerrådet
 Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening
 Norges Eiendomsmeglerforbund
 Norges Fondsmeglerforbund
 Norges Interne Revisorers Forening (NIRF)
 Norske Finansanalytikerens Forening
 Norske Forsikringsmegleres Forening
 Norske Kredittopplysningsbyråers Forening
 Næringslivets Hovedorganisasjon
 Oslo Børs
 Oslo Clearing ASA
 Pensjonskasseforeningen
 Skattebetalerforeningen
 Verdipapirfondenes Forening
 Verdipapirsentralen

Følgende høringsinstanser har gitt merknader til forslaget:

Forbrukerombudet
 Norges Bank

Finansnæringens Fellesorganisasjon

3.3.3 Høringsinstansenes syn

Forbrukerombudet og *Norges Bank* gir sin tilslutning til Finanstilsynets utkast. *Finansnæringens Fellesorganisasjon (FNO)* mener at utbetalingsfristen bør harmoniseres med den utbetalingsfrist som vil gjelde i EU, som ligger an til å bli om lag liklydende med fristen etter Finanstilsynets utkast. *Forbrukerombudet* uttaler bl.a. følgende:

«Forbrukere som opplever at innestående beløp på konto ikke lenger er tilgjengelig vil raskt havne i en vanskelig situasjon. Lang utbetalingstid fra innskuddsgarantiordningen vil ikke bare kunne forårsake praktiske vanskeligheter, men vil også kunne påføre forbrukerne økonomisk tap, blant annet i form av [misligholdskostnader] og kostnader knyttet til alternativ finansiering. Som påpekt i Finanstilsynets brev bidrar også redusert bruk av kontanter til ytterligere å styrke behovet for rask utbetaling fra innskuddsgarantiordningen.

Etter mitt syn er de forbrukerhensyn som her gjør seg gjeldende så tungtveiende at de må gå foran et eventuelt ønske om harmonisering med kommende EU-regelverk.

Jeg støtter på denne bakgrunn forslaget om å redusere maksimal utbetalingstid i innskuddsgarantiordningen til én uke. Jeg vil også anmode om at det vurderes hvorvidt det er praktisk mulig å redusere den maksimale utbetalingstiden ytterligere.»

Norges Bank slutter seg til Finanstilsynets utkast til lovendring for å redusere utbetalingsfristen til én uke, forslaget om å oppheve banksikringsloven § 2-11 annet ledd om oppdelt utbetaling, samt Finanstilsynets vurdering om at det fortsatt bør være hjemmel for å forlenge utbetalingsfristen i særlige tilfeller (loven § 2-11 første ledd). *Norges Bank* uttaler bl.a. følgende:

«Et langvarig brudd i publikums tilgang til bankinnskudd etter en offentlig administrasjon vil i dag ikke være akseptabelt. Hvis innskytterne vet at det tar lang tid før de garanterte innskuddene utbetales, vil ryktedrevne uttak – for eksempel via nettbank – i forkant av en offentlig administrasjon kunne bli store og bidra til å forstærke og forsterke problemene. Hvis innskytterne må vente lenge før de får tilgang til sine garanterte innskudd, vil presset for offentlig støtte til banken også raskt bli stort. Av hensyn til disiplinen i markedet for bankenes usikrede innlån er det viktig at en bank som har tapt all egenkapital, kan settes under offentlig administrasjon slik at de usikrede kreditorene tar sin del av tapene. Raskere utbetaling av garanterte innskudd er et av mange tiltak for å forbedre systemet for løsning av bankkriser. (...)

EU-parlamentet har i sin behandling av innskuddsgarantidirektivet den 16. februar i år gått inn for en utbetalingsfrist på fem virkedager. Parlamentets vedtak åpner imidlertid for at

land hvor det ennå ikke er praktisk mulig å utbetale på fem virkedager, kan ha en maksimal utbetalingstid på opptil 20 virkedager inntil utgangen av 2016. En slik unntaksklausul bør ikke være aktuell for Norge. Skulle det endelige EU-direktivet likevel sette en maksimaltid på mer enn 5 virkedager, mener Norges Bank at maksimal utbetalingstid i Norge uansett ikke må være mer enn en kalenderuke.

Bankene er i dag pålagt å kunne levere saldolister som viser hver kundes brutto- og nettoposisjoner, i løpet av fem virkedager Etter at all relevant kontoinformasjon foreligger, vil det fortsatt kunne kreve noe tid å få overført eller utbetalt innskytternes midler. Det må derfor stilles strengere krav til bankenes datasystemer for at utbetalingstiden ikke skal overskride en kalenderuke. Det vises til Norges Banks brev til Finanstilsynet av 18. mars 2010 i forbindelse med forslag til forskrift om krav til bankenes datasystemer. Norges Bank uttalte da at bankenes datasystemer bør være innrettet slik at all nødvendig kontoinformasjon for utbetaling av garanterte innskudd må kunne foreligge i løpet av maksimalt 48 timer etter et vedtak om offentlig administrasjon. I Danmark er tilsvarende krav satt til 24 timer, mens det er på 72 timer i Storbritannia. (...)

[Banksikringsloven § 2-11 første ledd bokstav a] slik den nå står, er ikke relevant når det er innført en maksimal utbetalingstid på en kalenderuke. Norges Bank mener imidlertid at det bør være en bestemmelse i Banksikringsloven som sikrer at innskytterne kan få tilgang til sine midler kortest mulig tid etter at en bank i økonomiske problemer stenger innskytternes tilgang til sine innskudd.

Norges Bank vil derfor foreslå at Bankløyv-kommisjonen i sin gjennomgang av Banksikringsloven bes om å vurdere en bestemmelse som sikrer innskytternes tilgang til garanterte innskudd senest en kalenderuke etter at de er stengt ute, uavhengig av om det skyldes offentlig administrasjon eller andre forhold.»

FNO mener som nevnt at utbetalingsfristen bør harmoniseres med den utbetalingsfrist som vil gjelde i EU, men skriver like fullt at «[en] slik fremtidig harmonisering vil imidlertid ikke være til hinder for hovedregelen om at utbetaling skal foretas så raskt som mulig». *FNO* slutter seg til Finanstilsynets forslag om å oppheve banksikringsloven § 2-11 annet ledd om oppdelt utbetaling og til vurderingen om at det fortsatt bør være hjemmel for å forlenge utbetalingsfristen i særlige

tilfeller (loven § 2-11 første ledd). Sistnevnte bør ifølge *FNO* også kunne komme til anvendelse som «en generell unntaksbestemmelse fra utbetalingsfristen dersom det kan reises tvil om innskudd faller innenfor dekningsområdet». Videre uttaler *FNO* bl.a. følgende om utbetalingen av garanterte innskudd, herunder om forskriften om innretning av datasystemer:

«Det må legges til grunn at saldollistene er slik utformet at de kan danne grunnlag for beregning av garanterte innskudd for hver enkelt kunde. Innskudd utover 2 mill. kroner er ikke dekket og føres på egen liste. Administrasjonsbanken må dessuten kunne håndtere overdragelse av kundeforhold på de til enhver tid gjeldende systemer for bankbytte. Det kan reises spørsmål ved om det harmonerer med 5 virkedager når utbetalingsfristen settes til 7 ukedager. Et minimumskrav bør være at lister fra bankene er klarert for utbetaling innen 5 dager og det settes av minimum 2 dager til selve utbetalingsprosedyren. Vi er skeptiske til forslaget om å gjennomføre minste utbetalingstid på en uke uten at det har vært gjennomført tester. Det må kunne dokumenteres at utbetalingstiden er realistisk. Vi er imidlertid kjent med at Bankenes sikringsfond i samarbeid med Finanstilsynet, Norges Bank og *FNO* planlegger en begrenset test av utbetalingstid på en mellomstor og en liten bank. Testresultatet forventes å foreligge i løpet av våren. Det foreslås derfor at en endring i Banksikringsloven avventes til disse testene er gjennomført og evaluert. (...)

En bank under offentlig administrasjon er tatt ut av avregnings- og oppgjørssystemene og må for å foreta inn- og utbetalinger, skaffe seg konto i annen bank. Av praktiske årsaker vil det være hensiktsmessig at denne banken kan anvende samme datasystemer som banken under administrasjon.

I sikringsfondets hefte 'Administrasjon av banker i krise', datert 12. februar 2007, ble det foreslått at utbetaling til kunder ble foretatt ved anvendelse av rutinen 'bytte av bank'. Dette legger også innretningsforskriften opp til. Dette ble også praktisert med godt resultat for kundene i Kaupthing. Det er også mulig å anvende utbetalingsanvisninger (Giro Utbetaling), men dette anses som mindre hensiktsmessig for store beløp, og for et stort antall innskyttere. (...)

Sikringsfondet må skaffe tilstrekkelig likviditet ved å realisere eiendeler og utnytte eventuelle trekkfasiliteter. Det er grunn til å merke

seg at det er betydelige forskjeller mellom forventet tap for sikringsfondet og likviditetstilførsel. Med 80 prosent dividende vil likviditetstilførselen utgjøre fem ganger det endelige tap. Dette er en viktig grunn til at sikringsfondet i brev 7. desember 2009 til Finansdepartementet tok opp spørsmålet om låneadgang for fondet.»

3.3.4 Departementets vurdering

Bruken av kontanter er betydelig redusert de senere årene, og mange innskytere kan raskt få problemer dersom bankinnskudd ikke er tilgjengelig. Det er derfor viktig at utbetalingene fra innskuddsgarantiordningen kan finne sted så raskt som mulig, og i prinsippet umiddelbart etter at innskuddene er blitt utilgjengelige for innskyterne. Dette vil kunne medvirke til å minimere skadevirkningene for den enkelte innskyter (og for samfunnet), og bidra til stabiliteten i det finansielle systemet. Videre kan kort utbetalingsfrist i innskuddsgarantiordningen redusere faren for destabiliserende innskyterløp («run») på bankene i urolige tider, og – som Norges Bank påpeker – redusere faren for press for offentlig støtte til kriserammede banker. En utbetalingstid på opptil tre måneder er ikke akseptabelt i dagens økonomi, med lite sparing i kontanter, utstrakt bruk av elektroniske betalingsmidler og tett sammenvevede finanssystem.

Etter departementets syn bør utbetalingsfristen i den norske innskuddsgarantiordningen reduseres, i tråd med Finanstilsynets utkast. Det vises til lovforslaget del II. Lovforslaget innebærer at Bankenes sikringsfond skal dekke tap på garanterte innskudd så snart som mulig og senest innen én uke etter at Finanstilsynet har kommet til at en medlemsinstitusjon verken er eller vil bli i stand til å tilbakebetale innskudd, eller det er fattet vedtak om å sette en medlemsinstitusjon under offentlig administrasjon, jf. banksikringsloven § 2-11 første ledd.

Departementet er også enig i Finanstilsynets vurdering om at gjeldende hjemmel for å forlenge utbetalingsfristen i særlige tilfeller, jf. banksikringsloven § 2-11 første ledd annet punktum, bør videreføres. Departementet mener imidlertid at hjemmelens ordlyd bør justeres i tråd med forsla-

get om å redusere utbetalingsfristen til maksimalt én uke. Hjemmelen bør derfor bare slå fast at Kongen kan forlenge fristen i særlige tilfeller, og ikke referere til at fristen kan forlenges med inntil tre måneder, eller maksimalt med til sammen ni måneder. Disse tidsangivelsene er tilpasset gjeldende maksimale utbetalingsfrist på tre måneder og gir etter departementets syn ingen god veiledning for hvilke forlengelser i fristen det eventuelt kan være aktuelt å gi etter at utbetalingsfristen er redusert til én uke. Det vises til lovforslaget del II.

Departementet slutter seg ikke til Finanstilsynets forslag om å oppheve banksikringsloven § 2-11 annet ledd om oppdelt utbetaling. Departementet er enig med Finanstilsynet i at innskyternes behov for å få framskyndet utbetaling av deler av garantibeløpet vil bli redusert dersom utbetalingsfristen reduseres til én uke, men det kan ikke utelukkes at det også med en slik kortere utbetalingsfrist kan være hensiktsmessig å forsere utbetaling av deler av garanterte innskudd. Departementet mener derfor at banksikringsloven § 2-11 annet ledd bør videreføres, men i en generalisert form. Gjeldende bestemmelse innebærer at innskudd inntil et beløp i norske kroner som svarer til 20 000 euro, kan dekkes først, og til at det deretter kan fastsettes terminer for forholdsmessige delutbetalinger. Etter departementets vurdering bør lovreglene ikke være til hinder for at Bankenes sikringsfond kan utbetale deler av beløp til dekning av garanterte innskudd tidligere enn fristen på én uke. Det vises til lovforslaget del II § 2-11 annet ledd som slår fast at bestemmelsen i første ledd (den generelle utbetalingsfristen) ikke er til hinder for at Bankenes sikringsfond foretar tidligere utbetaling til dekning av deler av tapet.

Departementet har ikke vurdert nærmere hvilket tidspunkt utbetalingsfristen skal løpe fra, jf. banksikringsloven § 2-11 første ledd bokstav a og b. Departementet legger til grunn at Banklovkommisjonen vil se på dette spørsmålet som del av sin generelle gjennomgang av banksikringsloven og herunder bl.a. vurdere Norges Banks innspill om en «bestemmelse som sikrer innskyternes tilgang til garanterte innskudd senest en kalenderuke etter at de er stengt ute, uavhengig av om det skyldes offentlig administrasjon eller andre forhold».

4 Endringer i foretakspensjonsloven om fripoliser

4.1 Bakgrunn

Finansdepartementet ga 7. juli 2009 Banklovkommissjonen i oppdrag å utarbeide utkast til endringer i pensjonslovene for privat sektor som følge av folketrygdens nye regler om alderspensjon. Det ble åpnet for at arbeidet kunne deles opp i flere utredninger. I den første utredningen, NOU 2010: 6 *Pensjonslovene og folketrygdreformen I*, la Banklovkommissjonen fram forslag til nødvendige endringer i pensjonslovene som følge av tilpasning til ny folketrygd. Departementet har fulgt opp med lovforslag som ble vedtatt i Stortinget 9. desember 2010 og sanksjonert 17. desember 2010, jf. Prop. 6 L (2010-2011) og Innst. 120 L (2010-2011).

Under det videre arbeidet i Banklovkommissjonen med tilpasninger i pensjonslovene til ny folketrygd har departementet mottatt synspunkter fra finanskriseutvalget, Finanstilsynet og Finansnæringens Fellesorganisasjon (FNO). Finanstilsynet og FNO har fremhevet at fripolisene vil representere en særlig utfordring for livsforsikringsselskapene under det nye europeiske kapitalkravsregelverket (Solvens II). På det tidspunkt da innspillene ble avgitt, var det ventet at det nye Solvens II-regelverket ville bli innført fra 1. januar 2013. Det vises til nærmere omtale av de nevnte synspunktene i NOU 2012: 3 kapittel 3. Departementet oversendte merknadene til Banklovkommissjonen, og Banklovkommissjonen kom i samråd med Finansdepartementet til at disse spørsmålene burde behandles i en egen utredning.

Fripoliser utstedes til arbeidstakere som slutter i foretak uten samtidig å ta ut pensjon fra foretakets pensjonsordning og er et bevis for de pensjonsrettigheter arbeidstakeren har opptjent i foretaket. Fripoliser utstedes også i enkelte andre situasjoner, for eksempel når foretakspensjonsordninger omdannes til innskuddspensjonsordninger. Fripoliser utstedes i pensjonsordninger etter foretakspensjonsloven. De utgjør et eget rettsforhold mellom den som har mottatt fripolisen (fripoliseinnehaveren) og livsforsikringsselskapet eller pensjonskassen (pensjonsinnretningen) som har utstedt den.

Når fripolisen utstedes, skal det knyttes en administrasjonsreserve til fripolisen som skal dekke de fremtidige kostnadene ved administrasjon og forvaltning av fripolisen. Dette uttrykkes gjerne som at fripolisene er fullt betalte kontrakter, og fripoliseinnehaveren betaler ikke premie for fripolisen i fripolisens løpetid.

Dagens foretakspensjonsordninger gir normalt rett til kontraktsfastsatte ytelser for arbeidstakerne. Kontraktsfastsatte ytelser for arbeidstakerne sikres gjennom at pensjonsinnretningen påtar seg en garanti for at midlene som er innbetalt til foretakspensjonsordningen, skal gis en bestemt årlig avkastning (årlig rentegaranti). Pensjonsinnretningen har adgang til å kreve inn en årlig premie fra foretaket som skal reflektere risikoen for at pensjonsinnretningen klarer å oppfylle den årlige rentegarantien. Fripoliser som utgår fra slike foretakspensjonsordninger, vil også gi rett til kontraktsfastsatte ytelser, og pensjonsinnretningens rentegaranti knyttet til midlene videreføres. Ettersom fripolisene er ferdig betalte kontrakter, har pensjonsinnretningen imidlertid ikke anledning til å kreve inn årlig premie for å kunne oppfylle rentegarantien knyttet til fripoliser, slik de har for løpende foretakspensjonsordninger. Dette er et forhold som ventes å bli tillagt stor vekt ved beregningen av de nye kapitalkravene etter Solvens II-regelverket. Det er antatt at pensjonsinnretningene under det nye Solvens II-regelverket vil få et vesentlig økt kapitalkrav for den renterisiko som er knyttet til pensjonsinnretningenes bestand av fripoliser.

Banklovkommissjonen avga sin utredning NOU 2012: 3 *Fripoliser og kapitalkrav* til Finansdepartementet 17. januar 2012. Banklovkommissjonen foreslår her lovendringer som vil kunne bidra til å bremse veksten i utstedelse av nye fripoliser og til å gi lavere kapitalkrav for fripoliser i Solvens II-regelverket. Det foreslås å åpne for at fripoliseinnehavere kan velge investeringsvalg i stedet for alminnelig forvaltning med avkastningsgaranti for alderspensjonskapital knyttet til en fripolise, en økning av minstegrensen for utstedelse av fripolise og adgang til raskere utbetaling av små pensjonsbeløp. Det vises til nærmere omtale av bak-

grunnen og utkastet til lovendringer i NOU 2012: 3.

Departementet foreslår i dette kapitlet enkelte endringer i foretakspensjonslovens regler om fripoliser som bygger på forslagene fra Banklovkommissjonen i NOU 2012: 3. Departementet foreslår å åpne for investeringsvalg for fripoliser og å gi adgang til raskere utbetaling av små pensjonsbeløp. Departementet følger imidlertid ikke opp Banklovkommissjonens forslag om en økning av minstegrensen for utstedelse av fripolise. Dette har sammenheng med at Banklovkommissjonen i sin siste utredning NOU 2012: 13 *Pensjonslovene og folketrygdreformen II* har foreslått at minstegrensen for utstedelse av fripolise beholdes på dagens nivå. Forslagene omtales nærmere i kapitlene 4.3 til 4.5 nedenfor.

4.2 Høringen

Banklovkommissjonens utredning NOU 2012: 3 ble sendt på høring ved departementets brev 26. januar 2012. Høringsfristen var 25. april 2012. Utredningen ble sendt til følgende instanser: Alle departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Datatilsynet
Finanstilsynet
Forbrukerombudet
Konkurransetilsynet
Likestillingsombudet
Norges Bank
Regjeringsadvokaten
Skattedirektoratet
Statens Pensjonskasse
Statistisk sentralbyrå

Akademikerne
Aksjonærforeningen i Norge
AktuarKonsulenters Forum
Arbeidsgiverforeningen Spekter
Coop Norge SA
Den Norske Advokatforening
Den Norske Aktuarforening
Den norske Revisorforening
Econa
Eiendomsmeglerforetakenes Forening
Finansforbundet
Finansieringsselskapenes forening
Finansnæringens Arbeidsgiverforening
Finansnæringens Fellesorganisasjon
Forbrukerrådet

Handelshøyskolen BI
Hovedorganisasjonen Virke
KS
Landsforeningen for trafikkskadde
Landsorganisasjonen i Norge
Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening
Norges Bondelag
Norges Fondsmeglerforbund
Norges Handelshøyskole
Norges Ingeniørorganisasjon
Norges Juristforbund
Norges Kommunerevisorforening
Norges Rederiforbund
Norges Skogeierforbund
Norsk Bedriftsforbund
Norsk Kapitalforvalterforening
Norsk Sjøoffisersforbund
Norsk Tillitsmann ASA
Norske Finansanalytikerens Forening
Norske Forsikringsmegleres Forening
NTL-Skatt
Næringslivets Hovedorganisasjon
Oljeindustriens Landsforening
Oslo Børs
Pensjonskasseforeningen
Skattebetalerforeningen
Skatterevisorenes Forening
Småbedriftsforbundet
Sparebankforeningen i Norge
Unio
Universitetet i Agder
Universitetet i Bergen
Universitetet i Oslo
Universitetet i Tromsø
Verdipapirfondenes Forening
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
Økonomiforbundet

Følgende høringsinstanser har gitt merknader til utredningen:

Finanstilsynet
Forbrukerombudet
Norges Bank
Statistisk sentralbyrå

Akademikerne
Arbeidsgiverforeningen Spekter
Coop Norge SA
Den Norske Aktuarforening
Finansnæringens Fellesorganisasjon
Handelshøyskolen BI
Landsorganisasjonen i Norge
Norske Finansanalytikerens Forening
Næringslivets Hovedorganisasjon

Boks 4.1 Kapitalkrav under Solvens II og fripoliser

Kapitalkravene under Solvens II vil i langt større grad enn dagens krav synliggjøre og gjenspeile de forskjellige typer risiko pensjonsinnretningene er utsatt for. Hovedprinsippet er at kapitalkravet til enhver tid skal dekke de uforutsette tap som risiko knyttet til virksomheten kan påføre innretningen de neste 12 måneder. Markedsrisikoen i forsikringsvirksomheten vil være av særlig stor betydning, fordi forsikringsforpliktelsene under Solvens II skal verdsettes (neddiskonteres) på basis av markedsrenter, og fordi eiendelene skal dekke forsikringsforpliktelser som skal verdsettes til markedsverdi. Et lavere rentenivå vil f.eks. gi høyere forsikringsforpliktelser. Selv om også markedsverdien av obligasjoner normalt vil øke ved fall i rentene, vil det med lavere rentenivå bli vanskeligere å oppnå en kapitalavkastning på nivå med rentegarantien. Under Solvens II skal scenarioer som dette sannsynlighetsvektes og legges til grunn i beregningen av den enkelte pensjonsinnretnings kapitalkrav.

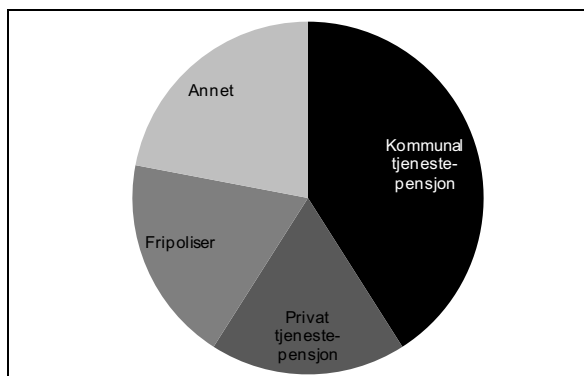
Fripoliser er ferdig betalte pensjonsprodukter med rentegaranti, og pensjonsinnretningene bærer følgelig hele renterisikoen. Fripoliser gir derfor spesielt høye kapitalkrav under Solvens II. Etter Solvens II skal det også beregnes et kapitalkrav for pensjonsinnretninger som forvalter ytelsesbaserte kollektive tjenestepensjonsordninger ut fra risikoen for at ordningene kan gi opphav til nye fripoliser. Pensjonsinnretningenes kapitalkrav vil altså øke, ikke bare for allerede utstedte fripoliser, men også som følge av muligheten for fremtidige utstedelser av nye fripoliser.

De største norske livsforsikringsselskapene forvaltet ved utgangen av 2011 fripoliser for om lag 148 mrd. kroner. På samme tidspunkt forvaltet selskapene private ytelsesbaserte tjenestepensjonsordninger for ca. 146 mrd. kroner.¹ Til sammen utgjør dette om lag 37 pst. av livsforsikringsselskapenes samlede forpliktelser, jf. figur 4.1. Den gjennomsnittlige årlige rentegarantien på disse to porteføljene var henholdsvis 3,7 pst. og 3,4 pst. Figur 4.2 viser utviklingen for gjennomsnittlig rentegaranti i norske livsforsikringsselskaper for alle produkter med rentegaranti, og 10-årige statsobligasjonsrenter, de senere årene. Jo lavere rentene på sikre rentepapirer er sammenlignet med rentegarantien, jo mer utfordrende er det for livsforsikringsselskapene å stabilt oppnå en kapitalavkastning som overstiger rentegarantien.

Finanstilsynet gjennomfører jevnlig stresstester av norske livsforsikringsselskapers solvenssituasjon, basert på en forenklet versjon av Solvens II-regelverket.² Figur 4.3 viser at kapitalkravet knyttet til markedsrisiko, basert på selskapenes balanser per utgangen av 2011, kan utgjøre i størrelsesorden 80 pst. av det samlede kapitalkravet for selskapene.

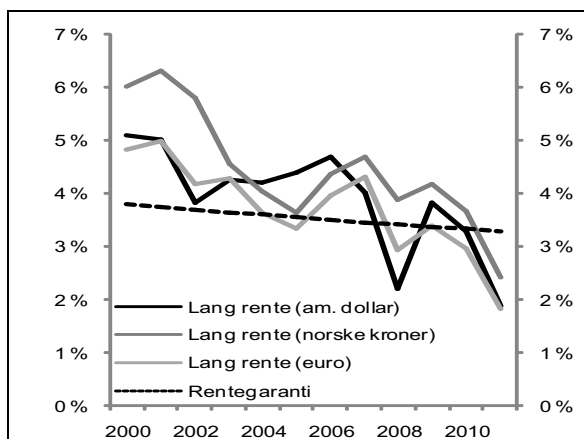
¹ Fripoliser utstedes bare fra ytelsesbaserte tjenestepensjonsordninger i privat sektor. I ytelsesbaserte tjenestepensjonsordninger i kommunal sektor forvaltes arbeidstakerens pensjonsrettigheter i tjenestepensjonsordningen også hvis arbeidstakeren slutter i kommunen. Videre er det ikke anledning for kommunene til å lukke eller omdanne sine ytelsesordninger til innskuddsordninger. De kapitalkravsmessige problemstillingene knyttet til fripoliser er derfor bare relevant for ytelsesbaserte tjenestepensjonsordninger i privat sektor.

² Viktige deler av Solvens II-regelverket er ennå ikke fastsatt i EU, og enhver beregning av utslagene av Solvens II vil måtte baseres på utkast til regler og retningslinjer som kan avvike betydelig fra hvordan det endelige Solvens II-regelverket blir utformet.



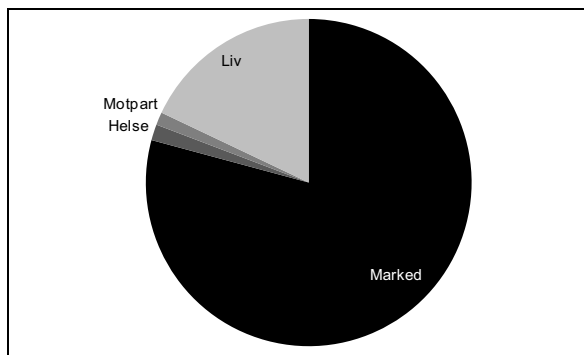
Figur 4.1 Sammensetning av norske livsforsikringsselskapers forpliktelser. Per 31. desember 2011

Kilde: Finanstilsynet.



Figur 4.2 Gjennomsnittlig rentegaranti i norske livsforsikringsselskaper (for alle produkter med rentegaranti) og 10-årige statsobligasjonsrenter. Prosent

Kilde: Finanstilsynet.



Figur 4.3 Bidrag til norske livsforsikringsselskapers Solvens II-kapitalkrav fra hovedtyper av risiko (før diversifiseringseffekter og kapitalkrav for operasjonell risiko), anslått i Finanstilsynets stresstest I. Per 31. desember 2011

Kilde: Finanstilsynet.

Pensjonskasseforeningen
Unio
Verdipapirfondenes Forening
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

I tillegg har Gabler Wassum, som driver pensjons-, aktuar- og investeringstjenester, avgitt høringsuttalelse.

4.3 Fripoliser med investeringsvalg

4.3.1 Gjeldende rett

Etter gjeldende rett vil vilkårene for forvaltning av midlene knyttet til en fripolise være basert på regelverket i den kollektive pensjonsordningen arbeidstakeren har vært tilknyttet. Dersom den kollektive pensjonsordningen har gitt rett til kontraktfastsatte ytelser for arbeidstakerne, vil fripolisen også gi rett til kontraktfastsatte ytelser. Den rentegaranti som pensjonsinnretningen har gitt på midlene i den kollektive pensjonsordningen, vil gjelde også for midlene knyttet til fripolisen. Fripoliseinnehaveren har etter gjeldende rett ikke adgang til å velge at slike fripoliser skal forvaltes med investeringsvalg.

Etter gjeldende rett forvaltes likevel fratrådte arbeidstakers pensjonsrettigheter i flere tilfeller med investeringsvalg. For det første kan kollektive pensjonsordninger etter foretakspensjonsloven være utformet som engangsbetalt foretakspensjon med investeringsvalg for den enkelte arbeidstaker. Fripoliser som utgår fra slike ordninger, vil etter gjeldende rett forvaltes med investeringsvalg for arbeidstaker. For det annet forvaltes det alt overveiende antall innskuddspensjonsordninger med investeringsvalg for arbeidstaker. Arbeidstakere som fratrer før pensjoneringsalder får utstedt pensjonskapitalbevis som bevis for sine opptjente pensjonsrettigheter, og disse skal også forvaltes med investeringsvalg for innehaveren av pensjonskapitalbeviset.

Som nevnt under kap. 4.1, skal kostnadene ved administrasjon og forvaltning av en fripolise som utgår fra pensjonsordning med kontraktfastsatte ytelser, dekkes av en administrasjonsreserve knyttet til fripolisen. Slike fripoliser er mao. fullt betalte kontrakter, og fripoliseinnehaveren betaler ikke premie for fripolisen i fripolisens løpetid.

Pensjonskapitalen som er knyttet til fripolisen skal hvert år tilføres en avkastning som minst må tilsvare den garanterte avkastning (garanterte rente) som pensjonsinnretningen har gitt. Etter gjeldende rett skal eventuelt avkastningsoverskudd ut over garantert avkastning på fripolisen

deles mellom fripoliseinnehaveren og pensjonsinnretningen, slik at pensjonsinnretningen kan ta inntil 20 prosent av overskuddet ut over garantert avkastning.

4.3.2 Adgang til å velge fripolise med investeringsvalg

4.3.2.1 Banklovkommisjonens utkast

Banklovkommisjonen viser til at både Finansskri-seutvalget, Finanstilsynet og Finansnæringens Fellesorganisasjon foreslår å åpne for at forvaltningsordningen for vanlige fripoliser kan endres til investeringsvalg. Det er vist til at dette vil kunne bidra til å dempe virkningene av Solvens II-regelverket, samtidig som en del fripoliseinnehavere vil kunne foretrekke at midlene forvaltes etter en annen forvaltningsstrategi enn den pensjonsinnretningen ellers vil følge. Banklovkommisjonen foreslår på denne bakgrunn at fripoliseinnehaveren og pensjonsinnretningen skal kunne avtale at midler knyttet til den fripolise som utstedes skal forvaltes som en egen investeringsportefølge. Det forelås at det også skal være adgang til å avtale investeringsvalg for fripoliser som allerede er utstedt.

Banklovkommisjonen viser til at overgang til forvaltning av midlene knyttet til alderspensjon i en egen investeringsportefølge med investeringsvalg for fripoliseinnehaveren, vil medføre at pensjonsinnretningens rentegaranti bortfaller med mindre annet avtales. Pensjonsytelsen ved uttak av pensjon vil da ikke lenger være definert til et bestemt beløp, men vil beregnes med utgangspunkt i investeringsporteføljens verdi på uttakstidspunktet. Det vil da være fripoliseinnehaveren som vil bære risikoen for at verdien av investeringsporteføljen blir redusert. På den annen side vil investeringsvalget gi fripoliseinnehaveren mulighet til å bestemme hvordan verdiene skal forvaltes. Fripoliseinnehaveren vil også få økt rett til overskudd, ettersom fripolisekontoen skal tilordnes all avkastning av investeringsporteføljen. Etter gjeldende rett skal overskudd ut over garantert avkastning på fripolisen deles mellom fripoliseinnehaveren og pensjonsinnretningen, slik at pensjonsinnretningen kan ta inntil 20 prosent av overskuddet ut over garantert avkastning.

En overgang til forvaltning i egen investeringsportefølge vil videre innebære at kostnadene ved administrasjon og forvaltning av fripolisen må bæres av fripoliseinnehaveren. Banklovkommisjonen foreslår at slikt vederlag skal kunne dekkes ved belastning av fripolisekontoen. Fripoliseinne-

haveren har etter dagens regler ingen kostnader knyttet til fripolisen, ettersom det er avsatt en egen administrasjonsreserve til fripolisen som skal dekke kostnadene ved denne.

4.3.2.2 Høringsinstansenes syn

Akademikerne, Arbeidsgiverforeningen Spekter, Coop Norge, Den Norske Aktuarforening, Finansnæringens Fellesorganisasjon (FNO), Finanstilsynet, Handelshøyskolen BI, Norges Bank, Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), Pensjonskasseforeningen og Verdipapirfondenes Forening støtter forslaget om å åpne for at forvaltningsordningen for vanlige fripoliser kan endres til investeringsvalg. *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund* uttaler at de ikke reiser innvendinger mot forslaget.

Forbrukerombudet tar ikke stilling til hvorvidt det bør innføres adgang til investeringsvalg for fripoliser, men viser til at dersom endringene gjennomføres, stiller det særlige krav til opplysningsplikt og rådgivning i avtaleprosessen.

Landsorganisasjonen i Norge er skeptiske til forslaget, og fremhever behovet for at de nye reglene blir fulgt opp med detaljerte forskrifter fra departementet når det gjelder pensjonsinnretningens ansvar for riktig og pålitelig informasjon til de forsikrede. *Unio* går mot forslaget. De viser til at de prinsipielt er i mot at arbeidstaker eller arbeidsgiver skal ha mulighet til investeringsvalg på pensjonsmidlene. De viser også til at de ansatte ikke har kompetanse til å vurdere spørsmålet og ofte er prisgitt rådgivere som har økonomisk interesse, personlig i form av provisjon eller på vegne av forsikringsselskapet, av at den ansatte velger individuell investeringsportefølje.

4.3.2.3 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til Banklovkommisjonens forslag om å åpne for at fripoliseinnehaveren skal kunne velge å knytte investeringsvalg til sin fripolise. Et overveiende flertall av høringsinstansene støtter også en slik valgadgang for fripoliseinnehaverne. Gjennom innføring av innskuddspensjonsordninger er investeringsvalg for arbeidstakeren i dag svært vanlig, og en del vil nok ha et ønske om å kunne velge investeringsstrategi også for de midlene de har knyttet til fripoliser. For pensjonsinnretningene vil en overgang fra fripoliser med årlig rentegaranti til fripolise med investeringsvalg bidra til å redusere de kapitalkrav pensjonsinnretningene vil få under det kommende Solvens II-regelverket.

Departementet viser til at de fleste høringsinstansene som støtter forslaget om adgang til investeringsvalg for fripoliser, understreker at forslaget stiller store krav til at fripoliseinnehaveren gis god informasjon om hva investeringsvalget innebærer. Dette er nærmere omtalt i punkt 4.3.3 nedenfor.

4.3.3 Informasjons- og rådgivningsplikt

4.3.3.1 Banklovkommisjonens utkast

En endring av forvaltningsordningen for fripolisen fra alminnelig forvaltning til investeringsvalg vil kreve avtale mellom arbeidstakeren og pensjonsinnretningen. Banklovkommisjonen foreslår at avtalen for det første bare må omfatte midlene knyttet til alderspensjonsytelser, se kap. 4.3.4 nedenfor. Videre foreslås at avtalen må angi hvordan investeringsporteføljen skal sammensettes og hvilken adgang fripoliseinnehaveren skal ha til å endre sammensetningen. Det må videre avtales at avkastningen av investeringsporteføljen skal tilordnes fripolisekontoen. Fripoliseinnehaveren skal som utgangspunkt bære risikoen for at verdien av investeringsporteføljen blir redusert, men det kan avtales at pensjonsinnretningen, mot vederlag, påtar seg en avkastningsgaranti.

Banklovkommisjonen viser til at en avtale om at fripolisen skal utstedes med egen investeringsportefølje, medfører en betydelig endring av avtaleforholdet. Det er derfor viktig at fripoliseinnehaveren foretar et informert valg. Banklovkommisjonen foreslår at pensjonsinnretningen, før det inngås avtale, skal underrette skriftlig om at investeringsporteføljen vil bli forvaltet for fripoliseinnehaverens regning og risiko, at pensjonsytelsene bestemmes ut fra porteføljeværdien ved uttak av pensjon, samt at pensjonsinnretningens ansvar for avkastningsresultatet og verdiutviklingen bortfaller med mindre annet er avtalt. Det skal også på forhånd opplyses skriftlig om pensjonsinnretningens rett til vederlag for forvaltning av fripolisen og utøvelse av rett til å endre porteføljen.

I tillegg til regler om informasjonsplikt foreslår Banklovkommisjonen regler om rådgivningsplikt for pensjonsinnretningen. Pensjonsinnretningen skal gi råd om sammensetningen av investeringsporteføljen tilpasset blant annet gjenstående tid til uttak av alderspensjon og størrelsen av midlene knyttet til fripolisen. Når fripoliseinnehaveren har nådd en alder med få år igjen til uttak av pensjon skal pensjonsinnretningen gi råd om risikoreduserende tiltak. Pensjonsinnretningen skal sende fri-

poliseinnehaveren en skriftlig sammenfatning av rådene de gir fripoliseinnehaveren.

4.3.3.2 Høringsinstansenes syn

Akademikerne, Coop Norge, Den Norske Aktuarforening, FNO, Finanstilsynet, Handelshøyskolen BI, NHO og Pensjonskasseforeningen, som alle støtter forslaget om å åpne for investeringsvalg for fripoliser, understreker samtidig at forslaget stiller store krav til at fripoliseinnehaveren gis god informasjon.

Forbrukerombudet tar som nevnt ikke stilling til hvorvidt det bør innføres adgang til investeringsvalg for fripoliser, men viser til at dersom endringene gjennomføres, stiller det særlige krav til opplysningsplikt og rådgivning i avtaleprosessen. *Forbrukerombudet* uttaler:

«Det er positivt at forslaget har særlige regler om opplysnings- og rådgivningsplikt, men forslaget går imidlertid etter mitt syn ikke tilstrekkelig langt. Det bør derfor vurderes å innta en plikt for pensjonsinnretningen til å kartlegge fripoliseinnehaverens behov og ønske om risiko før avtale inngås, slik at fripoliseinnehaveren settes i stand til å fatte en informert investeringsbeslutning.»

Forbrukerombudet viser til at det bør vurderes å innføre en plikt til å gi fyllestgjørende forklaring slik det er gitt i finansavtaleloven § 46c, samt en frarådningsplikt som i finansavtaleloven § 47.

Finanstilsynet viser til at det er en komplisert vurdering å ta stilling til konvertering til investeringsvalg fremfor å beholde årlig garantert avkastning. *Finanstilsynet* uttaler bl.a.:

«Etter Finanstilsynets vurdering dekker lovutkastet § 4-7 (5) utelukkende pensjonsinnretningenes opplysningsplikt med hensyn til hva fripolise med investeringsvalg innebærer, og dekker i liten grad rådgivningsdelen, dvs. hvorvidt det er i fripoliseinnehaverens interesse å konvertere til fripolise med investeringsvalg. Lovutkastet § 4-7 (6) dekker kun rådgivning knyttet til sammensetningen av porteføljen. (...)

Finanstilsynet foreslår på denne bakgrunn at det i lovutkastet § 4-7 (5) føyes til en bestemmelse om at pensjonsinnretningen, særlig på grunnlag av opplysninger innhentet fra kunden, skal vurdere om avtale om utstedelse av fripolise tilordnet egen investeringsportefølje er tilrådelig for fripoliseinnehaveren, og skriftlig begrunne det råd den gir kunden.»

Både *Handelshøyskolen BI, Landsorganisasjonen i Norge, Norske Finansanalytikeres Forening, Pensjonskasseforeningen* og *Unio* påpeker at det ligger en risiko i at den som pålegges å gi informasjon og råd til fripoliseinnehaveren om konvertering til investeringsvalg, selv har en interesse i utfallet av vurderingen, som ikke nødvendigvis sammenfaller med fripoliseinnehaverens interesser. *Pensjonskasseforeningen* uttaler bl.a.:

«Banklovkommisjonen synes å være innforstått med at det hefter risiko ved å innføre en valgordning i avtaleforhold hvor den profesjonelle part har en utvilsom fordel av et gitt utfall, men hvor det ikke er like åpenbart hva som er til fordel for avtalepartneren.»

Handelshøyskolen BI viser til den interessekonflikt som kan foreligge mellom fripoliseinnehaver og pensjonsinnretningen, og uttaler bl.a.:

«Dette innebærer at den som har plikt til å gi informasjon og råd ikke er tilstrekkelig uavhengig, og fare for at informasjonen og rådgivningen farges av pensjonsinnretningens egeninteresse. I tillegg kommer at lovforslaget legger opp til at rådgivningen i stor grad skal være muntlig og at kravet til skriftlig dokumentasjon er begrenset. At kravene til skriftlig dokumentasjon er begrenset samsvarer i liten grad med verdipapirhandellovens krav til dokumentasjon for investeringsrådgivning samtidig som det kan hevdes at de hensyn som ligger til grunn for verdipapirhandellovens regler knyttet til rådgivning og dokumentasjon også gjør seg gjeldende i relasjon til råd om fripoliser. I lys av dette bør det vurderes om fripoliseinnehaverens interesser kan beskyttes på en annen og bedre måte.»

FNO uttaler at de støtter de foreslåtte kravene til rådgivning og informasjon og viser til at de vil arbeide for å utdype kravene til god rådgivning og informasjon overfor fripoliseinnehaverne i en felles bransjebefaling i regi av FNO.

4.3.3.3 Departementets vurdering

Departementet viser til at en fripolise med investeringsvalg vil gi lavere kapitalkrav for pensjonsinnretningene under det antatt kommende Solvens II-regelverket enn en fripolise med årlig rentegaranti. Departementet vil presisere at Solvens II-regelverket fortsatt er under arbeid i EU. Det vil dermed være i pensjonsinnretningenes interesse

at flest mulig fripoliseinnehavere velger å gå over til investeringsvalg for sin fripolise.

For fripoliseinnehaveren finnes det ikke et tilsvarende fasitsvar på hva som lønner seg, fordi det ikke lar seg gjøre å forutse hvilken verdiutvikling en investeringsportefølje vil få sammenlignet med den forhåndsbestemte ytelse fripolisen vil gi under en forvaltning med rentegaranti. Som flere høringsinstanser påpeker, ligger det her en mulig interessekonflikt mellom pensjonsinnretningen og fripoliseinnehaveren. Departementet er enig med de høringsinstanser som påpeker risikoen for at den informasjon og rådgivning pensjonsinnretningen gir til fripoliseinnehaveren, farges av pensjonsinnretningens egeninteresse. Denne situasjonen legger stort ansvar på pensjonsinnretningene for å påse at fripoliseinnehaverne gis tilstrekkelig informasjon og råd til at de kan treffe informerte valg tilpasset deres situasjon og behov.

Etter Banklovkommisjonens forslag har ikke pensjonsinnretningen noen plikt til å gi råd om hvorvidt fripoliseinnehaveren bør velge investeringsvalg eller ikke. Departementet er enig i dette utgangspunktet, jf. den usikkerhet som er knyttet til hvilken fremtidig verdiutvikling en investeringsportefølje vil få sammenlignet med den forhåndsbestemte ytelse fripolisen vil gi. Oppgaven til pensjonsinnretningen bør derfor først og fremst være å gi nøktern og saklig informasjon om hvilke alternativer fripoliseinnehaveren har og hva de innebærer.

I noen tilfeller kan det likevel tenkes at det er konkrete forhold som tilsier at det ikke vil være i fripoliseinnehaverens interesse å gå over til investeringsvalg, f.eks. at vedkommende har kort tid igjen til pensjoneringsalder og en høy årlig rentegaranti på sin fripolise. Etter departementets vurdering bør det framgå av lovteksten at pensjonsinnretningen vil ha plikt til å kartlegge fripoliseinnehaverens behov og ønske om risiko og til å opplyse fripoliseinnehaveren om eventuelle forhold som tilsier at en overgang til investeringsvalg ikke vil være i fripoliseinnehaverens interesse. Det bør etter departementets vurdering også framgå av lovteksten at pensjonsinnretningens opplysningsplikt ikke bare gjelder investeringsvalg og hva dette innebærer, men også hva det innebærer å forvalte fripolisen med alminnelig forvaltning med rentegaranti. Forslagene på disse punktene innebærer en utvidelse av pensjonsinnretningenes informasjons- og rådgivningsplikt i forhold til Banklovkommisjonens utkast. Departementet slutter seg for øvrig til Banklovkommisjonens utkast.

Nærmere regler om informasjons- og rådgivningsplikts omfang vil kunne fastsettes i forskrift.

Det vises til lovforslaget § 4-7 a femte og sjette ledd.

4.3.4 Hvilke midler skal omfattes av investeringsvalget?

4.3.4.1 Banklovkommisjonens utkast

Banklovkommisjonen foreslår at en avtale om forvaltning av fripolisens midler i egen investeringsportefølje kun skal omfatte de midler som dekker fripolisens alderspensjonsytelser. Dersom fripolisen har tilknyttet risikoytelser (uføre- og etterlattepensjon), skal investeringsvalget ikke omfatte midler som dekker disse ytelsene. Banklovkommisjonen viser til at dersom investeringsvalget også omfattet uføre- og etterlatteytelser, ville omfanget av slike ytelser når forsikringstilfellet inntreffer, være avhengig av størrelsen av premiereserven for alderspensjonen. Hvis verdiutviklingen av de midler som er tilordnet fripolisen hadde vært negativ, ville dette medføre en lavere ytelse enn ved positiv verdiutvikling. Uavhengig av dette vil imidlertid investeringsvalg for uføreytelsen hvor uføreytelsens størrelse er knyttet til størrelsen av alderspensjonen, i de fleste tilfeller umiddelbart føre til en betydelig reduksjon i uføreytelsen. Dette har sammenheng med at alderspensjonsytelsen i en ordning med investeringsvalg vil være basert på den faktiske størrelsen av midlene knyttet til alderspensjonen. Dette trekker etter Banklovkommisjonens vurdering i retning av at uføre- og etterlatteytelser holdes utenfor investeringsvalget og videreføres uten endring.

Banklovkommisjonen viser til at den har vurdert om det burde være opp til fripoliseinnehaveren selv å vurdere om investeringsvalget burde omfatte risikoytelsene eller ikke. Banklovkommisjonen har imidlertid kommet til at det i mange tilfeller vil vise seg vanskelig å oppfylle krav om rådgivning om så kompliserte forsikringstekniske forhold. På denne bakgrunn foreslår Banklovkommisjonen at det bare er premiereserve knyttet til alderspensjon med tilhørende tilleggsavsetninger og administrasjonsreserve som skal omfattes av investeringsvalget når fripoliseinnehaveren velger fripolise med investeringsvalg.

4.3.4.2 Høringsinstansenes syn

FNO mener at det bør være mulig for fripoliseinnehaveren å velge konvertering til investerings-

valg også for midler knyttet til risikodekninger. Dette kan etter FNOs syn gjøres ved at premie- reserve for både alderspensjon og risikodekninger omdannes til investeringsvalg, men at de kontraktsfaste ytelsene for risikodekningene garanteres og videreføres. Sikring av de kontraktsfaste ytelsene kan skje ved at det jevnlig trekkes risikopremier for disse ytelsene fra investeringsporteføljen. Det forutsettes at fripoliseinnehaveren gis tilstrekkelig rådgivning og informasjon om hva dette innebærer før fripoliseinnehaveren eventuelt treffer et valg om å underlegge risikokapitalen investeringsvalg. FNO viser til at en slik løsning vil kunne være forenkling for fripoliseinnehaveren og gi høyere alderspensjon dersom avkastningen på kapitalen knyttet til risikodekningene overstiger grunnlagsrenten. Samtidig styrkes de positive solvenseffektene for livsforsikringsselskapene.

4.3.4.3 Departementets vurdering

Departementet viser til at det innenfor de skattefaviserte ordningene i dag er åpnet for investeringsvalg for risikoytelser i foretakspensjonsloven, men det er da krav om at arbeidsgiver eller pensjonsinnretningen garanterer for at ytelsene ikke reduseres. Dette lar seg ikke gjøre for fripoliser, som er ferdig betalt fra arbeidsgivers side.

I modellen for investeringsvalg for uføre- og etterlattedekninger som FNO viser til, skal uføre- og etterlattede ytelsene sikres ved jevnlig risikopremietrekk fra den samlede kapitalen knyttet til alderspensjon og uføre-/etterlattedepensjon. Dette innebærer en risiko for at alderspensjonskapitalen blir redusert for å dekke risikopremiene knyttet til uføre- og etterlattedekningene. Etter departementets vurdering er det uheldig å skulle knytte en slik risiko til alderspensjonskapitalen i tillegg til den risiko for verdiutviklingen av alderspensjonskapitalen som allerede ligger i investeringsvalgordningen. Departementet vil derfor ikke gå inn for å åpne for investeringsvalg etter den modell FNO foreslår. Departementet slutter seg til Banklovkomisjonens forslag om at investeringsvalget kun skal omfatte de midler som er tilordnet fripolisens alderspensjonsytelser.

Det vises til lovforslaget § 4-7 a første ledd.

4.3.5 Forvaltning i utbetalingsperioden

4.3.5.1 Banklovkomisjonens utkast

Banklovkomisjonen foreslår at adgangen til å utøve investeringsvalg for fripoliser som hovedre-

gel bare skal gjelde fram til fripoliseinnehaveren starter uttak av pensjon. Det vises til at en videreføring av investeringsvalg i utbetalingsperioden vil utsette pensjonskapitalen for kursmessige svingninger. Når fripolisen går over i utbetalingsfasen, bør fripolisen derfor etter Banklovkomisjonens vurdering gå over til alminnelig forvaltning og følge foretakspensjonslovens alminnelige regler om utbetaling av pensjon. Årlig alderspensjon skal da beregnes med utgangspunkt i investeringsporteføljens verdi på uttakstidspunktet.

Banklovkomisjonen foreslår at fripoliseinnehaveren likevel skal kunne kreve at midlene knyttet til fripolisen fortsatt skal forvaltes som en egen investeringsportefølje. I så fall beregnes pensjonsytelsen ut fra investeringsporteføljens verdi og forventet gjenstående levetid ved hver utbetaling.

4.3.5.2 Høringsinstansenes syn

FNO mener at hovedregelen bør være at det er investeringsvalg også i utbetalingstiden. Dette vil være tilsvarende som for pensjonskapitalbevis i innskuddspensjonsordninger med investeringsvalg. Det bør imidlertid være adgang til å velge en garantert ytelse ved utbetalingsstart.

FNO har i en senere tilleggsuttalelse til sin høringsuttalelse bl.a. vist til at fripoliser som forvaltes med investeringsvalg i utbetalingsperioden vil få en annen utbetalingsprofil enn tradisjonelle fripoliser. Fripoliser som forvaltes med investeringsvalg i denne perioden, vil gi lave ytelser i begynnelsen av utbetalingsperioden, og sterkt økende ytelser jo eldre fripoliseinnehaveren blir. FNO foreslår derfor at det skal være adgang til å avtale høyere utbetaling i starten av utbetalingsperiode, og deretter en nedtrappende utbetalingsprofil, da dette vil være mer formålstjenlig for kunden.

FNO har i tillegg enkelte mer tekniske merknader til utformingen av Banklovkomisjonens forslag til bestemmelse om adgang til å avtale investeringsvalg i utbetalingsperioden.

4.3.5.3 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til Banklovkomisjonens forslag om at hovedregelen bør være at fripoliser undergis alminnelig forvaltning i utbetalingsperioden. Dette vil sikre forutsigbarhet i størrelsen på pensjonsutbetalingene. Dersom fripoliseinnehaveren likevel skulle ønske investeringsvalg også i utbetalingsperioden, mener departementet i likhet med Banklovkomisjonen at det bør åpnes for dette. Departementet slutter seg derfor

til Banklovkomisjonens forslag om at fripoliseinnehaveren skal kunne kreve at fripolisemidlene undergis investeringsvalg også i utbetalingsperioden.

Departementet foreslår at det i lovforslaget § 4-7 a fjerde ledd tas inn en hjemmel for Kongen til å fastsette nærmere regler i forskrift om beregning og utbetaling av årlig pensjon fra fripolisen. Denne hjemmelen vil bl.a. kunne benyttes dersom det skulle være behov for å fastsette nærmere regler om adgang til å avtale en utbetalingsprofil som sikrer en jevnere utbetaling av alderspensjonsytelser enn det investeringsporteføljens verdi på utbetalingstidspunktet gir grunnlag for, jf. FNOs merknad om dette. Det vises til lovforslaget § 4-7 a fjerde ledd.

4.4 Minstegrensen for når det skal utstedes fripolise

4.4.1 Gjeldende rett

Hovedregelen i foretakspensjonsloven § 4-7 er at arbeidstaker som slutter i foretaket, og som har vært ansatt i foretaket i minst 12 måneder, skal få utstedt fripolise som sikrer medlemmet rett til opptjent pensjon. Dersom premiereserven knyttet til alderspensjon er mindre enn 50 prosent av folketrygdens grunnbeløp, har medlemmet likevel bare rett til at premiereserven overføres til en annen foretakspensjonsordning eller til individuell pensjonsavtale.

Overføring til annen foretakspensjonsordning forutsetter at medlemmet har gått over i et nytt arbeidsforhold hos en arbeidsgiver som har foretakspensjonsordning, og denne ordningen praktiserer medregning av pensjonsrettigheter fra tidligere arbeidsforhold. Individuell pensjonsavtale kan enten være en individuell pensjonsforsikringsavtale eller individuell pensjonsspareavtale, som begge reguleres av lov om individuell pensjonsordning.

Fripoliser er rettsforhold som kan være av svært langvarig karakter, og dersom premiereservene knyttet til fripolisene er svært små, kan det bli uforholdsmessig kostbart å administrere fripolisene. Ved overføring til annen foretakspensjonsordning eller individuell pensjonsavtale har en mulighet til å samle små midler fra flere pensjonsforhold i én og samme avtale.

4.4.2 Banklovkomisjonens utkast

Banklovkomisjonen foreslår at gjeldende beløpsgrense på 50 prosent av G for rett til å få

utstedt fripolise, økes til 150 prosent av G. Dette tilsvarer kr 123.183 (1G pr 1. mai 2012 er 82.122 kroner) Formålet med forslaget er, på samme måte som forslaget under punkt 4.3, å lette pensjonsinnretningenes overgang til nye kapitalkrav i Solvens II-regelverket. Et viktig virkemiddel i så måte er tiltak som kan dempe veksten i fripolisebestanden.

Banklovkomisjonen anslår at en heving av beløpsgrensen fra 50 til 150 prosent av G vil redusere antall nyutstedte fripoliser med 20 prosent. Samlet premiereserve knyttet til nyutstedte fripoliser vil også reduseres, men nedgangen her er forholdsmessig mindre, og antas å utgjøre om lag 10 prosent. Banklovkomisjonen har fått utført beregninger for hvor lang opptjeningstid en arbeidstaker må ha i foretaket for at premiereserven skal utgjøre hhv. 50 prosent og 150 prosent av G. Opptjeningstiden vil avhenge av lønn, stillingsbrøk, alder og den opptjening som følger av pensjonsplanen. Tabeller som viser opptjeningstid basert på nærmere angitte forutsetninger, er gjengitt i utredningen kap. 5.2.2, på side 49. Tabellene viser at en mann født 1984 med lønn kr 400.000, opptak i pensjonsordningen ved 37 år og pensjonsnivå 60 prosent, vil ha opptjent en premiereserve på 50 prosent av G etter 3,9 år i arbeid, og en premiereserve på 150 prosent av G etter 10,1 år i arbeid. En kvinne født 1984 med lønn kr 500.000, opptak i pensjonsordningen ved 37 år og pensjonsnivå 66 prosent, vil ha opptjent en premiereserve på 50 prosent av G etter 1,6 år og en premiereserve på 150 prosent av G etter 4,5 år.

Banklovkomisjonen uttaler på side 49 i utredningen at den har vært noe i tvil om en ny høyere grense bør settes ved 100 prosent av G eller 150 prosent av G. For at hevingen av grensen skal få tilstrekkelig effekt på fripolisebestanden, har Banklovkomisjonen konkludert med at grensen for nyutstedte fripoliser bør være på 150 prosent av G.

Banklovkomisjonen viser til at det i mange tilfeller vil kreve en lang tjenestetid for at opptjent premiereserve for alderspensjon skal nå opp i en størrelse på 150 prosent av G. Dette vil i særlig grad gjelde for yngre arbeidstakere med middels eller lave inntekter. For å sikre at arbeidstakere som har forholdsvis lang tjenestetid skal ha rett til å få utstedt fripolise selv om de ikke har oppnådd en premiereserve på 150 prosent av G, foreslår Banklovkomisjonen at arbeidstakere som har minst 8 års tjenestetid i pensjonsordningen, alltid kan kreve fripolise utstedt.

Banklovkomisjonen foreslår ingen endringer i gjeldende bestemmelse om at midlene knyt-

tet til premiereserver som ikke gir medlemmet rett til fripolise, skal overføres til annen foretakspensjonsordning eller individuell pensjonsavtale. Kommisjonen viser under pkt. 5.2.3 i utredningen til at det vanlige i dag er at midlene overføres til individuell pensjonsavtale dersom medlemmet ikke har fremmet noe bestemt ønske.

4.4.3 Høringsinstansenes syn

Arbeidsgiverforeningen Spekter, Coop Norge, Norges Bank, Næringslivets Hovedorganisasjon og Pensjonskasseforeningen støtter forslaget. *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund* uttaler at de ikke har innvendinger mot forslaget.

Den Norske Aktuarforening støtter i utgangspunktet forslaget, men viser til at forslaget har en uheldig side ved at personer som slutter i bedrifter etter 4-5 år, vil tape mye av de uføre- og etterlatte dekningene de har opparbeidet seg. Det vises til at omfanget og konsekvensene nok vil være størst for uføredekningene. Dette vil ikke bli dekket opp i ny pensjonsordning. Aktuarforeningen foreslår at eventuelle fripoliser der alderspensjonsreserven er mindre enn 150 prosent av G, gjøres om til fripoliser med investeringsvalg bare for alderspensjonen, og at risikodekningene beholdes uendret på samme måte som for eksisterende fripoliser som går over på investeringsvalg.

Finansnæringsens Felleorganisasjon (FNO) støtter at grensen heves, men mener den bør heves til 250 prosent av G. Både FNO og NHO mener det bør presiseres i lovteksten at overføring til annen foretakspensjonsordning forutsetter at denne foretakspensjonsordningen praktiserer medregning.

Akademikerne kan ikke se at forslaget vil ha noen vesentlig effekt på de nye kapitalkravene i Solvens II, og støtter ikke forslaget. *Unio* mener forslaget må utredes nærmere og ikke gjennomføres før andre deler av Banklovkomisjonens arbeid på pensjonsområdet gjennomføres. *Landsorganisasjonen i Norge* går også mot forslaget, og uttaler:

«For mange av våre medlemmer med fripoliser med utgangspunkt i et lavt og midlere inntektsnivå, vil en grense på 150 % av G, være for høyt. Svært mange av våre medlemmer vil ikke være i nærheten av 150 % av G i premiereserve ved utstedelse av fripolise. Et minimumskrav om 8 år for å få kreve fripolise er for høyt for mange av disse, og vi foreslår derfor at dette senkes til maksimalt 5 år. Dagens nivågrense bør ikke endres.»

4.4.4 Departementets vurdering

Departementet viser til at formålet med de lovendringer som er foreslått i Banklovkomisjonens utredning NOU 2012: 3, er å lette pensjonsinnretningenes overgang til det kommende (og ennå ikke vedtatte) Solvens II-regimet. Dette foreslås gjennomført ved lovendringer som skal gjøre det enklere for pensjonsinnretningene å håndtere fripoliser etter Solvens II-regelverket, samt forslag til lovendringer som kan dempe veksten i fripolisebestanden.

Etter avgivelsen av NOU 2012: 3 Fripoliser og kapitalkrav, har Banklovkomisjonen avgitt utredningen NOU 2012: 13 *Pensjonslovene og folketrygdreformen II*. I sistnevnte utredning legger Banklovkomisjonen fram forslag til en ny lov om kollektiv tjenstepensjonsforsikring. Loven inneholder forslag til et nytt forsikringsbasert pensjonsprodukt. Banklovkomisjonen har i dette utkastet gått tilbake til en grense på 50 prosent av G for å få rett til fripolise etter det nye pensjonsproduktet.

Departementet viser videre til at Banklovkomisjonen i sin neste utredning, som ventes avgitt rundt årsskiftet, bl.a. vil behandle spørsmål om overgangen fra eksisterende foretakspensjonsordninger til det nye pensjonsproduktet som er foreslått i NOU 2012: 13. Departementet tar sikte på å legge fram forslag til ny kollektiv tjenstepensjonsforsikring samt forslag om overgangsregler m.v., slik at Stortinget skal kunne få mulighet til å vedta dette før sommeren 2013. En lovendring som øker grensen for å få rett til fripolise fra 50 prosent av G til 150 prosent av G, vil etter dette bare være aktuell i en overgangsperiode fram til det nye pensjonsproduktet er iverksatt. Etter departementets vurdering vil det kunne være uheldig å øke dagens grense for rett til fripolise vesentlig for en så begrenset tidsperiode, for deretter å senke grensen igjen til dagens nivå. Dette vil kunne virke urimelig for de arbeidstakere som fratrer eller av andre grunner skal ha utstedt fripolise i denne perioden.

Departementet viser i tillegg til at tidsplanen for gjennomføring av det nye Solvens II-regelverket er forskjøvet i forhold til det som var planen på det tidspunkt da Banklovkomisjonen avga sin utredning NOU 2012: 3 *Fripoliser og kapitalkrav*. Gjennomføringsfristen er nå satt til 1. januar 2014 (utsatt fra 1. januar 2013), og det kan ikke utelukkes at det vil komme flere utsettelse. EU arbeider fortsatt med Solvens II-reglene. Departementet vil på denne bakgrunn ikke nå fremme forslag om å øke beløpsgrensen for rett til fripolise.

4.5 Økt adgang til raskere utbetaling av små pensjonsbeløp

4.5.1 Gjeldende rett

Foretakspensjonsloven har i §§ 5-1 og 5-6 bestemmelser om nedsettelse av utbetalingstiden for alderspensjon, for de tilfeller hvor premiereserven er så liten at årlige pensjonsytelser blir svært små. Det heter i § 5-6 annet ledd at det i regelverket for pensjonsordningen kan fastsettes at pensjonens løpetid skal settes ned til det antall hele år som er nødvendig for at årlig pensjon kommer opp på et nivå tilsvarende om lag 20 prosent av folketrygdens grunnbeløp. 20 prosent av G utgjør pr 1. mai 2012 om lag kr 16.400. Regelen gjelder både der det er fastsatt i regelverket at pensjonsytelsene skal være livsvarige og der det er fastsatt opphørende ytelser.

Har regelverket ikke noen bestemmelse om nedsettelse av utbetalingstiden, vil adgangen til å beslutte slik nedsettelse bero på om pensjonsytelsene i henhold til pensjonsplanen er livsvarige eller opphørende. Dersom pensjonsytelsene i utgangspunktet er *livsvarige*, kan medlemmet og pensjonsinnretningen likevel avtale at utbetalingstiden settes ned til det antall hele år som er nødvendig for at samlet årlig alderspensjon skal utgjøre om lag 20 prosent av G. Dette følger av § 5-1 annet ledd tredje punktum. Dersom pensjonsytelsene etter pensjonsplanen er *opphørende*, dvs. at de skal løpe i et bestemt antall år, heter det i § 5-1 annet ledd annet punktum at utbetalingstiden kan settes ned til det antall hele år som er nødvendig for at samlet årlig alderspensjon skal utgjøre om lag 20 prosent av G. Det er ikke spesifikt angitt hvem som kan beslutte slik nedsettelse, og departementet legger derfor til grunn at både medlemmet og pensjonsinnretningen ensidig kan kreve slik nedsettelse av utbetalingstiden.

Bestemmelsene om nedsettelse av utbetalingstiden dersom årlig pensjon vil utgjøre mindre enn 20 prosent av G, gjelder både i de tilfeller der det er utstedt fripolise til arbeidstakeren på grunn av fratreden eller annen endring av pensjonsforholdet, og de tilfeller der arbeidstakeren er ansatt i foretaket fram til uttaket av alderspensjon.

4.5.2 Banklovkomisjonens utkast

Banklovkomisjonen foreslår en utvidet adgang til å nedsette utbetalingstiden for alderspensjonsytelser, ved å heve dagens grense for årlig pensjon på 20 prosent av G. Selv om bestemmelsene om nedsettelse av utbetalingstiden for små alderspen-

sjonsytelser ikke bare gjelder utbetaling fra fripoliser, men også når arbeidsforholdet avsluttes ved pensjoneringstidspunktet, vil forslaget gi et bidrag til at flere fripoliser under utbetaling kan bli avvirket raskere. Dette vil bidra til å redusere fripolisebestanden, og dermed redusere pensjonsinnretningens kapitalkrav og kapitalkostnader.

Banklovkomisjonen foreslår at utbetalingstiden for opphørende ytelser kan settes ned til det antall hele år som er nødvendig for at samlet årlig alderspensjon utgjør om lag 40 prosent av folketrygdens grunnbeløp. Det foreslås også at medlemmet kan kreve at livsvarige ytelser endres til opphørende ytelser i det antall hele år som er nødvendig for at samlet årlig alderspensjon utgjør om lag 30 prosent av folketrygdens grunnbeløp dersom institusjonen samtykker til dette. 40 prosent av G svarer til en årlig pensjon på knapt kr 33.000. 30 prosent av G svarer til en årlig pensjon på knapt kr 25.000.

Banklovkomisjonen foreslår videre en regel om at dersom utbetalingstiden er redusert i forhold til pensjonsplanen, skal pensjonsinnretningen gjøre pensjonisten oppmerksom på sin rett til redusert uttaksgrad for alderspensjon fra folketrygden og eventuelle andre pensjonsytelser. Hensikten med forslaget er at pensjonisten skal minnes om muligheten for å oppnå en jevnere utbetalingsprofil av samtlige pensjonsytelser.

4.5.3 Høringsinstansenes syn

Arbeidsgiverforeningen Spekter, *LO*, *Norges Bank*, *Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)* og *Pensjonskasseforeningen* støtter forslaget. Pensjonskasseforeningen mener at lovteksten i § 5-1 annet ledd har en del uklare formuleringer. *LO* og *NHO* understreker at det er viktig med god informasjon til medlemmene. *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund* uttaler at de ikke har innvendinger mot forslaget.

Den Norske Aktuarforening og *Finansnæringens Fellesorganisasjon (FNO)* støtter også forslaget, men mener den beste løsningen vil være endring til én felles sats på 40 prosent av G både for livsvarige og opphørende ytelser. *FNO* begrunner dette med at det er kompliserende og vanskelig å formidle til fripoliseinnehaveren at det skal benyttes ulike proSENTSATSER for henholdsvis livsvarige og opphørende ytelser. *Gabler Wassum* viser til at forslaget om ulike satser for opphørende og livsvarige ytelser vil gi sterke insentiver i markedet til at evigvarende ytelser blir endret til for eksempel opphør ved 99 år.

Akademikerne støtter ikke forslaget, da den tilsynelatende eneste effekten vil være at pensjonsinnretningen vil kunne spare noe i kostnader knyttet til utbetaling av små pensjonsbeløp og muligens litt i forhold til risikoen for langt liv. Grensen bør uansett ikke endres før forslagene om tilpassing til ny folketrygd foreligger og det er foretatt en fornyet vurdering av problemstillingen. *Unio* mener forslaget bør undergis en ny vurdering.

4.5.4 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til Banklovkommisjonens vurdering av at dagens grense for årlige ytelser på 20 prosent av G for å kunne redusere utbetalingstiden, bør heves. Som nevnt foran, er det et mål med lovforslagene å lette pensjonsinnretningenes overgang til nye kapitalkrav i Solvens II-regelverket. En raskere avvikling av små fripoliser vil kunne redusere bestanden av små fripoliser, og slikt sett være et bidrag til å bedre pensjonsinnretningenes stilling under Solvens II.

Departementet viser til at Banklovkommisjonen har foreslått at grensen heves til 30 prosent av G i pensjonsordninger med livsvarige ytelser, og til 40 prosent av G i ordninger med opphørende ytelser. Dette forslaget innebærer at årlige ytelser må være lavere i en ordning med livsvarige ytelser for at utbetalingstiden kan settes ned i forhold til pensjonsplanen, sammenlignet med en ordning som allerede i utgangpunktet har opphørende ytelser. Departementet viser til at dette kan ha sammenheng med at det vil være pensjonister i ordninger med livsvarige ytelser som vil kunne tape på en nedsettelse av utbetalingstiden, dersom de lever vesentlig lenger enn lagt til grunn i beregningsgrunnlaget for ordningen. Disse vil kunne få lavere samlede pensjonsytelser ved en nedsettelse av utbetalingstiden til en opphørende ytelse sammenlignet med hva de ville fått ved livs-

varig ytelse. På den annen side har pensjonsinnretningen ikke adgang til ensidig å nedsette utbetalingstiden i en ordning med livsvarige ytelser, slik den kan i en ordning med opphørende ytelser.

Flere høringsinstanser har tatt til orde for at det kan være en fordel med én felles sats for livsvarige og opphørende ytelser, slik en har i dag. Departementet viser også til at Banklovkommisjonen etter avgivelsen av NOU 2012: 3 *Fripoliser og kapitalkrav*, har avgitt en ny utredning; NOU 2012: 13 *Pensjonslovene og folketrygdreformen II*, hvor det legges fram utkast til en ny lov om kollektiv tjenestepensjonsforsikring. I dette lovutkastet foreslår Banklovkommisjonen av forenklingshensyn en felles prosentetsats for ordninger med livsvarige og opphørende ytelser, og at denne prosentetsatsen settes til 30 prosent. Departementet finner det derfor mest hensiktsmessig å foreslå en felles prosentgrense på 30 prosent også i proposisjonen her.

Departementet foreslår etter dette at bestemmelsen om at utbetalingstiden kan settes ned til det antall hele år som er nødvendig for at samlet årlig alderspensjon skal utgjøre om lag 20 prosent av G, endres slik at prosentgrensen økes til 30 prosent av G. Dagens regel om at prosentgrensen skal være den samme i ordninger med livsvarige og opphørende ytelser, foreslås videreført. Departementet foreslår i tillegg enkelte språklige presiseringer i lovteksten, jf. Pensjonskasseforeningens innspill om dette. Det vises til lovforslaget § 5-1 annet ledd og § 5-6 annet ledd.

Departementet slutter seg videre til Banklovkommisjonens forslag om at dersom utbetalingstiden er redusert i forhold til pensjonsplanen, skal pensjonsinnretningen gjøre pensjonisten oppmerksom på sin rett til redusert uttaksgrad for alderspensjon fra folketryden og eventuelle andre pensjonsytelser. Det vises til lovforslaget § 5-7 d tredje ledd.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

5.1 Endringene i finanstilsynsloven

Forslaget om endring i finanstilsynsloven innebærer en stadfesting av gjeldende rett, og antas ikke å ha økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning.

5.2 Endringene i banksikringsloven

De foreslåtte endringene i banksikringsloven vil ha virkninger for Bankenes sikringsfond og for bankene og filialene som er medlem av Bankenes sikringsfond. Forslaget om å fjerne den delen av bestemmelsen i banksikringsloven § 2-7 første ledd som innebærer at medlemmene ikke må betale avgift til Bankenes sikringsfond når fondets ansvarlige kapital overstiger minstekravet etter loven § 2-6, betyr at medlemmene hvert år skal betale full avgift til sikringsfondet. Medlemmenes (gjennomsnittlige) årlige utlegg vil dermed øke sammenlignet med dagens situasjon. Som vist i tabell 3.1 i kapittel 3 har medlemsinstitusjonene de senere årene innbetalt avgifter som i gjennomsnitt svarer til årlige avgiftsinnbetalinger på om lag 44 pst. av full avgift. En bedre kapitalisert banksikringsordning vil imidlertid også ha en betydelig økonomisk verdi for medlemmene av Bankenes sikringsfond, innskytere og andre kreditorer og for myndighetene. Verdien er vanskelig å anslå presist.

Gjennomføring av forslaget om å redusere utbetalingsfristen i innskuddsgarantiordningen fra tre måneder til én uke, vil innebære at Bankenes sikringsfond må ha likvide midler til disposisjon i et større omfang enn hva som er nødvendig etter gjeldende rett. I den grad dette foranlediger tilpasninger i sikringsfondets disposisjoner og rutiner mv., antar departementet at sikringsfondet innen rimelig tid er i stand til f.eks. å endre sin kapitalforvaltning, gjøre tilpasninger i tilgangen på garantikapital og annen kapital, og gjøre andre nødvendige tilpasninger for å møte lovens utbetalingsfrist. Kortere utbetalingsfrist kan også innebære økte krav til Bankenes sikringsfonds beredskap og systemer for rask utbetaling av garanterte

innskudd. Medlemmene av Bankenes sikringsfond kan måtte forbedre sine systemer for å legge til rette for raskere utbetaling av garanterte innskudd fra innskuddsgarantiordningen. Samlet sett antas de økonomiske og administrative byrdene forbundet med forslaget å være begrensede, spesielt om de sammenlignes med fordelene ved å gjennomføre forslaget.

5.3 Endringene i foretakspensjonsloven

Forslagene til endringer i foretakspensjonslovens regler om fripoliser har til formål å bidra til å lette pensjonsinnretningenes overgang til nye kapitalkrav i Solvens II-regelverket. Som nevnt i kapittel 4, er det antatt at pensjonsinnretningene under det nye Solvens II-regelverket vil få et vesentlig økt kapitalkrav for den renterisiko som er knyttet til pensjonsinnretningenes bestand av fripoliser. Departementet vil imidlertid understreke den usikkerhet som her gjelder, da EU fortsatt arbeider med hvordan reglene under Solvens II skal bli. Forslagene om å åpne for at fripoliser skal kunne forvaltes med investeringsvalg vil, i den grad fripoliseinnehaverne velger å gå over til forvaltning med investeringsvalg, bidra til å redusere de kapitalkrav pensjonsinnretningene ventes å få under det kommende Solvens II-regelverket. Forslaget om å heve grensen for små alderspensjonsbeløp som kan gis en raskere utbetaling, vil også kunne bidra til å redusere antall små fripoliser, og dermed kunne bidra til å redusere pensjonsinnretningenes kapitalkrav. Lovforslagene vil også medføre noen økte kostnader for pensjonsinnretningene, blant annet ved at de må utforme nye avtaleverk og tilpasse systemer, gi informasjon og råd til fripoliseinnehavere som vurderer forvaltning med investeringsvalg og dokumentere den informasjon og rådgivning som er gitt. Departementet antar imidlertid at disse kostnadene vil være små sammenliknet med de besparelser som reduksjonen i kapitalkravene for pensjonsinnretningene vil gi.

Forslaget om å åpne for at fripoliser skal kunne forvaltes med investeringsvalg, vil gi fripoliseinnehaveren en valgmulighet som ikke er der i dag. Hvorvidt en overgang til investeringsvalg vil være til fordel eller ulempe for fripoliseinnehaveren, vil først kunne fastslås i ettertid, da det ikke er mulig å forutse hvilken verdiutvikling en investeringsportefølje vil få sammenliknet med den forhåndsbestemte ytelsen fripolisen vil gi under en forvaltning med rentegaranti. Det vises til at det foreslås regler om at fripoliseinnehaverne skal gis informasjon og eventuell rådgivning slik at de settes i stand til å foreta informerte valg tilpasset sin situasjon og sine behov.

Forslaget om å heve grensen for små alderspensjonsbeløp som kan gis en raskere utbetaling, vil for de pensjonistene det gjelder innebære at de får pensjonen utbetalt over færre år, men med høyere årlige beløp, enn det som gjelder i dag. Dette vil normalt ikke kunne anses som en ulempe for pensjonisten. For en pensjonist som lever vesentlig lenger enn det som er lagt til grunn i beregningsgrunnlaget for pensjonen, vil imidlertid en endring fra livsvarige til opphørende

ytelser kunne medføre lavere samlede alderspensjonsytelser enn om han hadde fått livsvarig ytelse. Som vist til i kapittel 4.5, kan pensjonsinnretningen ikke ensidig beslutte å nedsette utbetalingstiden for ytelser som i utgangspunktet er livsvarige. En slik adgang til å nedsette utbetalingstiden for livsvarige ytelser må enten følge av regelverket for ordningen, eller pensjonisten må samtykke i dette. Pensjonisten som får en raskere utbetaling av alderspensjon fra sin foretakspensjonsordning, vil også ha mulighet til å bremse utbetalingen av andre pensjonsytelser, for eksempel ved å gradere utbetalingen av alderspensjon fra folketrygden. Det foreslås i lovforslaget at pensjonsinnretningene skal gi fripoliseinnehaveren skriftlig informasjon om denne muligheten.

For det offentlige antas ikke lovforslagene å medføre økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning. Finanstilsynet vil kunne få noe økt ressursbruk gjennom tilsyn og kontroll med at pensjonsinnretningene oppfyller sin opplysnings- og rådgivningsplikt overfor fripoliseinnehaverne. Det forutsettes at disse kostnadene dekkes innenfor gjeldende budsjettammer.

6 Merknader til de enkelte bestemmelser

Til endringer i lov 7. desember 1956 nr. 1 om tilsynet med finansinstitusjoner mv. (finanstilsynsloven)

Til § 3 første ledd nytt annet punktum

Bestemmelsen stadfester Finanstilsynets gjeldende ansvar for å se til at forbrukernes interesser og rettigheter (generelt) blir ivaretatt.

Til endringer i lov 6. desember 1996 nr. 75 om sikringsordninger for banker, forsikringssekskapenes garantiordninger og offentlig administrasjon m.v. av finansinstitusjoner (banksikringsloven)

Til § 2-7 første ledd

Siste halvdel av bestemmelsen – som innebærer at medlemmene av Bankenes sikringsfond ikke må betale avgift til fondet når fondets ansvarlige kapital overstiger minstekravet etter loven § 2-6 – oppheves. Medlemmene av sikringsfondet skal derfor etter bestemmelsen betale en avgift til fondet hvert år, uavhengig av fondets størrelse.

Til § 2-11

Første ledd innebærer at Bankenes sikringsfond skal dekke tap på innskudd etter loven § 2-10 så snart som mulig og senest etter én uke (syv dager). Utbetalingsfristen blir følgelig én uke, mot tidligere tre måneder. Kongen kan i særlige tilfeller forlenge fristen.

Annet ledd presiserer at bestemmelsen i første ledd er ikke til hinder for at Bankenes sikringsfond innenfor fristen på én uke foretar tidligere utbetaling til dekning av deler av tapet. I den grad det er aktuelt å foreta en delvis utbetaling innenfor fristen på én uke, kan det være hensiktsmessig å utbetale et beløp som svarer til 20 000 euro, i tråd med det Norge er forpliktet til etter EØS-regler som svarer til direktiv 1994/19/EF artikkel 7 nr. 1.

Til endringer i lov 24. mars 2000 nr. 16 om foretakspensjon (foretakspensjonsloven)

Til § 2-3

Bestemmelsen gir regler om at det skal fastsettes en pensjonsplan som angir vilkårene for og omfanget av pensjonsytelsene. Det heter i *annet ledd* at ytelser opptjent etter pensjonsplanen skal være garantert av forsikringsselskapet for så vidt ikke annet følger av foretakspensjonslovens regler om kollektivt eller individuelt investeringsvalg. Forslaget om å åpne for å kunne avtale at fripoliser skal forvaltes med investeringsvalg, vil, dersom adgangen benyttes, innebære at pensjonsytelsen fra slike fripoliser vil avvike fra det som var definert i pensjonsplanen og garantert av pensjonsinnretningen. Det forelås derfor en tilføyelse i annet ledd *nytt annet punktum* om at for fripoliser tilknyttet egen investeringsportefølje vil reglene i § 4-7 a og § 4-7 b gjelde.

Til § 4-7 a

Etter *første ledd første punktum*, jf. *tredje punktum*, kan fripoliseinnehaveren og pensjonsinnretningen ved utstedelse av fripolise avtale at midler tilsvarende premiereserven knyttet til alderspensjon samt den andel av tilleggsavsetninger og den administrasjonsreserve som er knyttet til fripolisen, skal forvaltes som egen investeringsportefølje. Dersom fripolisen omfatter uføre- og etterlatteytelser, skal investeringsvalget ikke omfatte premiereserven knyttet til disse ytelsene. Det vises til nærmere omtale under pkt. 4.3.4. Det følger av *annet punktum* at avtalen skal angi hvordan porteføljen skal settes sammen. Det vil for eksempel være aktuelt å avtale hvor stor andel av porteføljen som skal investeres i aksjemarkedet og hvor stor del som skal investeres i rentemarkedet. Innenfor den rammen som trekkes opp i avtalen, vil det kunne foretas konkrete investeringsvalg. I praksis antas det at pensjonsinnretningene vil gi vanlige kunder valg mellom porteføljer med henholdsvis lav, middels og høy risiko. Avtalen skal også ha regler om hvilken adgang fripoliseinnehaveren

skal ha til å endre sammensetningen av investeringsporteføljen.

Det følger av *annet ledd første punktum* at avkastningen ved forvaltningen av investeringsporteføljen skal tilføres fripolisekontoen. Motsvarende skal fripoliseinnehaveren også bære risikoen for at verdien av porteføljen blir redusert. Risikoen for verdiutviklingen av investeringsporteføljen ligger mao. hos fripoliseinnehaveren alene, med mindre annet er fastsatt i avtale med pensjonsinnretningen, jf. *annet punktum*. En slik avtale vil gå ut på at pensjonsinnretningen påtar seg et nærmere bestemt ansvar for verdiutviklingen av porteføljen, for eksempel at porteføljen ikke skal reduseres i verdi (nullgaranti). Pensjonsinnretningen vil måtte kreve særskilt vederlag for en slik eventuell avkastningsgaranti, jf. tredje ledd.

Tredje ledd første punktum fastsetter at pensjonsinnretningen kan kreve vederlag for administrasjon og forvaltning av fripolisen, vederlag for fripoliseinnehaverens utøvelse av rett til å endre investeringsporteføljen, samt vederlag for eventuell avkastningsgaranti knyttet til investeringsporteføljen. Det foreslås i *annet punktum* at det kan gis nærmere regler i forskrift om vederlag knyttet til fripolisen, og om dekning av vederlag ved belastning av fripolisekontoen. I forsikringsvirksomhetsloven § 9-3 er det gitt generelle regler om pristariffer for de produkter og produktkombinasjoner som livsforsikringsselskaper tilbyr, og denne bestemmelsen vil gjelde også for avtale om fripoliser med investeringsvalg etter paragrafen her. Videre er det gitt nærmere bestemmelser om selskapenes pristariffer og vederlag for fripoliser i § 2-7 i forskrift til forsikringsvirksomhetsloven.

Fjerde ledd gir bestemmelser om uttak av alderspensjon fra en fripolise som har vært tilknyttet egen investeringsportefølge. Det foreslås at reglene i §§ 5-7 a til 5-7 d om uttak av alderspensjon skal gjelde tilsvarende ved uttak av pensjon etter fripolisen. Det foreslås at midlene, når fripolisen kommer til utbetaling, normalt skal undergis alminnelig forvaltning i kollektivporteføljen. Årlig alderspensjon skal da beregnes med utgangspunkt i investeringsporteføljens verdi på uttakstidspunktet. I tillegg skal en som i dag legge til grunn forventet levetid etter beregningsgrunnlaget for fripolisen. Det legges til grunn at slik alminnelig forvaltning minst må sikre at investeringsporteføljen ikke reduseres i verdi, dvs. at det minst må være knyttet en nullgaranti til midlene. Det foreslås at fripoliseinnehaveren likevel skal kunne velge at midlene knyttet til fripolisen fortsatt skal forvaltes som egen investeringsporte-

følge. Alderspensjonsytelsen kan da ikke beregnes med utgangspunkt i verdien på uttakstidspunktet, dvs. tidspunktet for første uttak av pensjon, men må beregnes på grunnlag av investeringsporteføljens verdi ved hver utbetaling. Det foreslås at Kongen i forskrift kan gi nærmere regler om beregning og utbetaling av årlig pensjon fra fripolisen. Denne hjemmelen vil bl.a. kunne benyttes dersom det skulle være behov for å fastsette nærmere regler om adgang til å avtale en utbetalingsprofil som sikrer en jevnere utbetaling av alderspensjonsytelser enn det investeringsporteføljens verdi på utbetalingstidspunktet gir grunnlag for. Det vises til nærmere omtale i kap. 4.3.5.

I *femte ledd* gis det regler om pensjonsinnretningens opplysningsplikt overfor fripoliseinnehaveren. Pensjonsinnretningen skal for det første opplyse om at investeringsporteføljen vil bli forvaltet for hans eller hennes risiko. Det skal også opplyses om at alderspensjonen vil bli beregnet ut fra verdien av porteføljen på tidspunktet for uttak av pensjon. Det skal videre opplyses om at det ansvar pensjonsinnretningen tidligere har hatt for avkastningsresultat og verdiutvikling over tid, bortfaller med mindre annet er avtalt. Det er viktig at pensjonsinnretningen gir nøktern informasjon om hva investeringsvalg innebærer. Pensjonsinnretningen må ikke ensidig fokusere på muligheten for høyere avkastning enn det som ville fulgt av forvaltning uten investeringsvalg, men også påpeke risikoen for at pensjonsytelsene kan bli lavere. Pensjonsinnretningen skal også opplyse om de vederlag pensjonsinnretningen kan kreve av fripoliseinnehaveren, jf. tredje ledd. For at fripoliseinnehaveren skal kunne sammenligne vilkårene for en fripolise med investeringsvalg med en fripolise underlagt alminnelig forvaltning i kollektivporteføljen, stilles det krav om at pensjonsinnretningene på hvert punkt de gir informasjon om i oppregningen i bokstav a) til d), skal gi informasjon om hvilke vilkår som vil gjelde for en fripolise som er underlagt alminnelig forvaltning i kollektivporteføljen.

Opplysningene etter femte ledd skal gis skriftlig, og før det inngås avtale om investeringsvalg. Formålet med reglene er at fripoliseinnehaveren skal settes i stand til å foreta et informert valg. Kravet til skriftlighet skal videre gjøre det mulig å kontrollere i ettertid om plikten er oppfylt på en aktsom god måte.

I *sjette ledd* gis det regler om pensjonsinnretningens rådgivningsplikt overfor fripoliseinnehaveren. Etter *første punktum* har pensjonsinnretningen 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 egen investeringsportefølje ikke vil være i fripoliseinnehaverens interesse. Det vises til nærmere omtale under pkt. 4.3.3.3. Etter *annet punktum* skal pensjonsinnretningen gi råd om sammensetningen av investeringsporteføljen blant annet ut fra hvor lang tid det er igjen før fripoliseinnehaveren vil ta ut alderspensjon. Det skal også tas hensyn til størrelsen av midlene knyttet til fripolisen. Etter *tredje punktum* skal pensjonsinnretningen gi råd til fripoliseinnehaveren på nytt når denne har nådd en alder med få år igjen til uttak av pensjon. Rådene skal da knytte seg til risikoreduserende tiltak, ettersom det på dette tidspunktet bør vurderes om risikoen i investeringsporteføljen bør opprettholdes på samme nivå som tidligere.

Det følger av *fjerde punktum* at pensjonsinnretningen skal sende fripoliseinnehaveren en skriftlig sammenfatning av de rådene som er gitt. I dette ligger at selve rådgivningen bør være muntlig. Dette gir mulighet til å tilpasse formen på rådgivningen til den enkelte kundes behov, bakgrunn og erfaring. En skriftlig sammenfatning gir imidlertid mulighet til å dokumentere i ettertid kjernen i de rådene som er gitt. Hvis fripoliseinnehaveren ikke ønsker å følge rådene til pensjonsinnretningen, bør pensjonsinnretningen også gi skriftlig uttrykk for dette.

Reglene om informasjons- og rådgivningsplikt i paragrafen her vil måtte suppleres av forsikringsavtaleloven § 11-1, som gir nærmere regler om forsikringselskapets informasjonsplikt i forbindelse med tegning av en forsikring. Det foreslås også at Kongen kan gi nærmere regler om pliktig informasjon og rådgivning i forskrift, jf. *femte punktum*.

Til § 4-7 b

Mens § 4-7 a regulerer adgangen til å velge egen investeringsportefølje ved utstedelsen av fripolisen, regulerer § 4-7 b adgangen for fripoliseinnehaver til å endre sine allerede utstedte fripoliser med kontraktsfastsatte ytelser, til fripoliser med investeringsvalg. Bestemmelsen gjelder både fripoliser med kontraktsfastsatte ytelser som utstedes etter at lovendringene her trer i kraft, og fripoliser som er utstedt tidligere. Bestemmelsens *første ledd* annet og tredje punktum tilsvarer § 4-7 a første ledd annet og tredje punktum.

Det følger av *annet ledd* at bestemmelsene i § 4-7 a annet til sjettede ledd gjelder tilsvarende for fripoliser utstedt etter § 4-7 b. Det vises til merkningene til denne bestemmelsen.

Til § 5-1

I *annet ledd annet punktum* foreslås det at utbetalingstiden for opphørende ytelser kan settes ned til det antall hele år som er nødvendig for at samlet årlig alderspensjon skal utgjøre om lag 30 prosent av G. Etter gjeldende rett er proSENTsatsen 20 prosent av G. Endringen innebærer en utvidet adgang til å sette ned utbetalingstiden for små alderspensjonsytelser. *Tredje punktum* gir en tilsvarende regel for livsvarige ytelser. Det foreslås her at det kan avtales at livsvarige ytelser skal endres til opphørende ytelser i det antall hele år som er nødvendig for at samlet årlig alderspensjon skal utgjøre om lag 30 prosent av G. ProSENTgrensen er også her 20 prosent av G etter gjeldende rett. En omgjøring av en kontrakt med livsvarige ytelser til opphørende ytelser etter tredje punktum krever at medlemmet og pensjonsinnretningen er enige om dette. Ordlyden i bestemmelsen er endret noe på dette punktet, uten at realiteten er endret. En bestemmelse om at utbetalingstiden kan settes ned dersom årlige pensjonsytelser blir små, kan imidlertid også være tatt inn i regelverket for pensjonsordningen, jf. § 5-6, se omtale nedenfor. I så fall vil det ikke være nødvendig å avtale redusert utbetalingstid særskilt.

Når utbetalingstiden for ytelsene endres i medhold av annet ledd annet og tredje punktum, må årlige pensjonsytelser beregnes på nytt. Det heter i § 5-6 at "forsikringsteknisk kontantverdi av pensjonen skal være den samme før og etter omregningen". Dette prinsippet foreslås å gjelde også for omregninger etter § 5-1 annet ledd annet og tredje punktum. I § 5-1 annet ledd nytt *fjerde punktum* er det derfor tatt inn en henvisning til § 5-6 annet ledd annet punktum.

Bestemmelsen er nærmere omtalt i kap. 4.5.

Til § 5-6

Bestemmelsens *annet ledd* er i innhold lik § 5-1 annet ledd annet og tredje punktum, men regulerer det tilfelle at en bestemmelse om reduksjon av utbetalingstiden er tatt inn i regelverket for pensjonsordningen. Det foreslås i § 5-6 annet ledd at det i regelverket for pensjonsordningen kan tas inn en bestemmelse om at utbetalingstiden for alderspensjonsytelser kan settes ned til det antall år som er nødvendig for at årlig pensjon kommer opp på et nivå tilsvarende 30 prosent av G. Etter gjeldende rett er proSENTsatsen 20 prosent av G.

Bestemmelsen i annet ledd gjelder både for opphørende og livsvarige ytelser. For opphørende ytelser vil imidlertid en slik bestemmelse i regel-

verket ikke ha noen selvstendig betydning, etter som både pensjonsinnretningen og medlemmet ensidig kan kreve slik reduksjon av utbetalingstiden. Det foreslås derfor at virkeområdet for § 5-6 annet ledd begrenses til ordninger som har livsvarige ytelser, se nærmere omtale under § 5-1 annet ledd.

Til § 5-7 d

Det følger av § 5-7 b at medlemmet skal gi pensjonsinnretningen melding som angir fra hvilket tidspunkt alderspensjonen skal utbetales. Videre følger det av § 5-7 d *tredje ledd* at en slik melding fra medlemmet utløser en plikt for pensjonsinnretningen til å gi medlemmet informasjon som nevnt i § 5-7 d første ledd. Pensjonsinnretningen skal da blant annet opplyse om beregnet årlig ytelse ved uttak av pensjon for hvert av årene fra fylte 62 år og frem til opptjeningsalder, normalt 67 år. I tredje ledd *nytt annet punktum* foreslås det å utvide pensjonsinnretningens informasjonsplikt i de tilfeller der livsvarig ytelse er endret til opphørende ytelse eller utbetalingstiden er redusert i forhold til det som følger av pensjonsplanen. Dette gjelder enten endringen gjøres med hjemmel i § 5-1 annet ledd annet eller tredje punktum eller etter § 5-6 annet ledd. Pensjonsinnretningen skal i disse tilfellene gi medlemmet skriftlig informasjon om eventuelle muligheter til å redusere uttaket fra andre pensjonsleverandører. Dette gjelder blant annet adgangen til å redusere uttaksgraden for alders-

pensjon fra folketrygden. Hensikten med bestemmelsen er å gjøre medlemmet oppmerksom på muligheten for å oppnå en jevnere utbetalingsprofil på samlede pensjonsytelser.

Til § 11-2

Bestemmelsen gjelder pensjonsordninger med engangsbetalt foretakspensjon hvor det er fastsatt i regelverket at hvert medlem skal ha en egen pensjonskonto med en investeringsportefølje tilsvarende premiereserven for den alderspensjon medlemmet har opptjent. Arbeidstakere som slutter i foretaket med rett til straks begynnende alderspensjon, skal da sikres rett til opptjent pensjon med tilhørende premiereserve og en forholdsmessig andel av tilleggsavsetninger gjennom utstedelse av fripolise, jf. lovens § 4-7 første ledd annet punktum. Det foreslås at det i nytt *femte ledd* tas inn en henvisning til §§ 4-7 til 4-10, slik at de foreslåtte nye bestemmelsene om fripoliser med investeringsvalg får anvendelse også for ordninger etter § 11-2.

Finansdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i finanstilsynsloven, banksikringsloven og foretakspensjonsloven.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i finanstilsynsloven, banksikringsloven og foretakspensjonsloven i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i finanstilsynsloven, banksikringsloven og foretakspensjonsloven

I

I lov 7. desember 1956 nr. 1 om tilsynet med finansinstitusjoner mv. gjøres følgende endringer:

§ 3 første ledd nytt annet punktum skal lyde:

Tilsynet skal se til at institusjonene under tilsyn i sin virksomhet ivaretar forbrukernes interesser og rettigheter.

II

I lov 6. desember 1996 nr. 75 om sikringsordninger for banker, forsikringsselskapenes garantiordninger og offentlig administrasjon m.v. av finansinstitusjoner gjøres følgende endringer:

§ 2-7 første ledd skal lyde:

(1) Medlemmene skal hvert år betale en avgift til sikringsfondet.

§ 2-11 første ledd skal lyde:

(1) Fondet skal dekke tap på innskudd etter § 2-10 så snart som mulig og senest én uke etter at:

- a) Finanstilsynet har kommet til at et medlem etter tilsynets oppfatning verken er eller vil bli i stand til å tilbakebetale innskudd og dette har sammenheng med medlemmets økonomiske stilling. Finanstilsynet skal ta standpunkt til spørsmålet senest 21 dager etter at Finanstilsynet har fått kjennskap til at medlemmet ikke har tilbakebetalt innskudd som er forfalt til betaling og at dette har sammenheng med medlemmets økonomiske stilling, eller
- b) det er truffet vedtak om å sette et medlem under offentlig administrasjon etter kapittel 4 eller lignende insolvensbehandling. I særlige tilfeller kan Kongen forlenge fristen.

§ 2-11 annet ledd skal lyde:

(2) *Bestemmelsen i første ledd er ikke til hinder for at fondet foretar tidligere utbetaling til dekning av deler av tapet.*

III

I lov 24. mars 2000 nr. 16 om foretakspensjon gjøres følgende endringer:

§ 2-3 annet ledd nytt annet punktum skal lyde:

(2) *For fripolise tilknyttet egen investeringsportefølje gjelder reglene i §§ 4-7 a og 4-7 b.*

Ny § 4-7 a skal lyde:

§ 4-7 a *Fripolise med investeringsvalg*

(1) *Ved utstedelse av fripolise kan fripoliseinnehaveren og pensjonsinnretningen avtale at midler som angitt i tredje punktum skal forvaltes som egen investeringsportefølje tilordnet fripolisen. Avtalen skal angi hvordan porteføljen skal settes sammen og hvilken adgang fripoliseinnehaveren har til å endre sammensetningen. En slik avtale kan bare omfatte midler tilsvarende premiereserven knyttet til alderspensjon med tilhørende tilleggsavsetninger og administrasjonsreserve knyttet til fripolisen.*

(2) *Fripolisekontoen skal tilordnes avkastningen av investeringsporteføljen. Fripoliseinnehaveren bærer risikoen for at verdien av investeringsporteføljen blir redusert, hvis ikke noe annet er fastsatt i avtale med pensjonsinnretningen.*

(3) *Pensjonsinnretningen kan kreve vederlag for administrasjon og forvaltning av fripolisen, for fripoliseinnehaverens bruk av rett til å endre investeringsporteføljen, samt for eventuell avkastningsgaranti knyttet til fripolisen. Kongen kan gi nærmere regler i forskrift om vederlag knyttet til fripolisen og om dekning av vederlag ved belastning av fripolisekontoen.*

(4) *Ved uttak av alderspensjon gjelder reglene i §§ 5-7 a til 5-7 d. Årlig alderspensjon beregnes med utgangspunkt i investeringsporteføljens verdi på uttakstidspunktet. Midlene knyttet til fripolisen skal på uttakstidspunktet overføres til alminnelig forvaltning i kollektivporteføljen, med mindre fripoliseinnehaveren krever at midlene knyttet til fripolisen fortsatt skal forvaltes som egen investeringsportefølje. Hvis fripolisen fortsatt skal forvaltes som egen investeringsportefølje, skal årlig alderspensjon*

beregnes ut fra investeringsporteføljens verdi ved hver utbetaling. Kongen kan gi nærmere regler om beregning og utbetaling av årlig alderspensjon fra fripolisen i forskrift.

(5) Før det inngås avtale om utstedelse av fripolise tilordnet egen investeringsportefølje, skal pensjonsinnretningen skriftlig opplyse fripoliseinnehaveren om at:

- a) investeringsporteføljen tilordnet fripolisen vil bli forvaltet for fripoliseinnehaverens regning og risiko,
- b) pensjonsytelsene bestemmes ut fra verdien av porteføljen på tidspunktet for uttak av pensjon,
- c) pensjonsinnretningens ansvar for avkastningsresultatet og verdiutviklingen over tid bortfaller med mindre annet er avtalt, og at
- d) pensjonsinnretningen har rett til vederlag som nevnt i tredje ledd.

For hvert forhold det opplyses om etter bokstav a) til d) skal det samtidig opplyses skriftlig om hvilke vilkår som gjelder for en fripolise som undergis alminnelig forvaltning.

(6) Pensjonsinnretningen har 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. Før det inngås avtale om utstedelse av fripolise tilordnet en egen investeringsportefølje, skal pensjonsinnretningen i alle tilfelle gi fripoliseinnehaveren råd om sammensetningen av investeringsporteføljen tilpasset blant annet gjenstående tid til uttak av alderspensjon og størrelsen av midlene knyttet til fripolisen. Når fripoliseinnehaveren har nådd en alder med få år igjen til uttak av pensjon, skal pensjonsinnretningen gi råd om risikoreducerende tiltak. En skriftlig sammenfatning av de opplysninger og råd som pensjonsinnretningen gir etter leddet her, skal sendes fripoliseinnehaveren. Kongen kan gi nærmere regler om pliktig informasjon og rådgivning i forskrift.

Ny § 4-7 b skal lyde:

§ 4-7 b *Investeringsvalg knyttet til utstedte fripoliser*

(1) Er det utstedt fripolise med kontraktsfaste ytelser, kan fripoliseinnehaveren og pensjonsinnretningen avtale at midler som angitt i tredje punktum skal forvaltes som en egen investeringsportefølje tilordnet fripolisen. Avtalen skal angi hvordan porteføljen skal settes sammen og hvilken adgang fripoliseinnehaveren har til å endre sammensetningen. En slik avtale kan bare omfatte mid-

ler tilsvarende premiereserven knyttet til alderspensjon med tilhørende tilleggsavsetninger og administrasjonsreserve knyttet til fripolisen.

(2) Bestemmelsene i § 4-7 a annet til sjette ledd gjelder tilsvarende for en fripolise utstedt etter paragrafen her.

§ 5-1 annet ledd skal lyde:

(2) Det kan fastsettes i regelverket at alderspensjon skal opphøre eller settes ned ved fylte 77 år eller senere, men ikke i noe tilfelle før alderspensjon har vært utbetalt minst i 10 år. Utbetalingstiden for opphørende ytelser kan settes ned til det antall hele år som er nødvendig for at samlet årlig alderspensjon utgjør om lag 30 prosent av folketrygdens grunnbeløp. Medlemmet og pensjonsinnretningen kan avtale at livsvarige ytelser endres til opphørende ytelser i det antall hele år som er nødvendig for at samlet årlig alderspensjon utgjør om lag 30 prosent av folketrygdens grunnbeløp. Ved omregning etter annet og tredje punktum gjelder § 5-6 annet ledd annet punktum tilsvarende.

§ 5-6 annet ledd første punktum skal lyde:

(2) For livsvarige ytelser kan regelverket fastsette at pensjonens løpetid skal settes ned til det antall hele år som er nødvendig for at årlig pensjon kommer opp på et nivå tilsvarende omlag 30 prosent av folketrygdens grunnbeløp.

§ 5-7 d tredje ledd nytt annet punktum skal lyde:

Er utbetalingstiden for pensjonen redusert i forhold til pensjonsplanen, skal pensjonsinnretningen gi fripoliseinnehaveren skriftlig informasjon om eventuelle muligheter til å redusere uttaket fra andre pensjonsleverandører, herunder adgangen til å redusere uttaksgraden for alderspensjonen fra folketrygden frem til fylte 75 år.

§ 11-2 nytt femte ledd skal lyde:

(5) Når medlemmet slutter i foretaket med rett til straks begynnende alderspensjon, skal rett til oppjent pensjon med tilhørende premiereserve og en forholdsmessig andel av tilleggsavsetninger sikres ved fripolise etter reglene i §§ 4-7 til 4-10.

IV

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. De enkelte bestemmelser kan settes i kraft til ulik tid. Kongen kan fastsette overgangsregler.



Tykk: AS O. Fredt. Arnesen. Oktober 2012

241491