

NOU

Norges offentlige utredninger **2018:3**

Krisehåndtering i forsikrings- og pensjonssektoren

Utredning nr. 31 fra Banklovkommisjonen

Norges offentlige utredninger 2018

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Informasjonsforvaltning

1. Markeder for finansielle instrumenter
Finansdepartementet
2. Fremtidige kompetansebehov I
Kunnskapsdepartementet
3. Krisehåndtering i forsikrings- og pensjonssektoren
Finansdepartementet

NOU

Norges offentlige utredninger **2018: 3**

Krisehåndtering i forsikrings- og pensjonssektoren

Utredning nr. 31 fra Banklovkommissjonen

Utredning fra Banklovkommissjonen oppnevnt ved kongelig resolusjon 6. april 1990.
Avgitt til Finansdepartementet 29. januar 2018.

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1349-3

07 Media AS

Til Finansdepartementet

Banklovkommisjonen legger med dette frem sin Utredning nr. 31, NOU 2018:3 Krisehåndtering i forsikrings- og pensjonssektoren. Utredningen er siste del av kommisjonens arbeid med modernisering og samordning av lovgivningen på finansområdet.

Utredningen ble sluttbehandlet i Banklovkommisjonens møte 20. juni 2017 og som følge av dette er dette brevet datert med samme dato. Før overlevering er det foretatt vanlig korrekturgjennomgang og trykking av utredningen.

Lovutkastet i utredningen inneholder regler om håndtering av soliditets- og solvenssvikt i skadeforsikrings-, livsforsikrings- og pensjonsforetak, herunder regler om offentlig administrasjon. Det er lagt vekt på at lovgivningen skal være godt tilpasset virksomheten i dagens forsikrings- og pensjonsmarked. Lovutkastet åpner for effektive beredskapstiltak og tidligtiltak for å unngå offentlig administrasjon og avvikling av slike foretak. Av hensyn til de forsikrede og offentlige interesser legger lovutkastet så vidt mulig også til rette for videreføring av viktig forsikrings- og pensjonsvirksomhet og for begrensnig av tap og nedskrivning av langsiktige forsikrings- og pensjonsforpliktelse ved offentlig administrasjon.

Lovutkastet er enstemmig, men utredningen inneholder noen uttalelser fra enkelte medlemmer.

Oslo, 20. juni 2017

Erling Selvig (leder)

Ottar Dalsøren	Sverre Dyrhaug	Eystein Gjelsvik
Olav Heldal	Maj Hines	Øystein Løining
Stefi Kierulf Prytz	Erling G. Rikheim	Egil Rokhaug
Camilla Forgaard Rukin	Marius Ryel	Marita Skjæveland
Rolf A. Skomsvold	Runa Kristiane Sæther	Marianne Uppman

Bente Øverli

Lise Ljungmann Haugen
(hovedsekretær)

Jørgen Keiserud
(juridisk rådgiver)

Innhold

1	Sammendrag	7	3.3.3	Overdragelse av fripoliseportefølje til annet forsikringsforetak	35
1.1	Sammendrag	7			
1.1.1	Innledning	7	3.3.4	Opphør av risikoforsikringer i livsforsikring	36
1.1.2	Oversikt over de sentrale bestemmelsene i lovutkastet kapittel 21	9	3.3.5	Andre forhold som ble tatt opp i høringsrunden	37
1.2	Summary	14	3.4	EUs arbeid med ny krise-lovgivning på forsikringsområdet	37
1.2.1	Introduction	14			
1.2.2	Overview of the key provisions in Chapter 21 of the Draft Bill	16	3.4.1	Innledning	37
			3.4.2	Anbefalinger fra Financial Stability Board (FSB)	37
1.3	Banklovkomisjonens sammensetning	23	3.4.3	Uttalelser og høringsnotat fra EIOPA	38
			3.5	Behovet for en ny lovgivning på området	40
2	Rammer for utredningen	24	4	Håndtering av soliditets- og solvenssvikt i forsikringssektoren	42
2.1	Kort om gjeldende lovgivning	24			
2.2	Forholdet til arbeidet med krisehåndtering i banksektoren ...	24	4.1	Innledning	42
2.2.1	NOU 2016: 23 Innskuddsgaranti og krisehåndtering i banksektoren	24	4.2	Ulikheter i krisehåndtering av bank og forsikring	42
2.2.2	Et formelt skille mellom bank- og forsikringsområdene	25	4.3	Utgangspunkter for forsikring	44
2.3	Organisering av Banklovkomisjonens arbeid	25	4.3.1	Tidligtiltakenes rolle	44
			4.3.2	Forholdet til forsikringskontrakter og utbetalinger	46
3	Utgangspunkter for et nytt regelverk for forsikrings- og pensjonsforetak	27	4.3.3	Forsikringsforpliktelsenes fortrinnsrett	51
3.1	Utfordringer ved anvendelse av finansforetaksloven kapittel 21 avsnitt I	27	4.3.4	Ingen fondsbaserte garantiordninger i forsikring	52
3.1.1	Manglende likviditet ikke et stort problem	27	4.4	Tidligtiltak for å gjenopprette soliditet	53
3.1.2	Avsetninger og kapitalkrav	28	4.4.1	Gjeldssanering og kapitaltilførsel	53
3.1.3	Solvens II som nytt system for kapitalkrav	29	4.4.2	Videreføring av tidligtiltak	53
3.1.4	Tillitssvikt	30	4.4.3	Vurdering av andre tidligtiltak	58
3.2	Utfordringer ved anvendelse av finansforetaksloven kapittel 21 avsnitt II	31	4.4.4	Skjematisk oversikt over tidligtiltak i lovutkastet	64
3.2.1	Gjeldende regler om vedtak om offentlig administrasjon	31	4.5	Krisehåndtering og offentlig administrasjon	65
3.2.2	Forsikringskravenes dobbeltrolle i et forsikringsforetak	32	4.5.1	Innledning	65
3.2.3	Spesialreglene er basert på gammel lovgivning	32	4.5.2	Vedtak om offentlig administrasjon	66
3.2.4	Forholdet mellom ulike forsikringsforpliktelser	33	4.5.3	Virkninger av offentlig administrasjon	68
3.3	Endringer i finansforetaksloven kapittel 21	34	4.5.4	Virkningene for forsikringskontrakter og forsikringsforpliktelsene	72
3.3.1	Innledning	34	4.5.5	Krisehåndtering eller avvikling	81
3.3.2	Prinsipper for beregning og nedsetting av krav	34	4.5.6	Mulige krisetiltak	82
			4.5.7	Avvikling	88
			4.5.8	Mulige støttetiltak	92

5	Delt fortrinnsrett og garantiordninger	95	7.11	Garantiordningen for skadeforsikring	186
5.1	Utgangspunkt	95	7.12	Andre garantiordninger i forsikring	192
5.2	Fortrinnsrett i et fremtidig regelverk	97	7.13	Overgangsregler	192
5.2.1	Problemstilling	97	8	Økonomiske og administrative konsekvenser	194
5.2.2	Behovet for egen fortrinnsrett for investeringsvalgporteføljen	98	8.1	Innledning	194
5.2.3	Mulige løsninger for deling av aktivmassen	99	8.2	Likestillingsmessige konsekvenser	198
5.3	Fortrinnsrett og massekrav	102	8.3	Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige	198
5.3.1	Prinsippene i gjeldende rett	102	8.4	Økonomiske og administrative konsekvenser for det private	199
5.3.2	Massekrav og delt fortrinnsrett	102	8.4.1	Konsekvenser for forsikrings- og pensjonsforetak	199
6	Opplegget i lovutkastet kapittel 21	104	8.4.2	Konsekvenser for kundegrupper ..	201
7	Merknader til nytt kapittel 21 i finansforetaksloven. Soliditets- og solvenssvikt i forsikrings- og pensjonsforetak	106	8.4.3	Konsekvenser for Garantiordningen for skadeforsikring	202
7.1	Generelt	106	9	Lovutkast til nytt kapittel 21 i finansforetaksloven. Soliditets- og solvenssvikt i forsikrings- og pensjonsforetak	203
7.2	Alminnelige bestemmelser	106	Vedlegg		
7.3	Beredskapstiltak	114	1	Lov om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksloven)	226
7.4	Soliditetsvansker	119	2	Banklovkomisjonens utredninger	231
7.5	Offentlig administrasjon	141			
7.6	Alminnelige regler om krisehåndtering	155			
7.7	Gjennomføring av krisetiltak	162			
7.8	Tilleggsbeføyelser	172			
7.9	Vern for eiere, fordringshavere og motparter	175			
7.10	Forsikringskonsern med grenseoverskridende virksomhet	180			

Kapittel 1

Sammendrag

1.1 Sammendrag

1.1.1 Innledning

Banklovkommissjonen ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 6. april 1990 og gitt i oppdrag å foreta en full gjennomgang av gjeldende finanslovgivning med sikte på modernisering, samordning og revisjon av lovverket. Året etter ba Finansdepartementet om at Banklovkommissjonen også inkluderte forsikringsområdet i dette arbeidet. Senere har Banklovkommissjonen over årene mottatt en rekke nye og omfattende oppdrag, særlig på forsikrings- og pensjonsområdet. En oversikt over de i alt 30 utredninger som tidligere er avgitt av Banklovkommissjonen er inntatt som vedlegg 2 til utredning her.

Utarbeidelsen av et utkast til ny konsolidert finanslovgivning i samsvar med oppdraget i 1990 og senere endringer, bygger på flere delutredninger og ble sluttført ved en samlet utredning i NOU 2011: 8 Ny finanslovgivning avgitt i mai 2011. Lovutkastet i den utredningen ligger til grunn for lov 10. april 2015 nr. 17 om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksloven), og innebar en modernisering og samordning av finanslovgivningen som førte til at flere tidligere lover på finansområdet kunne oppheves helt eller delvis.

I utredning nr. 2, NOU 1995: 25, fremmet Banklovkommissjonen forslag til et nytt regelverk om krisehåndtering og offentlig administrasjon, felles for foretak på bank- og forsikringsområdet, som ble gjennomført i banksikringsloven av 1996. Det var en forutsetning at Banklovkommissjonen skulle utrede behovet for revisjon av banksikringsloven som del av arbeidet med den nye lovgivningen om finansforetak, og ta relevant EU-lovgivning i betraktning. I påvente av nye EU-/EØS-direktiv om innskuddsgaranti og krisehåndtering for banker og finanskonsern mv., ble regelverket i banksikringsloven i hovedsak videreført inntil videre i finansforetaksloven (kapitlene 19 til 21). Etter at EUs krisehåndteringsdirektivet (2014/59/EU) og innskuddsgarantidirektivet

(2014/49/EU) var vedtatt, utarbeidet Banklovkommissjonen derfor et utkast til nytt lovverk for innskuddsgaranti og krisehåndtering av bank mv. som ble fremlagt i NOU 2016: 23 Innskuddsgaranti og krisehåndtering i banksektoren. Dette regelverket som er tilpasset kravene i de to EU-direktivene, ble foreslått inntatt som nye kapitler 19 og 20 i finansforetaksloven.

EUs krisehåndteringsdirektiv gjelder ikke forsikrings- og pensjonsforetak, og EU har hittil heller ikke påbegynt utarbeidelsen av et direktiv om krisehåndtering av slike foretak. Reglene i EUs krisehåndteringsdirektiv er tilpasset bankenes virksomhet, som på en rekke områder avviker fra virksomheten i forsikrings- og pensjonsforetak. Av den grunn og som følge av sitt omfang kunne krisehåndteringsdirektivet ikke gjennomføres i norsk rett som et fellesregelverk for banker og forsikrings- og pensjonsforetak på samme måte som i banksikringsloven. For at gjennomføring av en ny lovgivning om innskuddsgaranti og krisehåndtering av banker og finanskonsern mv. ikke skulle forsinkes, valgte Banklovkommissjonen derfor å gjennomføre arbeidet med revisjon av banksikringsloven i to etapper. Utkast til nytt eget lovverk om krisehåndtering i banksektoren i finansforetaksloven kapittel 20 ble fremlagt i NOU 2016: 23, som også omfattet utkast til nytt kapittel 19 om innskuddsgarantiordning. I utredningen her fremmes således utkast til revisjon av de deler av finansforetaksloven kapittel 21 (banksikringsloven) som etter nytt kapittel 20 for banksektoren, bare vil gjelde krisehåndtering og offentlig administrasjon av foretak på forsikrings- og pensjonsområdet.

EU har som nevnt hittil ikke utarbeidet noe direktiv om krisehåndtering på forsikrings- eller pensjonsområdet, og har heller ikke fastsatt nærmere krav til nasjonal lovgivning om garantiordninger for skadeforsikring eller for livsforsikrings- og pensjonsområdet. *Banklovkommissjonen* mener imidlertid at det i den situasjon som er oppstått som følge av EUs krisehåndteringsdirektiv for banksektoren, nå foreligger behov for å utarbeide

et særskilt regelverk om soliditetssvikt i og offentlig administrasjon av forsikrings- og pensjonsforetak. Regelverket i banksikringsloven ble som nevnt videreført i finansforetaksloven kapittel 21 (se vedlegg 1), og er i hovedsak utformet som et felles regelverk for foretak på bank- og forsikringsområdet. Loven ble i sin tid utarbeidet med utgangspunkt i behovene for nye regler for banker og kredittforetak basert på de erfaringer som ble gjort under bankkrisen på 1980- og 1990-tallet. Regelverket ble imidlertid da gitt tilsvarende anvendelse på forsikrings- og pensjonsforetak uten noen grundig vurdering av hvordan reglene ville virke på forsikrings- og pensjonsområdet. Det er nå klart at reglenes virkemåte vil påvirkes av vesentlige forskjeller mellom bankenes og forsikrings- og pensjonsforetakenes virksomhet på en rekke områder. For øvrig stenger nå også EUs krisehåndteringsdirektiv for videreføring av tilsvarende fellesregler for bank- og forsikringssektorene.

I forsikrings- og pensjonsforetak er virksomheten i all hovedsak knyttet til kundefordringer og forpliktelser til forsikringstakere og forsikrede, og det er lite annen gjeld som kan bære tap dersom det oppstår insolvens i et forsikrings- eller pensjonsforetak. Til sammenligning har banker et betydelig omfang også av innlån og kortsiktige forpliktelser. Videre vil livsforsikrings- og pensjonsforpliktelser normalt ha et meget langt tidsperspektiv og forpliktelsene kan vanskelig omregnes til kontantbeløp og gjøres opp ved engangsutbetalinger. Disse forholdene vil komplisere en insolvensbehandling, fordi det blant annet må etableres ordninger som kan sikre videreføring av gjenværende forpliktelser inntil fremtidig utbetaling ved nådd pensjonsuttak eller når risikoen for utbetalingsansvar er bortfalt. Finansforetaksloven kapittel 21 avsnitt III inneholder en del særregler for forsikrings- og pensjonsforetak, men disse bygger i det vesentlige på regler fra før tidligere forsikringsvirksomhetslov av 1988 og er ikke tilpasset dagens forsikringsmarked.

Siden 2000 har det videre skjedd store endringer på forsikrings- og pensjonsområdet, blant annet som følge av vesentlige endringer på produksiden. Nye produkter etter innskuddspensjonsloven og tjenestepensjonsloven er kommet til, og lov om obligatorisk tjenestepensjon har medført at antallet løpende pensjonsordninger har økt betydelig. Disse forhold har også medført at forsikrings- og pensjonssektoren i det hele har fått vesentlig økt samfunnsmessig betydning.

Det er derfor *Banklovkommisjonen*s oppfatning at det nå foreligger et klart behov for moder-

nisering av og tilpasninger i regelverket om håndtering av soliditets- og solvenssvikt i forsikrings- og pensjonssektoren, og at dette arbeidet ikke bør utsettes til EU har utarbeidet og vedtatt ny lovgivning på dette området. For øvrig ble det klart for *Banklovkommisjonen* under arbeidet med EUs krisehåndteringsdirektiv for foretak i banksektoren at gjennomføringen av et eget helt nytt regelverk om krisehåndtering og offentlig administrasjon i alle tilfelle ville kreve til dels omfattende gjennomarbeidning av gjeldende regelverk i finansforetaksloven kapittel 21, særlig ved tilpasning av reglenes virkemåte i forhold til forsikrings- og pensjonsforetak. *Banklovkommisjonen* har derfor utformet lovutkastet kapittel 21 med sikte på at det skal erstatte gjeldende regler for forsikrings- og pensjonsforetak i finansforetaksloven kapittel 21.

Banklovkommisjonen har ved utarbeidelsen av lovutkastet i utredningen lagt vekt på å utforme regler som er godt tilpasset behovet for forebyggende tiltak og effektiv krisehåndtering innenfor forsikrings- og pensjonssektoren. Under arbeidet med utredningen har sekretariatet drøftet viktige spørsmål med representanter for berørte interessegrupper.

Ved utformingen av lovutkastet er det sett hen til at et eventuelt fremtidig EU-regelverk på dette området ventes stort sett å ville følge opplegget og prinsippene i krisehåndteringsdirektivet for banksektoren. Av hensyn til tilgjengelighet og konsekvens i lovgivningen har *Banklovkommisjonen* også – i den grad det er mulig og hensiktsmessig – lagt vekt på lovteknisk samordning av systematikk og utforming av bestemmelser i lovutkastet her med lovutkastet til kapittel 20 i NOU 2016: 23. Som følge av at EU-lovgivningen ikke stiller krav til den nasjonale lovgivning på dette området, er det imidlertid også lagt vesentlig vekt på å utforme bestemmelsene i lovutkastet kapittel 21 på en atskillig enklere måte enn i lovutkastet kapittel 20.

Det lovutkastet som fremlegges i utredningen her er i hovedsak enstemmig. Noen medlemmer går i en særmerknad imot et forslag om en utvidelse av Garantiordningen for skadeforsikring (risikoforsikringer som er definert som livsforsikring). Andre medlemmer har i en særmerknad fremhevet behovet for en garantidekning knyttet til innskuddspensjonskapital som plasseres i bankinnskudd i den siste tiden frem mot uttaket av pensjon. Det er også et medlem som har uttrykt skepsis til en deling av fortrinnsretten. I tillegg mener et medlem at det bør lovfestes en større frihet til omdanning av fripoliser til pensjonsprodukter uten dødelighetsarv.

1.1.2 Oversikt over de sentrale bestemmelsene i lovutkastet kapittel 21

1.1.2.1 Avsnitt I. Alminnelige bestemmelser

Bestemmelsene i lovutkastet gjelder alle forsikringsforetak og pensjonsforetak, samt morselskap i forsikringskonsern. Eventuell bank, kredittforetak eller verdipapirforetak som inngår i forsikringskonsern skal behandles etter bestemmelsene i lovutkastet kapittel 20 i NOU 2016: 23. Det samme gjelder mellomliggende holdingforetak som eier banken, kredittforetaket eller verdipapirforetaket.

Lovutkastet § 21-2 viderefører konkursforbudet for forsikrings- og pensjonsforetak ut fra samfunnsmessige hensyn. Ved insolvens skal disse settes under offentlig administrasjon og myndighetsstyrt krisehåndtering med sikte på en videreføring av forsikrings- og pensjonsvirksomhet og begrensnings av virkninger til skade for forsikringstakere, forsikrede og andre kundegrupper, det offentlige eller samfunnsøkonomien. Myndigheten til å treffe vedtak om offentlig administrasjon og myndighet etter reglene i kapitlet for øvrig, skal utøves av Finansdepartementet som kan delegerer myndighet til Finanstilsynet på vanlig måte. Det er ikke fremmet forslag om særskilt krisehåndteringsmyndighet.

1.1.2.2 Avsnitt II. Beredskapstiltak

Banklovkommisjonen legger i utredningen til grunn at det beste vernet mot tap for forsikringstakere, forsikrede og andre kundegrupper som følge av en insolvens, vil være å unngå at forsikrings- og pensjonsforetak kommer i en slik situasjon at det er fare for foretakets soliditet og solvens. Det er derfor i lovutkastet § 21-7 foreslått at forsikrings- og pensjonsforetak skal ha en beredskapsplan som angir hvilke tiltak som kan iverksettes av foretaket for å sikre og gjenopprette betryggende soliditet ved ulike tilfeller hvor dets økonomiske eller finansielle stilling kan bli vesentlig svekket. En beredskapsplans effektivitet med hensyn til å motvirke at foretak kommer i vanskeligheter vil i stor grad bero på hvor realistiske forutsetninger som legges til grunn ved utarbeidelse av beredskapsplanen. Beredskapsplanen skal oversendes til Finanstilsynet som ved mangler kan kreve planen revidert. Departementet kan fastsette forenklede krav for slike planer for blant annet å begrense administrative kostnader, samt i enkelttilfeller gjøre unntak fra plikten til å utarbeide beredskapsplan.

Beredskapsplanen skal utarbeides på et tidspunkt da foretakets økonomi og soliditet er i en normalsituasjon, og planen vil være utarbeidet ut i fra tenkte situasjoner hvor avvik kan oppstå. Dersom Finanstilsynet har grunn til å anta at et foretaks soliditet eller tillit i markedet vil bli svekket, kan Finanstilsynet pålegge foretaket å utarbeide en tiltaksplan. I slike tilfeller vil tiltaksplanen være rettet mot en mer konkret situasjon, jf. lovutkastet §§ 21-8 og 21-9, jf. § 21-11. I tillegg inneholder avsnittet om beredskapstiltak bestemmelser om avtaler om konsernintern støtte. Beredskapsreglene i lovutkastet i utredningen her fremstår som vesentlig enklere i forhold til tilsvarende regler for bank i lovutkastet kapittel 20 i NOU 2016: 23 som gjennomfører krisehåndteringsdirektivets krav til slik regulering.

1.1.2.3 Avsnitt III. Soliditetsvansker

Dersom foretaket selv ser at dets stilling er eller vil bli vesentlig svekket, skal det på eget initiativ utarbeide tiltaksplan og sende denne til Finanstilsynet, jf. lovutkastet § 21-11. Tiltaksplanen kan være starten på en prosess med tidligtiltak fra foretaket selv eller fra Finanstilsynet for å unngå at det oppstår insolvens i foretaket og at foretaket må settes under offentlig administrasjon. Gjeldende regler om tidligtiltak i finansforetaksloven kapittel 21 avsnitt I er videreført og tilpasset forsikrings- og pensjonsforetak der det er behov for dette. Dette gjelder blant annet utarbeidelse av statusoppgjør (lovutkastet § 21-13), innkalling av generalforsamling (lovutkastet § 21-16) og nedskrivning og konvertering av ansvarlig kapital (lovutkastet § 21-15). I tillegg har *Banklovkommisjonen* vurdert og innarbeidet ytterligere tidligtiltak i lovutkastet. Dette for å forsterke mulighetene for å kunne sikre en videreføring av forsikrings- og pensjonsvirksomheten uten at det oppstår insolvens. Dette gjelder blant annet muligheten for oppnevning og bruk av midlertidig administrator i foretaket som kan forestå virksomheten i foretaket i stedet for eller i samarbeid med styret.

Tidligtiltakene er tiltak som foretaket i all hovedsak skal gjennomføre selv. Pålegg fra Finanstilsynet vil først være aktuelt dersom foretaket ikke iverksetter og gjennomfører nødvendige tiltak. Tidligtiltakene er i betydelig grad løsninger som er helt avhengig av en god kommunikasjon mellom foretaket, tilsynet, eiere og større kreditorer. Det er derfor lagt vekt på at ting skal skje i samråd mellom Finanstilsynet og foretaket, jf. lovutkastet § 21-12. Det er videre lagt til grunn at jo

mer inngripende tidligtiltakene er for foretaket, eiere og kreditorer – jo mer alvorlig må situasjonen i foretaket være. Den konkrete situasjon vil være avgjørende for hvilke tiltak som er aktuelle. Det er heller ikke noe krav om at alle tidligtiltak skal forsøkes. Dette vil bero på en hensiktsmessighetsvurdering fra Finanstilsynets side, der blant annet kravet til forholdsmessighet mellom situasjonen og virkningene av beslutningen i lovutkastet § 21-4 kommer inn.

Dersom det ikke lykkes å gjenopprette en betryggende soliditet i foretaket gjennom tidligtiltak eller det ikke er rimelig utsikt for at dette vil lykkes, og Finanstilsynet antar at foretaket som følge av sin økonomiske stilling er eller må ventes i nær fremtid å bli nødt til å innstille virksomheten, skal Finanstilsynet gi melding til departementet om dette, jf. lovutkastet § 21-18. Meldingen fra Finanstilsynet skal blant annet inneholde en vurdering av om det er rimelig utsikt til at et tilstrekkelig økonomisk grunnlag for videreføring av virksomheten kan skaffes gjennom nedskrivning eller konvertering til egenkapital av ansvarlig kapital eller på annen måte. Planen skal også inneholde en vurdering av om foretaket bør settes under offentlig administrasjon og i så tilfelle om offentlige interesser tilsier at foretaket bør undergis krisehåndtering eller avvikles.

Departementet kan beslutte at det skal foretas nedskrivning eller konvertering til egenkapital av ansvarlig lånekapital som er innbetalt til foretaket eller som skal innbetales ved påkrav, og som kan benyttes av foretaket til dekning av tap under løpende drift. Forutsetningen for slike tiltak er at egenkapitalen er tapt. Forutsetningen er videre at slik nedskrivning og konvertering er tilstrekkelig til å unngå at foretaket ellers må antas å måtte innstille sin virksomhet, jf. lovutkastet §§ 21-19 og 21-20.

Før myndigheten treffer vedtak om nedskrivning og konvertering til egenkapital av ansvarlig lånekapital, vedtak etter lovutkastet § 21-30 om at foretaket skal undergis krisehåndtering eller vedtak om krisetiltak etter reglene i lovutkastet avsnittene V og VI, skal myndigheten sørge for å få gjennomført en samlet verdivurdering av foretakets eiendeler og forpliktelser, jf. lovutkastet § 21-21. Denne vurderingen vil være et sentralt grunnlag for myndighetens videre vurderinger og beslutninger i saken. Det er derfor av vesentlig betydning at verdivurderingen bygger på nøkterne og realistiske vurderinger. Det er lagt til grunn av verdivurdering skal gjøres av sakkynndige som er uavhengig av foretaket og offentlige myndigheter.

1.1.2.4 Avsnitt IV. Offentlig administrasjon

Lovutkastets regler om offentlig administrasjon bygger i hovedsak på samme prinsipper som finansforetaksloven §§ 21-7 til 21-14. Dersom det ikke er rimelig utsikt til at tidligtiltak, private støttetiltak, tilsynstiltak eller nedskrivning eller konvertering til egenkapital av ansvarlig lånekapital, kan forhindre at foretaket er eller må ventes i nær fremtid å bli nødt til å innstille sin virksomhet, må departementet normalt sette foretaket under offentlig administrasjon, jf. lovutkastet § 21-22. Det er en forutsetning at det ikke er rimelig utsikt til at økonomisk grunnlag for videre virksomhet kan skaffes på annen måte.

Departementet skal oppnevne et administrasjonsstyre som vil fungere som styre for foretaket, jf. lovutkastet § 21-24. Styret skal blant annet sørge for det opprettes et rådgivende utvalg av fordringshavere som styret kan rådføre seg med i saker som gjelder krisehåndtering.

De nærmere virkninger av vedtaket om offentlig administrasjon er beskrevet i lovutkastet § 21-25. Dette innebærer blant annet at den myndighet i foretaket som tilligger foretakets styrende organer overføres til departementet, og at foretaket skal stoppe utbetalinger og heller ikke kan motta innbetalinger med mindre annet fastsettes eller godkjennes av myndigheten. I utgangspunktet kan således ikke løpende pensjonsutbetalinger eller lignende fortsette etter vedtaket om offentlig administrasjon, med mindre myndigheten godkjenner fortsatt utbetaling helt eller delvis. Et foretak under offentlig administrasjon kan heller ikke inngå nye kontrakter eller fornye eksisterende avtaler.

Løpende forsikringsavtaler og pensjonsordninger vil ikke automatisk opphøre ved et vedtak om offentlig administrasjon i et forsikrings- eller pensjonsforetak. De vil fortsette å løpe inntil forsikringstiden eller inneværende årspremieperiode utløper. For å unngå at det fortsetter å påløpe forpliktelser i boet etter at foretaket er satt under offentlig administrasjon til forringelse av forpliktelsene som allerede omfattes av administrasjonen, er det viktig at videre oppbygging av forpliktelser bringes til opphør. Videre vil opptjening i pensjonsordning etter et vedtak om offentlig administrasjon innebære en opptjening av rett til dividendekrav som betyr at man ikke nødvendigvis får dekket verdien av den pensjon man opptjener fullt ut. For medlemmene av pensjonsordninger kan det derfor være viktig at opptjening så fort som mulig skjer i en ny pensjonsordning i et annet foretak. Samtidig er det viktig at forsikrings-

takere og forsikrede ikke opplever at de plutselig står uten forsikringsdekning eller pensjonsopptjening på grunn av vedtaket om offentlig administrasjon.

Banklovkommisjonen har i lovutkastet § 21-27 valgt å videreføre gjeldende regel om at skadeforsikringer og andre risikoforsikringer opphører å gjelde senest tre måneder etter vedtak om offentlig administrasjon. Dersom kontraktens forsikringstid utløper før utgangen av tremånedersfristen, vil kontrakten opphøre ved utløpet av forsikringstiden, men forsikringstilfeller som inntre innen 30 dager etter vedtaket om offentlig administrasjon skal uansett kunne meldes i boet. Videre er det i lovutkastet § 21-28 foreslått en opphørsregel for kollektive og individuelle pensjonsordninger i livsforsikrings- og pensjonsforetak, som innebærer at disse skal opphøre senest seks måneder etter vedtaket om offentlig administrasjon. Opphør etter lovutkastet §§ 21-27 eller 21-28 vil innebære at det deretter som hovedregel ikke kan opptjenes rett til pensjon for medlemmene av pensjonsordningen, eller at forsikringstilfeller som inntre etter opphøret ikke vil gi grunnlag for krav om erstatning etter forsikringsavtalen. Når en pensjonsordning opphører skal det i samsvar med pensjonslovene utstedes fripolise, pensjonsbevis eller pensjonskapitalbevis for den rett til pensjon som er opptjent frem til dette tidspunktet med tilhørende midler.

Størrelsen på de enkelte forsikrings- eller pensjonskrav som kan gjøres gjeldende i boet, vil baseres på en nåverdiberegning av det fremtidige utbetalingsansvar som forsikringsforetaket har på tidspunktet for vedtaket om offentlig administrasjon. Verdien av forpliktelse som følger av skadeforsikringer og rene risikoforsikringer i livsforsikring, vil følge av alminnelige erstatningsrettslige regler og prinsipper som legger til grunn at erstatningen skal utregnes i en nåverdi, jf. lovutkastet § 21-27 annet ledd annet punktum. Nåverdien av opptjent pensjon i pensjonsordninger med investeringsvalg vil være bestemt at de enkelte medlemmers pensjonskapital beregnet ut fra investeringsvalgporteføljenes verdi til enhver tid, jf. lovutkastet § 21-29 annet ledd. For kontraktfastsatte forpliktelser i ytelsesordninger som inngår i kollektivporteføljen i et livsforsikrings- eller pensjonsforetak, vil nåverdien av den enkelte rettighetshavers opptjente ytelse bero på fire forhold:

- Diskonteringsrenten,
- dødelighetsforutsetningen (dødelighetsarv og sannsynlighet for å oppleve utbetaling),
- når utbetaling vil starte, og
- hvor lenge utbetalingsperioden vil vare.

Banklovkommisjonen har i lovutkastet § 21-29 første ledd lagt til grunn at beregning av nåverdien av forpliktelsene må baseres på disse fire forholdene. I avsnitt 4.5.4.4 har *Banklovkommisjonen* kommet til at premiereserve ikke kan brukes som grunnlag for beregning av kontraktfastsatte forpliktelser.

Ved offentlig administrasjon av et forsikrings- eller pensjonsforetak er det av vesentlig betydning for forsikringstakere og forsikrede og andre med interesser i forsikringsdekningen, at forsikringsforpliktelser etter gjeldende finansforetaksloven § 21-18, jf. § 21-17, har hatt fortrinnsrett til dekning av foretakets gjenværende midler før alle andre forpliktelser unntatt massefordringer. Dette har vært et unntak fra de alminnelige konkursrettslige prioritetsregler i dekningsloven kapittel 9. Fortrinnsretten kommer inn i de tilfeller hvor verdien av aktivaene i foretaket ikke er tilstrekkelig til å dekke nåverdien av samtlige forpliktelser i boet i tillegg til massefordringer. *Banklovkommisjonen* foreslår en videreføring av fortrinnsretten i lovutkastet § 21-26. Fortrinnsretten omfatter nåverdien av forsikringsforpliktelser som har oppstått før vedtaket om offentlig administrasjon. Dette gjelder uavhengig om forsikringstilfellet eller skade eller sykdom som følge av dette oppdages først senere. Fortrinnsretten omfatter videre forpliktelser som oppstår etter vedtaket om offentlig administrasjon, men før avtalen opphører i samsvar med opphørsreglene i lovutkastet §§ 21-27 og 21-28. Fortrinnsretten vil også omfatte krav på renter knyttet til slike krav. Fortrinnsretten er imidlertid begrenset til krav på grunnlag av avtaler om direkte forsikring. Avtaler om gjenforsikring er ikke omfattet av fortrinnsretten.

I livsforsikringsforetak som omfatter både forsikringsavtaler med investeringsvalg som inngår i investeringsvalgporteføljen i foretaket og forsikringsavtaler med kontraktfastsatte forpliktelser som er knyttet til foretakets kollektivportefølje, har *Banklovkommisjonen* sett at det er problemer med en samlet fortrinnsrett for alle disse kravene til samtlige aktiva i boet, slik det er etter gjeldende rett. Det er derfor i lovutkastet § 21-26 annet og tredje ledd foreslått en delt fortrinnsrett i slike foretak slik at fortrinnsretten for forpliktelser knyttet til investeringsvalg skal knyttes til dekning i verdien av de eiendeler som forvaltes i foretakets investeringsvalgportefølje, mens forpliktelser etter avtaler med kontraktfastsatte forpliktelser skal ha fortrinnsrett til verdien av eiendeler som forvaltes i foretakets kollektiv- og selskapsporteføljer. Det avgjørende er således hvilke eiendeler som er registrert knyttet til de ulike porteføljene til enhver tid. Dersom verdien av disse eiendelene

etter dekning av massefordringer, ikke er tilstrekkelig til å dekke forpliktelsesens nåverdi skal det foretas forholdsmessig nedskrivning etter lovutkastet § 21-26 annet eller tredje ledd, jf. også lovutkastet §§ 21-33 og 21-34. *Banklovkommisjonen* er av den oppfatning at en slik delt fortrinnsrett er mer effektiv og kostnadsbesparende enn etablering av særskilt separatistrett for de særskilte fordringer basert på tinglysning og andre notoritetsregler. Forslaget om delt fortrinnsrett er en endring av prinsippet om lik fortrinnsrett for alle forsikrings- og pensjonskrav etter gjeldende rett, og det er derfor i utkastet til overgangsregler foreslått at denne endringen skal tre i kraft først 1. januar 2025 og at gjeldende regler i finansforetaksloven § 21-18, jf. § 21-17, skal gjelde inntil dette tidspunkt. *Et medlem* reiser i en merknad i avsnitt 5.2.2, spørsmål om innføring av delt fortrinnsrett kan få uheldige virkninger, og bemerker at foretakets midler i utgangspunktet bør være tilgjengelig for alle foretakets kunder.

1.1.2.5 Avsnitt V. Alminnelige regler om krisehåndtering

Etter at foretaket er satt under offentlig administrasjon, skal departementet i samsvar med lovutkastet § 21-30 fatte en beslutning om hvorvidt foretaket 1) skal undergis krisehåndtering med sikte på videreføring av viktig forsikrings- og pensjonsvirksomhet for å begrense virkninger til skade for forsikringstakere, forsikrede og andre kundegrupper, det offentlige eller samfunnsøkonomien, eller 2) skal avvikles etter reglene i lovutkastet § 21-39. En avvikling vil i hovedsak følge konkursrettslige regler og prinsipper, men forsikringsforpliktelsene vil ha fortrinnsrett til dekning i boets aktiva etter dekning av massefordringer. Forsikrings- og pensjonsforpliktelser som ikke kan utbetales før ved fremtidig uttak av pensjon eller mulige krav som følge forsikringstilfeller som kan ha oppstått, men som ennå ikke er oppdaget, vil måtte sikres før administrasjonen kan avsluttes og foretaket formelt avvikles. Disse forhold, sammenholdt med det forhold at tidspresset ved krisehåndteringen i forsikrings- og pensjonsforetak ikke er like markant som ved offentlig administrasjon av banker og kredittforetak, gjør at krisehåndtering fremstår som godt egnet i forhold til offentlig administrasjon av forsikrings- og pensjonsforetak, jf. også finansforetaksloven §§ 21-15 og 21-16. Lovutkastet § 21-24 forutsetter at administrasjonsstyret så snart det lar seg gjøre skal kartlegge foretakets økonomiske stilling og vurdere hvordan krisesituasjonen best kan hånd-

teres for å begrense tap for de forsikrede og samfunnet. Dersom krisehåndteringen ikke lykkes i å videreføre foretakets virksomhet, vil avvikling av foretaket kunne velges som en plan B.

Formålet med krisehåndtering er å søke å få videreført viktig forsikrings- og pensjonsvirksomhet ved overdragelse eller på annen måte, for der ved å begrense virkninger til skade for forsikringstakere, forsikrede og andre kundegrupper, det offentlige eller samfunnsøkonomien, se lovutkastet § 21-32. Før det iverksettes krisetiltak er det en viktig forutsetning at foretakets ansvarlige lånekapital som omfattes av reglene i lovutkastet §§ 21-19 og 21-20, blir nedskrevet for å dekke tap og i tilfelle konvertert til egenkapital før eller samtidig med anvendelsen av krisetiltak som vil medføre tap for fordringshavere, jf. lovutkastet § 21-32. Slike tiltak vil oftest være en forutsetning for oppkapitalisering eller gjennomføring av andre krisetiltak. Etter nedskrivning av ansvarlig lånekapital kan gjennomføring av krisetiltak således medføre at fordringshavere uten fortrinnsrett til dekning etter lovutkastet § 21-26 må ta udekket tap i samsvar med prioritetsrekkefølgen ved konkurs. Deretter vil det kunne være aktuelt at forsikrings- og pensjonsforpliktelser med fortrinnsrett må ta tap ved gjennomføringen av krisetiltak. Slikt tap skal i så tilfelle skje ved forholdsmessig nedskrivning av forpliktelsene etter reglene i lovutkastet §§ 21-33 og 21-34. *Et medlem* har i avsnitt 4.5.4.3 bemerkninger til enkelte elementer knyttet til egenskaper ved fripoliser med investeringsvalg etter nedskrivning i form av omdanning fra fripolise. Dette gjelder blant annet mulighet til opphørende ytelser uten dødelighetsarv. Som det fremgår i det nevnte avsnittet, vil imidlertid ikke *Banklovkommisjonen* foreslå konkrete regelendringer på dette området, men utelukker ikke at et administrasjonsstyre kan vurdere dette som en konkret løsning i det enkelte tilfelle ut fra en vurdering av dødelighetsforutsetninger, utbetalingstid og hensynet til likebehandling av de forsikrede.

1.1.2.6 Avsnitt VI. Gjennomføring av krisetiltak

Det er opp til myndigheten å avgjøre hvilke krisetiltak eller kombinasjon av slike som skal anvendes i det enkelte tilfellet, og krisetiltakene som fremgår av lovutkastet avsnitt VI er i hovedsak de samme som i gjeldende lov, jf. finansforetaksloven §§ 21-15 og 21-16. Krisetiltakene kan gå ut på overdragelse av virksomhet til annet foretak, broforetak eller forvaltningsforetak, nedskrivning eller konvertering til egenkapital av kapitalinstrumenter utstedt av foretaket, og om nødvendig ned-

skrivning av forsikrings- og pensjonsforpliktelser, og helt eller delvis avvikling av virksomhet, samt statlige tiltak, jf. lovutkastet § 21-31 med supplerende regler i lovutkastet §§ 21-35 til 21-41.

Bestemmelsene om avvikling av hele virksomheten, eller gjenstående deler av virksomheten etter bruk av ulike krisetiltak, er inntatt i lovutkastet § 21-39. Erstatningsavsetninger til sikring av dekning av skader som ennå ikke er blitt kjent for forsikringstaker og sikrede, eller som kan vise seg senere, og nåverdien av pensjonsrettigheter, herunder fripoliser og pensjonskapitalbevis, som ikke kan utbetales før uttak av pensjon, skal overføres til ett eller flere forvaltningsforetak. Forvaltningsforetaket eller forvaltningsforetakene skal ha til formål å forestå forvaltningen av overførte forpliktelser med tilhørende kapital på rettighetshavernes vegne og uten egen risiko. All avkastning etter fradrag av kostnader knyttet til forvaltningen, skal tilfalle rettighetshaverne. Før foretaket under offentlig administrasjon avvikles og slettes i Foretaksregisteret, skal forvaltningsforetakene overføres til staten som etter behov kan engasjere annet foretak til å forestå forvaltningen av kapital- og forsikringsforhold.

1.1.2.7 Avsnitt VII. Tilleggsbeføyelser

Avsnitt VII «Tilleggsbeføyelser» inneholder bestemmelser som gir myndigheten nødvendige tilleggshjemler og -kompetanse til å sørge for at krisetiltakene kan gjennomføres på en effektiv måte. Det er i hovedsak overlatt til myndigheten å avgjøre ved forvaltningsskjønn om det i enkelttilfelle skal gis slike pålegg som tilleggsbeføyelsene omhandler. De skranker for myndighetsutøvelsen som følger av reglene i lovutkastet avsnitt VIII om vern, må imidlertid overholdes.

Med hjemmel i reglene i lovutkastet avsnitt VII kan myndigheten blant annet overdra eiendeler og rettigheter og treffe ulike beslutninger som vil medføre begrensninger i erververens rettsstilling. Myndigheten kan også avslutte kontrakter inngått av foretaket eller endre kontraktsvilkårene når dette er nødvendig av hensyn til gjennomføringen av krisehåndteringen. Det kan også gis pålegg om suspensjon av fordringer og sikkerhetsretter, samt suspensjon av en parts hevingsrett i forhold til kontrakt inngått med foretaket.

1.1.2.8 Avsnitt VIII. Vern for eiere, fordringshavere og motparter

Avsnitt VIII «Vern for eiere, fordringshavere og motparter» gir regler om ulike former for rettslig

vern for aksjeeiere, forsikrede og andre kreditorer eller motparter ved ulike krisetiltak. Krisehåndteringen har til formål å videreføre virksomheten, og for å få til dette kan det være nødvendig å fordele tap mellom ulike parter. I denne sammenheng er det viktig å verne partene mot at de påføres større tap ved en krisehåndtering enn det de ville blitt påført om foretaket hadde blitt avviklet. De ulike bestemmelsene om vern av ervervet rett til foretakets rettigheter, eiendeler og forpliktelser ved gjennomføring av krisetiltak, medfører innskrenkninger i myndighetens kompetanse, slik at myndigheten ikke uten videre kan sette i verk de krisetiltak som lovutkastet avsnittene V og VI omhandler.

Av lovutkastet § 21-46 fremgår det for det første at krisetiltak ikke kan anvendes dersom det vil medføre at bare en del av foretakets rettigheter, eiendeler og forpliktelser blir overført til annet foretak og at resten av fordringshaverne som ikke er omfattet av overføringen, ikke vil oppnå en dekning for sine krav som minst tilsvarer det de ville ha oppnådd ved en avvikling av foretaket. Krisetiltakene skal således ikke sette fordringshavere i en dårligere situasjon enn om det hadde skjedd en avvikling av foretaket. For det andre kan det ikke anvendes krisetiltak som medfører større nedskrivninger av kapitalinstrumenter eller forpliktelser enn om det hadde skjedd en avvikling av foretaket. Dersom en etterfølgende verddivurdering viser at så har skjedd, kan myndigheten endre vedtak om nedskrivning og fatte vedtak om forhøyelse av vederlag, jf. lovutkastet § 21-21 femte ledd.

Avsnitt VIII gir videre vern for ulike sikrings-, motregnings- og nettingordninger, slik at det ikke kan foretas oppsplitting eller endring av kontrakter tilknyttet slike ordninger under en krisehåndtering, jf. lovutkastet §§ 21-47 til 21-51. I tillegg er det – på samme måte som i lovutkastet til kapittel 20 i NOU 2016: 23 – inntatt regler om klage og søksmål i forbindelse med vedtak om tidligtiltak og krisetiltak, jf. lovutkastet § 21-52. Dette er regler som sikrer eiere, kreditorer, motparter og andre aktører med tilknytning til foretaket adgang til å bruke forvaltningsklage og domstolsprøving og virkningene av dette.

1.1.2.9 Avsnitt IX. Forsikringskonsern med grenseoverskridende virksomhet

Avsnitt IX «Forsikringskonsern med grenseoverskridende virksomhet» omhandler regler om krisehåndtering av forsikringskonsern med grenseoverskridende virksomhet. Reglene er begrenset

til bestemmelser som omhandler forsikringskonsern (grupper) med norsk tilknytning og som kan reise spørsmål i forhold til norske myndigheter og samarbeidet med krisehåndteringsmyndigheter eller tilsynsmyndigheter i andre EØS-stater.

Sentralt står de forsikringskonsern hvor (hoved)morselskapet er norsk. I så fall foreligger grenseoverskridende virksomhet dersom gruppen også omfatter konsernforetak med filial i annen EØS-stat, eller et konsernforetak (datterforetak) som er etablert i annen EØS-stat for å drive virksomhet der. Her oppstår det spørsmål om norske myndigheters rolle i forhold til den norske gruppens virksomhet i annen EØS-stat, i tillegg til de spørsmål som gjelder krisehåndtering av gruppen i sin helhet i Norge.

Grupper med (hoved)morselskap i annen EØS-stat vil i hovedsak bli krisehåndtert eller insolvensbehandlet i den stat hvor morselskapet i forsikringskonsernet er etablert, og etter lovgivningen der. Her oppstår «norske» spørsmål bare dersom gruppen har virksomhet i Norge som drives gjennom et konsernforetak etablert i annen EØS-stat med filial etablert her i riket, eller et norsk etablert konsernforetak (datterforetak) for virksomhet her i riket. Norsk etablerte konsernforetak som er morselskap i et delkonsern for virksomheten her i riket, vil for øvrig også reise spørsmål i norsk sammenheng.

1.1.2.10 Avsnittene X og XI. Garantiordningen for skadeforsikring og andre garantiordninger i forsikring

Bestemmelsene i lovutkastet avsnittene X og XI er i all hovedsak en videreføring av gjeldende bestemmelser i finansforetaksloven kapittel 20. Det foreslås kun mindre justeringer i lovbestemmelsene om Garantiordningen for skadeforsikring med unntak av at det foreslås presisert i loven at også livsforsikringer som er risikoforsikringer i skadeforsikringsforetak skal omfattes av garantiordningen. I dag er slike forsikringer unntatt fra garantiordningens dekningsområde i medhold av forskrift. Det er videre i lovutkastet foreslått at departementet kan fastsette regler om at livsforsikringsforetak som tilbyr tilsvarende type risikoforsikringer skal være medlem av garantiordningen. *Et mindretall* mener at det i lovutkastet ikke bør inntas regler om livsforsikringer i skadeforsikringsforetak. Det samme mindretall er av den oppfatning at lovutkastet ikke bør inneholde hjemmel til å bestemme at livsforsikringsforetak med risikoforsikringer skal omfattes av garantiordningen. *Banklovkommisjonen* har for øvrig i

motivene anbefalt at det vurderes noen endringer i forskriftsverket knyttet til garantiordningen.

Banklovkommisjonen har ikke funnet grunnlag for å foreslå etablering av garantiordning innenfor livs- og pensjonsforsikring. *Enkelte medlemmer* har som nevnt ovenfor i avsnitt 1.1.1, gitt uttrykk for at bankinnskudd knyttet til midler i innskuddspensjonsordninger bør dekkes av innskuddsgarantiordningen for bank. *Banklovkommisjonen* peker på at dette er et spørsmål som bør vurderes når det er avklart hvilke løsninger som velges i forbindelse med drøftelsene som pågår om egen pensjonskonto for de enkelte arbeidstakere.

1.2 Summary

1.2.1 Introduction

The Banking Law Commission was appointed by Royal Decree of 6 April 1990 and commissioned to undertake a full review of the current financial legislation with a view to modernizing, coordinating and revising of the legislative framework. The following year, the Ministry of Finance requested that the Banking Law Commission also included the area of insurance in this work. Since then, the Banking Law Commission has through the years received a significant number of new and comprehensive assignments, particularly in the areas of insurance and occupational pensions. An overview of the total of 30 reports submitted by the Commission has been included as Appendix 2 to the present report.

A draft for new consolidated financial legislation in conformity with the 1990 assignment and subsequent changes thereto was based on several sub-reports and was completed as a combined report in NOU 2011: 8 titled «New financial legislation» and submitted in May 2011. The draft bill in that report formed the basis for Act no. 17 of 10 April 2015 on Financial institutions and Financial Groups (Financial Institutions Act) and entailed the modernisation and coordination of Norwegian financial legislation, allowing the replacement and repeal of most of the then existing statutory frameworks for various parts of the financial sector adopted over the years.

In report no. 2, NOU 1995: 25, the Banking Law Commission submitted a proposal for a new regulatory framework for resolution and public administration (jointly for institutions in the areas of banking and insurance), including the bank deposit guarantee scheme, all of which were implemented by an Act of 1996 (Guarantee

Schemes Act). It was a precondition that the Banking Law Commission would assess the need for a revision of the Guarantee Schemes Act as part of the work with the new legislation relating to financial institutions and take relevant EU legislation into consideration. While awaiting new EU/EEA directives on deposit guarantee schemes and resolution for banks and groups etc., the regulatory framework in the 1996 Act was temporary largely incorporated without substantial changes in the Financial Institutions Act (Chapters 19 to 21). After the EU Bank Recovery and Resolution Directive (2014/59/EU) (the «BRRD») and the Deposit Guarantee Schemes Directive (2014/49/EU) (the «DGSD») were adopted, the Banking Law Commission therefore prepared a draft for a new legislative framework for deposit guarantee schemes and resolution of banks etc. that was submitted in the report NOU 2016: 23 titled «Deposit Guarantee Schemes and resolution in the banking sector». This regulatory framework, which is adapted to the requirements in the two EU directives, was proposed to be included as new chapters 19 and 20 in the Financial Institutions Act.

The BRRD does not apply to insurance and pension institutions and the EU has thus far also not commenced the work on drafting a directive for resolution of such institutions. The rules in the BRRD are adapted to the operations of the banks, which differ in significant areas from the operations of insurance and pension institutions. For that reason and due to its scope, the BRRD could not be implemented into Norwegian law as a common regulatory framework for banks and insurance and pension institutions in the same manner as in the Guarantee Schemes Act. In order to avoid delay in the implementation of new legislation relating to deposit guarantee schemes and resolution of banks and groups etc., the Banking Law Commission therefore chose to carry out the revision of the relevant chapters of the Financial Institutions Act in two stages. The draft for a new and separate legislative framework for resolution in the banking sector in Chapter 20 of the Financial Institutions Act was submitted in NOU 2016: 23 which also included a new Chapter 19 concerning the deposit guarantee scheme. Therefore, in this report a draft revision is submitted concerning the parts of Chapter 21 of the Financial Institutions Act (Guarantee Schemes Act) that, pursuant to the new proposed Chapter 20 of the Financial Institutions Act concerning resolution of banks etc., will apply to resolution and public administration of insurance and pension undertakings.

As mentioned, the EU has thus far not adopted any directive for resolution of insurance or pension institutions, nor laid down any detailed requirements for national legislation relating to guarantee schemes for non-life insurance or life insurance contracts. However, the *Banking Law Commission* is of the view that, in the situation that has arisen because of the adoption of the BRRD for the banking sector and the general development in the insurance and pension sector, there is now a need to draft a separate regulatory framework concerning deterioration of solidity and public administration of insurance and pension institutions. The regulatory framework on resolution and public administration contained in Chapter 21 of the Financial Institutions Act (see Appendix 1) is largely a formulated regulatory framework common for institutions in the banking and insurance sector. The Act was originally drafted to meet the need for modernizing and revising the rules for banks and credit institutions based on experiences from the banking crisis of the 1980s and 1990s. However, the regulatory framework was then applied correspondingly to insurance and pension institutions without any detailed assessment of how the rules de facto would function in the areas of insurance and pensions. It is now clear that the functioning of this legislation will be greatly influenced by significant differences between the operations of banks and the operations of insurance and pension institutions. Furthermore, the BRRD now also prevents the continuation of equivalent common rules for the banking and insurance sectors.

The operations of insurance and pension institutions are primarily linked to claims from insurance customers and liabilities to policyholders and insured persons and there are few other types of claims or debts which can bear loss if an insurance or pension institution becomes insolvent. In comparison, banks also have a considerable amount of market loans and short-term liabilities. In addition, life insurance and pension liabilities generally based on long term contracts and liabilities which it is difficult to convert into cash amounts in insolvency proceedings which may be settled through lump-sum payments. These factors will complicate insolvency proceedings because, among other things, arrangements must be established that can ensure the continuation of remaining insurance liabilities until pension age is reached and payments can be effectuated according to the pension plan or when the risk for further liabilities and payment has lapsed. Chapter 21 Part III of the Financial Institutions Act now con-

tains various special rules for insurance and pension institutions. However, these are largely based on rules from prior to the previous Insurance Activities Act of 1988 and are not adapted to the present insurance market.

In addition, since 2000 major changes have taken place in the insurance and pensions sector, including significant changes on the product side. New products have emerged since the Defined-Contribution Pension Act (2000) and Occupational Pensions Act (2000) entered into force. Moreover, the Act on Mandatory Occupational Pensions (2005) has resulted in substantial increases in the number of ongoing pension schemes. Consequently, the entire insurance and pension sector is now being regarded as one of great social importance. It is therefore the view of the *Banking Law Commission* that there is a now a clear need to modernize and adapt the current regulatory framework in order to achieve sustainable solidity and better managing infringement of capital and solvency requirements in the insurance and pension sector. It is also the prevailing view that this work should not be postponed until the EU may have drafted and adopted new legislation in this area. Furthermore, it became clear to the *Banking Law Commission* during the work with the BRRD that the implementation of a completely new regulatory framework for the resolution and public administration of institutions in the banking sector would, in any event, require a rather comprehensive review of the applicable regulatory framework in Chapter 21 of the Financial Institutions Act, particularly in order to ensure the proper functioning of the rules in relation to insurance and pension institutions. The *Banking Law Commission* has therefore prepared Chapter 21 of the Draft Bill with a view to fully replacing the existing rules for insurance and pension institutions in Chapter 21 of the Financial Institutions Act.

When preparing the Draft Bill in the report, the *Banking Law Commission* main objective has been to elaborate a new legal regime that are well adapted to the need for preventive early intervention measures as well as for effective resolution within the insurance and pension sector. During the work on the report, the Secretariat discussed important issues with representatives of affected interest groups.

The Draft Bill has also been prepared on the assumption that a future EU regulatory framework in this area will largely follow the arrangement and the principles in the BRRD for the banking sector. Moreover, in view of the need for avail-

ability and consequence in the new legislation, the *Banking Law Commission* has also – to the extent appropriate – given due consideration to the need for appropriate coordination of the system and drafting of provisions in this Draft Bill with the Draft Bill in NOU 2016: 23. However, due to the fact that EU existing legislation has not yet issued requirements for national legislation in this area, it has also been possible to elaborate the draft provisions in Chapter 21 of the Draft Bill in a more concise and straightforward manner than in Chapter 20 of the Draft Bill.

The Draft Bill that is presented in the report here has as a package-solution been unanimously adopted by the *Banking Law Commission*. However, in special remarks that were made, some members oppose the proposal to expand the Guarantee scheme for non-life insurance (risk-insurance defined as life insurance). Other members also emphasize in special remarks the need for a new guarantee arrangement covering defined-contribution pension capital that is placed in bank deposits during a few years to the pension age. There was also one member questioning the rules proposed on the preferential right of insurance liabilities. In addition, one member was of the view that there should be legislation that grants greater freedom to convert paid-up life policies to pension saving products without biometrical risk.

1.2.2 Overview of the key provisions in Chapter 21 of the Draft Bill

1.2.2.1 Part I. General provisions

The provisions in the Draft Bill apply to all insurance institutions and pension funds, as well as to parent companies in insurance groups. Any bank, credit institution or investment firm that is part of an insurance group must be handled in accordance with the provisions in Chapter 20 of the Draft Bill in NOU 2016: 23. The same applies to intermediate holding institutions that own the bank, credit institution or investment firm.

Section 21-2 of the Draft Bill continues the existing exemption from bankruptcy proceedings for insurance and pension institutions based on public interest considerations. In the event of insolvency, such undertakings shall instead be subject to public administration and government controlled resolution with a view to continuing insurance and pension activity and limiting the harmful effects for policyholders, insured persons and other customer groups, the public or the

economy. The authority to make decisions regarding public administration and competence pursuant to the general rules in the Chapter is to be exercised by the Ministry of Finance, which may as appropriate delegate authority to the Norwegian Financial Supervisory Authority (*Finanstilsynet – FSA*). No proposal regarding a separate resolution authority has been presented. The use of the wording «authority» in the present report and the Draft Bill must therefore be read in this context.

1.2.2.2 Part II. Protective measures

In the report, the *Banking Law Commission* considers that the best protection against loss to policyholders, insured persons and other customer groups because of insolvency, will be measures intended to prevent that insurance and pension institutions arrive in situations that may entail risks to the institution's capital and solvency requirements. Therefore, Section 21-7 of the Draft Bill proposes that insurance and pension institutions must have a contingency plan that stipulates the measures that can be initiated by the institution to ensure and re-establish an adequate capital basis in various instances in which the institution's economic or financial position may be significantly weakened. The effectiveness of a contingency plan for preventing the institution from encountering difficulties will largely depend on how realistic the prerequisites that form the basis for the contingency plan are. The contingency plan must be sent to FSA, which may request that the plan be revised if it contains deficiencies. The Ministry may set simplified requirements for such plans purporting to, among other things, limit administrative costs for small entities and, in some cases, make exceptions to the obligation to set up a contingency plan.

The contingency plan must be prepared at a time when the institution's finances and capital base are generally adequate and the plan will be prepared based on envisaged situations in which deterioration may occur. If FSA has reason to assume that an institution's capital base or position in the market will be weakened, the FSA may instruct the institution to prepare an action plan appropriate to address the situation having arisen, cf. Sections 21-8 and 21-9 of the Draft Bill, see also Section 21-11. In addition, the section relating to protective measures includes provisions regarding agreements on intra-group support. The contingency rules in the Draft Bill in this report appear much more straightforward when compared with equivalent rules for banks in Chapter

20 in NOU 2016: 23 which implement the BRRD's requirements for such regulation.

1.2.2.3 Part III. Capital difficulties

If the institution itself considers that its position is or will be significantly weakened, the institution must, at its own initiative, prepare an action plan for submission to FSA, cf. Section 21-11 of the Draft Bill. The action plan can be the commencement of a process of early intervention measures effectuated the institution itself or by FSA with the view of avoiding the institution becoming insolvent and eventually having to be placed under public administration. Current applicable rules for early intervention in Chapter 21, Part I of the Financial Institutions Act are generally maintained and adapted to insurance and pension institutions where this is necessary. Among other things, this applies to the preparation of a status report (Section 21-13 of the Draft Bill), convening of the general meeting (Section 21-16 of the Draft Bill), and the write down and conversion of relevant capital instruments (Section 21-15 of the Draft Bill). In addition, the *Banking Law Commission* has evaluated and incorporated further early intervention measures into the Draft Bill. This is to strengthen the ability to ensure the continuation of insurance and pension activity without insolvency occurring. Among other things, this applies to the ability to appoint and use a temporary administrator of the institution that can oversee the institution's activity instead of or in cooperation with the board.

Early intervention measures involve measures that the institution must primarily implement itself. Orders from FSA will only be issued if the institution itself does not initiate and implement the necessary measures. Early intervention measures consist primarily of solutions that are completely dependent on good communication between FSA and the institution and its owners and major creditors. Therefore, emphasis is placed on this occurring in consultation between FSA and the institution in question, cf. Section 21-12 of the Draft Bill. It is also assumed that the more invasive early intervention measures are for the institution, owners and creditors, the more serious the institution's situation must be. The specific situation will be decisive for the measures that may be relevant. Which of the various early intervention measures that will be applied, will largely depend on an assessment on the part of FSA, based among other things, on a requirement for proportionality between the actual situation

and the consequences for the institution in question, cf. Section 21-4 of the Draft Bill.

If attempts to re-establish an adequate capital base in the institution through early intervention measures are unsuccessful or there is no reasonable prospect of this succeeding, and FSA assumes that, as a result of its financial position, the institution will have to, or must be expected in the near future, to cease its operations and activity, FSA shall give notice of this to the Ministry of Finance, cf. Section 20-18 of the Draft Bill. Such notice from FSA must include an assessment of whether there is a reasonable prospect that an adequate financial basis for continued operations can be attained through the write down or conversion to equity of relevant capital instruments or in some other manner. The plan must also include an assessment of whether the institution should be placed under public administration and, if so, whether public interests warrant the institution being subject to the resolution framework instead of being dissolved as insolvent.

The Ministry of Finance can decide that there must be a write down or conversion to equity of capital instruments which have been issued by the institution for the purpose of absorbing loss during ongoing operations. The requirement for such measures is that the institution's own funds essentially must be considered as lost. Further, the requirement is that such write down and conversion are regarded as sufficient for avoiding the institution otherwise having to cease operations, cf. Sections 21-18 and 21-19 of the Draft Bill.

Before the authority issues an order regarding the write down or conversion to equity of relevant capital instruments, order pursuant to Section 21-30 of the Draft Bill that the institution be subject to resolution, or ordering resolution actions pursuant to the rules in Parts V and VI of the Draft Bill, the authority must carry out an overall valuation of the institution's assets and liabilities, cf. Section 21-21 of the Draft Bill. This valuation of the undertaking will form an important basis for the authority's subsequent assessments and decisions relating to resolution matters. It is therefore of major importance that the valuation is based on cautious and realistic assessments. It is expected that the valuation shall be carried out by experts who are independent of the institution and public authorities.

1.2.2.4 Part IV. Public administration

The rules relating to public administration in the Draft Bill are largely based on the same principles

as Section 21-7 to Section 21-14 of the Financial Institutions Act. If there is no reasonable prospect that early intervention measures, private support measures, supervisory measures or the write down or conversion to equity of relevant capital instruments will prevent that the institution have to, or in the near future will be forced to cease its operations, the Ministry of Finance will normally place the institution under public administration, cf. Section 21-22 of the Draft Bill. It is a requirement that there is no reasonable prospect that the financial basis for continued operations can be attained.

The Ministry of Finance shall appoint an administration board that will function as a board for the institution, cf. Section 21-24 of the Draft Bill. Among other things, the board shall ensure that an advisory creditor committee is established as an advisory forum for consultations on matters concerning resolution of the institution.

The specific consequences of the decision regarding public administration are described in Section 21-25 of the Draft Bill. Among other things, this includes that the power and authority of institution's governing bodies is transferred to the Ministry of Finance and that the institution shall cease payments and not undertake new commitments, unless otherwise stipulated or approved by the authority. Therefore, as a starting point, ongoing pension payments or the like cannot continue after the decision of public administration unless the authority approves full or partial continuation of payments. Nor may an institution under public administration enter into new contracts or renew existing agreements.

Current insurance contracts and pension schemes will not be automatically terminated by the decision of public administration of an insurance or pension institution. Generally, contracts will continue to run until the insurance period or current yearly premium period expires. However, it is important to prevent that liabilities are continuing to accrue for the estate after the institution has been placed under public administration to the detriment of the liabilities already covered by the public administration proceedings. In addition, entitlements in pension schemes after a decision regarding public administration has been made will in any event only entail the accrual of the right to dividend claims instead of the full value of any right to pension subsequently accrued. Therefore, it may be important for members of pension schemes that further rights to pension as soon as possible is based on another pension scheme in a new institution. It is also

important that policyholders and insured persons do not experience that they are suddenly without insurance coverage or pension earnings due to a decision of public administration.

In Section 21-27 of the Draft Bill, the *Banking Law Commission* has chosen to continue the current rule that non-life insurance policies and other risk insurance policies shall cease to apply no later than three months after a decision regarding public administration. If the contract's insurance period expires prior to the end of the three months deadline, the contract will be terminated at the end of the insurance period, but liabilities arising out of insurance events occurring within 30 days after the decision of public administration can nevertheless be claimed in the estate. In addition, Section 21-28 of the Draft Bill proposes a new rule for group and individual pension schemes in life insurance and pension institutions to the effect that such contracts shall be terminated no later than six months after the decision of public administration. Termination pursuant to Section 21-27 or Section 21-28 of the Draft Bill entails that it will thereafter be a general rule that pension entitlements for members of the pension scheme cannot be accrued or that insurance events that occur after termination will not provide a basis for claims against the estate for compensation pursuant to the insurance contract. When a pension scheme is terminated, a paid-up policy, pension certificate or pension capital certificate must be issued pursuant to the pension laws for pension entitlements that have accrued until this date with pertaining funds.

The amount of each insurance or pension claim that can be asserted in the estate, will be based on a calculation of the net present value of the future payment liabilities that the insurance institution has on the date of the decision regarding public administration. The value of liabilities resulting from non-life insurance policies and pure risk insurance policies in life insurance will be calculated in accordance with general tort law rules and principles which presuppose that compensation shall be calculated at present value, cf. Section 21-27, paragraph two, second sentence of the Draft Bill. The present value of accrued pensions in pension schemes with investment choice will be determined by each members' pension capital that is calculated based on the value of the investment portfolios at any time, cf. Section 21-29, paragraph two of the Draft Bill. For contractual liabilities in defined-benefit schemes included in the group portfolio of a life insurance or pension insti-

tution, the present value of each rights holder's accrued entitlement will depend on four factors:

- The interest rate used,
- mortality assumption (mortality inheritance and survival risks),
- the due date for payments,
- the expected length of payment periods.

In Section 21-29, paragraph one of the Draft Bill, the *Banking Law Commission* has assumed that the calculation of the present value of the liabilities must be based on these four factors. In Part 4.5.4.4, the *Banking Law Commission* has concluded that the principles used by the institution to calculate its premium reserves cannot be used as a basis for calculating contractual liabilities to be claimed against the estate.

In the event of the public administration of an insurance or pension institution, it is of major importance to policyholders, insured persons and others with interests in the insurance coverage that insurance liabilities pursuant to the current Section 21-18 of the Financial Institutions Act, cf. Section 21-17, have had preferential rights to coverage from the institution's remaining funds before all other liabilities than the mass claims. This has been an exception to the general bankruptcy priority rules in Chapter 9 of the Creditors Recovery Act. The preferential right becomes applicable in the instances in which the value of the assets in the institution is insufficient to cover the present value of all liabilities in the estate, in addition to the mass claims. The *Banking Law Commission* proposes a continuation of the preferential right in Section 21-26 of the Draft Bill. The preferential right includes the present value of insurance liabilities that have been incurred prior to the decision regarding public administration. This applies irrespective of whether the insurance event or damage or illness resulting from this is not discovered until a later date. The preferential right also includes liabilities that arise after the decision regarding public administration, but before the contract has been terminated pursuant to the termination rules in Sections 21-27 and 21-28 of the Draft Bill. The preferential right will also include claims for interest on such claims. However, the preferential right is limited to claims based on agreements for direct insurance. Reinsurance agreements are not covered by the preferential right.

In life insurance institutions that include both insurance contracts linked to an investment portfolio with investment choice and insurance contracts with contractual liabilities linked to the insti-

tution's contract portfolio, the *Banking Law Commission* has recognized that there are problems with a combined preferential right for all of these claims to all of the assets in the estate, as is the situation according to the current legislation. Therefore, Section 21-26, paragraphs two and three of the Draft Bill contain proposals for a divided preferential right in such institutions which means that the preferential right for liabilities based on investment portfolios with investment choice shall be linked to coverage in the value of the assets covering contracts that are managed in the institution's investment choice portfolio, while liabilities pursuant to agreements with contractual liabilities shall have a preferential right to the value of assets covering contracts managed in the institution's group and corporate portfolios. Therefore, the decisive factor is which assets that are registered as being linked to the different contracts portfolios at any time. If the value of these assets after coverage of mass claims is not adequate to cover the present value of the liabilities, there must be a proportionate write down pursuant to Section 21-26, paragraph two or three of the Draft Bill, cf. also Sections 21-33 and 21-34.

The *Banking Law Commission* is of the view that a solution based on such divided preferential right is more effective and less costly than establishing special «separate» rights of preference to the various liabilities in question based on registration and other notary rules. The proposal for a divided preferential right is a change to the principle of an equal preferential right for all insurance and pension claims according to the current legislation, and it is therefore proposed in the draft transitional rules that this change shall not enter into force until 1 January 2025, and that the current rules in Section 21-18 of the Financial Institutions Act, cf. 21-17, shall apply until this date. In a remark in Part 5.2.2, *one member* raised the issue of whether introducing a divided preferential right could have unfortunate consequences and noted that, on principle, the institution's funds should be available to cover the liabilities towards all of the institution's customers.

1.2.2.5 Part V. General rules regarding resolution

When or after the institution is placed under public administration, pursuant to Section 21-30 of the Draft Bill the Ministry of Finance shall determine whether the institution (1) shall be subject to resolution with a view to continuing important insurance and pension activity and limiting the harmful

effects to policyholders, insured persons and other customer groups, the public or the economy, or (2) shall be liquidated pursuant to the rules in Section 21-39 of the Draft Bill. Liquidation will largely be in accordance with the rules and principles pertaining to bankruptcy law, with the exception, that insurance liabilities will have a preferential right to coverage in the estate's assets after coverage of mass claims. In any event pension schemes insurance and pension liabilities that cannot be paid out until the time set for future pension withdrawal, and possible claims under existing insurance contracts that may result from insurance events that may have occurred but have not yet been discovered, cannot be settled by lumpsum payments and have instead to be secured by appropriate measures before administration can be concluded and the institution formally liquidated. These factors, and the fact that the time is less urgent in connection with the resolution of insurance and pension institutions than with resolution of banks and credit institutions, mean that resolution rather than liquidation usually will appear be the appropriate solution in cases of public administration of insurance and pension institutions. Hence, consistent with Sections 21-15 and 21-16 of the Financial Institutions Act, Section 21-24 of the Draft Bill provides that the administration board, as soon as possible, shall assess the institution's financial position and evaluate how the crisis situation can best be managed by resolution in order to limit the loss for the insured persons and society. If the resolution is unsuccessful in continuing the institution's activity, liquidation of the institution could be selected as a plan B.

The purpose of resolution is to attempt to continue important insurance and pension activity by means of transfer to other institutions or by other resolution tools in order to avoid or mitigate the harmful effects to policyholders, insured persons and other customer groups, the public or the economy, cf. Section 21-32 of the Draft Bill. Before resolution actions are initiated, it is an important requirement that the institution's relevant capital instruments that are covered by the rules in Sections 21-19 and 21-20 of the Draft Bill, are written down to cover loss and converted to equity before or at the same time as the use of resolution actions that will result in losses to creditors, cf. Section 21-32 of the Draft Bill. Such measures will most often be a prerequisite for other measures of recapitalization or for implementing other resolution actions. After the write down of relevant capital instruments, the implementation of resolution

actions can thus entail that creditors without a preferential right to coverage pursuant to Section 21-26 of the Draft Bill, must accept uncovered loss in accordance with the priority order for bankruptcy. Thereafter it may be possible that insurance and pension liabilities with preferential rights will have to accept write-downs or losses caused by the implementation of resolution actions. In such an event, these losses shall be distributed between claimants through proportionate write downs of the liabilities pursuant to the rules in Sections 21-33 and 21-34 of the Draft Bill. In Part 4.5.4.3, *one member* has questioned whether such write down would generally be appropriate only after a conversion of paid-up policies to policies linked to an investment portfolio. However, as it appears in Part 4.5.4.3 The *Banking Law Commission* will not propose any specific amendment to that effect, but have noted that it would be within the powers of the administration board to provide for such conversion in particular cases as the best overall solution in view of an assessment of mortality assumptions, payment period and consideration of equal treatment of the insured persons.

1.2.2.6 *Part VI. Implementation of resolution actions*

It is up to the authority to determine what resolution action or combination of such actions should be applied in each instance. The resolution actions provided for in Part VI of the Draft Bill are generally the same as those that appear in existing legislation, cf. Sections 21-15 and 21-16 of the Financial Institutions Act. The provisions on resolution actions in BRRD have greatly influenced the drafting of the Draft Bill.

The resolution actions may involve the transfer of activity to another institution, a bridge institution or management institution, the write down or conversion to equity of capital instruments issued by the institution, and, if necessary, the write down of insurance and pension liabilities and full or partial liquidation of operations, as well as government measures, cf. Section 21-31 of the Draft Bill, with supplementary rules in Section 21-35 to 21-41 of the Draft Bill. Claims not having a preferential right to be covered by the remaining values in the institution will usually be fully written down.

The provisions concerning the liquidation of all operations or remaining parts of operations after the use of different resolution actions are included in Section 21-39 of the Draft Bill. Provisions for compensation to ensure coverage of

damage that the policyholder and insured person have not yet become aware of or that may later manifest itself, and the present value of pension entitlements, including paid-up policies and pension capital certificates, that cannot be paid out until withdrawal of the pension, shall be transferred to one or more management institutions. The task of a management institution(s) is to manage without own risk the liabilities and related capital on behalf of the various claimants. All returns after the deduction of costs associated with the management shall be allocated to and distributed between claimants. Before the institution that is under public administration is liquidated and deleted in the Register of Business Enterprises (Foretaksregisteret), the management institutions shall be transferred to the state which can, when required, engage another institution to assist with the management of capital and insurance-related matters.

1.2.2.7 *Part VII. Additional powers*

Part VII «Additional powers» includes provisions that grant the authority the necessary additional powers and competence to ensure that the resolution actions can be effectively implemented. The authority has largely been assigned responsibility to exercise its discretion in individual instances on when and how the orders that the additional powers involve shall be given. However, the constraints for the exercising of power stipulated in the rules in Part VIII of the Draft Bill concerning protection must be complied with.

Pursuant to the rules in Part VII of the Draft Bill, the authority may, among other things, transfer assets and rights and make different decisions that will result in restrictions to the legal position of the transferee. The authority can also cancel contracts or amend contractual terms when this is necessary out of consideration to the implementation of the resolution. Orders may also be issued to suspend claims and security interests, and suspend a party's right of cancellation in relation to contracts with the institution.

1.2.2.8 *Part VIII. Protection for owners, creditors and other contracting parties*

Part VIII «Protection for owners, creditors and other contracting parties» stipulates rules for different forms of legal protection for shareholders, insured persons and other creditors or contracting parties when concerning different resolution actions. The purpose of resolution is to continue

operations, and to the extent required it may be necessary to distribute losses between different parties. However, it is important to protect the parties from incurring greater losses due to resolution than they would have incurred if the institution had been liquidated. The different provisions relating to protection of acquired rights to the institution's assets and liabilities in the context of resolution actions, entail restrictions on the powers of the authority, whereby the authority cannot immediately initiate the resolution actions referred to in Parts V and VI of the Draft Bill.

Section 21-46 of the Draft Bill firstly states that resolution actions cannot be applied if this will result in only part of the institution's rights, assets and liabilities being transferred to another institution and that the remainder of the creditors who are not covered by the transfer will not achieve coverage for their claims that are at least equivalent to what they would have achieved if the institution had been liquidated. The resolution actions can therefore not place creditors in a worse situation than if the institution had been liquidated. Secondly, resolution actions cannot be applied that involve greater write downs of capital instruments or liabilities than if the institution had been liquidated. If a subsequent valuation shows that this has occurred, the authority may alter the decision regarding write down and decide to increase the compensation, cf. Section 21-21, paragraph five of the Draft Bill.

Part VIII also provides protection for different financial collateral, set-off and netting arrangements purporting to prevent the splitting or changes to contracts linked to such arrangements during a resolution, cf. Section 21-47 to 21-51 of the Draft Bill. In addition, like Chapter 20 of the Draft Bill in NOU 2016: 23, rules have been included regarding the rights of administrative appeal and legal action against decisions on early intervention measures and resolution actions, cf. Section 21-52 of the Draft Bill.

1.2.2.9 *Part IX. Insurance groups with cross-border activities*

Part IX «Insurance groups with cross-border activities» addresses rules pertaining to resolution of insurance groups with cross-border activities. In the Draft Bill these rules are restricted to provisions dealing with insurance groups with Norwegian affiliation and which can raise issues associated with Norwegian authorities and their cooperation with resolution authorities or supervisory authorities in other EEA states.

These provisions mainly address problems of relevancy for the insurance groups the (principal) parent institution of which is a Norwegian institution. If this is the case, there will be cross-border activities if the group also includes group institutions with a branch in another EEA state or a group institution (subsidiary) that is established in another EEA state where it is carrying out operations. This gives rise to the issue of the role of the Norwegian authorities in relation to the Norwegian group's activities in another EEA state, as well as the issues that apply to the resolution of the entire group in Norway.

Groups with the (principal) parent institution in another EEA state will primarily be subject to resolution or insolvency proceedings in the state where the parent institution of the insurance group is established and in accordance with the laws in that state. «Norwegian» issues will only arise if the group has activities in Norway that are managed through a group institution established in another EEA state with a branch established in Norway or a group institution (subsidiary) established in Norway for activities to be carried out here. Group institutions established in Norway that are parent institutions in a sub-group for activities in Norway will also raise issues in a Norwegian context.

1.2.2.10 *Parts X and XI. The Guarantee scheme for non-life insurance and other guarantee schemes within insurance*

The provisions in Parts X and XI are mainly based on the provisions already contained in Chapter 20 of the Financial Institutions Act. Only minor adjustments are proposed in the statutory provisions relating to the Guarantee Scheme for non-life insurance, with the exception that it is proposed that it be clarified in the Act that life insurance policies which are risk insurance policies in non-life insurance institutions shall be covered by the Guarantee Scheme. Such insurance policies are presently exempted from the Guarantee Scheme's area of coverage pursuant to regulations. It is further proposed in the Draft Bill that the Ministry of Finance may provide that also life insurance institutions that offer equivalent types of risk insurance policies shall be members of the Guarantee Scheme. A *minority* in the Banking Law Commission, however, is of the view that the Draft Bill should not include rules pertaining to life insurance policies in non-life insurance institutions. The view of this minority also is that the Draft Bill should not include the statutory author-

ity to decide that life insurance institutions with risk insurance policies shall be covered by the Guarantee Scheme. In the comments, the *Banking Law Commission* has also recommended that a few other amendments to the existing regulations of this Guarantee Scheme be considered.

The *Banking Law Commission* has concluded that for the time being there is no basis for a proposal to establish a new guarantee scheme within life and pension insurance. As mentioned in Part 1.2.1 above, *some members* have stated that bank deposits linked to funds in defined-contribution pension schemes should be covered by the deposit guarantee scheme for banks. The *Banking Law Commission* notes that this should be assessed as part of the ongoing examination of the proposal for a new system with separate pension accounts for each of the employees covered by occupational pension schemes.

1.3 Banklovkommisjonens sammensetning

Banklovkommisjonen har ved avgivelsen av denne utredningen følgende 17 medlemmer:

- Professor dr. juris Erling Selvig, leder
- Banksjef Ottar Dalsøren (Sparebanken Sogn og Fjordane/Finansforbundet)
- Spesialrådgiver Sverre Dyrhaug (Finans Norge)
- Økonomisk rådgiver Eystein Gjelsvik (Landsorganisasjonen i Norge)
- Advokat Olav Heldal (DNB ASA)
- Advokat Maj Hines (Næringslivets Hovedorganisasjon)

- Avdelingsdirektør Øystein Løining (Finansdepartementet)
- Direktør Stefi Kierulf Prytz (Finans Norge)
- Avdelingsdirektør Erling G. Rikheim (Finansdepartementet)
- Seniorrådgiver Egil Rokhaug (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet)
- Advokat/fagsjef Camilla Forgaard Rukin (Hovedorganisasjonen Virke)
- Juridisk direktør Marius Ryel (Norges Bank)
- Seniorrådgiver Marita Skjæveland (Konkurransetilsynet)
- Rolf A. Skomsvold (Pensjonskasseforeningen)
- Seksjonssjef Runa Kristiane Sæther (Finanstilsynet)
- Juridisk direktør Marianne Uppman (Forbrukerrådet)
- Avdelingsdirektør Bente Øverli (Forbrukerombudet)

I brev av 12. januar 2017 meddelte Finansdepartementet at Marianne Uppman fra Forbrukerrådet er oppnevnt som medlem av Banklovkommisjonen. Videre meddelte Finansdepartementet i brev av 11. mai 2017 at Sverre Dyrhaug (Finans Norge) er oppnevnt som medlem av Banklovkommisjonen i stedet for Jan Digranes (Finans Norge). Sekretariatet har, ved utarbeidelsen av denne utredningen, bestått av:

- Seniorrådgiver Lise Ljungmann Haugen, hovedsekretær
- Seniorrådgiver Jørgen Keiserud, juridisk rådgiver

Kapittel 2

Rammer for utredningen

2.1 Kort om gjeldende lovgivning

Gjeldende lovgivning om soliditetssvikt og offentlig administrasjon av forsikrings- og pensjonsforetak følger av finansforetaksloven kapittel 21 (se vedlegg 1). I samsvar med forsikringssektorenes betydning i og for samfunnsøkonomien er utgangspunktet i finansforetaksloven kapittel 21 at insolvente forsikring- og pensjonsforetak ikke skal avvikles ved vanlig konkursbehandling, men i stedet settes under offentlig administrasjon – myndighetsstyrt krisehåndtering. Hovedformålet ved en offentlig administrasjon er å få avklart i ordnede former i hvilken utstrekning virksomheten i foretaket kan bli videreført eller om virksomheten må avvikles. Dette i motsetning til alminnelig konkurs der hovedfokus er et ordnet oppgjør og håndtering av kreditorene.

Bestemmelsene i finansforetaksloven kapittel 21 er med noen få endringer en videreføring av banksikringsloven kapitlene 3 og 4 som nå ikke bare kommer til anvendelse på forsikringsforetak, men også pensjonsforetak. Videre er garantiordninger for forsikringsvirksomhet regulert i finansforetaksloven kapittel 20. Dette omfatter i dag Garantiordningen for skadeforsikring og disse bestemmelsene er en ren videreføring av banksikringsloven kapittel 2A.

Reglene i finansforetaksloven kapittel 21 omfatter banker og kredittforetak, holdingforetak i finanskonsern, skadeforsikringsforetak, livsforsikringsforetak samt pensjonskasser og innskuddspensjonsforetak (pensjonsforetak). Dette innebærer at man i utgangspunktet har en parallell lovgivning på dette området både for banker og forsikrings- og pensjonsforetak. Finansforetaksloven kapittel 21 avsnitt I gjelder tiltak og plikter når det kan konstateres en fare for at det kan oppstå betalings- eller soliditetsvansker i et finansforetak, herunder forsikrings- og pensjonsforetak. Reglene er generelt utformet og inneholder ikke særlige regler for forsikring eller pensjon. Loven kapittel 21 avsnitt II inneholder reglene om offentlig administrasjon, supplert med et avsnitt III som

omhandler en del særskilte regler for forsikrings- og pensjonsforetak. Disse spesialreglene bygger i all hovedsak på de tidligere reglene om krisehåndtering av forsikringsforetak som var inntatt i forsikringsvirksomhetsloven av 1988.

På generelt grunnlag kan man si at lovgivningen på området i stor grad er preget av at man i banksikringsloven utarbeidet en lovgivning for banker og kredittforetak og at man deretter ga denne tilsvarende anvendelse på forsikringsforetak. Det ble i denne forbindelse i liten grad gjort en analyse og vurdering av hvordan en anvendelse av bestemmelsene i praksis ville slå ut for forsikringsforetak. Særlige problemstillinger knyttet til forsikringsforetak ble som nevnt håndtert ved at tidligere særskilte regler for slike foretak ble videreført. Dette innebærer til dels at de særskilte reglene for offentlig administrasjon for forsikringsforetak stammer fra 1911 siden forsikringsvirksomhetsloven av 1988 på dette punkt videreførte flere av løsningene i forsikringssektorsloven av 1911.

2.2 Forholdet til arbeidet med krisehåndtering i banksektoren

2.2.1 NOU 2016: 23 Innskuddsgaranti og krisehåndtering i banksektoren

I NOU 2016: 23 Innskuddsgaranti og krisehåndtering i banksektoren har Banklovkommissjonen utarbeidet utkast til ny banksikringslovgivning (finansforetaksloven kapittel 19 og 20) som omfatter regulering av innskuddsgarantiordning og krisehåndtering av banker og andre kredittforetak, samt morselskap i finansielle konsern. Lovutkastet innebærer en tilpasning til EUs nye direktiver om innskuddsgarantiordninger og om krisehåndtering av banker mv. (direktivene 2014/49/EU og 2014/59/EU). Denne tilpasningen har medført at lovutkastet innebærer omfattende endringer i, og utbygging av, gjeldende lovverk.

Innskuddsgarantidirektivet (2014/49/EU) viderefører i stor grad reglene i tidligere direkti-

ver som allerede er gjennomført i norsk lovgivning. Det nye direktivet innebærer imidlertid en redaksjonell omarbeiding basert på ny systematikk som gjør at direktivet fremtrer som nytt. Lovutkastet i NOU 2016: 23 til nytt kapittel 19 i finansforetaksloven innebærer i tillegg til enkelte materielle endringer, lovtekniske og redaksjonelle endringer som gjør at finansforetaksloven kapittel 19 i hovedsak skal motsvare regelverket i innskuddsgarantidirektivet både formelt og systematisk.

Krisehåndteringsdirektivet (2014/59/EU) inneholder et nytt og omfangsrikt regelverk om myndighetsstyrt krisehåndtering – offentlig administrasjon – av solvenssvikt i banker, kredittforetak og viktige verdipapirforetak, samt morselskap i finansielle konsern som omfatter slike foretak. Lovutkastet i NOU 2016: 23 viser at i forhold til finansforetaksloven kapittel 21 medfører tilpasningen til krisehåndteringsdirektivet en meget omfattende og til dels detaljert utbygging av regelverket, særlig hva gjelder den myndighetsstyrte krisehåndteringen. Dette omfatter blant annet særlige regler om adgang til nedskrivning eller konvertering til egenkapital av vanlige fordringer og ansvarlig lånekapital som inngår i foretakets ansvarlige kapital («bail-in»). Dessuten etableres det et nytt krisefond som skal bygges opp ved bidrag fra banknæringen i løpet av en tiårsperiode. Dette fondet skal være til bruk ved myndighetenes krisehåndtering av enkeltforetak. Direktivet er et minimumsharmoniseringsdirektiv og åpner for at det kan fastsettes utfyllende eller strengere regler for så vidt disse ikke er i strid med kravene i direktivet.

På grunnlag av dette er det i NOU 2016: 23 utformet et lovutkast til nytt kapittel 20 med et regelverk om soliditets- og solvenssvikt i banker, kredittforetak og visse verdipapirforetak, samt for finansielle konsern hvor slike foretak inngår. Kapitlets hovedformål er å få tilpasset norsk rett til regelverket i EUs direktiv om krisehåndtering (2014/59/EU). Lovutkastet inneholder krav til krisebereidskap, moderniserte regler om myndighetenes tidligtiltak ved soliditetssvikt og et meget utførlig regelverk om myndighetsstyrt håndtering av insolvenskriser i banker og kredittforetak mv.

2.2.2 Et formelt skille mellom bank- og forsikringsområdene

I NOU 2016: 23 avsnitt 2.3.4 er det lagt til grunn at EUs direktiv om krisehåndtering bare gjelder for banker, kredittforetak og visse verdipapirforetak, samt finansielle konsern. Forsikrings- og pen-

sjonsforetak og forsikringskonsern er ikke omfattet, og direktivets regler adresserer heller ikke viktige spørsmål som vil oppstå ved krisehåndtering av slike foretak. Det systematiske grep i finansforetaksloven basert på en stor grad av fellesregler for bank- og forsikringssektorene på dette området, kan derfor ikke videreføres. Banklovkommissjonen la i NOU 2016: 23 til grunn at et utkast til ny norsk lovgivning om soliditetssvikt og offentlig administrasjon (myndighetsstyrt krisehåndtering) derfor må baseres på et formelt og systematisk skille mellom 1) det EU-baserte regelverket som skal gjelde for banker, kredittforetak, verdipapirforetak og finansielle konsern som omfatter slike foretak, og 2) et nasjonalt regelverk om myndighetsstyrt krisehåndtering – offentlig administrasjon – av foretak på forsikrings- og pensjonsområdet, herunder forsikringskonsern.

Norsk gjennomføring av krisehåndteringsdirektivet medfører således at det også bør foretas en gjennomgang av og endring i de regler om soliditetssvikt og offentlig administrasjon av forsikrings- og pensjonsforetak som følger av finansforetaksloven kapittel 21 avsnittene I, II og III. Også andre forhold taler imidlertid for at det nå er behov for en gjennomgang av gjeldende regelverk med sikte på en modernisering og utbygging av reglene om soliditets- og solvenssvikt i forsikrings- og pensjonsforetak, se nedenfor i avsnittene 3.1 og 3.2.

2.3 Organisering av Banklovkommissjonens arbeid

Arbeidet med regler om soliditets- og solvenssvikt i forsikring- og pensjonsforetak og forsikringskonsern ble startet opp høsten 2015. Innledningsvis ble det gjort en grundig analyse av hvordan en anvendelse av gjeldende regelverk vil slå ut på foretak i forsikringssektoren som kommer i en situasjon der det er behov for tidligtiltak eller krisehåndtering i form av offentlig administrasjon. Denne analysen viste at det reiser seg en rekke spørsmål og problemstillinger som gjeldende regelverk ikke løser. Det ble dermed påbegynt et arbeid med å se på hvordan et nytt regelverk for forsikrings- og pensjonsforetak kunne utformes.

Banklovkommissjonens arbeid med denne utredningen har vært organisert på samme måte som ved Banklovkommissjonens arbeid med utredning nr. 30, NOU 2016: 23. For å få best mulig grunnlag for Banklovkommissjonens behandling og vurdering av hvilke regler det er behov for knyttet til tidligtiltak og krisehåndtering av for-

sikrings- og pensjonsforetak ble det nedsatt en arbeidsgruppe som bistod i den første delen av arbeidet. I tillegg har Banklovkommisjonens

sekretariat avholdt møter med Finans Norge og representanter fra ulike forsikringsforetak underveis i arbeidet knyttet til særskilte temaer.

Kapittel 3

Utgangspunkter for et nytt regelverk for forsikrings- og pensjonsforetak

3.1 Utfordringer ved anvendelse av finansforetaksloven kapittel 21 avsnitt I

3.1.1 Manglende likviditet ikke et stort problem

I NOU 2016: 23 avsnitt 11.2 er det foretatt en systematisk gjennomgang av gjeldende regelverk i finansforetaksloven kapittel 21 avsnitt I om tidligtiltak. Siden det som nevnt ovenfor i avsnitt 2.1 ikke er gitt noen særskilte regler for forsikringsforetak i finansforetaksloven kapittel 21 avsnitt I, er gjennomgangen i NOU 2016: 23 avsnitt 11.2 også relevant for forsikrings- og pensjonsforetakenes del. Derfor gjengis kun hovedpunktene her. Lovens regler om tidligtiltak tar utgangspunkt i en inntreden av meldeplikt for finansforetaket til Finanstilsynet dersom det er grunn til å frykte at en del nærmere angitte vesentlig svekkelser i foretakets soliditet har eller vil inntre, jf. finansforetaksloven § 21-1. Selv om det ikke foreligger slik melding fra foretaket vil Finanstilsynet kunne vurdere iverksettelse av tidligtiltak dersom tilsynet har grunn til å tro at vilkårene for meldeplikt er inntrådt, jf. finansforetaksloven § 21-2. Dersom vilkårene for meldeplikt er til stede vil en vurdering av nødvendige og mulige tidligtiltak i stor grad kunne bero på et samråd mellom foretaket og Finanstilsynet. Finanstilsynet kan kreve at det innkalles til generalforsamling (finansforetaksloven § 21-4), sammensetningen av styre og ledelse endres (§ 21-2 annet ledd), det utarbeides retningslinjer for videre virksomhet (§ 21-2 annet ledd) og at det skal utarbeides et statusoppgjør (§ 21-3). I tillegg vil Finanstilsynet ha de beføyelser som følger av tilsynsloven og annen lovgivning.

Resultatet av statusoppgjøret er et nøkkelelement for videre håndtering av alvorlig økonomisk svikt. Resultatet gir føringer for foretakets videre plikter og hjemler, samt beføyelser for tilsynet.

Dersom det viser seg at en betydelig del av egenkapitalen (eller mer enn 25 prosent av foretakets eierkapital) er tapt, følger det av finansforetaksloven § 21-4 at styret har plikt til å innkalle til generalforsamling som må ta stilling til om driften skal fortsette eller overdras/avvikles. Styret skal fremlegge forslag om nedskrivning av aksjekapital eller eierandelskapital pluss grunnfond mot tap som fremkommer av statusoppgjøret (§ 21-5). Departementet kan også fastsette at aksjekapitalen skal forhøyes ved nyttegning av aksjer dersom og i den grad dette er nødvendig for å sikre videre forsvarlig drift i foretaket. Dersom en vesentlig del av ansvarlig lånekapital er tapt skal styret fremlegge forslag om nedskrivning av den ansvarlige lånekapital (§ 21-6). Dersom dette ikke gjennomføres innen en frist satt av Finanstilsynet, kan departementet beslutte nedskrivning.

Når det gjelder anvendelsen av reglene i praksis vil selve valget av hvilke tidligtiltak som skal iverksettes og en gjennomføring av disse neppe skille seg vesentlig avhengig av hvilket type finansforetak som er objekt for tiltakene. Ved et forsikringsforetak vil man imidlertid måtte sikre tilstrekkelige forsikringstekniske avsetninger i tillegg til ansvarlig kapital ved eventuell videre drift. Videre vil tidligtiltakene normalt ikke kunne berøre forsikringskravene i et forsikringsforetak i form av nedsettelse eller lignende. Når det gjelder det forutgående spørsmål om når vilkårene for tidligtiltak inntre, selve starten på en mulig prosess i henhold til finansforetaksloven kapittel 21, er det også en del særlige forhold i forsikring som gjør at disse vurderingene kan skille seg fra og ha et noe annet fokus i forhold et forsikring- eller pensjonsforetak enn ved tilsvarende vurderinger i forhold til for eksempel en bank.

Meldeplikten etter finansforetaksloven § 21-1 som pålegger både styret, daglig leder og revisor i et finansforetak til å gi melding til Finanstilsynet dersom det er grunn til å frykte betalingsvansker, utløses for det første dersom det er grunn til å

frykte at forsikringsforetaket kommer i en illikviditetssituasjon («svikt i foretakets evne til å oppfylle sine forpliktelser etter hvert som de forfaller»). Det er vanskelig å se for seg at forsikringsforetak kan komme i en situasjon med manglende likvide midler i en slik grad at de ikke kan møte sine forpliktelser ved løpende virksomhet der foretaket mottar løpende premier og også har mulighet til å ta opp korttidslån for å sikre likviditet, jf. finansforetaksloven § 13-16. For at det skal oppstå en illikviditetssituasjon må enten forsikringsforetaket ikke klare å realisere eiendeler som dekker de forsikringsmessige avsetninger i det tempo som de forsikringsmessige forpliktelser kommer til utbetaling eller det må oppstå andre krav enn forsikringskrav som er større enn den frie kapitalen. Når det gjelder sistnevnte er dette lite aktuelt for forsikringsforetak som følge av virksomhetsbegrensningsreglene i finansforetaksloven § 13-1 som blant annet innebærer en begrensning i forsikringsforetakenes mulighet til å ta opp lån.

I livsforsikring vil alderspensjonsforpliktelsene være såpass forutsigbare at det er liten sjanse for å komme i en situasjon der foretaket ikke klarer å realisere eiendeler så raskt at det oppstår en illikviditetssituasjon. For uføre- og etterlattedekninger kan det tenkes en slik mulighet, men så lenge dagens forsikringsvirksomhetsregler ikke er basert på øremerkning av eiendeler til forsikringsfond og ulike avsetninger, skal det svært mye til for at man ikke innenfor rimelige marginer skal klare å håndtere dette. I teorien kunne man tenke seg at en kundeflukt fra et livsforsikringsforetak gjennom flytting av kontrakter til et annet foretak, kunne utløse krav om så store overføringer av kapital fra et livsforsikringsforetak at problemer med likviditet kunne tenkes å oppstå. Imidlertid fastsetter flyttereglene i forsikringsvirksomhetsloven kapittel 6 oppgjørfrister som gir mulighet for realisering av eiendeler og det er også mulighet i henhold til flyttereglene å avtale en overføring av eiendeler i stedet for kontantoppgjør foretakene i mellom.

For skadeforsikring kan man derimot tenke seg at det oppstår situasjoner med katastrofer eller enkelthendelser som medfører store utbetalinger. De store erstatningsutbetalingene i et skadeforsikringsforetak vil imidlertid ikke måtte skje over natten. Det vil ta tid til å vurdere dekning og beregne skadeomfang før full utbetaling må skje. I tillegg kommer forsikringsordninger knyttet til Naturskadefondet og gjenforsikringer som vil gi tilgang til midler. Så lenge man ikke er i en situasjon hvor avsetninger knyttet til en risiko er svært

undervurdert og risikodifferensieringen i foretakets virksomhet i tillegg er svært liten, er det lite sannsynlig at det vil oppstå illikviditet i et skadeforsikringsforetak. Særlig når det også for skadeforsikringsforetak er mulig å ta opp kortsiktige likviditetslån i henhold til finansforetaksloven § 13-16.

3.1.2 Avsetninger og kapitalkrav

Det andre alternativet for inntreden av en meldepplikt til Finanstilsynet i finansforetaksloven § 21-1, er at foretaket ikke vil kunne oppfylle lovfastsatte minstekrav. For et forsikringsforetak vil en slik vurdering både utgjøre en vurdering av om foretaket har den kapital som trengs for å oppfylle avsetningskravene og en vurdering av om forsikringsforetaket oppfyller minstekravene til solvensmargin kapital. Etter innføringen av Solvens II-regelverket (se avsnitt 3.1.3 nedenfor), vil avsetningene inngå som en del av solvenskapitalen.

Både skadeforsikringsforetak og livs- og pensjonsforetak skal sikre sin soliditet ved avsetninger i sin balanse og ha kapital til dekning av gjeldende avsetningskrav. Finansforetaksloven § 14-7 første ledd fastsetter at et forsikringsforetak til enhver tid skal ha forsikringstekniske avsetninger til dekning av samtlige foreliggende forsikringsforpliktelser. Avsetningene skal tilsvare verdien av forsikringsforpliktelsene beregnet etter regler om verdivurdering av eiendeler og forpliktelser i eller i medhold av loven § 14-8. I loven § 14-7 annet ledd er det videre fastsatt at forsikringsforetaket til enhver tid skal ha eiendeler til dekning av de forsikringstekniske avsetninger. Nærmere regler om avsetninger for livsforsikring følger av forsikringsvirksomhetsloven §§ 3-9 og 3-10.

Så lenge forutsetningene for beregning av risiko knyttet til forsikringsforpliktelser ikke endres, vil løpende avsetninger ved premiebetaling sikre at minstekravene til forsikringstekniske avsetninger og dermed solvenskapitalkravet er oppfylt. En endring av risikobildet og dermed et behov for endring av forsikringsforetakets grunnlag for beregning av de forsikringstekniske avsetninger, kan derimot gjøre at avsetningene ikke lenger tilfredsstiller kravene til slike i solvenskapitalregelverket. Foretaket kan dermed komme i en situasjon der solvenskapitalkravet ikke er oppfylt.

For livsforsikring er det i forsikringsvirksomhetsloven § 3-9 fastsatt regler om at foretaket skal ha premiereserve knyttet til kontraktfastsatte forpliktelser. For kontrakter med særskilt investeringsvalgportefølje vil premiereserven være pensjonskapitalen som er knyttet til kontrakten, jf. for-

sikringsvirksomhetsloven § 3-9. Premiereserven vil som følge av de nye reglene i Solvens II ikke ha noen direkte betydning for oppfyllelse av de forsikringstekniske avsetninger som inngår i solvenskapitalen, men premiereserven vil ha stor betydning for de enkelte kontraktors tilknyttede forsikringskapital og med det blant annet betydning for fordeling av overskudd og rettighetenes flytteverdi. Ved en endring av premieberegningssystemet har ikke livsforsikringsforetakene og pensjonskassene noen automatisk plikt til å oppregulere premiereserven for allerede opptjente pensjonsrettigheter i samsvar med det nye premieberegningssystemet. Dette kan redusere kontraktens flytteverdi og påvirke overskuddsdelingen. Det er derfor i forsikringsvirksomhetsloven § 3-15 første ledd fastsatt at foretaket, med samtykke fra Finanstilsynet, kan benytte hele eller en del av årets overskudd til å øke premiereserve for forsikringsforpliktelse knyttet til de kontrakter som overskuddet ellers skulle vært tilordnet til. Finanstilsynet kan videre etter forsikringsvirksomhetsloven § 3-15 annet ledd samtykke til at foretaket i et fastsatt antall år, bruker årlig overskudd i henhold til en plan i samsvar med første ledd som er meddelt Finanstilsynet. I forbindelse med overgangen til nytt dødelighetsgrunnlag for livsforsikring (K2013), ga Finanstilsynet livsforsikringsforetakene en opptrappingsperiode på syv år med start fra 2014 for å oppfylle minstekravene til avsetninger i samsvar med K2013, se Finanstilsynets brev av 2. april 2014 til alle livsforsikringsforetak og pensjonskasser. Dette innebærer at inntil denne opptrappingsplanen er gjennomført fullt ut, vil så og si alle livsforsikringsforetak være i en situasjon med forsikringsteknisk underdekning og lovens minstekrav til avsetninger i finansforetaksloven § 14-7, jf. § 14-8, vil ikke være oppfylt. Sett i forhold til kriteriet for tidligtiltak i finansforetaksloven vil imidlertid ikke en opptrappingsplan av denne type alene gi grunnlag for å si at livsforsikringsforetaket ikke oppfyller minstekravene til ansvarlig kapital eller andre soliditets- og sikkerhetskrav fastsatt i lov eller forskrift. Det vises til Erling Selvig, Livsforsikringsreformen 2008, side 81 som riktig nok gjelder tidligere regler i forsikringsvirksomhetsloven av 2005, men som i praksis vil gjelde tilsvarende i forhold til de nye reglene som trådte i kraft 1. januar 2016, der han uttaler følgende:

«Godkjennelsen av opptrappingsplanen og underdekning når det gjelder forsikringsmessige avsetninger i den periode opptrappingsplanen dekker, innebærer reelt sett et unntak fra

prinsippet om at et livsforsikringsselskap alltid skal ha eiendeler som minst tilsvarende kravene til forsikringsmessige avsetninger for sin samlede virksomhet (forsikringsvirksomhetsloven § 9-15 første ledd) og samtidig ha eiendeler tilstrekkelig til å oppfylle kravet til solvensmargin/kapital/ansvarlig kapital etter forsikringsvirksomhetsloven §§ 6-3 og 6-4. Når underdekningen aksepteres, unngår selskapet å foreta oppreservering ved å belaste sin ansvarlige kapital. Poenget er at selskapet dermed rent formelt fortsatt anses å ha tilstrekkelig ansvarlig kapital til å oppfylle de lovfaste minstekravene. Det er derfor mye som taler for at forsikringsvirksomhetsloven § 9-25 også må ses i sammenheng med loven § 6-5 om at Kongen kan i særlige tilfelle og for en tidsbegrenset periode samtykke i at selskapet kan ha en lavere kapitaldekning eller solvensmargin/kapital enn ellers fastsatt.»

Dersom man skal sette inn tidligtiltak etter gjeldende regler i en slik situasjon må dette bero på en vurdering av om det er grunn til å frykte at foretaket ikke vil klare å følge opp den godkjente opptrappingsplanen. Siden opptrappingsplanene knyttet til dødelighetsgrunnlaget K2013 i stor grad er basert på at foretakene kan anvende avkastningsoverskudd og risikooverskudd knyttet til den enkelte kontrakt til å styrke premiereserven for denne kontrakten, innebærer dette at dersom man skal ha grunn til å frykte at avsetningskravene i et foretak ikke skal være oppfylt, må det enten foreligge et brudd på opptrappingsplanen eller at det ikke kan forutsettes at det snarlig vil oppstå overskudd av et slikt omfang at bruddet på opptrappingsplanen ikke kan gjenoppfylles. Det vil si at man må gjøre en antakelse av fremtidig overskudd ved vurdering av om kriteriene i finansforetaksloven § 21-1 er oppfylt.

I skadeforsikring skjer det ikke fordeling av overskudd mellom kundene. Overskuddet tilfaller forsikringsforetaket. Vurderingen av om det er grunn til å frykte at kravene til forsikringstekniske avsetninger ikke vil kunne oppfylles, vil dermed bli noe enklere enn i livsforsikring.

3.1.3 Solvens II som nytt system for kapitalkrav

Påregnelig forsikringsmessig ansvar skal være dekket av kapitalen som dekker de forsikringstekniske avsetninger for forsikringsforpliktelsene. Forsikringsrisiko kan imidlertid også føre til uforutsett ansvar. For å dekke et slikt ansvar trengs

det egenkapital og annen ansvarlig kapital ut over de forsikringstekniske avsetninger. For forsikring følger kravene til ansvarlig kapital av regelverket om solvenskapitalkrav og minstekapitalkrav i finansforetaksloven §§ 14-9 til 14-15. Disse lovbestemmelsene med tilhørende forskrifter og utfyllende forskrifter gjennomfører Solvens II-direktivet (2009/138/EF, endret ved direktivene 2012/23/EU og 2014/51/EU) i norsk rett. Siden Solvens II-direktivet i utgangspunktet ikke gjelder for pensjonsforetak er det i finansforetaksloven § 14-16 fastsatt egne regler for kapitalkrav for pensjonsforetak.

Et forsikringsforetaks ansvarlige kapital vil være verdien av foretakets samlede eiendeler etter fradrag for verdien av foretakets forpliktelsener og avsetninger for forsikringsforpliktelsene, se NOU 2011: 8 Bind B side 894 følgende. Verdsettelsen av foretakets forpliktelsener og avsetninger er således helt sentral for beregningen av forsikringsforetakets ansvarlige kapital. Beregningen av de forsikringstekniske avsetninger etter forsikringsvirksomhetslovens bestemmelser og verdsettelsen av avsetningene ved beregning av den ansvarlige kapital vil imidlertid kunne være forskjellige.

Solvens II etablerer et nytt system for beregning av markedsverdibaserte avsetningskrav og av risikoberegning av supplerende ansvarlige kapital som et forsikringsforetak trenger for å ha tilstrekkelig soliditet, og som er bygget på risikobasert verdiberegning av uforutsett tap som ulik risiko kan påføre foretakets ansvarlige kapital i løpet av en periode. Gjennomføringen av Solvens II-regelverket og ganske særlig overgangen til og oppfyllelsen av dets avsetningskrav basert på forsikringsforpliktelsenes markedsverdi (finansforetaksloven §§ 14-7 og 14-8 annet ledd), vil gi forsikrings- og pensjonsforetak et langt bedre grunnlag for å møte fremtidige utfordringer uten at foretakenes evne til å oppfylle forpliktelsene fullt ut etter hvert som de forfaller, vil bli vesentlig påvirket.

Endelig innebærer Solvens II et helt nytt regelverk om ansvarlig kapital i forsikringsforetak i form av krav til kvaliteten på den kapital og de eiendeler som kan inngå i den ansvarlige kapital som kan benyttes til å oppfylle det supplerende solvenskapitalkravet og minstekapitalkravet. Finanstilsynet har i «Finansielt utsyn 2017» (Juni 2017) kapittel 4 opplyst at solvenskapitaldeknningen i *livsforsikringsforetakene* var 222 prosent med overgangsregler, og 184 prosent uten overgangsregler, ved utgangen av 2016. Det er imidlertid store variasjoner mellom foretakene. Omnibus II-

direktivet (2014/51/EU) åpnet for flere permanente tiltak og overgangsordninger som særlig er rettet mot livsforsikringsforetak med langsiktige garantier. Dette innebærer blant annet at en eventuell økning i markedsverdien av forsikringsforpliktelsene (avsetningskravet) ved overgang til Solvens II fases inn lineært over en periode på 16 år, der den fulle differansen tas til fradrag i 2016. Finanstilsynet skriver at: «Solvenskapitaldeknningen i de seks livsforsikringsforetakene som benyttet overgangsregler ved utgangen av 2016 var 184 prosent uten bruk av overgangsregler, mot 229 prosent med overgangsregler.» Finanstilsynet skriver videre at solvenskapitaldeknningen i norske *skadeforsikringsforetak* samlet sett er god, selv om det også her er betydelige variasjoner mellom foretakene, og at enkelte foretak har soliditetsmessige utfordringer.

Dersom et forsikringsforetak ikke oppfyller minstekravene til solvenskapital eller minstekapital som følger av finansforetaksloven §§ 14-10 og 14-11, eller det foreligger risiko for underoppfyllelse av disse, følger det av finansforetaksloven § 14-14 at forsikringsforetak har en meldeplikt til Finanstilsynet. Det skal da fremlegges en plan for å rette på forholdet og Finanstilsynet kan treffe forskjellige pålegg for å sikre dette. *Banklovkommisjonen* legger til grunn at forsikringsforetakets virksomhet vil ligge innenfor lovgivningens kapitalkrav så sant foretaket følger en oppbygging av kapital som er i samsvar med refinansieringsplan godkjent av Finanstilsynet. Dette innebærer at det forholdet at foretaket er i en oppbyggingsfase i samsvar med en refinansieringsplan og på et gitt tidspunkt ikke oppfyller lovens minstekrav i seg selv, ikke er grunnlag for å si at vilkårene for meldeplikt etter finansforetaksloven § 21-1 er tilstede. Det må foreligge forhold ut over dette som gir grunnlag for en frykt for at foretaket ikke vil klare å oppfylle refinansieringsplanen og dermed komme i en situasjon hvor de ikke klarer å oppfylle minstekravene til kapital innen den perioden refinansieringsplanen forutsetter.

3.1.4 Tillitssvikt

Det tredje alternativet for vilkår for iverksettelse av tidligtiltak i finansforetaksloven § 21-1, er at det er grunn til å frykte alvorlig tillitssvikt eller tap som vil svekke soliditeten vesentlig. En slik vurdering vil i stor grad være uavhengig av typen foretak man står ovenfor. Ved forsikringsforetak vil man imidlertid i en slik vurdering måtte ta hensyn til det forhold om et foretaks virksomhet er basert på opptrappingsplan, refinansiering eller andre

dispensasjoner for å være i samsvar med lovgivningen. Dette kan gi grunnlag for tillitssvikt, særlig om de strekker seg over lang tid og om avviket fra lovens krav som danner grunnlag for dispensasjonen er av vesentlig karakter. For livsforsikringsforetak kan blant annet tillatelse etter forsikringsvirksomhetsloven § 3-15 annet ledd til å bruke kundeoverskudd for å oppfylle oppbevaring av premiereserve, kunne tenkes å svekke tilliten hos kundene da dette medfører at de ikke får tilført det overskudd som kontrakten forutsetter.

3.2 Utfordringer ved anvendelse av finansforetaksloven kapittel 21 avsnitt II

3.2.1 Gjeldende regler om vedtak om offentlig administrasjon

I NOU 2016: 23 avsnitt 11.3 er det foretatt en gjennomgang av gjeldende regelverk i finansforetaksloven kapittel 21 avsnitt II. I tillegg er det i finansforetaksloven kapittel 21 avsnitt III gitt en del regler som skal ivareta de særlige forhold i forsikrings- og pensjonsforetak.

Finansforetaksloven § 21-8 slår fast at det ikke kan åpnes gjeldsforhandling eller konkurs etter konkursloven i blant annet forsikrings- og pensjonsforetak, jf. loven § 21-7. Insolvensbehandling skal skje ved offentlig administrasjon. Dersom Finanstilsynet har grunn til å anta at et slikt foretak er illikvid, insuffisient eller ikke er i stand til å oppfylle krav til ansvarlig kapital følger det av finansforetaksloven § 21-9 at tilsynet skal gi melding om dette til Norges Bank og eventuelt til Garantiordningen for skadeforsikring. Finanstilsynet skal deretter gjøre en vurdering av om foretaket kan sikres tilstrekkelig økonomisk grunnlag for videre forsvarlig drift. Dersom konklusjonen på denne vurderingen er negativ skal Finanstilsynet straks sende melding til departementet, jf. finansforetaksloven § 21-10. Departementet skal deretter treffe vedtak om at foretaket skal settes under offentlig administrasjon, jf. finansforetaksloven § 21-11.

Departementet oppnevner et administrasjonsstyre som skal overta myndigheten til foretakets organer, jf. finansforetaksloven §§ 21-12 og 21-13. Et vedtak om offentlig administrasjon vil videre blant annet innebære at foretaket ikke kan tegne nye eller fornye tidligere avtaler (loven § 21-12 første ledd bokstav c), jf. § 21-18) og det kan ikke foretas utbetalinger i samsvar med inngåtte avtaler uten Finanstilsynets samtykke (loven § 21-12 første ledd bokstav d)). Etter finansforetakslovens

gjeldende bestemmelser vil resultatet av en offentlig administrasjon enten være at foretaket settes i fri virksomhet som følge av at det gjennom tilføring av ny kapital eller ved nedsettelse av kreditor-krav skaffes tilstrekkelig økonomisk grunnlag for fortsatt forsvarlig drift i foretaket (loven § 21-15), eller at foretaket avvikes som følge av at foretaket ikke kan settes i fri virksomhet (loven § 21-16).

Ved en offentlig administrasjon fastsetter de særlige reglene for forsikrings- og pensjonsforetak i finansforetaksloven §§ 21-17 følgende at forsikringsfordringene skal ha fortrinnsrett til dekning i foretakets aktiva før andre dividendekrav i boet, jf. finansforetaksloven § 21-18. Videre vil det i skadeforsikring skje et opphør av alle skadeforsikringer tre måneder etter vedtak om offentlig administrasjon, jf. finansforetaksloven § 21-19. Noen tilsvarende bestemmelse er ikke fastsatt for livsforsikring- og pensjonsforetak. For en livsforsikringsbestand er det derimot i finansforetaksloven § 21-20 fastsatt at administrasjonsstyret ved avvikling skal søke å få til en avtale om at hele forsikringsbestanden kan overdras til ett eller flere livsforsikringsforetak, eventuelt under forutsetning av nedsettelse av forsikringsbeløpene. En slik avtale skal forelegges forsikringstakere og forsikrede for avstemning ved kunngjøring. Dersom minst en femdel av forsikringstakerne eller de forsikrede kommer med innsigelser mot overdragelsesavtalen eller det ikke lykkes administrasjonsstyret å komme frem til slik avtale, skal det skje en nedskrivning av forsikringsforpliktelsene og forsikringstakerne skal sammenkalles til en generalforsamling for stiftelse av et gjensidig foretak som skal forvalte de nedskrevne forsikringsbeløpene.

En gjennomføring av en offentlig administrasjon i et forsikrings- eller pensjonsforetak og anvendelse av reglene om dette i finansforetaksloven kapittel 21 avsnitt II reiser en del problemstillinger. De særlige reglene i finansforetaksloven kapittel 21 avsnitt III for forsikrings- og pensjonsforetak reiser også en del utfordringer sett i forhold til dagens forsikringsmarked. I avsnittene 3.2.2 og 3.2.3 nedenfor sees det nærmere på mer generelle forhold som gjør seg gjeldende ved en gjennomføring av offentlig administrasjon i et forsikrings- og pensjonsforetak, mens det i kapittel 4 nedenfor er sett nærmere på de mer særlige forhold som gjør seg gjeldende i forsikring og som klart skiller seg fra en tilsvarende offentlig administrasjon i en bank. Gjennomgangen er ikke ment som en fullstendig oversikt over de utfordringer som kan oppstå ved en anvendelse av regelverket på et forsikrings- eller pensjonsfore-

tak og fremstillingen må derfor ikke oppfattes som uttømmende.

3.2.2 Forsikringskravenes dobbeltrolle i et forsikringsforetak

De særlige hensynene som ligger bak valget av at finansforetak skal settes under offentlig administrasjon og ikke alminnelig konkurs, medfører at man ved en gjennomføring av offentlig administrasjon vil ha særlig fokus på bevaring av kapitalgrunnlag og videreføring av virksomheten i finansforetaket. Det er disse verdiene som samfunnet vil ha særlig interesse i å bevare. I forhold til offentlig administrasjon av et forsikrings- eller pensjonsforetak vil bestående forsikringsavtaler både utgjøre forpliktelser og eiendeler som inngår i boets formuesmasse. Forsikringsavtalene vil være grunnlag for løpende og fremtidige utbetalingsforpliktelser for foretaket, men vil også være aktiva som kan være grunnlag for fremtidig inntekt i form av forvaltnings- og administrasjonshonorarer og premie- eller innskuddsinnbetalinger, og som kan overdras til andre forsikringsforetak mot betaling avhengig av kontraktens markedsmessige verdi.

Ved offentlig administrasjon vil også annen lovgivning komme inn i ulike sammenhenger. Dette gjelder blant annet virksomhetsreglene for forsikring i forsikringsvirksomhetsloven og lovgivning knyttet til ulike forsikringsprodukter, blant annet pensjonslovene. Det er således viktig at de alminnelige reglene om offentlig administrasjon leses i sammenheng med forsikrings- og pensjonslovgivningens regler og omvendt. Disse reglene vil blant annet komme inn i forbindelse med spørsmål om utbetaling, overdragelse og eventuelt opphør og avvikling av pensjonsordninger.

3.2.3 Spesialreglene er basert på gammel lovgivning

I finansforetaksloven ble regelverket om offentlig administrasjon i banksikringsloven kapittel 4 videreført uten vesentlige materielle endringer, se avsnitt 2.1 foran. Finansforetaksloven gjelder imidlertid også for finansforetak som er pensjonsforetak, det vil si pensjonskasser og innskuddspensjonsforetak, jf. finansforetaksloven § 1-3. Virkeområdet for de alminnelige regler om offentlig administrasjon (kapittel 21 avsnitt II) ble derfor utvidet til også å omfatte slike foretak, jf. finansforetaksloven § 21-7 første ledd. De særlige regler for forsikringsforetak i banksikringsloven

kapittel 4 avsnitt II ble også videreført i finansforetaksloven kapittel 21 avsnitt III. Samtidig ble imidlertid reglene også gjort gjeldende for forsikrings- og pensjonsforetak, se finansforetaksloven § 21-17 som lyder:

«Bestemmelsene i §§ 21-17 til 21-20 gjelder [for¹] forsikringsforetak og pensjonsforetak. For pensjonsforetak gjelder bestemmelsene i §§ 21-17 til 21-20 også for pensjonsavtaler som ikke bygger på forsikringsavtale.»

Denne bestemmelsen reiser særlige spørsmål når det gjelder anvendelsen av de særlige regler for livsforsikringskontrakter, se finansforetaksloven §§ 21-18 og 21-20. Videre reiser dette særlige spørsmål i forhold til det spekter av produkter som det er vanlig at forsikrings- og pensjonsforetak tilbyr i dag. Banksikringslovens regler for livsforsikringskontrakter (og dermed også dagens regler i finansforetaksloven kapittel 21 avsnitt III) skrev seg fra en tid da livsforsikringsforetakenes virksomhet var basert på tradisjonelle livsforsikringsprodukter, herunder ytelsesbaserte pensjonsprodukter. Etter at innskuddspensjonsloven ble vedtatt i 2000, har imidlertid mye endret seg. Innskuddspensjonsloven og den etterfølgende utvikling på pensjonsområdet førte etterhvert til vesentlige endringer i livsforsikringsforetakenes produktspekter og virksomhet. I samsvar med dette, benytter finansforetaksloven et utvidet livsforsikringsbegrep som også omfatter virksomhet i livsforsikringsforetak og pensjonskasser som må «regnes som livsforsikring» (finansforetaksloven §§ 2-13 første ledd og 2-16 tredje ledd), herunder virksomhet basert på innskuddspensjonsordninger med «tilstrekkelig forsikringselement», jf. forskrift til forsikringsvirksomhetsloven § 1-2. Bakgrunnen for dette fremgår i NOU 2011: 8 Bind B side 663 til 664 som viser at loven her bygger på de synspunkter når det gjelder avgrensningen av livsforsikringsforetakenes virksomhet som Finansdepartementet ga uttrykk for i Ot.prp. nr. 74 (2003–2004) side 99 til 102. Det uttales der på side 102 blant annet

«at i tilfeller der innskuddspensjon har tilknyttet avtale om uførepensjon, ektefellepensjon og/eller innskuddsfritak ved uførhet, vil det være hensiktsmessig at både pensjonskapital og midler som sikrer tilleggssytelsene, kan forvaltes i det samme livsforsikringsselskap, uavhengig av om det er fastsatt at alderspensjons-

¹ Preposisjonen er falt ut under lovforarbeidet.

kapitalen skal forvaltes som spareprodukt etter pensjonsalder. Finansdepartementet legger med dette til grunn at et innskuddspensjonsprodukt med investeringsvalg som også har innskuddsfritak ved uførhet, vil kunne anses å inneholde tilstrekkelig forsikringselement til å være et livsforsikringsprodukt.

Som nevnt er grensegangen her et typisk tilsynsansvar, og Kredittilsynet vil derfor treffe avgjørelser i de saker som måtte oppstå innenfor dette feltet.»

Dette opplegget ble fulgt opp i forsikringsvirksomhetsloven §§ 1-2 og 1-4 i 2005, og ble deretter lagt til grunn ved utformingen av bestemmelsene i finansforetaksloven §§ 2-13 og 2-16. I praksis har denne utviklingen ført til at livsforsikringsforetakenes forsikringsbestand i det siste tiåret har fått et betydelig innslag av innskuddspensjonsordninger med tilstrekkelig forsikringselement basert på 1) uføre- og/eller etterlattedekning for de arbeidstakerne som er omfattet av innskuddspensjonsordningen, for eksempel innskuddsfritak ved uførhet, 2) at pensjonskapitalen ved uttak av pensjon skal konverteres til forsikringsytelser slik at det i utbetalingsperioden vil være knyttet et dødelighetselement til avtalen, eller 3) en form for rentegaranti knyttet til pensjonskapitalen. Tilsvarende utviklingstrekk ser man for individuelle pensjonsavtaler. Dessuten kan et livsforsikringsforetak som har overtatt forsikringsbaserte tjenstepensjonsordninger for et foretak eller et konsernforetak i en konsernpensjonsordning, også overta pensjonsordning med innskuddspensjon uten forsikringselement for samme foretak eller foretak som inngår i samme konsernforhold, se finansforetaksloven § 2-13 annet ledd, jf. § 2-16 fjerde ledd. Ved ikrafttreddelsen av forsikringsvirksomhetsloven i 2005 ble også livsforsikring med investeringsvalg for kunden eller forsikrede gjort til en del av den alminnelige virksomheten i et livsforsikringsforetak gjennom etablering av en særskilt investeringsvalgportefølje ved siden av kollektivporteføljen og selskapsporteføljen, se Ot.prp. nr. 74 (2003–2004) side 48 til 50. Frem til dette var investeringsvalgkontraktene lagt til egne foretak, såkalte unit link-foretak.

Det er ikke umiddelbart gitt hvordan de særlige regler for livsforsikring i finansforetaksloven §§ 21-18 og 21-20 skal anvendes på livsforsikringsforetak med virksomhet med betydelig innslag av både tradisjonelle livsforsikringsprodukter og innskuddspensjonsordninger med tilstrekkelig forsikringselement.

3.2.4 Forholdet mellom ulike forsikringsforpliktelser

Et særtrekk ved forsikring vil være at virksomheten til enhver tid vil omfatte ulike forsikringsforpliktelser som ennå ikke er oppdaget eller kommet til utbetaling, men som i forsikringsrettslig forstand er oppstått. I forhold til pensjon vil det være snakk om oppståtte forpliktelser, som først kan komme til utbetaling på et fremtidig tidspunkt eller som allerede er under løpende utbetaling. En del av disse forholdene er forsøkt regulert i finansforetaksloven kapittel 21 avsnitt III, men flere av disse løsningene fremstår i dag som foreledede sett i forhold til hva som vil være en praktisk håndtering av problemene i dagens marked. Dette gjelder ikke bare den porteføljen som er basert på innskuddspensjon, men også i forhold til det som må anses som den tradisjonelle forsikringsportefølje i forsikrings- og pensjonsforetak. Disse forholdene er det sett nærmere på nedenfor i avsnitt 4.3.2.

Det følger av finansforetaksloven § 21-12 første ledd bokstav e) at dekningsloven, herunder prioritetsreglene i loven kapittel 9, normalt skal legges til grunn ved behandlingen av administrasjonsboet og oppgjøret med fordringshaverne. Det må derfor skilles mellom fordringer som omfattes av bobehandlingen og regnes som dividendekrav, og krav som oppstår under bobehandlingen og er massekrav som har rett til dekning før dividendekravene. Ved offentlig administrasjon av et forsikrings- eller pensjonsforetak gjelder dette med den modifikasjon at forsikringsforpliktelser er gitt en fortrinnsrett blant de fordringer som er dividendekrav, jf. finansforetaksloven § 21-18 annet ledd. Fortrinnsretten gjelder «fordringer som følger av forsikringsavtale knyttet til direkte forsikring, herunder renter». Dette gir ikke forsikringsforpliktelsene som omfattes av fortrinnsretten absolutt beskyttelse mot nedskrivning på lik linje med massekrav i boet, men de er sikret at gjenstående midler i boet etter dekning av massekrav, anvendes til dekning av forsikringsforpliktelsene. Disse forpliktelsene skal således dekkes fullt ut før andre dividendekrav kan dekkes. Alle forsikringskrav skal i utgangspunktet ha samme forholdsmessige dekning. Dette reiser en del særlige problemstillinger som det er behov for å vurdere regulering av, og dette er det sett nærmere på nedenfor i kapittel 5.

3.3 Endringer i finansforetaksloven kapittel 21

3.3.1 Innledning

Ved brev av 19. august 2016 sendte Finansdepartementet forslag til enkelte endringer i reglene om offentlig administrasjon av forsikringsforetak ut på høring. Forslagene er nærmere beskrevet nedenfor i avsnittene 3.3.2 til 3.3.5. Disse forslagene til endringer i finansforetaksloven §§ 21-19 og 21-20 er dels begrunnet i de beskrevne utfordringer ved anvendelse av gjeldende regler om offentlig administrasjon på forsikringsforetak foran i avsnitt 3.2, samt praktiske utfordringer som dagens lavrentekonjunktur medfører. Høringsfristen var 30. september 2016 og ved høringsfristens utløp hadde det kommet inn en rekke høringsuttalelser. I innstilling til Stortinget (Innst. 160 L (2016–2017)) fremlagt 17. januar 2017, sluttet finanskomiteen seg til departementets forslag, jf. Prop. 18 L (2016–2017). Endringene ble vedtatt ved endringslov 10. februar 2017 nr. 4 i samsvar med innstillingen. Siden innholdet av høringsuttalelsene kan inneholde momenter som er relevante på et mer generelt grunnlag i forhold til Banklovkommisjonens vurderinger i denne utredningen, er utdrag av høringsuttalelsene tatt med i den nærmere gjennomgangen av lovendringene nedenfor.

3.3.2 Prinsipper for beregning og nedsetting av krav

Innledningsvis i høringsnotatet og proposisjonen foretar departementet en gjennomgang av blant annet hvilke prinsipper departementet antar vil bli lagt til grunn etter gjeldende rett ved en beregning og nedsetting av forsikringskravene under offentlig administrasjon. Det er vist til at alminnelige konkursrettslige prinsipper om likebehandling av kreditorene også bør gjelde når livsforsikringsforetak settes under offentlig administrasjon. Departementet slår fast at ved en offentlig administrasjon av livsforsikringsforetak, har forsikringstakerne en fortrinnsrett til selskapets aktiva som både omfatter kollektivporteføljen, investeringsporteføljen og selskapsporteføljen. Forsikringstakerne er ikke eiere av de underliggende aktiva som er knyttet til deres kontrakter. Dersom det ikke er dekning i boet for alle forsikringskravene, vil derfor alle kunder, herunder både investeringsvalgkunder og kunder med kontraktfastsatte ytelser, få samme forholdsmessige reduksjon av sine forsikringskrav.

Finans Norge har i høringen pekt på at anvendelse av et generelt konkursrettslig likebehandlingsprinsipp på en samlet forsikringsbestand kan medføre at kontraktene med kontraktfastsatte ytelser tilføres midler på bekostning av investeringsvalgkontraktene. Det ble stilt spørsmål ved om det er riktig å behandle ytelsespensjonskontrakter og investeringsvalgkontrakter som et fellesskap ved offentlig administrasjon som følge av ulik risiko, kundenes oppfatning av eierforholdet til pensjonsmidlene og risikoen for kundeflukt i en presset situasjon. Finans Norge mente at disse forholdene tilsier en separat behandling av krav som inngår i kollektivporteføljen og investeringsvalgporteføljen. Også Forbrukerrådet mente at et likebehandlingsprinsipp vil bryte med bestemmelsene i forsikringsvirksomhetsloven § 3-11 som stiller krav om et tydelig skille mellom ulike porteføljer. Likebehandling vil kunne medføre til dels urimelige omfordelingsvirkninger og dette taler for at ulike kundegrupper og porteføljer separeres og behandles hver for seg. Departementet fant ikke grunn til å endre sin oppfatning på dette punkt på grunnlag av høringsuttalelsene.

Når det gjelder den nærmere beregning av de enkelte krav, har departementet vist til at for *ytelsesbaserte forsikringer* vil nåverdien av de fremtidige ytelsene kunne sees på som summen av pensjonsbeholdningen og de økonomiske garantier i form av beregningsrente og dødelighetsforutsetninger som er knyttet til kontrakten. Verdien av rentegarantien vil avhenge av rentenivået i markedene. Departementet la i høringsnotatet til grunn at hvilken neddiskonteringsrente som skal benyttes i en offentlig administrasjon for å beregne dette nåverdibeløpet, vil være administrasjonsstyrets oppgave å vurdere. Departementet mente at det som utgangspunkt synes å være mest i samsvar med likebehandlingsprinsippet å benytte den samme neddiskonteringsrenten for alle kontrakter uavhengig av hva avkastningsgarantien er for den enkelte kontrakt. Departementet uttalte at det likevel kan tenkes at det bør legges til grunn ulik diskonteringsrente for kontrakter med ulik løpetid, og viste til at det i Solvens II benyttes løpetidsavhengig rente. Videre la departementet til grunn at administrasjonsstyret må vurdere hvilken rente/rentekurve som best reflekterer realistiske avkastningsforutsetninger, og som gir en rimelig fordeling mellom forsikringstakerne. Den nåverdien kontraktene får etter at de er neddiskontert med den rente som administrasjonsstyret fastsetter, vil være utgangspunktet for nedskrivning av forsikringsbeløpene. Dersom neddiskonteringsrenten er lavere enn

avkastningsgarantien på kontrakten, vil kontraktens nåverdi øke.

For *innskuddsbaserte forsikringer med investeringsvalg* la departementet til grunn at forsikringstakers krav mot boet vil være innbetalte innskudd og tilført avkastning på kapitalen. Dette svarer til kontraktens flytteverdi.

For *rene risikoforsikringer uten spareelement* la departementet til grunn at for slike forsikringer vil det bare foreligge et krav mot boet dersom forsikringstilfellet har inntrådt før vedtak om offentlig administrasjon. Det er da i kontrakten angitt hvilket beløp eller hvilken løpende ytelse kunden har krav på dersom forsikringstilfellet inntreffer.

Pensjonskasseforeningen var i høringsrunden enig i at nåverdien av forsikringer med kontraktsfastsatte ytelser bør fastsettes med utgangspunkt i markedsrenten. Finans Norge var enig i at administrasjonsstyret har rom for betydelig skjønn når det gjelder å fastsette verdien av forsikringskrav for garanterte ytelser, og at administrasjonsstyret bør sikres tilstrekkelig handlingsrom til å unngå utilsiktede effekter som likebehandlingsprinsippet ellers kan medføre. Sammen med flere andre høringsinstanser var imidlertid Finans Norge av den oppfatning at administrasjonsstyret bør ha frihet til å ta utgangspunkt i kontraktens premiereserve ved en eventuell konvertering til investeringsvalg under offentlig administrasjon. Aktuar-konsulenters Forum viste til at det kan finnes andre metoder for å beregne kravene enn det departementet beskrev i høringsnotatet.

I proposisjonen viste departementet til at ulike metoder for beregning av forsikringskrav vil gi ulike effekter. Et utgangspunkt i en ytelsesbasert kontrakts premiereserve vil medføre at det ikke foretas noen omfordeling av midler mellom kontraktene siden det sees bort fra verdien av rentegarantien knyttet til kontrakten. Kontrakter med høy rentegaranti vil da få en større reduksjon i ytelsene enn kontrakter med lavere rentegaranti, alt annet likt. Kontrakter med høye tilleggsavsetninger og kontrakter som er fullt oppreservert til nytt dødelighetsgrunnlag, vil også komme bedre ut enn kontrakter med lave tilleggsavsetninger og som har gjenstående oppreserveringsbehov. Departementet viste videre til at administrasjonsstyret må foreta en selvstendig vurdering av hvilke prinsipper det vil legge til grunn ved beregning av forsikringskravene, og at det vil bli foretatt en grundig behandling av disse spørsmålene under en bobehandling.

3.3.3 Overdragelse av fripoliseportefølje til annet forsikringsforetak

I Prop. 18 L (2016–2017) viste departementet til at etter finansforetaksloven § 21-20 skal administrasjonsstyret forsøke å få overdratt forsikringsbeholdningen til ett eller flere forsikringsforetak. Departementet uttalte at for fripoliser er da spørsmålet om de overdratte forpliktelsene skal videreføres i det nye foretaket som ny ytelsesbasert forsikring med reduserte ytelser og en annen rentegaranti enn tidligere, eller om den reduserte nåverdien skal konverteres til innskuddsbaserte forsikringer med investeringsvalg. Departementet la til grunn at en konvertering til investeringsvalg vil innebære at fripoliseinnehaveren ikke lenger vil ha krav på en bestemt årlig ytelse. Årlig pensjonsutbetaling vil i stedet bero på pensjonskapitalens størrelse på uttakstidspunktet. All etterfølgende avkastning på investeringsporteføljen skal tilordnes fripoliseinnehaveren og tilføres pensjonskapitalen, men konverteringen vil innebære at den årlige rentegarantien bortfaller. Fripoliseinnehaveren vil ha risikoen for verdiutviklingen av pensjonskapitalen og vil måtte dekke kostnadene knyttet til forvaltning og administrasjon av kontrakten. Dette vil innebære at årlig pensjonsutbetaling vil bli beregnet ut fra pensjonskapitalens størrelse og forventet gjenstående levetid ved uttak av pensjon.

Departementet mente at gjeldende ordlyd i finansforetaksloven § 21-20 første ledd ikke er til hinder for at administrasjonsstyret kan foreslå en omdanning av fripoliser til fripoliser med investeringsvalg. For å unngå enhver tvil om dette foreslo departementet i høringsnotatet en presisering i finansforetaksloven § 21-20 første ledd slik at det fremgår tydelig at fripoliser ved offentlig administrasjon kan omdannes til investeringsvalg som ledd i overdragelse til annet livsforsikringsforetak. Departementet la i høringsnotatet til grunn at i en slik situasjon vil ikke informasjons- og rådgivningskravene i foretakspensjonsloven § 4-7 kunne komme fullt ut til anvendelse. Administrasjonsstyret skal i stedet i samsvar med finansforetaksloven § 21-20 annet ledd sende redegjørelse og forslag til overdragelsesavtale til forsikringstakere og forsikrede for eventuelle innsigelser. Dersom det kommer inn så mange innsigelser mot administrasjonsstyrets forslag til overdragelsesavtale med annet forsikringsforetak at det etter gjeldende system skal etableres et gjensidig forsikringsforetak for sikring av nedsatte forsikringsforpliktelser, la departementet til grunn at en end-

ring av fripoliser til fripoliser med investeringsvalg ikke vil være aktuelt.

Når det gjelder uførepensjon og/eller etterlattepensjon knyttet til fripolisen, la departementet til grunn at midler knyttet til disse forvaltes i foretakets kollektivportefølje. Det vil bero på forhandlinger om det overtakende foretaket vil overta disse og på hvilke vilkår.

Departementet uttalte i høringsnotatet at fripoliser under utbetaling vil kunne endres til investeringsvalg under en offentlig administrasjon. Det vil for øvrig være opp til administrasjonsstyret å vurdere muligheten for å få videreført slike kontrakter som garanterte forpliktelser i det overtakende forsikringsforetaket.

Det var departementets oppfatning at siden et livsforsikringsforetak vil ha ulike typer kontrakter i ulike faser, vil det være krevende å få til en nøyaktig likebehandling av kontraktene ved gjennomføring av offentlig administrasjon. På hvilke vilkår kontraktene og forsikringsforpliktelsene kan bli videreført på i det overtakende foretaket, vil bero på forhandlingene mellom administrasjonsstyret og overtakende forsikringsforetak. Dersom administrasjonsstyret mener at en overdragelse av forsikringsbestanden til et annet forsikringsforetak samlet sett vil gi en bedre løsning for forsikringstakerne enn andre alternativer, mente departementet at det må kunne aksepteres at en ikke klarer å oppnå en helt lik fordeling av tapene mellom forsikringstakerne.

De fleste høringsinstansene var av den oppfatning at administrasjonsstyret bør ha en slik mulighet ved offentlig administrasjon, og kommentarene går i det vesentlige på elementer ved en nærmere gjennomføring av dette i praksis. Advokatforeningen mente at administrasjonsstyret bør kunne velge forskjellige løsninger for fripoliser under utbetaling og fripoliseporteføljen for øvrig om dette gir en bedre løsning enn lik behandling av disse gruppene. Finans Norge mente at adgangen til samlet omdanning til fripoliser med investeringsvalg også bør gjelde ved opprettelse av et gjensidig selskap der man ikke oppnår tilstrekkelig enighet om overdragelse til annet livsforsikringsforetak. Pensjonskasseforeningen viste til at fripoliser med investeringsvalg utgått fra ytelsespensjonsordning fortsatt skal gi livsvarige ytelser med dødelighetsarv. En konvertering til investeringsvalg endrer ikke dette forholdet. For å øke mulighetene for å oppnå en overdragelsesavtale for porteføljen bør administrasjonsstyret også kunne velge å omdanne fripoliser til pensjonskapitalbevis med investeringsvalg der ytelsene vil være opphørende og uten dødelig-

hetsarv. Forbrukerrådet mente at flere av opplysnings- og rådgivningspliktene i foretakspensjonsloven § 4-7a bør gjelde og at departementet bør gi nærmere føringer for hvilke løsninger som administrasjonsstyret bør søke. Akademikerne støttet ikke forslaget fra departementet og mente at det må etableres offentlige garantier som hindrer reduksjon av garanterte pensjonsløfter.

I proposisjonen uttalte departementet at de er enig med Pensjonskasseforeningen i at frivillig omdanning av fripoliser til fripoliser med investeringsvalg etter foretakspensjonsloven ikke innebærer at kontraktene blir innskuddsbaserte. Fripoliser gir som utgangspunkt rett til livsvarig utbetaling av alderspensjon. Dødelighetsrisiko og øvrige risikoforhold knyttet til fripolisen videreføres selv om fripolisen omdannes til investeringsvalg. Administrasjonsstyret vil ikke etter lovforslaget ha adgang til å foreslå at fripolisene omdannes til pensjonskapitalbevis med investeringsvalg med opphørende ytelser uten dødelighetsarv. Departementet bemerket videre at et kontantoppgjør i forhold til forsikringstakerne som kan brukes til å tegne ny individuell pensjonsspareavtale med investeringsvalg, ikke er mulig siden sparemidler knyttet til en pensjonsavtale ikke kan utbetales på annen måte enn som pensjon.

3.3.4 Opphør av risikoforsikringer i livsforsikring

For kontrakter som anses som skadeforsikringer er det i finansforetaksloven § 21-19 første ledd fastsatt at slike kontrakter opphører senest tre måneder etter vedtak om offentlig administrasjon er truffet. Inntreer forsikringstilfellet før dette opphøret, vil forsikringstaker ha krav på dekning fra boet. Tilsvarende opphørsregler har hittil ikke vært anvendt på risikoforsikringer som anses som livsforsikringer. Departementet foreslo derfor et nytt fjerde ledd i finansforetaksloven § 21-19 som gir opphørsfristen på tre måneder tilsvarende anvendelse på risikoforsikringer i livsforsikring som gir rett til utbetaling som følge av død eller uførhet.

Til forslaget om at risikoforsikringer i livsforsikring skal opphøre senest tre måneder etter vedtak om offentlig administrasjon, mente Aktuar-konsulenters Forum i sin høringsuttalelse at forslaget skaper problemer i forhold til retten til å tegne nye forsikring uten ny helsevurdering og endret helsesituasjon etter tegning av opprinnelig forsikring. De mente også at det manglet en utredning av spørsmålet om håndtering av uførepensjon under utbetaling. Aktuarforeningen var av

samme oppfatning og pekte i høringsrunden på at mottakende forsikringsforetak ved en slik løsning bør ha ansvar for løpende utbetalinger og eventuell erstatning inntruffet før opphør, samt ansvar for å tilby fortsettelsesforsikringer uten ny helsevurdering. Finans Norge tok også opp tilsvarende problemstillinger.

I proposisjonen har departementet presisert at forslaget gjelder risikoforsikringer uten spareelement. I forhold til retten til å tegne nye forsikring uten ny helsevurdering, viste departementet til at dette er en problemstilling som også eksisterer i dag dersom et livsforsikringsforetak settes under offentlig administrasjon. Dette kan vanskelig løses ved å pålegge mottakende forsikringsforetak å ta i mot forsikringen uten å kunne vurdere risikoen ved dette. Ordlyden i lovforslaget i proposisjonen på dette punkt er noe endret i forhold til lovutkastet i høringsnotatet for også å sikre at risikodekninger som gir rett til etterlattepensjoner som følge av forsikredes død omfattes av bestemmelsen.

3.3.5 Andre forhold som ble tatt opp i høringsrunden

Av andre forhold som ble tatt opp i høringsrunden kan det opplyses at Forbrukerrådet og Pensjonistforbundet blant annet pekte på at en sammensetting av et administrasjonsstyre i stor grad bør gjenspeile behovet for kompetanse som på en god måte kan ivareta forsikringstakernes interesser. Forbrukerrådet mente også at det er nødvendig med tiltak som kan bidra til å revitalisere pensjonsmarkedet for fripoliser og ser et behov for å utrede etablering av alternative pensjonsspareordninger.

Pensjonistforbundet ga uttrykk for at det bør utredes mulighet for å opprette et sikringsfond for livsforsikringsforetak. I denne forbindelse kan det opplyses at finansminister Siv Jensen på spørsmål i Stortinget 11. november 2016 fra stortingsrepresentant Lise Christoffersen, i sitt svar viste til at Banklovkommissjonen i sin siste utredning, NOU 2016: 23 Innskuddsgaranti og krisehåndtering i banksektoren, blant annet har foreslått nye lovregler som skal gjennomføre EUs nye innskuddsgarantidirektiv og at «Banklovkommissjonen vil i sin neste utredning vurdere regler om krisehåndtering i forsikrings- og pensjonssektoren.» Det vises til vurderingene nedenfor i avsnitt 5.2.3 punkt 2).

3.4 EUs arbeid med ny kriselovgivning på forsikringsområdet

3.4.1 Innledning

Som det fremgår av NOU 2016: 23 avsnitt 2.4.2, har EU hittil ikke fastsatt særlige regler for krisehåndtering av foretak på forsikrings- og pensjonsområdet, se også avsnitt 2.2.2 foran. Konkursforordningen (EF) nr. 1346/2000 omfatter ikke insolvensbehandling av forsikringsforetak, banker og finansinstitusjoner. I forsikringsdirektivet (2009/138/EF (Solvens II)) formålsparagraf 3 uttales det at «it is in the interests of the proper functioning of the internal market that coordinated rules be established relating to the supervision of insurance groups and, with a view to the protection of creditors, to the reorganization and winding-up proceedings in respect of insurance undertakings». Direktivet er senest endret ved direktiv 2014/51/EU (Omnibus II-direktivet).

EUs arbeid med et krisehåndteringsdirektiv for forsikringsforetak er likevel ennå ikke kommet i gang. Dette var ikke nevnt som et prioriteringsområde for de landene med presidentskapet i Rådet i 2016. Fra 1. januar til 30. juni 2017 er det Malta som har presidentskapet i Rådet, men heller ikke de har nevnt krisehåndtering av forsikringsforetak i sitt program. EU-kommisjonen har ikke nevnt temaet i sitt Commission Work Program 2017 av 25. oktober 2016 (COM(2016) 710 Final) og heller ikke Rådet har nevnt dette i ECOFINs oversikt av 27. januar 2017. Det er likevel en del som tyder på at EU i løpet av de nærmeste 5 til 10 år vil sette i gang arbeid med et direktiv om krisehåndtering av forsikrings- og pensjonsforetak som vil ha svært mye til felles med krisehåndteringsdirektivet, se NOU 2016: 23 avsnitt 2.4.2 og avsnitt 3.4.2 nedenfor.

3.4.2 Anbefalinger fra Financial Stability Board (FSB)

I oppdatert rapport av 15. oktober 2014 «The Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions» gjør Financial Stability Board (FSB)² en vurdering av hvilke nøkkelementer som trengs for å sikre et effektivt krisehåndteringsregelverk på finansområdet. Poenget er å gi myndighetene muligheter til å løse økono-

² Financial Stability Board (FSB) er en internasjonal institusjon som overvåker og gir råd vedrørende finansiell stabilitet i hele verden til finanspolitikere og andre. FSB ble etablert i 2009 av G-20 som en etterfølger til Financial Stability Forum.

miske problemer i finansinstitusjoner uten å eksponere offentlige midler for tap gjennom økonomisk støtte, samtidig som det kan sikres kontinuitet i samfunnsøkonomiske vitale funksjoner. EUs krisehåndteringsdirektiv for banker og andre kredittinstitusjoner (2014/59/EU) er i meget stor grad utformet i samsvar med anbefalingene i rapporten fra FSB. Rapporten setter også krisehåndtering av forsikringsforetak på agendaen, fordi den inneholder stort sett tilsvarende anbefalinger når det gjelder prinsippene for krisehåndtering av forsikrings- og pensjonsforetak, jf. særlig retningslinjene i rapportens Appendix II vedlegg 2 «Resolution of Insurers». Mye tyder således på at et fremtidig EU-regelverk om krisehåndtering av forsikrings- og pensjonsforetak vil bli utformet stort sett etter samme opplegg og prinsipper som krisehåndteringsdirektivet, men med visse tilpasninger til særlige anbefalinger i Appendix II vedlegg 2 i FSBs rapport. Det vil imidlertid neppe være noen helt enkel oppgave å utforme et omforent EU-regelverk på dette området. Siden arbeidet heller ikke er påbegynt må det nok ventes at det vil ta noe nær 8 til 10 år før et slikt prosjekt kan ventes sluttført fra EUs side.

I de sektorspesifikke retningslinjene i Appendix II vedlegg II «Resolution of Insurers» uttaler FSB blant annet at også for forsikringsforetak er det viktig å kunne gjennomføre en krisehåndtering uten alvorlige systemiske avbrudd eller tap for det offentlige, og samtidig slik at vitale økonomiske funksjoner ivaretas gjennom mekanismer som lar eiere og usikrede kreditorer bære tap i samsvar med kreditorprioritetsrekkefølgen i en insolvensbehandling. Den klart største post i forsikrings- og pensjonsforetakenes balanser består imidlertid av forsikringsforpliktelser, og ikke av krav fra usikrede kreditorer som kan nedskrives. FSB legger til grunn at et regelverk bør sørge for at interessene til fordringshavere, sikrede og andre rettighetshavere også vil bli beskyttet. Dette betyr imidlertid neppe at forsikringstakere skal ha full beskyttelse mot tap og nedskrivning av forsikringskrav under alle omstendigheter ut over det tap som eventuelt dekkes av en garantiordning.

På grunnlag av rapporten har FSB i samarbeid med blant annet International Association of Insurance Supervisors (IAIS), utarbeidet et høringsdokument om «Developing Effective Resolution Strategies and Plans for Systemically Important Insurers» av 3. november 2015 som ble sendt på høring. I en høringsuttalelse av 4. januar 2016 stiller interesseorganisasjonen for forsikringsforetak,

«Insurance Europe» seg positiv til en del av forslagene fra FSB.

3.4.3 Uttalelser og høringsnotat fra EIOPA

3.4.3.1 Uttalelser fra styreleder i EIOPA

Den europeiske tilsynsmyndigheten for forsikring og tjenestepensjon («The European Insurance and Occupational Pensions Authority» – EIOPA) sitt arbeid på dette området befinner seg helt i en startfase. Styreleder i EIOPA, Gabriel Bernardino uttalte på EIOPAs årskonferanse 18. oktober 2016 blant annet følgende:

«At present, there is no harmonized recovery and resolution approach for insurers in the European Union. The national frameworks in place show substantial differences and often do not capture relevant elements which the Financial Stability Board (FSB) considers to be necessary for an effective resolution regime. In the absence of a European Union regime, the emergence of national specific solutions will increase fragmentation in the internal market and create additional difficulties when dealing with cross-border cases.

EIOPA already started working in this area and will publish a discussion paper before the end of the year³, covering an overview of the national regimes currently in place, discussing the rationale for harmonisation and putting forward first ideas on the building blocks of a minimum harmonized recovery and resolution framework for insurers in the European Union. While we should learn from the banking experience on the Banking Recovery and Resolution Directive (BRRD), we believe that a «copy-paste approach» is not an appropriate one. The insurance regime should build on the already existent mechanisms and develop tools and powers appropriate to the insurance specific features.»

3.4.3.2 EIOPAs høringsnotat av 2. desember 2016

Innledning

Det høringsnotatet som Bernardino nevner i refererte uttalelse ovenfor, ble publisert av EIOPA 2. desember 2016. Notatet gjelder mulig harmonisering av rammeregler for gjenoppretting og krisehåndtering av forsikringsforetak. Notatet inne-

³ Se avsnitt 3.4.3.2.

holder ikke noen formelle forslag fra EIOPA, men danner grunnlag for innhenting av ytterligere opplysninger og synspunkter som basis for å utarbeide senere forslag til EU-rettslig regulering av temaet. Svarfrist på høringsnotatet var satt til 29. februar 2017.

Notatet er utarbeidet på grunnlag av en undersøkelse av eksisterende nasjonal lovgivning på området gjennomført av EIOPA i første halvår 2016. Undersøkelsen ble besvart av nasjonale tilsynsmyndigheter, blant annet Finanstilsynet. Resultatet av undersøkelsen viser blant annet at de ulike nasjonale lovgivningene har store forskjeller og at få lands lovgivning inneholder beredskapstiltak i form av tiltaksplaner, herunder vurdering av muligheter for bruk av ulike krisehåndteringstiltak. Når det gjelder tidligtiltak peker EIOPA på at det er en del tiltak som er tilgjengelig i de fleste land, mens andre mer inngripende tidligtiltak, som for eksempel pålegg om salg og overdragelse av virksomhet, kun er tilgjengelige og regulert i noen få land. I de fleste land er det departementet på finansområdet eller tilsynsmyndigheten som er krisehåndteringsmyndighet. Det er få land som har oppnevnt en egen krisehåndteringsmyndighet. Viktigste mål med de nasjonale reglene på området er beskyttelse av forsikringskundene, deretter sikring av finansiell stabilitet. Et annet fellestrekk er at eksisterende nasjonal lovgivning i liten grad fastsetter klare vilkår for når de ulike tiltak kommer til anvendelse og at mange av tiltakene som er nevnt av FSB i dets «Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions», se avsnitt 3.4.2 ovenfor, ikke er tilgjengelige, med unntak av tilbaketrekkning av konsesjon som følge av brudd på Solvens II-kravene. I forhold til rettsvernstiltak i lovgivningene, inneholder en tredel av dem «no creditor worse off»-prinsipper. Flere land har opplyst at de jobber med eller vil sette i kraft endret lovgivning på området innen relativt kort tid, og EIOPA ser at en utbygging av nasjonal lovgivning kan medføre ytterligere fragmentering.

EIOPA opplyser at garantiordninger ligger utenfor området for deres arbeid. Dette som følge av at undersøkelsen deres viser at variasjonen i eksistensen, innhold og oppbygging i slike ordninger er store mellom landene. Dette temaet bør behandles for seg og vurderes nærmere på et senere tidspunkt.

Hovedprinsipper i notatet

EIOPA har konkludert med at en harmonisering av krisehåndteringsregelverk for forsikringsfore-

tak bare bør bygge på prinsippet om *minimumsharmonisering*. Et regelverk bør tillate nasjonale tilleggstiltak så lenge de kan tilpasses prinsippene og formålene i EU-regelverket. For å forhindre for store administrative byrder på foretakene og nasjonale myndigheter må regelverket fremstå som forholdsmessig. Eksisterende fragmentariske nasjonale regler kan medføre hindringer for gjenoppretting av forsikringsforetak ved grenseoverskridende virksomhet. En minimumsharmonisering kan bidra til å forhindre fragmentarisering og lette grenseoverskridende virksomhet, selv om det ikke på samme måte som for bank er dokumentert at en vanlig konkursbehandling ikke vil passe for forsikring. Det vil også lette og følge opp det samarbeidet som Solvens II pålegger mellom nasjonale tilsynsmyndigheter ved grenseoverskridende virksomhet. Minimumsharmonisering vil videre sikre at de nasjonale regler tilfredsstiller de sentrale prinsipper som FSB har trukket frem i sitt arbeid for lovgivning på dette området. Ut over å mene at det bør være en minimumsharmonisering, har ikke EIOPA foreløpig noen oppfatning i hvilken form et slikt EU-regelverk bør gis.

EIOPA legger til grunn at et regelverk må dekke alle forsikringsforetak, herunder filialer etablert i EU av foretak i tredjeland. Små foretak som er unntatt fra Solvens II-regelverket kan også bli utelatt fra dekningsområdet for et krisehåndteringsregelverk. Det legges til grunn at her må nasjonale myndigheter ha rom for å bestemme noe annet. Det bør for øvrig anvendes et forholdsmessighetsprinsipp både ved utarbeidelse og anvendelse av regelverket og ved myndigheters bruk av de ulike tiltak.

Etter EIOPAs vurdering bør følgende elementer være grunnleggende prinsipper («building blocks») i et minimumsharmoniserende regelverk på området:

- *Beredskapstiltak*: I tillegg til beredskapsplaner utarbeidet av det enkelte foretak, mener EIOPA at tilsynsmyndighetene bør vurdere de løsninger som ligger i planene og eventuelt kreve endringer om de mener at planene ikke er gjennomførbare eller tilstrekkelige. Regelverket bør også inneholde krav om at krisehåndteringsmyndighetene skal ha krisetiltaksplaner for hvert enkelt foretak og forsikringsgruppe. Planene kan utgå som følge av regler om forholdsmessighet og forenklete krav.
- *Tidligtiltak*: Tidligtiltak kan vurderes som videre utvikling og supplering av Solvens II-regelverket for å gi tilsynsmyndighetene mulighet til å reagere før det foreligger brudd på solvenskravene. Dette forutsetter utvikling

av vilkår for å iverksette tiltak og en liste for hvilke tiltak som er aktuelle. EIOPA anbefaler at man unngår harde kvantitative vilkår i en slik sammenheng og at man i stedet fokuserer på kvalitative vilkår og gir tilsynsmyndighetene rom for forvaltningsskjønn. Også valg av tiltak bør bero på forvaltningsskjønn og utøvelse av et forholdsmessighetsprinsipp.

- *Krisehåndtering:* EIOPA legger til grunn at myndighetene bør ha til rådighet et bredt spekter av tiltak dersom det ikke lenger er mulig eller sannsynlig at foretaket er levedyktig. I dette ligger at det må utpekes en kompetent myndighet, samt at det må fastsettes formål med krisehåndtering, vilkår for krisehåndtering, krisehåndteringstiltak og rettsvernskrav. Nasjonale myndigheter bør kunne utpeke krisehåndteringsmyndigheten så lenge denne er sikret operasjonell uavhengighet. I notatet nevnes tilbaketrekking av konsesjon, overdragelse av porteføljer, opprettelse av broforetak, nedskrivning av ansvarlig kapital og forsikringsforpliktelse, foreløpig stans av utbetalinger, moratorium og opphør av rettigheter knyttet til derivater og låneforpliktelse som mulige krisetiltak som kan iverksettes. Det er understreket at listen ikke må oppfattes som uttømmende.
- *Samarbeid og koordinering:* EIOPA legger til grunn at et regelverk må lette og styrke samarbeidet og koordineringen, herunder utveksling av informasjon, mellom myndigheter innenfor EU-områder og i tredjestater.

Mulig videre behandling

EIOPA vil på grunnlag av høringssvarene vurdere sine foreløpige standpunkter og utvikle disse nærmere. Dette kan resultere i et formelt forslag til EU-myndighetene. I tillegg vil en mulig harmonisering av garantiordninger kunne bli vurdert dersom arbeidet viser seg å henge nært sammen med gjenopprettingstiltakene som foreslås.

3.5 Behovet for en ny lovgivning på området

Gjennomgangen ovenfor i avsnittene 3.1 og 3.2 viser at en anvendelse av gjeldende regelverk på forsikrings- og pensjonsforetak reiser en rekke spørsmål som gjeldende regelverket ikke gir noe klart svar på. Disse problemene var frem til februar 2017 ikke kommet på spissen som følge av at forsikringsforetak ikke hadde vært satt

under offentlig administrasjon i perioden fra 1. januar 1997 da banksikringsloven ble satt i kraft og gjort gjeldende for forsikringsforetak og frem til offentlig administrasjon ble åpnet i livsforsikringsforetaket Silver Pensjonsforsikring AS 17. februar 2017. Før dette var det blitt åpnet offentlig administrasjon i enkelte skadeforsikringsforetak (Star Forsikring AS og Strand Kredittforsikring AS i 1993) og et morsselskap i forsikringskonsern (UNI Storebrand AS i 1992 og Star Holding i 1993). Gjennomgangen ovenfor og de problemstillinger som foreløpig har vist seg etter vedtaket om offentlig administrasjon i Silver Pensjonsforsikring AS, viser at det foreligger et markert behov for en modernisering, utbygging og utforming av et eget og langt på vei nytt regelverk om soliditetsvikt og offentlig administrasjon av forsikrings- og pensjonsforetak. Dette behovet kan sammenfatningsvis beskrives i følgende hovedpunkter:

For det første, det regelverk som gjeldende regler i finansforetaksloven kapittel 21 fastsetter om soliditetssvikt og offentlig administrasjon, ble utformet i 1996 ut fra erfaringene fra bankkrisen i på 1980- og 1990-tallet, og det består i hovedsak av bestemmelser som er felles for banker og forsikringsforetak. Etter sin ordlyd adresserer mange av bestemmelsene spørsmål og situasjoner som er typiske for banker. Spørsmålet om regelverket i sine nærmere detaljer også passet for forsikringsforetak ble ikke analysert nærmere før ikrafttredelsen av banksikringsloven. De særlige reglene om forsikring som er inntatt i finansforetaksloven kapittel 21 avsnitt III viderefører lovgivning som er eldre enn forsikringsvirksomhetsloven av 1988. Disse bestemmelsene fremstår i dag som dårlig tilpasset dagens forsikringsvirksomhet.

Gjeldende regelverk tar generelt ikke hensyn til at reglens virkemåte vil påvirkes av vesentlige forskjeller mellom bankenes og forsikrings- og pensjonsforetakenes virksomhet, finansielle tjenester, kundeforhold, balansesammensetning, foretakenes forpliktelser og kreditorsammensetning. En banks kundeinnskudd er normalt pengeforpliktelser med begrenset varighet og omfatter foruten kundeinnskudd også et betydelig volum av innlån fra finansielle kreditorer og andre engasjementer. Et forsikrings- og pensjonsforetaks forpliktelser består derimot i all hovedsak av kundefordringer som tilkommer forsikringstakere og forsikrede, og som varierer ganske mye etter innhold og varighet. Særlig på livsforsikringsområdet dreier det seg om meget langsiktige forpliktelser knyttet blant annet til løpende kollektive kon-

traktsforhold med et innhold som er forskjellig i opptjenings- og utbetalingsperioden.

Disse forholdene medfører at soliditets- og forsikringsordningene på forsikrings- og pensjonsområdet må bli andre enn i banksektoren. Videre vil selve vurderingen av om det foreligger soliditets- og solvenssvikt som gir grunnlag for krisehåndtering av forsikrings- og pensjonsforetak, og av hvilke krisetiltak som trengs, også måtte bli til dels en annen enn innenfor banksektoren. For eksempel er det behov for regler om hvordan langsiktige forsikrings- og pensjonsforpliktelser som utspringer av løpende forsikringskontrakter, skal håndteres i tilfelle av offentlig administrasjon og deretter sikres etter at forsikringskravene er nedsatt og krisehåndteringen gjennomført. I sum betyr dette at det på forsikrings- og pensjonsområdet vil oppstå en god del spørsmål som ikke adresseres i, eller lett lar seg besvare ut fra, gjeldende bestemmelser om soliditetssvikt og offentlig administrasjon i finansforetaksloven kapittel 21.

For det annet, uavhengig av disse forholdene har utviklingen på forsikrings- og pensjonsområdet i løpet av de siste 10 til 15 årene medført at det nå foreligger behov for en grundig gjennomgang og modernisering av lovgivningen om soliditetssvikt og offentlig administrasjon på forsikrings- og pensjonsområdet. I løpet av denne perioden er det også gjennomført en omfattende revisjon og utbygging av forsikrings- og pensjonslovgivningen, herunder plikten for bedrifter til å ha tjenestepensjonsordning for sine ansatte i samsvar med lov om obligatorisk tjenestepensjon. Dette og den store samfunnsmessige betydning pensjonsordningene etter hvert er blitt tillagt, har samlet ført

til at også forsikrings- og pensjonsforetakene nå utgjør en langt større og bredere del av norsk finansnæring enn tidligere. Samtidig har dette og andre forhold ført til vesentlige strukturelle endringer i forsikringsnæringen og forsikrings- og pensjonsvirksomheten. På livsforsikringsområdet er en meget stor del av virksomheten nå knyttet til skattegunstige og langsiktige kollektive pensjonsordninger. Området for og tidsperspektivet i skadeforsikring er også vesentlig utvidet og endret, blant annet som følge av et betydelig innslag av såkalte «lang-halede forretninger» på mange virksomhetsområder. En håndtering av soliditetssvikt- og insolvenssvikt i et forsikrings- og pensjonsforetak vil derfor i dag være av stor betydning ikke bare for forsikringsnæringen selv, men også for store grupper av privat- og næringslivskunder og dermed også for samfunnsøkonomiske forhold.

For det tredje er det mye som tyder på at også EU i løpet av det nærmeste tiåret vil utarbeide et nytt regelverk for krisehåndtering av forsikrings- og pensjonsforetak, se ovenfor i avsnitt 3.4. I så fall må det ventes at opplegget og prinsippene for nye EU-lovgivning stort sett vil følge hovedlinjene i krisehåndteringsdirektivet. Dette tilsier at en ved utformingen av et utkast til ny norsk lovgivning på området i tilfelle legger vesentlig vekt på hovedlinjene i en fremtidig EU-lovgivning slik disse nå avtegner seg, jf. fremstillingen i avsnitt 3.4 ovenfor. Det vil sannsynligvis også bli sett hen til at enkelte tema allerede er regulert ved bestemmelser i Solvens II-regelverket, se avsnitt 3.1.3 ovenfor.

Kapittel 4

Håndtering av soliditets- og solvenssvikt i forsikringssektoren

4.1 Innledning

Fremstillingen ovenfor i avsnittene 3.1 og 3.2 viser et klart behov for en grundig gjennomgang av reglene i finansforetaksloven kapittel 21 avsnittene II og III om offentlig administrasjon av forsikrings- og pensjonsforetak. Ved offentlig administrasjon oppstår det en god del spørsmål som ikke adresseres i eller lar seg besvare ut fra gjeldende regler, selv med de endringer som Finansdepartementet har foreslått i finansforetaksloven §§ 21-19 og 21-20, jf. avsnitt 3.3 foran.

En gjennomgang av regelverket bør også dekke behovet for tilpasninger i bestemmelsene om tidligtiltak ved soliditetssvikt i finansforetaksloven kapittel 21 avsnitt I. Selv om et regelverk om soliditets- og solvenssvikt naturlig nok vil ha fokus på tiltak og vurderinger etter at svikt har oppstått, viser EUs arbeid med krisehåndteringsdirektivet og Banklovkommisjonens arbeid i NOU 2016: 23 at forebyggende tiltak vil ha en viktig plass i et slikt regelverk. Dette har blant annet gitt seg utslag i krav til beredskapsplan og krisetilaksplan for det enkelte foretak i lovutkastet §§ 20-6 til 20-10 i NOU 2016: 23. EIOPA legger i sitt høringsnotat av 2. desember 2016 til grunn at foretak og nasjonale myndigheter også bør kartlegge og vurdere mulige situasjoner som kan medføre finansiell stress eller vanskeligheter, se avsnitt 3.4.3.2 foran. Dette omfatter planer om gjenoppbyggings- og krisetilaksplaner og vurdering av gjennomførbarheten av de foreslåtte tiltak. Slike beredskapstiltak er tatt inn i lovutkastet og vurdert nærmere i avsnitt 4.4 nedenfor. Det vises også til merknadene i avsnitt 7.3 nedenfor.

Banklovkommisjonen har i den sammenheng lagt vekt på at slike beredskapstiltak – for å være effektive – må baseres på en riktig vurdering av den forsikringsrisiko som foretaket har påtatt seg til enhver tid. Så lenge det ikke foreligger EU-rettslige krav til nasjonal lovgivning på dette området, kan det på et mer fritt grunnlag vurderes omfang av plankrav og hvilke ressurser som skal

brukes til å etablere og kontrollere slike planer sett i forhold til den effekt de antas å gi.

4.2 Ulikheter i krisehåndtering av bank og forsikring

De grunnleggende hensyn ved utformingen av et regelverk om offentlig administrasjon og krisehåndtering av bank og forsikrings- og pensjonsforetak, er langt på vei de samme. Under en insolvensbehandling ved offentlig administrasjon vil man i første omgang kunne ha hovedfokus på om, og i hvilken utstrekning, foretakets virksomhet kan og bør bli videreført for derved så vidt mulig å ivareta interessene til foretakets kunder og andre samfunnsøkonomiske interesser. Dette til forskjell fra vanlig konkurs som har hovedfokus på å få til en ordnet avvikling av virksomheten med engangsoppgjør til kreditorerne. Dersom man går nærmere inn på virkningene for kunder, kreditorer og samfunnet for øvrig av offentlig administrasjon av henholdsvis en bank og et forsikrings- eller pensjonsforetak, vil man imidlertid se at hensyn som gjør seg gjeldende ved, og utslagene av, offentlig administrasjon av en bank og et forsikrings- eller pensjonsforetak vil være forskjellige på viktige punkter.

For det første vil tidsaspektet i bank og forsikring være forskjellig. I banksektoren vil det være helt sentralt ved krisehåndteringen at hensynet til bankenes samfunnsmessige viktige betalings- og kredittfunksjoner og kundenes behov for tilgang til sine innskudd blir ivaretatt på en god måte. Uten en rask og effektiv krisehåndtering vil skadevirkningene for kundene og samfunnet som sådan kunne bli vesentlige, og dette skaper et betydelig tidspress ved krisehåndtering av en bank.

Ved offentlig administrasjon av et forsikrings- eller pensjonsforetak vil ikke tidspresset være det samme. Med unntak av utbetaling av løpende pensjoner og et begrenset omfang av alminnelig gjeld vil det ikke være snakk om stansing av løpende

betalingsstrømmer. Hoveddelen av forvaltningskapitalen og gjelden i disse foretakene vil være knyttet til fremtidige forpliktelser og ikke forfalte krav. Dette gir et større tidsmessig rom for vurdering av løsninger som kan sikre videre virksomhet i foretaket eller ved overdragelse av porteføljer og virksomhet til annet foretak. Tilsvarende, dersom man ikke får til en videreføring eller overdragelse av virksomheten og det dermed må foretas en avvikling av foretaket, vil en forsvarlig avvikling av et forsikrings- eller pensjonsforetak normalt bli en mer komplisert og tidkrevende operasjon enn avvikling av en bank. Fremtidige utbetalingsforpliktelser og risiko for ukjente forpliktelser vil medføre at endelig avvikling først kan foretas når forpliktelsene er verdiberegnet og gjort opp eller risikoen er opphørt.

For det andre, stans i virksomheten som følge av offentlig administrasjon vil berøre ulike grupper i en bank og i et forsikrings- eller pensjonsforetak. I en bank vil ulike grupper forretningskreditorer måtte dekke tap som overstiger eierens kapital og foretakets ansvarlige kapital for øvrig. Andre vanlige bankkunder vil stort sett være vernet ved at slike kreditorer må bære tap før alminnelige innskudd eller som følge av den garantiordning som gjelder for bankinnskudd. I forsikrings- og pensjonsforetak derimot vil tap som overstiger foretakets egenkapital og øvrig ansvarlig kapital, ramme forsikringskundene, se nedenfor. Dessuten vil offentlig administrasjon av forsikring- eller pensjonsforetak normalt medføre begrensninger i forsikringsdekningen eller bortfall av løpende kontrakter.

En følge av virksomhetsbegrensningsreglene for forsikrings- og pensjonsforetak i finansforetaksloven § 13-1, er at slike foretak som regel vil ha lite annen gjeld enn forsikringsforpliktelser. Det vil dermed være få andre kreditorer som kan bære tap før forsikringsforpliktelsene. Innenfor livsforsikring er det heller ingen garantiordning som kan gå inn å sikre dekning av kunders krav mot foretaket. I skadeforsikring har man Garantiordningen for skadeforsikring, men denne dekker ikke alle krav fullt ut. Dette gjør at risikoen for tap for de alminnelige forsikrings- og pensjonskunder er langt større dersom et forsikrings- eller pensjonsforetak settes under offentlig administrasjon enn risikoen for tap for alminnelige bankkunder ved administrasjon i en bank. Krav som følger av forsikrings- og pensjonsavtaler er riktignok sikret ved en fortrinnsrett til dekning før andre kreditorer, men vi kan ikke uten videre gå ut fra at omfanget av administrasjonsboets midler alltid vil være

tilstrekkelige til å gi full dekning til fortrinnsberettede krav.

Disse forhold medfører at betydningen av så vel tidligtiltak som tiltak under krisehåndtering som kan sikre videre virksomhet ved soliditets- eller solvenssvikt i foretaket, vil være større på forsikrings- og pensjonsområdet enn i forhold til banker og kredittforetak. Nedenfor i avsnitt 4.3.1 er det gått særlig inn på tidligtiltakenes rolle i forsikring som følge av at en offentlig administrasjon uunngåelig vil måtte få meget alvorlige virkninger for forsikringskundene, særlig for kollektive og individuelle pensjonsforsikringer.

Tilnæringsmåten ved utformingen av et regelverk om tidligtiltak og offentlig administrasjon for forsikrings- og pensjonsforetak vil følgelig måtte tilpasses forskjellene når det gjelder virkningene av offentlig administrasjon for foretak i henholdsvis bank- og forsikringssektoren. I gjeldende regelverk i finansforetaksloven kapittel 21 som i hovedsak er felles for banker og forsikringsforetak, er det imidlertid kun tatt hensyn til dette ved enkelte særregler for forsikrings- og pensjonsforetak. For banker og kredittforetak, samt morselskap i finansielle konsern, vil dette regelverket nå bli avløst ved ny samlet lovgivning tilpasset de krav til nasjonal lovgivning som følger av EUs direktiv om myndighetsstyrt krisehåndtering av slike foretak (direktiv 2014/59/EU). Krisehåndteringsdirektivet gjelder imidlertid ikke for forsikrings- og pensjonsforetak, og adresserer heller ikke viktige spørsmål som vil oppstå ved en krisehåndtering av slike foretak. Det foreligger således fortsatt behov for en samlet gjennomgang og vurdering av behovet for et nytt samlet regelverk om tidligtiltak og krisehåndtering av forsikrings- og pensjonsforetak som prinsipielt er utformet som frittstående i forhold til det nye lovverket for foretak innenfor banksektoren og de særlige hensyn som dette lovverket skal ivareta. Dette er imidlertid ikke til hinder for at en ved utformingen av ny lovgivning for forsikrings- og pensjonssektoren, lovteknisk og på andre måter, også søker veiledning i det nye lovverket for banksektoren, jf. avsnittene 2.2.2 og 3.5 foran.

En samlet gjennomgang og vurdering av lovgivningsbehovet når det gjelder tidligtiltak og myndighetsstyrt krisehåndtering av forsikrings- og pensjonsforetak må ta utgangspunkt i en analyse og vurdering av de særlige forhold som knytter seg til forsikrings- og pensjonsvirksomhet, og hvilken betydning slike særtrekk vil ha i denne sammenheng, se nedenfor i avsnitt 4.3. Særtrekkenene vil kunne være til dels avvikende avhengig blant annet av om det dreier seg om livs- eller ska-

deforsikringsvirksomhet, og et regelverk vil måtte tilpasses dette. Videre er det behov for en vurdering av hvilke alternative tiltak som kan tenkes brukt for å bringe en forsikringsvirksomhet på rett kjøll igjen dersom et foretak kommer i økonomiske problemer, og for en vurdering av mulig effektivitet av ulike tidligtiltak og hvilke av disse tiltakene man ønsker å ta inn i et lovverk. En slik gjennomgang er gjort nedenfor i avsnitt 4.4. En vurdering av hvilke tiltak under krisehåndtering som vil være aktuelle og nødvendige for et forsikrings- eller pensjonsforetak, er inntatt i avsnitt 4.5 nedenfor. Det er i den sammenheng særlig lagt vekt på videreføring av forsikrings- og pensjonsvirksomhet og sikring og fordeling av gjenværende verdier mellom kundene på en rettferdig og forutberegnelig måte.

Dersom man skal lykkes i å løse økonomiske vanskeligheter på et tidlig tidspunkt vil det også i forhold til forsikrings- og pensjonsforetak være helt sentralt at det foreligger oversikt over foretakets økonomiske situasjon basert på nøkterne og objektive vurderinger. Som følge av særlige egenskaper ved ulike typer av forsikrings- og pensjonsrettigheter vil dette by på særlige utfordringer. I tillegg til regler om de konkrete tiltak på tidligtiltaksnivå eller krisehåndteringsnivå, er det derfor behov for å adressere vurderings- og verdsettelsesproblemer som en del av et nytt regelverk, se nedenfor i avsnittene 4.4.3.5 og 4.5.4.4.

4.3 Utgangspunkter for forsikring

4.3.1 Tidligtiltakenes rolle

Som nevnt foran i avsnitt 4.2 vil fordringsstrukturen i forsikrings- og pensjonsforetak i stor grad være dominert av forsikringsforpliktelsene som følge av virksomhetsbegrensingsreglene i finansforetaksloven §§ 13-1 og 13-2. Andre forpliktelser vil både i antall og størrelse spille en underordnet rolle. Dette medfører at dersom foretakets midler ikke er tilstrekkelige til å dekke forsikringsforpliktelsene ved en insolvensbehandling i form av en offentlig administrasjon, vil det være forsikringsforpliktelsene som må bære konsekvensene av dette gjennom nedskrivning av fordringenes nåverdi. På forsikringsområdet er det ikke etablert fondsbaserte garantiordninger som vil kunne gå inn å garantere at visse typer krav får full dekning, se nedenfor i avsnitt 4.3.4. En løsning før krisehåndtering ved offentlig administrasjon vil derfor være viktig for forsikrings- og pensjonsforetak dersom forsikringskravene skal kunne gis full dekning.

I tillegg har forsikringsforpliktelser egenskaper som gjør at det er en betydelig risiko for at en gjennomføring av en insolvensbehandling ved en offentlig administrasjon kan strekke seg ut i tid. Eksempel på dette er administrasjonen av Star Forsikring AS som tok 16 år å gjennomføre. Disse egenskapene er *for det første* at utbetalingsansvar er knyttet til inntreden av et forsikringstilfelle. Selv om dette forsikringstilfellet inntreffer innenfor forsikringstiden kan følgene av forsikringstilfellet for en del typer forsikringer vise seg først etter lang tid og dermed få vesentlig betydning for omfanget av forsikringsansvaret. Det vil si at det kan gå lang tid fra en erstatningsutløsende hendelse til sykdommen eller skaden som følge av denne viser seg. En offentlig administrasjon vil ikke kunne avsluttes før det ikke lenger foreligger risiko for at det kan oppdages skade eller sykdom som er grunnlag for utbetalingsansvar for forsikringsforetaket, med mindre man får andre forsikringsforetak til å overta dette ansvaret.

For det andre, dersom det dreier seg om et livsforsikrings- eller pensjonsforetak, vil ikke forpliktelser i form av krav på fremtidig utbetaling av pensjon, kunne bringes til opphør gjennom en engangsutbetaling av et kapitalbeløp. Dette er pensjonsrettigheter som skal utbetales ved inntreden av en bestemt alder eller ved inntrådte uførhet eller lignende. Utbetalingene skal videre i stor grad skje løpende som en tidsbestemt eller livsvarig ytelse. Slike løpende og fremtidige utbetalinger kan ikke gjøres om til et kontantbeløp som kan utbetales som en engangssum. Dette innebærer at man ved en krisehåndtering må sikre de fremtidige forpliktelsene enten ved videreføring av foretaket eller i andre rettssubjekter som kan forestå forvaltning av rettighetene og administrere den fremtidige utbetaling. En krisehåndtering må derfor ofte føre til at nåverdien av forsikringsforpliktelsene blir sikret gjennom overdragelse til ett eller flere andre forsikrings- eller pensjonsforetak, eller gjennom opprettelse av et foretak i form av et forvaltningsforetak eller broforetak eller lignende som kan sikre rettighetene frem til de er ferdig utbetalt eller de flyttes til annet forsikrings- eller pensjonsforetak. En opprettelse av nytt foretak for å sikre rettighetene vil – om man ikke klarer å skaffe ansvarlig kapital fra andre ressurser – medføre at forsikringsforpliktelsene også må bidra med midler i denne sammenheng gjennom nedskrivning. Det vil av denne grunn derfor være viktig for forsikringsforpliktelsene at man klarer å finne en løsning før offentlig administrasjon må åpnes, herunder for at forsikringsforpliktelsene ikke skal utsettes for den

risiko og uro som muligheten for nedskrivning av kravene innebærer.

Samlet sett gjør disse forholdene at foretaket selv og myndighetene bør ha til disposisjon et bredt spekter av tiltak som kan tas i bruk i en tidlig fase og gjøre det mulig å avhjelpe ulike typer svekkelser av soliditet og økonomi av mer alvorlig karakter i et forsikrings- eller pensjonsforetak, jf. lovutkastet §§ 21-11 til 21-17. Dette er verktøy og tiltak med det formål at virksomheten kan drives videre i det aktuelle foretaket eller et annet eksisterende foretak og at man ikke skal trenge å gjennomføre en myndighetsstyrt krisehåndtering av foretaket. Det bør legges vekt på at foretaket selv og dets styrende organer blir trukket aktivt med i arbeidet med utformingen av egnede tiltak. Det konkrete valg av hvilke tiltak som skal iverksettes i det enkelte tilfelle må bero på foretakets eget skjønn eller tilsynsmyndighetenes forvaltningsskjønn ut fra hvor alvorlig situasjonen i foretaket er, mulighet for innhenting av kapital, virksomhetens art osv. Forvaltningsskjønnet må selvfølgelig baseres på at det er en viss forholdsmessighet mellom når et tiltak kan iverksettes med hensyn til situasjonens alvorlighet og de virkninger tiltaket vil ha for eiere, kapitalinnskytere og andre, se lovutkastet § 21-4 første ledd.

Det sentrale for et regelverk om tidligtiltak for forsikrings- og pensjonsforetak er etter *Banklovkommisjonens* vurdering, at det åpner for tidligtiltak som kan brukes på og tilpasses ulike typer forsikrings- og pensjonsforetak og ulike problemer og situasjoner. Dette innebærer at det ikke kan fastsettes i regelverket noen bestemt rekkefølge for de tiltak som kan iverksettes. Det kan heller ikke kreves at alle tidligtiltak skal være utprøvd før en eventuell krisehåndtering iverksettes. Dette vil helt og holdent bero på hvor akutt situasjonen har oppstått og hvor alvorlig den er. EIOPA har i sitt høringsnotat av 2. desember 2016 lagt til grunn at tidligtiltak forutsetter utvikling av vilkår og en liste for aktuelle tidligtiltak, og har anbefalt at man unngår harde kvantitative vilkår knyttet til tidligtiltak og i stedet fokuserer på kvalitative vilkår og gir tilsynsmyndighetene rom for forvaltningsskjønn, se avsnitt 3.4.3.2 foran. Det legges også der til grunn at valg av tiltak bør bero på forvaltningsskjønn og utøvelse av et forholdsmessighetsprinsipp.

I finansforetaksloven kapittel 14 er det ved gjennomføringen av Solvens II-direktivet (2009/138/EF) i norsk rett, fastsatt en del regler som gir Finanstilsynet plikt og adgang til å treffe pålegg om iverksettelse av tiltak i foretak som ikke oppfyller solvenskapitalkravet eller minstekapitalkra-

vet, se finansforetaksloven §§ 14-13 og 14-14 og avsnitt 3.1.3 foran. Dette omfatter blant annet krav om at foretaket skal fremlegge plan for hva som skal gjøres for at foretaket igjen skal oppfylle kapitalkravene. Dersom dette ikke lykkes og foretaket ikke oppfyller minstekapitalkravet, skal Finanstilsynet tilbakekalle foretakets konsesjon. Et regelverk om tidligtiltak i krisesituasjoner vil supplere reglene i finansforetaksloven kapittel 14.

For det første bør reglene om tidligtiltak ha fokus på at det foreligger en vanskelig økonomisk eller soliditetsmessig situasjon uavhengig av hva som er årsaken til dette. EIOPA har i sitt notat lagt vekt på at det bør skje en utvikling og supplering av Solvens II-regelverket ved tidligtiltak som vil gi tilsynsmyndighetene mulighet til å reagere før det foreligger brudd på solvenskravene og før situasjonen utvikler seg til en trussel mot fortsatt drift i foretaket. *Banklovkommisjonen* er enig i denne tilnæringsmåten.

For det annet, reglene i finansforetaksloven kapittel 14 knytter seg først og fremst til situasjoner der det er oppstått manglende oppfyllelse av kapitalkravene eller andre økonomiske problemer. Reglene om tilsynsmessig oppfølging i finansforetaksloven §§ 14-13 og 14-14 er i all hovedsak påleggshjemler knyttet til styrking av solvenskapitalen eller risikostyring og internkontroll knyttet til solvenskapitalsystemet. I finansforetaksloven §§ 14-13 og 14-14 vil den tilsynsmessige oppfølgingen i verste fall ende opp i at konsesjonen trekkes tilbake dersom det ikke lykkes å få oppfylt kapitalkravene, det vil si dersom ulike pålegg om blant annet økning av forsikringstekniske avsetninger, endring av risikoparametere ved beregning av forsikringsrisiko, endring av risikostyring og internkontroll, samt gjenopprettingsplan ikke fører til at foretaket igjen oppfyller kapitalkravene. Etter finansforetaksloven § 14-14 første ledd vil Finanstilsynet kunne gå noe bredere ut med innholdet i sine pålegg ved at det blant annet kan pålegge endringer og begrensninger i foretakets virksomhet og andre nødvendige tiltak dersom solvenskapitalkravet eller minstekapitalkravet ikke er oppfylt eller det foreligger risiko for slik underoppfyllelse. Hele veien har imidlertid disse reglene og påleggshjemlene fokus på oppfyllelse av solvenskravene og ikke på virksomheten i sin helhet. Gjeldende regelverk om tidligtiltak som kommer til anvendelse ved soliditets- og solvenssvikt i forsikringsforetak er gitt et mye bredere nedslagsfelt. Lovutkastets forslag til regler om tidligtiltak bygger på disse reglene. Dette regelverket vil således ikke være knyttet til kapitalkravene spesielt, men vil være

knyttet til foretakenes økonomiske stilling, risikoeksponering og andre forhold som generelt er av betydning som grunnlag for videre virksomhet. Som det fremgår av lovutkastet § 21-14 er imidlertid bestemmelsene der ikke til hinder for at Finanstilsynet også gir pålegg etter finansforetaksloven §§ 14-13 eller 14-14 dersom vilkårene for slike pålegg er oppfylt. Tapsnivået som Solvens II-kravene er kalibrert for, er viktig, men adresserer ikke de situasjonene som reglene om tidligtiltak er ment å håndtere. Dette må sees i sammenheng med de særlige krav til foretakenes solvenskapital under Solvens II-regelverket.

Når økonomiske problemer oppstår er det ikke først og fremst kapitalkravene som vil være problemet. Det er heller selve tilgangen til og tilførselen av ytterligere kapital for å kunne drive virksomheten videre som vil ligge bak problemene. Oppfyllelse av solvenskravene utgjør i en slik sammenheng ingen garanti for at et foretak ikke vil kunne bli nødt til å innstille virksomheten eller vil bli insolvent, men utgjør i større grad terskelverdier for når tilsynsmyndighetene skal innta en mer aktiv rolle i forhold til foretaket. Et bredere nedslagsfelt vil også kunne omfatte forhold der det er sviktende tillit til styre og ledelse i et foretak som i sin tur gir grunnlag for frykt for foretakets soliditet og risiko for ikke å kunne drive virksomheten videre. Mens reglene i finansforetaksloven kapitlene 13 og 14 er tilpasset en situasjon med hva som kan beskrives som alminnelige virksomhetskrav ved ordinær virksomhet i et forsikringsforetak, vil reglene om tidligtiltak først være aktuelle ved en situasjon hvor man ser risiko for at virksomheten ikke vil kunne drives videre selv om solvenskravene er oppfylt. For pensjonsforetak er situasjonen ikke helt den samme fordi finansforetaksloven kapittel 14 ikke gjelder for pensjonsforetak, jf. finansforetaksloven § 14-16.

En annen vesentlig forskjell mellom solvensregelverket i finansforetaksloven og tidligtiltaksregler er at brudd på kapitalkravene i finansforetaksloven kapittel 14 i verste fall kan resultere i tilbaketrekning av konsesjonen. Uten konsesjon vil foretaket måtte innstille og avvikle sin virksomhet. Tidligtiltak har derimot som formål at foretaket skal kunne sikre videre drift av sin virksomhet på forsvarlig grunnlag. Disse reglene kommer dermed inn på et tidligere tidspunkt enn brudd på lovkravene i finansforetaksloven kapitlene 13 og 14.

I tillegg er det en klar forskjell mellom disse regelsettene med hensyn til oppfølging og tilgjengelige verktøy. Den tilsynsmessige oppfølgingen i

finansforetaksloven §§ 14-13 og 14-14 er i all hovedsak basert på at Finanstilsynet kan eller skal treffe pålegg om for eksempel økning av avsetninger eller tilføring av ansvarlig kapital eller at foretaket skal rette opp forholdene dersom solvenskapitalkravet eller minstekapitalkravet ikke er oppfylt. Tidligtiltaksreglene i gjeldende rett har fokus på at sikringen av videre virksomhet på forsvarlig grunnlag skal skje gjennom et samarbeid og samråd mellom foretaket og tilsynsmyndighetene. Lovutkastet i denne utredningen bygger som nevnt videre på disse reglene og i tillegg er det foreslått beredskapstiltak som skal legge grunnlag for et slikt samarbeid mellom foretak og tilsynsmyndighet dersom det skulle bli nødvendig.

Dersom foretakene og myndighetene skal ha en rimelig mulighet til å sikre videre virksomhet i et foretak i tilfelle solvensvansker, og dermed kunne unngå at foretaket kommer i en situasjon der forsikringstakere, sikrede og andre kundegrupper kan bli påført tap, er det *Banklovkommissjonens* oppfatning at påleggshjemlene i solvensreglene i finansforetaksloven §§ 14-13 og 14-14 ikke vil være tilstrekkelige. Det er og vil være et behov både for foretak og myndigheter til å ha et regelverk tilgjengelig for iverksettelse av godt gjennomtenkte tiltak på et tidspunkt da tiltak i seg selv ikke vil skape vesentlige reaksjoner i markedet. Etter *Banklovkommissjonens* vurdering vil et regelverk om tidligtiltak være av særlig betydning og viktighet på forsikrings- og pensjonsområdet uavhengig av regler om tilsynsmessig oppfølging ved brudd på krav til solvenskapital.

4.3.2 Forholdet til forsikringskontrakter og utbetalinger

4.3.2.1 Forsikringsforpliktelse i ulike faser

I forsikring vil forholdet til forsikrings- og pensjonsforpliktelsene stå sentralt både ved gjennomføring av tidligtiltak og ved offentlig administrasjon, som følge av sin dominerende rolle i forhold til andre forpliktelser og som følge av sin spesielle art. Forsikringsforpliktelsene i et forsikringsforetak vil til enhver tid bestå av blant annet forsikringskrav som allerede er oppstått ved inntrådte forsikringstilfeller. Forsikringskravet trenger ikke nødvendigvis være kjent for den erstatningsberettigede eller forsikringsforetaket. Det avgjørende her vil være at forsikringstilfellet som kan danne grunnlag for erstatningsmessige forsikringskrav, er inntrådt. I forhold til en del forsikringer som for eksempel yrkesskadeforsikring og uføreforsikring, kan det gå opp til mange år fra

forsikringstilfellet anses inntrådt og sykdom eller skade som følge av forsikringstilfellet viser seg. Videre vil man ha forsikringsforpliktelser som er kjent, men som enten ikke er meldt til forsikringsforetaket ennå eller som er meldt, men som ikke er ferdig oppgjort, se NOU 2008: 20 Skadeforsikringsselskapenes virksomhet avsnitt 3.3.3.

For livsforsikrings- og pensjonsforetak vil forpliktelsene i hovedsak bestå av opptjent rett til pensjon i henhold til avtaler inngått på det aktuelle tidspunktet, for eksempel rett til pensjon opptjent av arbeidstakere i henhold til kollektiv pensjonsavtale, og rettigheter utgått fra slike avtaler. I tillegg vil livsforsikringsforetak og pensjonskasser kunne ha årlige forpliktelser knyttet til avsetninger til oppbyggingen av pensjonskapitalen frem til utbetaling av pensjonsrettighetene er ferdig. Dette medfører at det både kan være kortsiktige og langsiktige forpliktelser for forsikringsforetaket knyttet til den enkelte kontrakt.

4.3.2.2 Forsikringstid og premieinnbetaling

Et forsikringsforetak vil på et gitt tidspunkt ha en portefølje av løpende kontrakter med ansvarsperioder eller forsikringstid som først løper ut på et senere tidspunkt. Skade- og livsforsikringskontrakter er som regel basert på forskuddsbetalt årspremie og en ansvarsperiode (forsikringstid) på ett år, jf. forsikringsvirksomhetsloven §§ 3-6 og 7-7. Et vedtak om iverksettelse av tidligtiltak eller om offentlig administrasjon vil i seg selv ikke medføre at løpende forsikringskontrakter opphører eller bortfaller. Avhengig av vedtakstidspunktet vil en større eller en mindre del av ansvarsperioden etter de enkelte kontrakter fortsatt gjenstå. Etter sitt innhold vil derfor tidligtiltak eller offentlig administrasjon til dels også måtte omfatte forsikringskrav og forpliktelser som vil oppstå på grunn av forhold som inntreter etter vedtak om iverksettelse av tiltak eller offentlig administrasjon, men før ansvarsperioden eller forsikringstiden utløper. Det dreier seg således ikke om forpliktelser i henhold til nye eller fornyede kontrakter inngått etter et vedtak om offentlig administrasjon, og derfor heller ikke om massekrav oppstått som følge av handlinger knyttet til behandlingen av et administrasjonsbo.

I hvilken utstrekning forsikringsansvar i henhold til løpende kontrakter som baserer seg på forhold etter et vedtak om offentlig administrasjon, men som påløper før utløpet av forsikringens ansvarsperiode (forsikringstiden), skal omfattes av en insolvensbehandling vil bero på flere forhold. Et selvsagt vilkår er at forpliktelsen må være

oppstått innenfor forsikringskontraktens ansvarsperiode (forsikringstiden), fordi forsikringsforetaket vil være uten ansvar for forsikringstilfelle eller forhold som inntreter deretter. At dette vilkåret er oppfylt er imidlertid ikke nok. I en del tilfelle kan det forhold at foretaket er satt under administrasjon, av ulike grunner føre til at forsikringskontrakter eller forsikringsansvaret avbrytes eller opphører før ansvarsperioden (forsikringstiden) er utløpt, fordi forsikringstakerne ikke føler seg trygge på hvilken forsikringsdekning som deretter vil foreligge, og benytter sin rett til å avbryte forsikringen, for eksempel etter forsikringsavtaleloven §§ 3-6 eller 12-3.

4.3.2.3 Opphør av skadeforsikringer og risikoforsikringer

For skadeforsikring er det i finansforetaksloven § 21-19 første ledd fastsatt særskilt at alle skadeforsikringsavtaler opphører tre måneder etter vedtak om offentlig administrasjon, og at administrasjonsstyret så tidlig som mulig skal gi forsikringstakere og sikrede skriftlig underretning om når forsikringen vil opphøre. Denne regelen er viktig for forsikringstakeren dersom forsikringstiden - og dermed forsikringsdekningen - først utløper på et senere tidspunkt enn tre måneder etter vedtaket om offentlig administrasjon, fordi da vil bare forsikringstilfeller som inntreter innenfor tremånedersperioden være omfattet av forsikringsansvaret. Forsikringstakeren har til gjengjeld en periode på tre måneder, med mindre forsikringstiden utløper før dette, til å skaffe seg fortsatt forsikringsdekning i annet forsikringsforetak. En slik regel om automatisk opphør etter tre måneder av løpende forsikringsavtaler bidrar også effektivt til å begrense omfanget av fremtidige forsikringsforpliktelser som vil omfattes av en offentlig administrasjon. For øvrig innebærer disse forhold at offentlig administrasjon av et skadeforsikringsforetak normalt vil føre til at skadeforsikringsporteføljen oftest faller bort kort tid etter vedtaket om offentlig administrasjon og at foretaket må avvikles, i stedet for at virksomheten i form av løpende forsikringsforhold kan overdras til et annet forsikringsforetak eller lignende. Dette begrenser således mulighetene for å videreføre virksomheten i foretaket dersom offentlige interesser skulle tilsi dette.

I februar 2017 ble det gjennomført en lovendring som fastsetter at det for risikoforsikringer som gir rett til utbetaling ved forsikredes død eller uførhet, skal gjelde en tilsvarende tre måneders opphørsfrist som for skadeforsikring, se Prop. 18

L (2016–2017) og Innst. 160 L (2016–2017), samt avsnitt 3.3.3 foran. Slike kontrakter kan være individuell livsforsikring eller basert på «gruppeforsikringer», men forekommer i stor grad også som forsikringer knyttet til kollektive alderspensjonsordninger som ved et medlems uførhet eller død skal gi erstatning til medlemmets eller sikredes etterlatte. Slike risikoforsikringer omfattes også av opphørsbestemmelsen slik at forsikringsdekningen vil opphøre senest tre måneder etter vedtak om offentlig administrasjon. Dersom premieberegningssperioden utløper før dette vil opphør skje før tremånedersfristen er utløpt.

Uførepensjon etter de nye reglene i tjenstepensjonsloven kapittel 8, vil med mindre annet er fastsatt, også være et risikobasert produkt der dekningen bare gjelder i en tidsavgrenset periode på ett år av gangen. Etter forsikringsperioden er utløpt, opphører uføredekningen med mindre avtalen fornyes og arbeidstaker fortsatt er medlem av pensjonsordningen. Også for slike risikoforsikringer skal den opphørsfrist på tre måneder etter vedtak om offentlig administrasjon som ved lovvedtak i februar 2017 ble inntatt i finansforetaksloven § 21-19 fjerde ledd, komme til anvendelse, se Prop. 18 L (2016–2017) og Innst. 160 L (2016–2017). Tjenstepensjonsloven kapittel 8 åpner imidlertid for at det kan avtales at rett til uførepensjon skal opptjenes årlig og at denne opptjente retten skal bestå ved opphør av arbeidsforholdet eller pensjonsordningen, jf. tjenstepensjonsloven § 8-1 fjerde ledd. Opphørsfristen på tre måneder skal da ikke gjelde. I stedet vil opphørsregelen i lovutkastet § 21-28 komme til anvendelse, se nedenfor i avsnitt 4.5.4.3. Dersom arbeidstakeren ved opphøret av arbeidsforholdet eller pensjonsordningen har mer enn tre års medlemstid i pensjonsordningen, skal retten til uførepensjon opptjent ved opphøret sikres ved utstedelse av pensjonsbevis. Blir arbeidstakeren senere ufør, betyr dette at den rett til uførepensjon som pensjonsbeviset gir, kan uttas etter gjeldende regler frem til arbeidstakeren fyller 67 år.

4.3.2.4 *Opphør av pensjonsordninger og andre livsforsikringer*

For pensjonsordninger og andre livsforsikringer må det skilles mellom et opphør av dekningen som følger av pensjonsordningen eller avtalen og den påfølgende avvikling av pensjonsordningen. Opphøret av kontrakten gjelder stans i den opptjening av rett til pensjon som følger av pensjonsordningen. Avviklingen gjelder hvordan de allerede

opptjente rettigheter skal sikres etter opphøret av pensjonsordningen, se nedenfor i avsnitt 4.3.2.5.

For pensjonsordninger og andre pensjonsforsikringer er det i gjeldende lovgivning ikke fastsatt noen tilsvarende regel om automatisk opphør etter vedtak om offentlig administrasjon, slik det er gjort for skade- og risikoforsikringer. Forsikringsansvaret etter pensjonsforsikringskontrakter er videre sjelden tidsbegrenset ved uttrykkelige bestemmelser om forsikringstid eller ansvarsperiode. I prinsippet løper forsikringen etter en pensjonsforsikringskontrakt inntil den blir oppsagt av forsikringstakeren. Forsikringsforetak kan bringe sitt ansvar til opphør etter reglene om forsinket betaling av premie (forsikringsavtaleloven § 14-2, jf. § 19-6 annet ledd), men for øvrig er forsikringsforetakets rett til å få avsluttet en kontrakt meget begrenset. Praktisk sett er likevel ansvarsperioden i løpende livsforsikringskontrakter normalt begrenset til ett år. Også livsforsikringskontrakter er som nevnt ovenfor i avsnitt 4.3.2.2, basert på forskuddsbetaling av årspremie for en ansvarsperiode på ett år, jf. forsikringsvirksomhetsloven § 3-6 annet ledd som fastsetter at premien for løpende livsforsikringer skal beregnes for ett år av gangen og betales forskuddsvis hvert år, med mindre det er avtalt terminvis innbetaling i løpet av året. En insolvensbehandling vil innebære at forsikringsforetaket ikke lenger kan inngå nye avtaler eller fornye eksisterende kontrakter, jf. finansforetaksloven § 21-18 første ledd og lovutkastet § 21-25 første ledd bokstav c). Betaling av ny årspremie for å opprettholde en forsikring må, i motsetning til terminbetalinger av tidligere beregnet årspremie, betraktes som en fornyelse av en kontrakt. Foretakets ansvar vil derfor normalt omfatte forpliktelser som begrunnes i forhold inntrådt innenfor den periode som dekkes av fastsatt årspremie forut for vedtaket om offentlige administrasjon.

Offentlig administrasjon av forsikrings- eller pensjonsforetak medfører at tilsvarende spørsmål om opphør av pensjonsopptjening og sikring av opptjent pensjon også oppstår i forhold til innskuddsbaserte pensjonsordninger. Dette gjelder uavhengig av om det dreier seg om pensjonsordninger med forsikringselement som regnes som livsforsikring, eller pensjonsordninger uten forsikringselement. Også slike pensjonsordninger er basert på årlig forskuddsbetaling av pensjonsinnskudd og i tilfelle tilleggspremie.

Inntil utløpet av premie- eller innskuddsbetalingsperioden vil rettighetshavere fortsette å opptjene rettigheter i samsvar med pensjonsordningenes regelverk eller forsikringsavtalens vilkår for

så vidt opptjeningen skjer innenfor rammen av gjeldende årspremie. Opptjeningen av slike rettigheter stanser ikke som følge av et vedtak om offentlig administrasjon. En opptjening av pensjonsrettigheter etter tidspunktet for vedtak om offentlig administrasjon medfører imidlertid ikke at disse rettighetene anses som massegjeld oppstått etter åpningen av offentlig administrasjon. Dette fordi at rettighetene og foretakets forpliktelser er basert på pensjonsordninger og forsikringsavtaler som er inngått før vedtaket om offentlig administrasjon. Pensjonsrettigheter opptjent etter åpning av offentlig administrasjon vil derfor inngå i administrasjonsboet som dividendeforpliktelser med fortrinnsrett på samme måte som andre forsikringsforpliktelser opptjent før vedtaket om offentlig administrasjon.

Dette innebærer også at disse forpliktelsene kan bli gjenstand for nedskrivning ved gjennomføring av krisetiltak eller ved en avvikling av foretaket, og den enkelte rettighetshaver vil dermed rettslig sett ikke være sikret full pensjonsopptjening etter et vedtak om offentlig administrasjon. Pensjonsopptjening etter vedtaket om offentlig administrasjon, men innenfor den periode som dekkes av den forskuddsbetalte årlige premie eller innskudd, vil kunne bli nedskrevet eller bare gi grunnlag for et dividendekrav. Arbeidsrettslig vil dette kunne stille arbeidsgiveren overfor vanskelige valg. En arbeidsgiver har adgang til å bringe pensjonsordningen til opphør og avvikling etter regler fastsatt i tjenestepensjonslovgivningen. Det oppstår derfor også spørsmål om arbeidsgiver i slike tilfeller har en plikt – for eksempel etter krav fra arbeidstakerne – til å tegne ny pensjonsordning for arbeidstakerne så raskt som mulig i et annet forsikringsforetak etter at det er truffet et vedtak om offentlig administrasjon, for å sikre arbeidstakerne full etterfølgende pensjonsopptjening, eller om arbeidsgiver faktisk kan anvende tiden frem til premie- og innskuddsbetalingsperiodens utløp til å områ seg med hensyn til hvor og hvordan ny pensjonsordning for foretaket bør etableres og utformes. Dette spørsmålet har hittil ikke vært gjenstand for noen rettslig prøving, men reelle hensyn tilsier at arbeidsgiver må få noe tid til å områ seg i en slik situasjon, men at det samtidig må påligge arbeidsgiver en aktivitetsplikt i en slik situasjon for å begrense skadevirkningene på arbeidstakernes hånd. Det er derfor i lovutkastet § 21-28 foreslått at pensjonsordninger, kollektive og individuelle, skal opphøre senest seks måneder etter vedtaket om offentlig administrasjon, se nærmere i avsnitt 4.5.4.3 nedenfor.

4.3.2.5 Opptjente pensjonsrettigheter

1) Opphøret av forsikringsdekningen innenfor pensjonsforsikringer og innskuddsbaserte pensjonsordninger berører bare muligheten for videre opptjening av rett til pensjon. De rettigheter som allerede er opptjent vil fortsatt bestå som en forpliktelse som omfattes av bobehandlingen. Dette innebærer imidlertid ikke at pensjonsytelser som er opptjent, men som ennå ikke er utbetalt, også kan kreves utbetalt etter at det er truffet et vedtak om offentlig administrasjon. Opptjente pensjonsrettigheter i kollektive eller individuelle pensjonsordninger (herunder rettigheter basert på fripoliser, pensjonsbevis og pensjonskapitalbevis), vil først kunne komme til utbetaling i samsvar med det regelverk som gjelder for det enkelte pensjonsprodukt, se blant annet foretakspensjonsloven, innskuddspensjonsloven og tjenestepensjonsloven. For alderspensjon vil dette normalt si at utbetaling tidligst kan skje ved fylte 62 år. Dette medfører, som allerede nevnt, at man ved en offentlig administrasjon må finne en måte enten å overdra pensjonsforpliktelsene til et annet forsikringsforetak eller at det må finnes andre måter å sikre forpliktelsene videre på.

I dagens regler er det lagt opp til at avviklingen av pensjonsordningen skal skje ved at det utstedes fripoliser, pensjonsbevis eller pensjonskapitalbevis i samsvar med regelverket for den enkelte pensjonsordning. Det etableres dermed individuelle kontrakter mellom den enkelte rettighetshaver og forsikringsforetaket under offentlig administrasjon, som reflekterer opptjent rett til pensjon og som ikke lengre er en del av den pensjonsordning som er opphørt. Et viktig spørsmål gjelder omfanget av de midler om skal knyttes til det bevis for opptjent pensjon som dermed utstedes. Dette vil bero på kontant- eller nåverdien av pensjonsrettighetene beregnet på utstedelsestidspunktet.

Ved beregningen av kontant- eller nåverdien av pensjonsfordringer må det imidlertid tas hensyn til forskjeller mellom de ulike typene av pensjonsordninger når det gjelder i hvilken grad det knytter seg rente- og dødelighetsrisiko eller annen forsikringsrisiko til pensjonsforpliktelser i henhold til pensjonsordningene. Dersom slik risiko materialiserer seg, kan det føre til at pensjonsforpliktelsen faller bort eller reduseres. Slik risiko er typisk for foretakspensjonsordninger og pensjonsordninger etter tjenestepensjonsloven. Forskjeller i risiko knyttet til pensjonsordninger etter foretakspensjonsloven og etter tjenestepensjonsloven vil imidlertid også være av betydning.

Ulikheter i avkastnings- og dødelighetsrisiko mellom pensjonsordninger av samme type, for eksempel foretakspensjonsordninger, vil dessuten være relevante. Når det gjelder beregningen av de verdier som skal knyttes til den enkelte fripolise, pensjonsbevis og pensjonskapitalbevis, vises det til drøftelsene nedenfor i avsnitt 4.5.4.

2) Etter gjeldende rett kan fripoliser, pensjonsbevis og pensjonskapitalbevis utstedt til sikring av opptjente pensjonsrettighetene ved opphøret av pensjonsordningene etter vedtaket om offentlig administrasjon – sammen med slike pensjonsbevis utstedt før vedtaket om offentlig administrasjon – overdras til et annet forsikrings- eller pensjonsforetak eller sikres ved etablering av et gjensidig foretak som skal overta livsforsikringsbestanden, jf. finansforetaksloven § 21-20. Disse reglene fremstår imidlertid som sterkt foreldede i forhold til dagens markeds- og selskapsstruktur og i forhold til hvilke løsninger som i den sammenheng fremstår som praktisk gjennomførbare. Dette blant annet fordi gjensidige foretak i liten grad anvendes som selskapsform i forsikring. Med mange kunder som er spredt over et stort fysisk område fremstår også dette som tungvint. Det bør derfor vurderes andre løsninger for sikring av disse rettighetene dersom en overdragelse til annet forsikrings- eller pensjonsforetak ikke lykkes, se nedenfor i avsnitt 4.5.4.

For å øke mulighetene for overdragelse av forsikringsporteføljen til ett eller flere andre livsforsikringsforetak, og dermed mulighetene for å slippe og måtte avslutte administrasjonen ved etablering av et gjensidig foretak, er det nå i finansforetaksloven § 21-20 uttrykkelig åpnes for at administrasjonsstyret kan bestemme av fripoliser skal omdannes til fripoliser med investeringsvalg, se Prop. 18 L (2016–2017) og Innst. 160 L (2016–2017), samt avsnitt 3.3.1 foran. Kombinert med mulighetene for nedskrivning av ytelsene ved en overdragelse, vil dette innebære at disse kontraktene ikke bare kan nedskrives, men også at deler av den risiko som forsikringsforetaket har overtatt i form av avkastningsrisiko, og muligens dødelighetsrisiko, blir overført til fripoliseinnehaverne. Dette vil legge bedre til rette for overdragelse av fripolisene. På den annen side vil fripoliseinnehaveren få rett til hele det overskudd som kontraktens kapital eventuelt genererer. Dette er fulgt opp i lovutkastet § 21-33 fjerde ledd, se avsnitt 4.5.4.5.

4.3.2.6 Løpende utbetalinger

Også løpende pensjonsutbetalinger vil være omfattet av et vedtak om offentlig administrasjon. Dette innebærer at det må utstedes fripoliser, pensjonsbevis eller pensjonskapitalbevis for pensjonsutbetalinger som skjer fra pensjonsordninger ved opphøret av disse pensjonsordningene, se avsnitt 4.3.2.4 foran. Et resultat av en offentlig administrasjon vil kunne bli at pensjonen blir lavere som resultat av en forholdsmessig nedskrivning av forsikringsforpliktelsene.

Det er imidlertid ikke slik at pensjonsutbetalinger som løper når vedtaket om offentlig administrasjon treffes, fortsatt uten videre vil kunne utbetales etter dette tidspunktet. Finansforetaksloven § 21-12 første ledd bokstav d) fastsetter at utbetaling til innskyttere og andre fordringshavere ikke kan finne sted uten Finanstilsynets godkjenning. For bankkunder vil Bankenes sikringsfond og garantien for innskudd inntil to millioner kroner her komme inn å avhjelpe de problemene stans i utbetaling skaper ved at garanterte innskudd skal gjøres tilgjengelig for kundene innen en uke etter vedtaket om offentlig administrasjon i en bank, jf. finansforetaksloven § 19-10 første ledd. Noen slik garantiordning finnes ikke for livsforsikrings- og pensjonsforetak, se nedenfor i avsnitt 4.3.4. En stansing av løpende pensjonsutbetalinger vil kunne få store konsekvenser for pensjonistene, da pensjonen for mange utgjør en sentral del av inntekten til dekning av løpende levekostnader. Dette vil selvfølgelig være et viktig forhold ved en vurdering hos Finanstilsynet om videre utbetaling skal godkjennes i form av full eller delvis utbetaling. Behov for nærmere regler om slik vurdering bør eventuelt fastsettes i forskrift. Hvis den offentlige administrasjonen av foretaket fører til at pensjonsordningen opphører etter seks måneder, vil rett til opptjent pensjon og videre utbetaling bli sikret ved utstedelse av fripolise, pensjonsbevis eller pensjonskapitalbevis, jf. lovutkastet § 21-28 fjerde ledd. Rett til løpende pensjon forut for dette tidspunkt, vil imidlertid være et dividendekrav i administrasjonsboet.

I skadeforsikring utbetales normalt erstatning i form av engangsbeløp som utgjør hele erstatningssummen. Også her vil utbetalingsforbudet være til hinder for en erstatningsutbetaling etter vedtaket om offentlig administrasjon, med mindre Finanstilsynet godkjenner dette. Tidspresset her vil imidlertid i de fleste tilfeller ikke være så stort som ved løpende pensjonsutbetalinger.

4.3.3 Forsikringsforpliktelsesens fortrinnsrett

1) Etter gjeldende rett har forsikrings- og pensjonskrav fortrinnsrett ved offentlig administrasjon av et forsikrings- eller pensjonsforetak. Det følger av finansforetaksloven § 21-18 annet ledd at fordringer av forsikrings- og pensjonsavtaler knyttet til direkte forsikring, herunder renter, skal dekkes før andre fordringer, unntatt massefordringer. Fortrinnsretten innebærer et unntak fra dekningslovens prioritetsregler i kapittel 9, som for øvrig er gitt tilsvarende anvendelse ved offentlig administrasjon etter finansforetaksloven § 21-12 første ledd bokstav e). Forsikrings- og pensjonsfordringer som omfattes av bobehandlingen har en fortrinnsrett til dekning av administrasjonsboets midler før andre dividende krav i boet uavhengig av hvilken prioritet disse er gitt i dekningsloven kapittel 9. I tillegg til hovedregelen i finansforetaksloven § 21-18 annet ledd reguleres omfanget av fortrinnsretten for «livsforsikringsfordringer» ved en særlig bestemmelse i loven § 21-18 tredje ledd.

Reglene om fortrinnsrett til dekning i finansforetaksloven § 21-18 annet ledd gjelder generelt for forsikrings- og pensjonsforetak, herunder for krav i henhold til innskuddsbaserte pensjonsordninger med forsikringselement som regnes som livsforsikring. For pensjonsforetak gjelder fortrinnsretten også for krav etter pensjonsordninger som ikke regnes som livsforsikring, jf. finansforetaksloven § 21-17.

Så lenge det ikke innenfor livsforsikring, pensjonsavtaler og skadeforsikring foreligger fondsbaserte garantiordninger (se nedenfor i avsnitt 4.3.4) som dekker forpliktelsene fullt ut, er fortrinnsretten helt sentral for å sikre tillit og forutsigbarhet for forsikringskundene, rettighetshavere, sikrede og andre tredjeparter innenfor forsikringsbransjen. Fortrinnsretten vil i utgangspunktet først spille en rolle når det er åpnet offentlig administrasjon som kan resultere i krisehåndtering og tiltak som innebærer en nedskrivning av forpliktelsene i forbindelse med videreføring av virksomheten eller overdragelse av virksomheten til ett eller flere andre forsikringsforetak, samt ved avvikling av foretaket der forpliktelsene nedskrives før oppgjør eller overføring til annet foretak. Det er flere tiltak, både tidligtiltak og tiltak som kan treffes etter vedtak om åpning av offentlig administrasjon som ikke vil innebære nedskrivning av foretakets forsikringsforpliktelser og som dermed ikke vil aktualisere fortrinnsretten direkte. Fortrinnsretten vil imidlertid kunne ha en indirekte innvirk-

ning på hvilket spillerom man vil ha ved tidligtiltak. Man vil for eksempel søke å unngå iverksettelse av tidligtiltak som vil redusere forsikringsforpliktelsesens muligheter for dekning ved en senere offentlig administrasjon dersom situasjonen er slik at behovet for offentlig administrasjon ikke er usannsynlig. For *Banklovkommisjonen* fremstår det som uaktuelt å innsnevre forsikrings- og pensjonsfordringenes fortrinnsrett til dekning ved offentlig administrasjon, se lovutkastet § 21-26 og kapittel 5 nedenfor.

Forsikringsdirektivet (2009/138/EF (Solvens II)) artikkel 275 inneholder et krav om at myndighetene skal påse at forsikringskrav, herunder risitorno, skal ha bedre prioritet enn andre krav. Denne prioriteringen kan imidlertid enten skje ved at forsikringskravene etter dekning av massekrav, gis prioritet til dekning i alle aktiva som tilsvarer de forsikringsmessige avsetninger, herunder eiendeler i kollektiv- og investeringsvalgporteføljen, eller ved at forsikringskravene gis prioritet til dekning i samtlige aktiva i foretakets administrasjonsbo (kollektiv-, investeringsvalgs- og selskapsportefølje), eventuelt etter krav fra arbeidstakere, skattemyndigheter, sosiale sikringsordninger og tinglige rettigheter, jf. forsikringsdirektivet artikkel 276.

Spørsmålet om forsikringskravenes fortrinnsrett til dekning i foretakets formuesmasse ble vurdert av Finansdepartementet i Ot.prp. nr. 42 (1986–1987) Om lov om forsikringsvirksomhet, avsnitt VII, punkt 2.3.5. Departementet konkluderte der med at forsikringskravene skal ha fortrinnsrett (nest etter massekrav) til dekning i samtlige aktiva i administrasjonsboet, herunder også eiendeler tilsvarende selskapsformuen. Det er trygghetshensynet, som er så grunnleggende i all livsforsikringsvirksomhet, som tilsier dette. Når det gjelder ansattes lønnskrav, viste departementet til lov 14. desember 1973 nr. 61 om statsgaranti for lønnskrav ved konkurs mv. *Banklovkommisjonen* ser ikke grunn til eller grunnlag for å gjøre endringer i denne vurderingen, se lovutkastet § 21-26.

2) Dersom spørsmålet om nedskrivning av forsikrings- og pensjonsforpliktelser skulle bli aktuelt ved offentlig administrasjon, vil dette reise flere problemstillinger knyttet til omfanget og forholdet mellom forpliktelsene som gjeldende lovgivning ikke løser. Bestemmelsen om fortrinnsrett til dekning i finansforetaksloven § 21-18 annet ledd gjelder etter finansforetaksloven § 21-17 annet punktum både for livsforsikringsforetak og pensjonsforetak. I livsforsikringsforetak gjelder således fortrinnsretten ikke bare for livsforsik-

ringsavtaler og pensjonsordninger som er livsforsikring, men også for innskuddsbaserte pensjonsordninger med tilstrekkelig forsikringselement som blir «regnet» som livsforsikring. Ved offentlig administrasjon av livsforsikringsforetak vil således også fordringer som følger av foretakets innskuddspensjonsordninger, ha fortrinnsrett til dekning i administrasjonsboet, og fordringer utgått fra ytelsesbaserte og innskuddsbaserte pensjonsordninger i foretaket vil derfor ha samme fortrinnsrett til dekning. Videre, i pensjonsforetak som driver virksomhet basert på pensjonsavtaler uten forsikringselement, vil krav som følger av pensjonsavtalene ha tilsvarende fortrinnsrett til dekning i foretakets formuesmasse.

Høringsuttalelsene til departementets høringsnotat av 19. august 2016, jf. Prop. 18 L (2016–2017), viser imidlertid at flere høringsinstanser tar til orde for at kontrakter bør ha en særskilt fortrinnsrett til dekning i de av foretakets aktiva som er knyttet til den enkelte kundes investeringsvalgportefølje, se ovenfor i avsnitt 3.3.2. Dette vil i tilfelle utgjøre en konkursrettslig separatistrett, som innebærer at slike kunder får en særlig rett til dekning i bestemte aktiva i boet og som vanskelig lar seg forene med alminnelig konkursrettslige prinsipper. En slik ordning reiser en rekke spørsmålsstillinger som er nærmere vurdert nedenfor i kapittel 5.

3) Uavhengig av hvilke typer av forsikrings- og pensjonsforpliktelsen det gjelder, vil det som nevnt ovenfor i avsnitt 4.3.2.5 for fordringer med fortrinnsrett ved offentlig administrasjon, være behov for en beløpsmessig beregning av de enkelte fordringers nåverdi. Verdsetting av den enkelte fordring vil være av betydning for forholdet mellom ulike fordringer med fortrinnsrett, og for hvilke midler som eventuelt blir tilbake for å dekke dividendekrav uten fortrinnsrett. Dessuten vil beregningen av fortrinnsretten for det enkelte krav være utgangspunkt for en eventuell forholds- messig nedskrivning av forsikringsfordringene. I dag er det ingen regler om beregning av omfanget av det enkelte kravs fortrinnsrett i lovgivningen.

Banklovkommisjonen legger til grunn at et nytt regelverk bør avklare hvordan nåverdier skal beregnes i tilfelle vedtak om offentlig administrasjon for ulike typer av fordringer mot forsikringsforetaket og administrasjonsboet. Dette er nærmere drøftet i avsnitt 4.5.4.3 nedenfor.

4.3.4 Ingen fondsbaserte garantiordninger i forsikring

Ved krisehåndtering av banker vil garantiordningen i Bankenes Sikringsfond sikre kunders bank-

innskudd for beløp inntil to millioner kroner per innskyter. Dette er en fondsbasert ordning finansiert gjennom innbetaling av bidrag fra banker. Det vises til NOU 2016: 23 kapitlene 8 til 10 for en nærmere beskrivelse av dagens ordning og forslag til hvordan denne ordningen bør utformes i fremtiden for å gjennomføre EUs innskuddsgarantidirektiv (2014/49/EU). Formålet med Bankenes Sikringsfond er å sikre innskuddsforpliktelsene til medlemmene, jf. finansforetaksloven § 19-3. Sikringsfondet kan imidlertid også yte støttetiltak for å sikre at medlemsbanker kan oppfylle sine forpliktelser eller videreføre virksomheten, jf. finansforetaksloven § 19-11. Slik støtte kan ytes samtidig med tidligtiltak i samsvar med finansforetaksloven kapittel 21 avsnitt I.

På forsikrings- og pensjonsområdet finnes ingen tilsvarende fondsbaserte garantiordninger verken for livsforsikrings- og pensjonsforetak eller for skadeforsikringsforetak. For direkte skadeforsikring er det imidlertid etablert en innkallingsbasert garantiordning, se finansforetaksloven kapittel 20. Finansiering av ordningen skjer gjennom avsetninger i det enkelte medlemsforetak i ordningen som sikring av medlemmenes mulige ansvar overfor garantiordningen. Garantiordningen kan kalle inn kapital fra medlemmene når det inntreffer ansvar for garantiordningen som følge av at det er utløst krav som er dekket av garantiordningen.

I finansforetaksloven § 20-6 første ledd er det lagt til grunn at det er opp til styret i Garantiordningen for skadeforsikring å avgjøre hvordan garantiordningens midler skal nyttes for å hindre eller redusere tap for sikrede eller skadet tredjeperson. Denne ordlyden gir i utgangspunktet også rom for at garantiordningen skulle kunne innkalle og bruke midler til støtte ved tidligtiltak før det åpnes offentlig administrasjon. Imidlertid har både Finansdepartementet og garantiordningens styre lagt til grunn at ordningen utelukkende skal ha som formål å dekke direkte skadeforsikringskrav fra sikrede og skadet tredjemann, se Ot.prp. nr. 58 (2004–2005) avsnitt 4.5.4. Denne forståelsen ble lagt til grunn for å sikre at ordningen – uten å komme i strid med EØS-avtalen – kunne omfatte medlemsplikt for filialer av skadeforsikringsforetak med hovedsete i EØS-området. Usikkerheten om et filialmedlemskap i den norske garantiordningen overhodet kunne gi grunnlag for støtte til et soliditetstruet foretak med hovedsete i annen EØS-stat, skyldtes artikkel 45 nr. 2 i tidligere tredje skadeforsikringsdirektiv (nå artikkel 189 i Solvens II-direktivet) som fastsetter følgende:

«*Participation in national guarantee schemes*

Host Member States may require non-life insurance undertakings to join and participate, on the same terms as non-life insurance undertakings authorized in their territories, in any scheme designed to guarantee the payment of insurance claims to insured persons and injured third parties».

Dette medfører at det nå – verken innenfor livsfor- sikring eller skadeforsikring – finnes ordninger som kan bidra til finansiering av tidligtiltak som kan sikre videre virksomhet i et foretak ut over privat eller offentlig støtte. Når det heller ikke foreligger noe krisefond som kan bidra til støttetiltak ved gjennomføring av en offentlig administrasjon, medfører dette at forsikringsforpliktelsene er særlig eksponert for en risiko for tap og nedskrivning. Dette bidrar til at det er ennå viktigere i forsikring å komme inn tidlig i en mulig soliditets- krise og på et tidspunkt der det forhåpentligvis er mulig å få på plass privat kapitalløsning, overdra- gelse eller lignende.

4.4 Tidigtiltak for å gjenopprette soliditet

4.4.1 Gjeldssanering og kapitaltilførsel

Dersom det oppstår tvil med hensyn til et foretaks evne til å drive virksomheten videre, vil det som utgangspunkt foreligge to alternativer for å rette opp dette. Enten må foretaket tilføres ny kapital, eller så må det skje en sanering av foretakets gjeld og risiko slik at passivasiden i balansen reduseres og bringes i samsvar med omfanget av foretakets gjenværende aktiva. Kapital kan skaffes ved at det skytes ny kapital inn i foretaket og/eller ved at ansvarlig kapital eller andre fordringer i foretaket omdannes til egenkapital eller nedskrives for å legge til rette for tilførsel av ny kapital.

I de tilfeller det allerede er oppstått økono- miske utfordringer vil det i markedet generelt og hos de som allerede er eiere eller kreditorer i et foretak, ofte være en viss motvilje mot å gå inn med ny frisk kapital med mindre ansvarlig kapital og annen gjeld enn forsikringsforpliktelser samti- dig nedskrives eller konverteres. Før en offentlig administrasjon vil slike tiltak måtte utformes i for- ståelse med eller etter forhandlinger med foreta- kets styrende organer og kreditorer. En strategi for å løse problemene gjennom utelukkende eller i hovedsak å basere seg på innhenting av ny kapital i markedet, vil derfor normalt ikke lykkes med mindre man er i en helt innledende fase der de

økonomiske problemene fremstår som midlerti- dige. Investering av ny kapital når man er i tvil om grunnlaget for videre drift i et foretak, vil dessuten vanskelig kunne lykkes uten at det gjennomføres i en kombinasjon med andre tiltak for å øke tilliten til at foretaket kan snu situasjonen. Dette kan for eksempel være endringer i styre og ledelse, redu- sert risikoeksponering eller aktivitetsnivå og lig- nende.

Dersom det ikke lykkes å etablere et grunnlag for videre virksomhet i foretaket gjennom innhen- ting av kapital, vil foretaket være avhengig av å sette i verk tiltak som i stedet innebærer sanering av eksisterende gjeld eller risiko. For et for- sikringsforetak vil imidlertid reduksjon av gjeld uten å berøre forsikringsforpliktelsene innebære forholdsvis liten økonomisk endring. Virksom- hetsbegrensingsreglene (finansforetaksloven §§ 13-1 og 13-2) gjør at forsikringsforetakene nor- malt vil ha lite annen gjeld enn forsikringsforplik- telser og eventuelle likviditetslån og ansvarlig lånekapital. Forsikringsforpliktelsene vil imidler- tid kunne reduseres gjennom salg av forsikrings- portefølje, men et salg av en portefølje som har en netto merverdi, vil samtidig redusere foretakets fremtidige inntektsevne og dermed dets gjenvæ- rende verdi. Risikoreduksjon i et forsikringsfore- tak kan videre skje ved endring av kapitalforvalt- ningen eller av den forsikringsrisiko som foreta- ket påtar seg ved nytegning eller fornyelse av kon- trakter i form av endret premietariffering eller beregningsgrunnlag. En reduksjon av forsikrings- risiko knyttet til eksisterende forsikringsforplik- telser vil være mer krevende. Endringer i foreta- kets dødelighets- og renteforutsetninger vil først vise en effekt over tid, og fremstår ikke som et effektivt risikoreducerende verktøy i en tidlig fase med økonomiske vanskeligheter.

4.4.2 Videreføring av tidligtiltak

4.4.2.1 Hovedprinsipper

Gjeldende regler om tidligtiltak i finansforetakslo- ven kapittel 21 er basert på at foretaket selv skal sende melding til Finanstilsynet dersom det er grunn til å frykte at foretaket ikke vil kunne opp- fylle sine forpliktelser etter hvert som de forfaller, at foretaket ikke vil kunne oppfylle minstekravene til ansvarlig kapital eller andre soliditets- og sik- kerhetskrav eller dersom det er inntrådt forhold som kan medføre alvorlig tillitssvikt eller tap som vesentlig vil svekke eller true soliditeten, jf. finansforetaksloven § 21-1. Dersom hverken sty- ret, daglig ledelse eller revisor oppfyller sin mel-

deplikt kan Finanstilsynet iverksette vurderinger i henhold til bestemmelsene om tidligtiltak dersom de har grunn til å tro at vilkårene for meldeplikt er oppfylt, jf. finansforetaksloven § 21-2 første ledd.

Videre tiltak er basert på et samråd mellom foretaket og Finanstilsynet for å få klarlagt og vurdert tiltak for å avhjelpe de økonomiske problemene som foretaket kan komme i og sikre et betryggende grunnlag for videre virksomhet. Utgangspunktet er at det er opp til foretaket å få gjennomført de tiltak som konkretiseres under samrådet. Først dersom foretaket ikke viser evne eller vilje til å gjennomføre de tiltak som Finanstilsynet mener er riktige og nødvendige er det aktuelt for Finanstilsynet treffe pålegg om ulike tiltak. De aktuelle tiltakene omfatter blant annet utarbeidelse av statusoppgjør og innkalling til generalforsamling for blant annet å vurdere grunnlaget for videre virksomhet i foretaket, gjennomføre endringer i styre og ledelse, samt nedsetting og nyttegning av egenkapital og nedsetting av ansvarlig lånekapital.

I finansforetaksloven er det ikke fastsatt særlige regler om tidligtiltak knyttet til forsikrings- eller pensjonsforetak. Samtlige av de tidligtiltak som fremgår av dagens regler, kan imidlertid være relevante tiltak også for forsikrings- og pensjonsforetak, og vil i hovedsak utgjøre et godt verktøy for å motvirke at soliditetssvikt utvikler seg til solvenskrise. Etter *Banklovkommissjonens* oppfatning er det imidlertid behov for en viss utbygging og tilpasning av gjeldende regelverk til de særlige forhold som gjelder forsikrings- og pensjonsforetak.

Bestemmelsene om tidligtiltak er i lovutkastet – på samme måte som reglene i finansforetaksloven kapittel 21 – bygget opp slik at de danner et hierarki i forhold til hvor inngripende de vil være i forhold til foretaket, og vilkårene for å benytte de ulike tiltakene gjenspeiler også dette. Lovutkastet avsnitt III med tidligtiltak knytter seg til fire stadier med soliditetssvikt: 1) Hvor foretakets finansielle stilling og soliditet må antas vesentlig svekket, 2) hvor det foreligger markert brudd på soliditetskrav og betryggende virksomhet, 3) hvor foretaket i nær fremtid må ventes å bli nødt til å innstille virksomheten som følge av forhold som vanskelig kan avverges ved ordinære tidligtiltak, og 4) hvor foretaket vanskelig kan unngå å måtte innstille virksomheten, med mindre det foretas nedskrivning og konvertering av ansvarlig kapitalinstrumenter, herunder ulike former for ansvarlig lånekapital.

I lovutkastet skiller det således mellom ulike myndighetsbeføyelser ut fra inngrepets karakter i

forhold til eiere og eventuelt kunder, og beføyelsene er derfor koblet opp mot hvor vesentlige eller markerte problemene i foretaket er. Ved svekket soliditet i et foretak følger det av lovutkastet §§ 21-11 til 21-13 at det kan treffes tiltak som ikke eller i liten grad vil berøre foretakets eiere og kunder. Lovutkastet §§ 21-14 til 21-17 medfører inngrep som vil berøre foretaket og eiere på en mer direkte måte, og det legges derfor opp til aktiv medvirkning fra foretaket og dets eiere. Vil-kårene for bruk av disse tiltakene er knyttet til vesentlige eller markerte brudd på krav til avsetninger, kapital eller betryggende virksomhet. Først om ingen av disse tiltakene vil nytte åpner lovutkastet §§ 21-19 og 21-20 for direkte inngrep mot eiernes kapital, og som følge av alvorligheten i slike inngrep er myndighetsbeføyelsen lagt til myndigheten. Lovutkastet § 21-18 gir Finanstilsynet meldeplikt dersom det må antas at et foretak som følge av sin økonomiske stilling er eller må ventes i nær fremtid å bli nødt til å innstille virksomheten, og at det ikke er rimelig utsikt til at dette kan forhindres ved tidligtiltak etter lovutkastet §§ 21-12 til 21-17 og andre private støttetiltak, eller ved tilsynstiltak. Dette vil omfatte en vurdering av om nedskrivning eller konvertering av ansvarlig kapital etter lovutkastet §§ 21-19 og 21-20 kan legge til rette for videre virksomhet, og i tilfelle om foretaket bør settes under offentlig administrasjon.

4.4.2.2 Tiltaksplan og samråd

Meldeplikten ved betalingsvansker mv. i finansforetaksloven § 21-1 er i lovutkastet § 21-11 erstattet av en plikt for foretaket til i slike tilfelle selv å utarbeide en tiltaksplan som skal sendes Finanstilsynet. Tiltaksplanen skal danne grunnlag for iverksettelse av tiltak etter samråd mellom foretaket og Finanstilsynet, jf. lovutkastet § 21-12. Dette vil være den samme type tiltaksplan som Finanstilsynet kan pålegge at et foretak skal utarbeide etter lovutkastet § 21-8, jf. § 21-9. Til forskjell fra disse bestemmelsene er det i lovutkastet § 21-11 lagt til grunn at det her i utgangspunktet er foretaket som skal iverksette dette arbeidet på eget initiativ. Dette er knyttet til at det foreligger klarere indikasjoner på solvensvansker enn hva som er tilfelle i lovutkastet § 21-8, se merknadene til denne paragrafen i avsnitt 7.3 nedenfor.

Tiltaksplan skal utarbeides dersom foretaket må anta at foretakets stilling er eller vil bli vesentlig svekket som følge av vesentlige endringer i dets økonomiske stilling og risikoeksponering, eller vesentlige endringer i dets evne til å oppfylle

forsikringsforpliktelser eller Finanstilsynets stress-tester og opptrappingsplaner. Det kan således foreligge behov for tiltaksplan også i situasjoner hvor det ennå ikke foreligger direkte brudd på lovfastsatte soliditetskrav.

Som et nytt beredskapstiltak kreves det i lovutkastet § 21-7 som en hovedregel at alle forsikrings- og pensjonsforetak skal ha en beredskapsplan som angir hvilke tiltak foretaket kan sette i verk i tilfelle det skulle oppstå ulike forhold som kan svekke foretakets stilling og soliditet. Departementet kan unnta enkeltforetak eller grupper av foretak fra denne plikten, se merknader til lovutkastet § 21-7 i avsnitt 7.3 nedenfor. Et foretaks beredskapsplan vil i tilfelle av soliditetssvikt gi et godt utgangspunkt for utformingen av en tiltaksplan etter lovutkastet § 21-11, men det er ikke noen forutsetning for utarbeidelse av tiltaksplan at det har vært utarbeidet beredskapsplan. Til forskjell fra beredskapsplanen, skal det imidlertid i tiltaksplanen tas utgangspunkt i den konkrete finansielle stilling som foretaket er oppe i, og ikke i tenkte og mulige utfordringer som en beredskapsplan vil ha som utgangspunkt. Tiltaksplanene skal derfor også inneholde en kartlegging av hvilke tiltak som etter foretakets vurdering er nødvendig for å gjenopprette eller sikre betryggende soliditet i foretaket.

I lovutkastet § 21-12 foreslår *Banklovkommisjonen* at tiltaksplanen skal utgjøre et utgangspunkt og grunnlag for et samarbeid mellom foretaket og Finanstilsynet for å kartlegge, vurdere og så vidt mulig bli enige om hvilke tiltak som bør iverksettes av foretaket for å få gjenopprettet sin soliditet. Aktuelle tiltak vil kunne være blant annet endring i styre og ledelse, endringer i virksomhet, strategi eller risikoeksponering, overdragelse eller avvikling av virksomhet, opptrappingsplaner og tilførsel av ny kapital eller likviditet, jf. lovutkastet § 21-12 første ledd. Dersom foretaket og Finanstilsynet ikke blir enige om tiltak som Finanstilsynet mener er nødvendige og tilstrekkelige til å sikre den videre virksomheten i foretaket på en betryggende måte, vil Finanstilsynet kunne treffe pålegg om andre tidligtiltak, jf. lovutkastet § 21-12 tredje ledd. Dette vil kunne omfatte pålegg om vilkår og retningslinjer for videre virksomhet, krav om endring av styre og ledelse og tidligtiltak som følger av lovutkastet avsnitt III for øvrig dersom vilkårene for dette er tilstede.

Finanstilsynet vil selvfølgelig i tillegg til, og uavhengig av, dette kunne bruke myndighet og pålegg som tilsynet er gitt i samsvar med annen finanslovgivning.

4.4.2.3 Statusoppgjør

Et statusoppgjør vil være et nøkkelelement for videre håndtering av en alvorlig økonomisk svikt. Statusoppgjøret vil gi et øyeblikksbilde av foretakets finansielle stilling, og vil i tilfeller av tidligtiltak i hovedsak dekke det samme behov som en verdsettelse av eiendeler og forpliktelser etter reglene i lovutkastet § 20-22 i NOU 2016: 23 og lovutkastet § 21-21 her i tilfeller av myndighetsstyrt krisehåndtering. Statusoppgjøret vil blant annet avklare om og i hvilken grad egenkapital og eventuelt annen ansvarlig kapital er tapt. Det vil også gi et bedre grunnlag for både foretaket og Finanstilsynet til å vurdere om det er nødvendig og grunnlag for å iverksette ytterligere tiltak for å sikre videre virksomhet i foretaket. Gjeldende bestemmelser i finansforetaksloven § 21-3 om plikt til å utarbeide statusoppgjør er derfor i hovedsak videreført i lovutkastet §§ 21-12 tredje ledd bokstav c) og 21-13 første ledd. Tilsvarende bestemmelse er tatt inn for banker og kredittforetak i lovutkastet § 20-14 første ledd i NOU 2016: 23.

Banklovkommisjonen legger til grunn at det er foretaket som skal sørge for å få utarbeidet statusoppgjøret, noe som normalt forutsetter medvirkning av foretakets revisor. For å sikre kvaliteten på dette arbeidet åpner både gjeldende lov og lovutkastet også for at Finanstilsynet kan kreve at foretakets revisor skal bistås av andre revisorer eller sakkyndige personer. Selv om dette vil kunne påføre foretaket en kostnad, er det svært viktig av statusoppgjøret gir et riktig bilde av foretakets stilling. Dette vil være avgjørende for iverksettelse av eventuelle ytterligere tiltak og dermed muligheten for å forhindre at forsikringstakere og andre fordringshavere kan bli påført tap gjennom en eventuelt etterfølgende offentlig administrasjon av foretaket som følge av at man ikke lykkes å treffe riktige tidligtiltak i tide. Et statusoppgjør vil nødvendigvis måtte bero på en del vurderinger, og i tilknytning til slike vil bistand fra andre sakkyndige kunne være et effektivt virkemiddel.

Det vises for øvrig til merknadene til lovutkastet § 21-13 i avsnitt 7.4 nedenfor.

4.4.2.4 Innkalling av generalforsamlingen

Etter finansforetaksloven § 21-4 er styret pålagt en plikt til å innkalle generalforsamlingen dersom statusoppgjøret viser at en betydelig del av egenkapitalen er tap etter utarbeidelse av siste årsregnskap eller at mer enn 25 prosent av aksjekapital er tapt. Generalforsamlingen skal ta stilling til videre

drift i foretaket, overdragelse av virksomhet eller avvikling. Generalforsamlingens vedtak kan også være nødvendig for å endre sammensetning i styre, innhenting av ny kapital og nedskrivning av eksisterende kapital. Dersom styret ikke selv innkaller generalforsamlingen, kan Finanstilsynet gjøre dette med kortere frist enn det som følger av foretakets vedtekter, jf. finansforetaksloven § 21-2 annet ledd bokstav a).

Generalforsamlingen vil gjennomgående ha en viktig rolle ved avklaring av om soliditetssvikt i foretaket kan bli avverget ved kapitaltilførsel og andre private støttetiltak, samt om foretakets virksomhet kan videreføres på betryggende grunnlag. En innkalling av generalforsamlingen vil derfor være viktig for å avklare kapitalbehovet og sørge for kapitaltilførsel som kan danne grunnlag for videre virksomhet i foretak, samt å vurdere om og i hvilken utstrekning virksomheten bør videreføres. Lovutkastet § 21-16 viderefører derfor styrets plikt til å innkalle generalforsamlingen dersom en vesentlig del av egenkapitalen etter siste årsregnskap er gått tapt eller dersom Finanstilsynet treffer pålegg om dette. Grunnlag for generalforsamlingens vurdering og vedtak vil være statusoppjøret og redegjørelse fra styret med forslag til tiltak, jf. lovutkastet § 21-16 annet ledd. Generalforsamlingen kan treffe vedtak om videre drift med flertall som ved vedtektsendringer, jf. lovutkastet § 21-16 tredje ledd. Dette krever i så fall en etterfølgende godkjennelse av Finanstilsynet. Alternativt kan generalforsamlingen med alminnelig flertall vedta en overdragelse av virksomheten til ett eller flere andre forsikringsforetak. Dersom det ikke lykkes generalforsamlingen å treffe vedtak om videre virksomhet eller overdragelse av virksomheten, skal Finanstilsynet sørge for at virksomheten avvikles, eller dersom foretaket er insolvent, sende melding til departementet om at foretaket bør settes under offentlig administrasjon, jf. lovutkastet § 21-16 fjerde ledd.

Det vises til merknadene til lovutkastet § 21-16 i avsnitt 7.4 nedenfor.

4.4.2.5 *Nedskrivning og konvertering av ansvarlig kapital*

Gjeldende lovgivning har bestemmelser om foretakets plikter når det gjelder nedskrivning og tilførsel av eierkapital og annen ansvarlig kapital i finansforetaksloven §§ 21-5 og 21-6. Nedskrivning av aksjekapital er knyttet til at statusoppjøret viser at det foreligger tap som innebærer at kun 25 prosent eller mindre av aksjekapitalen er i behold. Finansforetaksloven §§ 21-5 og 21-6

omfatter bare nedskrivning og nevner ikke konvertering av ansvarlig lånekapital til egenkapital. For ansvarlig lånekapital er hovedvilkåret for nedskrivning at kapitalen må benyttes til å dekke tap og dermed må anses som tapt.

Nedskrivningen av foretakets aksjekapital eller eierandelskapital skal vedtas av generalforsamlingen etter forslag fra styret, jf. finansforetaksloven § 21-4. Dersom slikt vedtak ikke treffes, kan departementet beslutte å gi pålegg om at det skal treffes vedtak om nedskrivning, jf. finansforetaksloven § 21-5 annet ledd første punktum. Nedskrivningen skal omfatte den eierkapital som i henhold til statusoppjøret er tapt. Som følge av forutsetningen om at kapitalen må anses tapt i forhold til statusoppjøret, vil et pålegg om dette ikke kunne vurderes som et uforholdsmessig inngrep i forhold til kapitalinnskyterne på et slikt stadium i prosessen. En beslutning fra departementet om nedskrivning av eierkapital, kan også følges opp med et pålegg om at eierkapital skal forhøyes ved nytegning av kapital dersom dette er nødvendig for å sikre videre forsvarlig drift i foretaket, jf. finansforetaksloven § 21-5 annet ledd annet punktum.

Ansvarlig lånekapital skal vedtas nedskrevet av generalforsamlingen dersom revidert statusoppjør viser at en vesentlig del av denne kapitalen er tapt, jf. finansforetaksloven § 21-6. Dekningslovens prioritetsregler innebærer at slik nedskrivning normalt forutsetter at all eierkapital er tapt, og for øvrig vil den innbyrdes prioritet mellom ulike former for ansvarlig lånekapital måtte legges til grunn.

Lovutkastet § 21-15 viderefører i hovedsak reglene i finansforetaksloven §§ 21-5 og 21-6. Hovedregelen er at nedskrivningsadgangen bare gjelder i forhold til eierkapital eller ansvarlig lånekapital som må benyttes til å dekke tap og derfor må anses som tapt i henhold til regnskapsmessige prinsipper. Prioritetsrekkefølgen mellom ulike kapitalformer følger nå direkte av ordlyden i lovutkastet § 21-15. På samme måte som etter gjeldende regler, vil pålegg om nedskrivning av egenkapitalen kunne kombineres med pålegg om nytegning (kapitalforhøyelse) av egenkapital. I motsetning til finansforetaksloven §§ 21-5 og 21-6 omfatter lovutkastet § 21-15 ikke bare nedskrivning, men også konvertering av ansvarlig lånekapital til egenkapital. Et slikt pålegg skal treffes av Finanstilsynet, jf. § 21-15 første ledd annet punktum.

Bestemmelsene i lovutkastet § 21-15 er utformet i samsvar med den særlige inndeling av ansvarlig kapital i forsikringsforetak som nå følger

av Solvens II-reglene i finansforetaksloven § 14-9 annet ledd. Disse reglene avviker således fra den inndeling av ansvarlig kapital som gjelder for bank og kredittforetak.

Finansforetaksloven § 14-9 annet ledd om ansvarlig kapital i forsikringsforetak skiller mellom basiskapital som består av egenkapital og ansvarlig lånekapital, og supplerende kapital som er annen kapital enn basiskapital og som foretaket har rett til å innkalle til dekning av tap. Egenkapitalen som tilsvarende differansen mellom eiendeler og forpliktelser, regnes alltid som basiskapital, og omfatter både opptjent og innbetalt egenkapital som alltid kan benyttes til å dekke tap under løpende drift. Etter lovutkastet § 21-15 første ledd kan egenkapitalen kreves nedskrevet i den utstrekning den etter statusoppjøret må anses som tapt. For opptjent egenkapital kan nedskrivning gjennomføres ved en regnskapsmessig disposisjon, men for vedtektsbestemt aksje- eller eierandelskapital vil lovgivningens regler om kapitalnedsettelse til dekning av tap måtte følges, og gjennomføringen skjer ved vedtak av generalforsamlingen med flertall som ved vedtektsendring.

Uavhengig av skillet mellom basiskapital og supplerende kapital i finansforetaksloven § 14-9, fremgår det av forskrift 25. august 2015 nr. 999 om gjennomføring av Solvens II-direktivet (Solvens II-forskriften) § 6 at det skal skilles mellom:

- a. Kapital som kan benyttes til eller innbetales etter påkrav for å dekke ethvert tap til enhver tid.
- b. Kapital som ved avvikling kan benyttes til å dekke tap og som ikke skal tilbakebetales før alle andre krav er dekket, herunder krav som følger av forsikrings- og gjenforsikringsavtaler.

Dette skillet vil få betydning i forhold til foretakets ansvarlige lånekapital som, avhengig av lånevilkårene, kan tenkes klassifisert som så vel basiskapital som supplerende kapital. Dette gjelder både ansvarlig lånekapital med og uten fastsatt løpetid.

Ansvarlig lånekapital vil normalt være innbetalt til foretaket. I forhold til lovutkastet § 21-15 om nedskrivning av ansvarlig lånekapital og konvertering til egenkapital under løpende drift, er det imidlertid ikke avgjørende om kapitalen er innbetalt eller må kreves innbetalt. Det avgjørende er derimot om det dreier seg om ansvarlig lånekapital som foretaket kan benytte til å dekke tap under løpende drift eller bare tap ved avvikling av foretaket. Ansvarlig lånekapital som bare kan benyttes til dekning av tap ved avvikling av foretaket etter at foretaket er satt under offentlig administrasjon,

er derfor ikke relevant i forhold til reglene i lovutkastet § 21-15. Dette er lagt til grunn ved utformingen av reglene om konvertering av ansvarlig lånekapital til egenkapital og om nedskrivning av ansvarlig lånekapital som må anses tapt. En forutsetning for slike tiltak som tidligtiltak er at lånekapitalen kan benyttes til *dekning av foretakets tap under løpende drift*.

Etter alminnelige prioritetsregler vil ikke slik nedskrivning av ansvarlig lånekapital kunne foretas før foretakets egenkapital, opptjent og innbetalt, er nedskrevet fullt ut. Dessuten må det tas hensyn til at foretakets ansvarlige lånekapital kan bygge på ulike avtaler, og at den innbyrdes prioritet etter bestemmelsene i låneavtalene skal legges til grunn ved nedskrivningen, jf. lovutkastet § 21-15 tredje ledd og finansforetaksloven § 11-2 annet ledd.

Lovutkastet gir således regler om forholdet mellom foretaket og eierne av foretakets eierkapital og ansvarlige lånekapital, og om forholdet mellom de ulike eiere av ansvarlig kapital i foretaket. Dette er regler om hvem av dem som skal bære oppstått tap, og i tilfelle medvirke ved ny kapitaltilførsel i tilfeller hvor det er behov for nedskrivning av kapital for å dekke tap eller tilførsel av ny kapital, herunder ved konvertering av ansvarlig lånekapital, for å unngå at foretaket blir nødt til å innstille virksomheten.

Reglene om nedskrivning av ansvarlig kapital i lovutkastet, herunder reglene om generalforsamlingens behandling av dette, er prinsipielt uten betydning for innhold i eller gjennomføringen av de offentligrettslige krav til sammensetningen av forsikringsforetaks ansvarlig kapital til enhver tid som følger av Solvens II-forskriften § 6, og kravene til beregning av omfanget av solvenskapitalen eller minstekapitalen i finansforetaksloven §§ 14-10 og 14-11 og Solvens II-forskriften kapitlene 3 og 4. Dette er offentligrettslig krav knyttet til foretakets konsesjon og foretakets rett til å drive virksomhet, og som skal være oppfylt med den ansvarlige kapital som foretaket faktisk har til enhver tid.

Siden det ennå ikke er avklart hvilke krav som vil bli stilt til, og hvilken inndeling den ansvarlige kapital i pensjonsforetak vil få i fremtiden, legger *Banklovkommisjonen* til grunn at spørsmålet om nedskrivning og konvertering i tilknytning til tidligtiltak bør avklares ved forskrift i medhold av forskriftshjemmelen i lovutkastet § 21-15 fjerde ledd. Det vises til merknader til paragrafen nedenfor i avsnitt 7.4.

4.4.3 Vurdering av andre tidligtiltak

4.4.3.1 Behov for ytterligere tidligtiltak

Tidligtiltakene i gjeldende lovgivning som fremgår ovenfor i avsnitt 4.4.2 og som *Banklovkommissjonen* i stor grad viderefører etter en tilpasning til de særlige forhold knyttet til forsikrings- og pensjonsvirksomhet, er i det vesentlige knyttet til de første stadiene av soliditetssvikt, nemlig hvor foretakets finansielle stilling og soliditet må antas å være vesentlig svekket, og ellers hvor det foreligger vesentlig brudd på betryggende virksomhet som følge av tapt eierkapital.

I avsnitt 4.3.1 foran er det lagt til grunn at tidligtiltakene vil spille en helt vesentlig rolle i forhold til sikring av forsikringsforpliktelsene. *Banklovkommissjonen* er derfor av den oppfatning at det i en ny lovgivning på området bør skje en styrking av tidligtiltakene, slik at tilsynsmyndighetene får flere verktøy som kan brukes i en prosess for å sikre videre forsvarlig drift. Dette bør særlig omfatte flere tiltak ved de alvorligere stadiene av en soliditetssvikt.

4.4.3.2 Engasjering av sakkyndige personer. Midlertidig administrator

1) Både finansforetaksloven § 21-2 annet ledd og lovutkastet § 21-12 tredje ledd legger til grunn at Finanstilsynet kan pålegge foretaket å endre sammensetningen av styre og ledelse dersom tilsynet mener at dette er et nødvendig tiltak for å legge til rette for betryggende virksomhet og soliditet i foretak, og foretaket ikke gjennomfører dette på eget initiativ.

Et mindre inngripende tiltak som ikke krever generalforsamlingens innblanding vil kunne være at styret og ledelsen knytter til seg sakkyndige som sitter på en kompetanse til å finne ut og gjennomføre tiltak der styrets og foretakets daglige ledelses kompetanse er manglende eller utilstrekkelig. Dette vil kunne sikre effektiv kompetanseheving i foretaket uten at ledelse og styre må byttes ut med den uro som dette kan skape hos kunder og markedet for øvrig. Bruk av sakkyndige vil heller ikke medføre noen overføring av myndighet fra foretaksvalgte organer til utenforstående. Et slikt tiltak vil imidlertid påføre foretaket kostnader i form av godtgjørelse til de sakkyndige.

Banklovkommissjonen legger til grunn at det i forhold til et forsikrings- eller pensjonsforetak vil kunne være aktuelt med ulike former for sakkyn-digbistand. For det første kan det være behov for revisorer eller andre regnskapskyndige for å gjennomgå foretakets situasjon. For det annet vil aktu-

arkompetanse være aktuelt for å vurdere hvilke tiltak som for eksempel kan redusere foretakets forsikringsmessige risiko. Tilsvarende vil kapitalforvaltningsmessige kompetanse være aktuelt for å se på mulig reduksjon av forvaltningsrisiko eller optimalisering av kapitalplasseringer. Det kan også være aktuelt med kompetanse som kan se på organiseringen av foretaket og vurdere deling eller eventuelt overdragelse av deler av virksomheten.

Slike vurderinger vil måtte skje i nær sammenheng med og på grunnlag av utarbeidelsen av tiltaksplan og statusoppgjør for foretaket, jf. lovutkastet § 21-13 første ledd. *Banklovkommissjonen* foreslår derfor at det i lovutkastet § 21-13 annet ledd tas inn en hjemmel for Finanstilsynet til å kreve at foretaket skal engasjere en eller flere sakkyndige personer til å gjennomgå foretakets situasjon og vurdere hvilke tiltak som trengs for å sikre foretakets videre virksomhet, jf. også lovutkastet § 21-12 tredje ledd bokstav d). Finanstilsynet vil selvfølgelig måtte vurdere behovet for slik ekstern bistand opp mot kostnadene, jf. lovutkastet § 21-4 første ledd.

2) Et mer inngripende tidligtiltak, enn å innhente tilleggskompetanse til foretaket gjennom eksterne sakkyndige, vil være å overlate hele eller deler av foretakets styrende organers oppgaver eller myndighet til en tredjemann.

I lovutkastet § 20-18 i NOU 2016: 23 er det foreslått at Finanstilsynet kan oppnevne en midlertidig administrator, en egen «rydde-person» («troubleshooter»), som kommer inn i foretaket som forretningsfører eller administrator i tillegg til styret og daglig ledelse eller i stedet for disse. Formålet er at midlertidig administrator skal delta i eller forestå gjennomføring av de tiltak som anses som nødvendige for å få etablert et forsvarlig grunnlag for videre virksomhet i foretaket. Forut for offentlig administrasjon vil en slik løsning kunne være mer aktuell for et forsikrings- eller pensjonsforetak enn for en bank, da forskjellen i tidsaspekt gjør at en krise i et forsikrings- eller pensjonsforetak ofte vil utvikle seg saktere, og behovet for raske løsninger vil normalt være mindre påtrengende sett fra samfunnets side. Dette gir mer tid og rom for gjennomforhandlinger å finne løsninger som kan sikre foretaket videre drift.

Styret og foretakets ledelse vil på mange vis anses som personlig involvert ved arbeidet for finne tiltak og gjennomføre disse for å sikre videre drift i foretaket. Mange vil også se dem som direkte eller indirekte årsak til de problemer som har oppstått i foretaket. Som følge av dette vil det

kunne være lettere for en midlertidig administrator å kunne vurdere nødvendigheten av ulike tiltak, fremforhandle løsninger med forsikringskunder og andre kreditorer. Det vil også kunne være lettere for en administrator å få overtalt eiere og andre til å skyte inn ny kapital i foretaket.

Hvor inngripende et slikt tiltak vil være, vil bero på hvilke arbeidsoppgaver og myndighet som Finanstilsynet i det enkelte tilfelle finner grunn til å overføre fra foretakets styre og ledelse til midlertidig administrator. Dersom sentrale deler av styrets myndighet overføres til en midlertidig administrator vil dette være et tiltak som vil innebærer at foretaket tas under en form for kontroll fra det offentliges side, uten at man går til det skritt å åpne offentlig administrasjon med de rettslige konsekvenser dette har for foretaket, kreditorer, kunder og videre virksomhet i foretaket. Oppnevning av midlertidig administrator vil derfor være relevant og effektivt der man mener at foretakets problemer kan løses ved forhandlinger med eiere, kreditorer, kunder og andre private parter om tilførsel av kapital mv., og at nøytraliteten, kompetansen og fleksibiliteten hos en midlertidig administrator anses som nødvendig for å gjennomføre slike forhandlinger. Slike forhandlingsopplegg er velkjent fra andre næringslivsområder hvor alternativet ellers er tapsfordeling mellom berørte parter via en lovregulert insolvensbehandling.

En oppnevning av midlertidig administrator vil fort kunne oppfattes som en mistillit til foretakets styre og ledelse med hensyn til deres evne til å bringe foretaket ut av dets økonomiske situasjon. Dette innebærer at tiltaket nok ikke bør kunne brukes med mindre foretakets problemer er alvorlige og det ikke er mulig å rette på forholdene gjennom mindre inngripende tiltak. Det er derfor i lovutkastet § 21-17 første ledd lagt til grunn at midlertidig administrator skal kunne oppnevnes dersom foretaket befinner seg i en stilling med markert svekket økonomi og stabilitet, jf. lovutkastet § 21-11 første ledd, eller det foreligger markert brudd på lovkrav til avsetninger, ansvarlig kapital eller betryggende virksomhet. Det er videre en forutsetning at mindre inngripende tidligtiltak ikke anses som tilstrekkelig til å rette på forholdene.

Siden en oppnevning av en midlertidig administrator vil kunne oppfattes som mistillit til sittende styre og foretaksledelse, innebærer dette videre at oppnevning av midlertidig administrator normalt bør kombineres med oppnevning av et nytt styre eller ledelse. Dette vil samtidig sikre en

forankring av tiltaket i generalforsamlingen, jf. lovutkastet § 21-16.

Formålet med oppnevningen av midlertidig administrator vil være at denne ved gjennomføring av ulike nødvendige tiltak, vil kunne sikre forsvarlig grunnlag for videre drift i foretaket. I dette ligger at foretaket skal tilbake til vanlig virksomhet med styre og ledelse som fungerer på vanlig måte med full myndighet og kompetanse. Løsningen med midlertidig administrator bør derfor ikke strekke lenger ut i tid enn det som er nødvendig for å sikre forsvarlig grunnlag for videre drift. I lovutkastet § 21-17 første ledd er det foreslått at ordningen i utgangspunktet bare skal vare i ett år. Kun i særlige tilfeller bør en slik løsning kunne vare ut over ett år, jf. lovutkastet § 21-17 tredje ledd tredje punktum.

4.4.3.3 Overdragelse av delporteføljer

I et forsikrings- eller pensjonsforetak utgjør forsikringsporteføljene både forpliktelser og eiendeler som inngår i boets formuesmasse, se ovenfor i avsnitt 3.2.2. Sett fra forsikrings- eller pensjonsforetakets side vil derfor en overdragelse av deler av kontraktsporteføljen kunne være aktuelt både for å kvitte seg med fremtidige forsikringsforpliktelser og eventuelt for å realisere en mulig verdi dersom porteføljen fremstår som attraktiv for andre forsikrings- eller pensjonsforetak. De ulike kontraktens markedsverdi vil bero på vurderinger av de fremtidige utbetalingsforpliktelser som antas å følge av kontrakten, og de fremtidige inntekter som kontrakten og midlene knyttet til denne må antas å ville generere. Overdragelse av forsikringsportefølje vil for et foretak i en vanskelig finansiell stilling innebære reduksjon av de forsikringsmessige forpliktelser og dermed blant annet krav til solvenskapital mv. Avhengig av kontraktens markedsverdi vil imidlertid avhendelse av en portefølje også kunne innebære en reell tapping av foretakets eiendeler. Lønnsomheten av dette vil således helt avhenge av hva et annet forsikringsforetak er villig til å betale eller vil kreve å få betalt for å overta forpliktelsene, noe som igjen er helt avhengig av kjøpers vurdering av kvalitene ved den aktuelle porteføljen.

Prinsipielt vil avhendelse av portefølje kunne bidra både til sanering av gjeld og innbringe kapital til foretaket. Mulighetene for dette vil imidlertid bero på hvilken adgang det er for et foretak til å overdra forsikringskontrakter til andre forsikringsforetak. For den enkelte forsikringskunde vil porteføljeoverdragelse innebære at de får en ny

kontraktsmotpart – debitor – å forholde seg til enn den de har inngått kontrakten med.

Av finansforetaksloven § 12-27 første ledd fremgår det at avtale om overdragelse av en forsikringsportefølje av vesentlig omfang sett hen til foretakets virksomhet krever godkjenning av departementet. Etter finansforetaksloven § 12-27 annet ledd kan departementet fastsette forskrift om blant annet kundenes rett til å si opp avtalen i en slik sammenheng. Slike bestemmelser er bare fastsatt for den del av forsikringsporteføljen som er tegnet i samsvar med reglene om etableringsadgang eller adgang til å yte tjenester som følger av EØS-avtalen, jf. forskrift 9. desember 2016 nr. 1502 om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksforskriften) kapittel 12.

Dersom vi ser bort fra kontrakter tegnet i henhold til EØS-avtalens regler om etableringsrett og grensekryssende virksomhet, vil foretakets rett til å overdra en forsikringskontrakt til et annet forsikringsforetak bero på forsikringsavtalen. Dersom en slik rett ikke er avtalt, vil forsikringstakeren kunne nekte overdragelse av sin kontrakt i samsvar med det alminnelige prinsipp om at debitorskifte krever den annen parts samtykke. *Banklovkommisjonen* legger til grunn at det i form av tidligtiltak ikke vil være grunnlag for særlig begrensning i dette prinsippet.

Muligheten for å overdra deler av forsikringsporteføljen vil derfor bero på forhandlinger med forsikringstakerne i den grad forsikringsforetaket i forsikringsavtalen ikke allerede har forbeholdt seg en rett til overdragelse. I tilfelle av økonomiske problemer vil en rekke kunder kunne se fordeler ved å skifte til et annet forsikrings- eller pensjonsforetak gjennom en porteføljeoverdragelse. I stedet for en kontraktsmotpart i en vanskelig økonomisk stilling der det i ytterste konsekvens kan bli åpnet offentlig administrasjon med påfølgende avvikling eller krisetiltak som kan innebære en nedskrivning av forsikringsforpliktelsene, vil overdragelse kunne medføre at de får et solid forsikrings- eller pensjonsforetak å forholde seg til der det ikke er fare for vedtak om offentlig administrasjon. Avhengig av om erververen overtar forsikringsforpliktelsene fullt ut, kan således porteføljeoverdragelsen medføre at forsikringstakerne kommer i en bedre stilling enn om slik overdragelse ikke hadde skjedd. De fleste forsikringstakere vil i en slik situasjon gi sitt samtykke til overdragelse av forsikringskontrakten.

En slik porteføljeoverdragelse kan imidlertid fremstå som urimelig i forhold til de forsikringstakere og sikrede som ikke omfattes av overdragelsen og som blir igjen i det opprinnelige foretaket.

Dersom overdragelsen ikke sikrer at virksomheten i foretaket kan drives videre på forsvarlig grunnlag og det må åpnes offentlig administrasjon i forsikrings- eller pensjonsforetaket på et senere tidspunkt, vil det være den gjenværende del av forsikringsporteføljen som vil måtte bære eventuelle tap gjennom nedskrivninger som følge av den reduksjon av foretakets midler som porteføljeoverdragelsen medfører. Dette i motsetning til de forsikringsforpliktelser som har vært omfattet av den forutgående porteføljeoverdragelsen, og som dermed er sikret full oppfyllelse gjennom det overtakende foretaket. Selv om de berørte forsikringstakere samtykker til en porteføljeoverdragelse vil foretaket, midlertidig administrator eller Finanstilsynet måtte vurdere risikoen for en offentlig administrasjon i nær fremtid og muligheten for tap på gjenværende forsikringskunder i den sammenheng i samsvar med alminnelige konkursregler om omstøtelse og et prinsipp om likebehandling av forsikringskunder, jf. lovutkastet § 21-4 første ledd. Dette innebærer at det forut for en porteføljeoverdragelse i en tidligtiltaksfase vil måtte vurderes nøye hvilken lønnsomhet dette gir foretaket i form av sanering av fremtidig risiko og forsikringsforpliktelser og eventuell tilgang av kapital, og dermed grunnlag for å drive en forsvarlig virksomhet videre. Dette må holdes opp mot risikoen for at foretaket likevel vil bli underlagt offentlig administrasjon og den størrelsen på tap som gjenværende portefølje i en slik sammenheng vil risikere.

Banklovkommisjonen legger til grunn at det ikke er behov for særskilte regler om porteføljeoverdragelse som tidligtiltak ut over det som følger av konkursrettslige prinsipper.

4.4.3.4 Omdanning av fripoliser som tidligtiltak

Fripoliser utgått fra ytelsesbaserte foretakspensjonsordninger fremstår i dag som en særlig utfordrende del av virksomheten i et livsforsikringsforetak eller pensjonskasse som følge av at dette er fullt betalte (ikke-premiebetalende) kontrakter, og det dessuten er knyttet forpliktelser til disse om årlig tilføring av avkastning som ofte er basert et høyere rentenivå enn nivået i dagens rentemarkeder. Dette har gjort at det i dag i praksis ikke eksisterer noe flyttemarked for slike kontrakter og heller ingen mulighet for overdragelse av fripoliseporteføljer. Omkostningsnivået for håndtering av fripolisene fremstår også som høyt.

For å avhjelpe dette ble det fra 1. september 2014 innført en adgang til å omdanne fripoliser med avkastnings- og ytelsesgaranti til fripoliser

med investeringsvalg, jf. foretakspensjonsloven § 4-7 b. En slik omdanning beror på frivillighet og innebærer at forsikringsforetaket fristilles fra sin årlige plikt til å tilføre premiereserven knyttet til fripolisen en beregnet garantert avkastning, jf. forsikringsvirksomhetsloven § 3-9 tredje ledd. Fripoliseinnehaveren vil dermed ikke lenger ha krav på en bestemt årlig ytelse ved pensjonsalder. Til gjengjeld vil fripoliseinnehaveren kunne bestemme hvordan kapitalen skal forvaltes, og får beholde all avkastning av midlene knyttet til fripolisen. Fripoliseinnehaverens ønske om en slik omdanning vil bero på en tro på at en plassering av premiereserven med en annen eller en høyere forvaltningsmessig risiko enn det forsikringsforetaket velger for kollektivporteføljen i foretaket, vil gi en samlet avkastning som vil overstige fripolisens årlige garanterte avkastning frem til pensjonsalder.

Nærmere regler om omdanning av utstedte fripoliser er fastsatt i kapittel 6 i forskrift 1. desember 2000 nr. 1212 til lov av 24. mars 2000 nr. 16 om foretakspensjon. Det er der blant annet fastsatt en forholdvis omfattende informasjon- og opplysningsplikt hos foretaket før beslutning om en slik omdanning. Det er videre et vilkår at slik omdanning bare kan skje om fripolisens premiereserve er fullt oppreservert i forhold til gjeldende dødelighetstariff og avsetningsgrunnlag i foretaket. Dette vil være særlig relevant etter endring av avsetningsgrunnlaget som følge av beregnet økning i levetid (K2013). Det er videre i forskriften fastsatt særlige regler om beregning og utbetaling av pensjon fra omdannede fripoliser.

Fripoliser med garanterte ytelser medfører et forholdvis høyt solvenskapitalkrav for foretaket sett i forhold til fripoliser med investeringsvalg, særlig dersom man sammenligner med fripoliser med rettigheter basert på et høyt forventet avkastningsnivå. Omdanning av fripoliser med garanterte ytelser til fripoliser med investeringsvalg vil derfor kunne gi et forsikringsforetak forholdvis store lettelser i minimumskravene til solvenskapital og dermed økt økonomisk fleksibilitet og grunnlag for videre forsvarlig økonomisk drift. Det kan også gi muligheter for å kunne overdra denne delen av porteføljen til et annet livsforsikringsforetak.

Banklovkommisjonen har derfor vurdert om dette kan være et mulig tidligtiltak i livsforsikringsforetak. Det legges til grunn at mulighetene for frivillig omdanning av fripoliser til investeringsvalg for fripoliseinnehaverne også vil gjelde om foretaket er kommet i en situasjon der det må iverksettes tidligtiltak. En slik frivillig omdanning vil bero på forhandlinger med den enkelte

fripoliseinnehaver og kravene til informert samtykke vil gjelde fullt ut. Det samme gjelder kravet til full oppreservering i samsvar med nytt avsetningsgrunnlag. Dersom avkastningsgarantien knyttet til fripolisen er tilstrekkelig høy, vil en omdanning for enkelte fripoliseinnehavere kunne fremstå som lite aktuell, med mindre det foreligger usikkerhet om foretakets soliditet. Det samme gjelder om det er kort tid til fripolisen kommer til utbetaling. Omdanning vil også kunne være uaktuelt etter de vanlige reglene dersom foretaket ikke har fullført oppbyggingen av nødvendige avsetninger for fripolisene i samsvar med nytt avsetningsgrunnlag for levealderisiko, og således er i en oppbyggingsfase eller på en opptrappingsplan for slik oppreservering.

Siden en omdanning av fripolise med garanterte ytelser til fripolise med investeringsvalg vil innebære en reduksjon av forsikringsforetakets forpliktelser og en overføring av risiko fra foretaket til den enkelte fripoliseinnehaver, kan ikke *Banklovkommisjonen* se at det er mulig å innføre regler som innebærer at en ved tidligtiltak påtvinger fripoliseinnehavere en slik omdanning. Omdanning til fripoliser med investeringsvalg vil derfor, før det eventuelt skjer et vedtak om offentlig administrasjon, måtte bero på forhandlinger med fripoliseinnehaverne. Det som det eventuelt kan være grunnlag for å vurdere, er om det bør åpnes for at den enkelte fripoliseinnehaver kan samtykke til omdanning selv om fripolisen ikke er oppreservert i samsvar med nytt og forsterket avsetningsgrunnlag. En del fripoliseinnehavere vil kunne vurdere avkastningsmulighetene ved investeringsvalg som såpass gode at dette vil kunne kompensere for både manglende garantert avkastning og manglende oppreservering. *Banklovkommisjonen* legger til grunn at dette vil måtte vurderes av departementet som en endring i gjeldende forskriftsregler i forskrift 1. desember 2000 nr. 1212 kapittel 6.

Som det fremgår i avsnitt 3.3.3 foran, er det i februar 2017 gjennomført en lovendring som innebærer at det klart fremgår av finansforetaksloven § 21-20 at administrasjonsstyret ved offentlig administrasjon i et livsforsikringsforetak kan bestemme at fripoliser skal omdannes til fripoliser med investeringsvalg som ledd i overdragelse til annet livsforsikringsforetak, se Prop. 18 L (2016–2017) og Innst. 160 L (2016–2017). Lovendringen er bare knyttet til offentlig administrasjon. Omdanning i slike tilfeller kan skje uten samtykke fra den enkelte fripoliseinnehaver og på grunnlag av andre regler om informasjons- og opplysningsplikt enn det som er fastsatt i fore-

takspensjonsloven § 4-7 b, jf. § 4-7 a med tilhørende forskrifter. Siden det dreier seg om offentlig administrasjon vil også omdanning kunne skje uten at full oppreservering i samsvar med eventuelt nytt avsetningsgrunnlag er gjennomført. *Banklovkommisjonen* vil komme tilbake til muligheten for omdanning av fripoliser ved offentlig administrasjon under behandling av krisetiltakene i avsnitt 4.5 nedenfor. Problemstillingen om omdanning av fripoliser vil da ikke omfatte bare fripoliser som eksisterer da vedtak om offentlig administrasjon blir truffet, men også fripoliser for opptjent pensjon som utstedes under offentlig administrasjon som følge av opphør av pensjonsordninger, herunder fripoliser for ytelser som er under utbetaling.

4.4.3.5 Mulig nedskrivning av ansvarlig kapital som ikke er tapt

1) Nedskrivning av ansvarlig kapital etter lovutkastet § 21-15 er basert på at statusoppgjøret i samsvar med lovutkastet § 21-13 første ledd, viser at kapitalen er tapt eller at det for å sikre videre drift er nødvendig å styrke egenkapitalen ved konvertering av ansvarlig lånekapital som kan benyttes av foretaket til dekning av tap under løpende drift. Hverken gjeldende regler i finansforetaksloven §§ 21-5 og 21-16 eller lovutkastet § 21-15 åpner for at ansvarlig lånekapital kan nedskrives eller konverteres til egenkapital dersom egenkapitalen ikke allerede er nedskrevet. Det er videre en forutsetning i disse bestemmelsene at det er foretaket, eventuelt etter pålegg fra Finanstilsynet, som skal gjennomføre slik nedskrivning. I slike tilfeller vil en emisjon bare kunne skje gjennom foretakets organer og i samsvar med selskapslovgivningen.

I lovutkastet §§ 20-20 og 20-21 i NOU 2016: 23 er det åpnet for at krisehåndteringsmyndigheten kan gjennomføre en nedskrivning eller konvertering av et foretaks godkjente kjernekapital og godkjente tilleggskapital. Disse bestemmelsene er utformet etter forbilde av krisehåndteringsdirektivet artiklene 59 og 60. Forutsetningen for gjennomføringen av slike tiltak er at foretaket ellers er eller må ventes i nær fremtid å bli nødt til å innstille virksomheten fordi det ikke er rimelig utsikt til at dette kan forhindres ved andre tiltak, og at tiltakene fremtrer som tilstrekkelige til å unngå dette og i tilfelle en fremtidig offentlig administrasjon.

En adgang for myndigheten til nedskrivning eller konvertering uten samtykke fra foretakets organer, eiere eller kreditorer kan også legges til rette for innhenting av ny kapital. I tilfelle hvor

slike tiltak vil kunne føre til at det kan etableres et forsvarlig grunnlag for videreføring av foretakets virksomhet og dermed unngå tap som vil ramme foretakets forsikringskunder, bør det i lovutkastet her etter *Banklovkommisjonens* oppfatning gis adgang til myndighetspålegg om nedskrivning og konvertering av ansvarlig kapital uten at foretaket først er satt under offentlig administrasjon.

I lovutkastet §§ 21-19 og 21-20 foreslås det derfor at myndigheten på tilsvarende måte kan beslutte at ansvarlig lånekapital som er innbetalt til forsikrings- eller pensjonsforetaket eller kan innbetales ved påkrav, og som kan benyttes av foretaket til dekning av tap under løpende drift, skal nedskrives eller konverteres til egenkapital. Det forholdet at kompetansen til å treffe et slikt tiltak legges til myndigheten, det vil si departementet eller Finanstilsynet etter delegering, understreker både alvorligheten i den situasjonen som foreligger dersom det kan treffes et slikt tiltak og vurderingen av hvor inngripende et slikt tiltak kan fremstå og oppleves.

En slik nedskrivning eller konvertering vil for å ivareta kreditorenes rettsvern måtte bygge på klare prioritetsregler mellom eiere og kreditorer. Lovutkastet § 21-20 bygger derfor på en forutsetning om at opptjent eierkapital må brukes før innbetalt eierkapital, og deretter ansvarlig lånekapital. I forsikring vil det her måtte skilles mellom ansvarlig lånekapital som kan brukes til dekning av tap under løpende drift og ansvarlig lånekapital som bare kan brukes ved avvikling av foretaket, jf. Solvens II-forskriften § 6. Denne siste delen av ansvarlig lånekapital vil ikke være aktuell her. Også i forhold til ansvarlig lånekapital som kan brukes til dekning av tap under løpende drift vil det kunne være aktuelt med en innbyrdes prioritet som følge avtale og lånevilkår.

Forutsetningene for at en slik nedskrivning eller konvertering av ansvarlig lånekapital skal kunne skje er at foretaket uten gjennomføring av et slikt tidligtiltak ellers vil måtte innstille sin virksomhet, og at andre – mindre inngripende tidligtiltak – ikke kan avhjelpe situasjonen. At man her ligger svært nær en situasjon hvor foretaket anses som insolvent og det må treffes vedtak om offentlig administrasjon, fremkommer ved at det er et vilkår for gjennomføring av slike tiltak at kreditorerne ikke skal måtte bære et større tap gjennom en slik nedskrivning eller konvertering enn det som de ville blitt påført dersom det hadde blitt vedtatt offentlig administrasjon, jf. lovutkastet § 21-46 annet ledd.

2) Om et slikt tiltak er nødvendig og tilstrekkelig vil avhenge helt av hvilken verdi som settes på

foretakets eiendeler og forsikringsforpliktelser og annen gjeld. For å finne ut dette er det lagt til grunn at myndigheten før et slikt vedtak, skal sørge for at det etter lovutkastet § 21-21 foretas en verdivurdering av foretakets eiendeler og forpliktelser. Denne verdivurderingen skiller seg fra statusoppgjøret som beskrevet ovenfor i avsnitt 4.4.2.3, ved at det ikke er foretaket selv som foretar det, men uavhengig sakkyndig. Det er også satt krav til verdivurderingen i form av at den skal være nøktern og forsvarlig.

En verdivurdering etter lovutkastet § 21-21 har til formål å gi en generell status for foretakets verdier og forpliktelser. Særlig om og i hvilken grad verdien av aktiva overstiger verdien av de samlede forpliktelser. Når det gjelder aktiva skal disse verdsettes etter markedsverdi eller andre prinsipper i samsvar med alminnelige regnskapsregler og regnskapsprinsipper på verdivurderingstidspunktet. Det samme vil gjelde ved en verdivurdering som skjer ved vurdering av om vilkårene for krisehåndtering er til stede, jf. lovutkastet § 21-30, eller ved en senere vurdering av om forsikringsforpliktelsene kan dekkes fullt ut av boets aktiva eller om det er behov for en nedskrivning, jf. lovutkastet § 21-26 tredje ledd. Ved verdivurdering av aktiva vil man ikke nødvendigvis kunne legge til grunn reglene og retningslinjene for verdsettelse av eiendeler som følger som en del av Solvens II-regelverket. Selv om disse er basert på prinsipper om markedsverdi, er det lagt inn en del forsiktighetsnormer som i forhold til verdifastsettelse ved krisehåndtering ikke er direkte anvendbare.

Alle aktiva i boet inngår i og blir verdsatt på aktivasiden i balansen. I forsikringsvirksomhetslovgivningen er det for livs- og pensjonsforsikring gitt regler om forvaltning og størrelsen på forvaltningskapitalen, men forvaltningskapitalen er knyttet til passivapostene i balansen i form av premie-reserve og andre avsetninger. Inndelingen av forvaltningskapitalen i forsikringsvirksomhetsloven, i form av investeringsvalgportefølje, kollektivportefølje og selskapsportefølje er imidlertid også knyttet til de ulike typene forpliktelser og verdsettelse av disse. For verdivurderingen av eiendelene i foretaket vil tilknytningen til ulike porteføljer være uten interesse før man eventuelt kommer så langt som til spørsmålet om fortrinnsrettens eventuelle tilknytning til særlige aktiva ved offentlig administrasjon, se nedenfor i kapittel 5.

Ved verdivurdering av foretakets forpliktelser vil det ikke på dette tidspunktet være behov for å finne riktig nåverdi på de enkelte forpliktelsene i foretaket. Dette vil det først være behov for der-

som det skulle inntre en insolvens med påfølgende offentlig administrasjon. Ved verdivurderingen etter lovutkastet § 21-21 er det den samlede nåverdien av forpliktelsene som skal finnes, det vil si hva markedet vil kreve betalt for å overta de samlede forpliktelser i foretaket.

Det vises for øvrig til merknadene til lovutkastet §§ 21-19, 21-20 og 21-21 nedenfor i avsnitt 7.4.

4.4.3.6 Mulig nedskrivning av forsikringsforpliktelser for å sikre videre drift

Ved en offentlig administrasjon og krisetiltak som iverksettes om følge av dette, vil forsikringsforpliktelsene kunne bli gjenstand for nedskrivning dersom foretakets aktiva ikke er tilstrekkelig til både å dekke massekrav og forsikringsforpliktelsene fullt ut, se nedenfor i avsnitt 4.5 og kapittel 5. Ved åpning av offentlig administrasjon vil virksomheten ofte fra omgivelsenes side oppfattes som opphørende og som et foretak under avvikling, selv om målet for administrasjonsstyret vil være å sikre en videre virksomhet. En slik oppfatning vil kunne påvirke eiendelenes verdi og redusere verdien av en portefølje ved overdragelse. Det vil også kunne redusere mulighetene for å finne andre løsninger som sikrer forsikringsforpliktelsene. Man kunne derfor tenke seg at det ble åpnet for å foreta en nedskrivning av forsikringsforpliktelsene ved tidligtiltak i den grad tapet ved en offentlig administrasjon ville være større enn nedskrivning i en tidligtiltaksfase og en slik nedskrivning ville være tilstrekkelig til å sikre foretakets videre virksomhet. På samme måte som ved tvungen nedskrivning av ansvarlig kapital vil det måtte være en forutsetning at situasjonen ikke lar seg løse ved andre tiltak og videre at all egenkapital og ansvarlig kapital er blitt nedskrevet.

På samme måte som ved vurderingen av omdanning av fripoliser som tidligtiltak ovenfor i avsnitt 4.4.3.4, legger *Banklovkommisjonen* til grunn at en tvangsmessig reduksjon av foretakets forsikringsforpliktelser med påfølgende tap hos forsikringstakerne ikke er mulig før det er truffet vedtak om offentlig administrasjon. Det kan ikke gjennomføres tiltak som fratar rettighetshavere opptjente forsikringsrettigheter utenom gjennom forhandlinger med den enkelte forsikringstaker og rettighetshaver, med mindre det åpnes offentlig administrasjon. Å fremforhandle løsninger i en slik situasjon kan være krevende, men det kan tenkes at for eksempel en midlertidig administrator oppnevnt i samsvar med lovutkastet § 21-17 vil kunne lykkes med dette gjennom direkte dialog med sentrale og store forsikringstakere i for-

sikrings- eller pensjonsforetaket, god informasjon til samtlige forsikringstakere og rettighetshavere og påfølgende innhenting av samtykke fra disse.

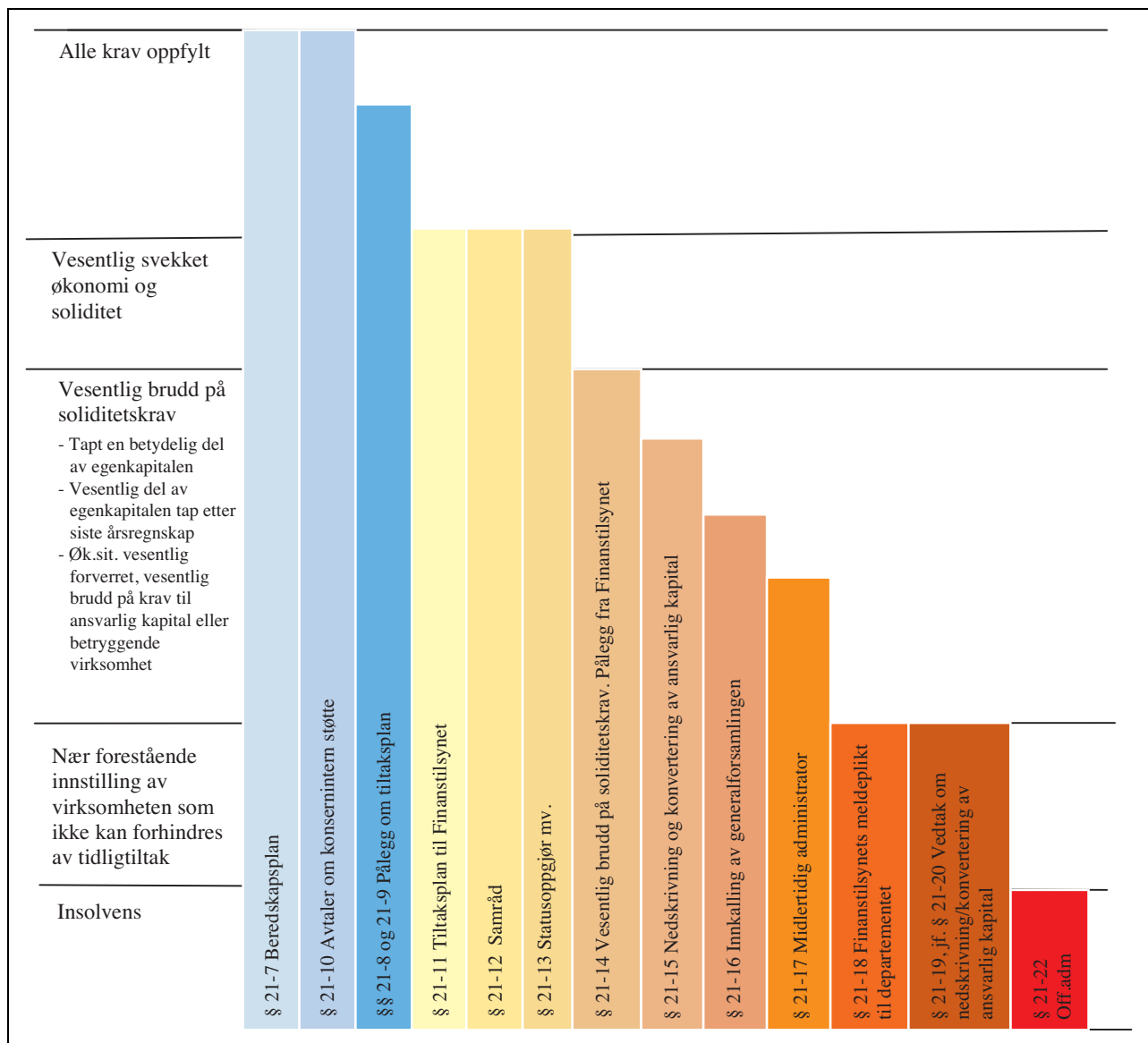
4.4.4 Skjematisk oversikt over tidligtiltak i lovutkastet

Som det fremgår ovenfor i avsnitt 4.4.2.1 knytter lovutkastet avsnitt III om tidligtiltak seg til fire ulike faser av soliditetssvikt. Disse er:

- 1) Foretakets økonomi og soliditet må antas vesentlig svekket (§§ 21-11 til 21-13).
- 2) Vesentlig brudd på soliditetskrav og betryggende virksomhet (§§ 21-14 til 21-17).
- 3) Melding fra Finanstilsynet til departementet om nært forestående innstilling av virksomheten som vanskelig kan avverges ved ordinære tidligtiltak (§ 21-18).

- 4) Nedskrivning og konvertering av ansvarlig kapitalinstrumenter for å unngå innstilling av virksomheten (§§ 21-19 og 21-20).

Fasene er inntatt i figur 4.1 der det er forsøkt å gi en oversikt over lovutkastets forslag til tidligtiltak sett i forhold til foretakets stilling og soliditet. I oversikten er det også valgt å ta med lovutkastets regler om beredskapstiltak for å illustrere at reglene om beredskapstiltak og tidligtiltak for forsikrings- og pensjonsforetak er utformet slik at reglene angir en glidende overgang med stadig sterkere myndighetsinnslag frem mot et eventuelt vedtak om offentlig administrasjon etter lovutkastet § 21-22.



Figur 4.1 Oversikt over beredskapstiltak og tidligtiltak etter lovutkastet kapittel 21

4.5 Krisehåndtering og offentlig administrasjon

4.5.1 Innledning

I et forsikrings- eller pensjonsforetak vil det være lite annen gjeld enn forsikringsforpliktelser som følge av virksomhetsbegrensingsreglene i finansforetaksloven §§ 13-1 og 13-2, se avsnittene 4.2 og 4.3.1 foran. Sammen med det forhold at det ikke er noen garantiordning for livsforsikring og Garantiordningen for skadeforsikring ikke dekker alle krav fullt ut, medfører en insolvensbehandling i forsikrings- og pensjonssektoren stor risiko for at de alminnelige forsikrings- og pensjonskundene må bære tap. Tap vil forekomme i form av nedskrivninger av fordringenes nåverdi, se nedenfor i avsnitt 4.5.4.5. Dette vil gjelde selv om forsikrings- og pensjonskravene etter finansforetaksloven § 21-18, jf. § 21-17, har en fortrinnsrett til boets midler foran andre dividendekrav, se kapittel 5 nedenfor.

Med dette som utgangspunkt er det ovenfor i avsnitt 4.4 lagt stor vekt på at lovgivningen skal utformes slik at foretaket og myndighetene har et best mulig grunnlag for å sikre videre virksomhet i foretaket gjennom tidligtiltak. Dersom tidligtiltakene ikke fungerer slik håpet er og det ikke finnes grunnlag for å sikre basis for videre forsvarlig drift i foretak eller mulighet for overdragelse av virksomheten til annet foretak, vil en insolvensbehandling måtte vurderes. Insolvens vil foreligge dersom skyldneren både er illikvid og insuffisient. Med illikvid siktes det til en situasjon der skyldneren ikke kan innfri sine forpliktelser etterhvert som de forfaller. Med insuffisiens siktes det til at skyldneren heller ikke har eiendeler og inntekter som er tilstrekkelige til å dekke forpliktelsene, se NOU 1995:25 Sikringsordninger og offentlig administrasjon av finansinstitusjoner (Utredning nr. 2 fra Bankløyvkommisjonen) side 51.

I en situasjon hvor det foreligger insolvens eller det anses som klart at insolvens vil oppstå i nær fremtid, vil det ikke være mulig å unngå en insolvensbehandling. En videreføring av virksomheten i foretaket i en slik situasjon vil skje på kreditorenes og dermed kundenes regning. Forsikrings- eller pensjonsforetaket vil som regel ha likvide midler til å kunne foreta utbetalinger i samsvar med utbetalingsforpliktelsene som følge av de forsikringsmessige avsetningene i en kortere eller lengre periode. Kreditorene og kundene vil dermed ikke oppleve konsekvensene av insolvens umiddelbart. Problemet er at videre utbetalinger i en slik situasjon vil tømme foretaket for midler og

over tid vil ikke utbetalingene kunne fortsette. Fortsatt drift i en slik situasjon vil dermed få konsekvenser i den form av at forsikringstakere og forsikrede med krav på utbetaling i fremtiden får større tap enn om virksomheten hadde blitt stan- set gjennom en insolvensbehandling. Det vil derfor være viktig at det åpnes og gjennomføres en insolvensbehandling så raskt det er klart at tidlig- tiltakene ikke gir den ønskede effekt, for at ikke visse kundegrupper gis utbetalinger på bekost- ning av andre.

Ved en normal insolvensbehandling i form av konkurs vil fokus være på å avvikle virksomheten slik at man kan realisere konkursboets aktiva og fordele disse midlene på kreditorene. Ved en offentlig administrasjon vil fokus i større grad ligge på de offentlige interesser som normalt vil tilsi å få videreført virksomheten helt eller delvis slik at skadevirkningene ved en avvikling for forsi- kringstakere, forsikrede og andre kundegrupper, samt i forhold til offentlige eller samfunnsøkon- omiske hensyn, kan begrenses i så stor grad som mulig. Fokus vil dermed være å finne grunnlag for overdragelse av hele eller deler av virksomheten til annet forsikrings- eller pensjonsforetak eller annet foretak som opprettes med det formål å drive virksomheten videre.

Ved offentlig administrasjon vil videre beva- ring av aktivaverdiene stå mer sentralt enn ved en normal konkursbehandling, i tillegg til å sikre for- deling av gjenværende verdier mellom kundene på en rettferdig og forutberegnelig måte. Dette er også en del av grunnlaget for at konkursforbudet er videreført for forsikrings- og pensjonsforetak i lovutkastet § 21-2. I NOU 1995: 25 side 73 ble det lagt vekt på at offentlig administrasjon gir den nødvendige fleksibilitet med tanke på de mulige skadevirkninger som en konkurs i en bank eller et forsikringsforetak kan skape. Ved offentlig admi- nistrasjon kan foretakets virksomhet videreføres for en periode samtidig som det arbeides med å undersøke mulighetene for videre forsvarlig drift, og uten at andre blir unødig skadelidende. Dette har også sammenheng med det forhold at en del forpliktelser i forhold til skadeforsikringer, og ikke minst fremtidige krav på pensjon, ikke lar seg avvikle i form av et kapitaloppgjør, se avsnitt 4.3.2.5 foran. Mulige fremtidige erstatningskrav som følge av forsikringstilfeller som skal dekkes av foretaket under administrasjon og fremtidige krav på pensjon må sikres for forvaltning og frem- tidig utbetaling på en eller annen måte. Ved en offentlig administrasjon vil dette derfor være et viktig element i sikringen av kundene og deres fortrinnsrett til dekning i aktivaene i boet. Et

hovedformål vil derfor også være å hindre at verdier går tapt under og i forbindelse med gjennomføring av en offentlig administrasjon, og bestemmelsene om virkningene av offentlig administrasjon i lovutkastet § 21-25 er utformet med det for øye.

Selv om reglene om offentlig administrasjon erstatter gjeldsforhandling eller konkurs, er imidlertid en offentlig administrasjon likevel en konkurslignende prosedyre, og reglene i konkursloven og dekningsloven vil være relevante der de passer.

Ved en offentlig administrasjon vil man enten kunne foreta en krisehåndtering som medfører at virksomheten helt eller delvis kan drives videre på ulike måter eller avvikle virksomheten. Dette skillet er nærmere omtalt nedenfor i avsnitt 4.5.5. I forhold til forsikrings- og pensjonsforetak vil offentlige interesser normalt tilsi at det gjennom en krisehåndtering søkes avklart om det er grunnlag for å få videreført foretakets forsikrings- og pensjonsporteføljer helt eller delvis. Dette vil kunne begrense virkninger til skade for forsikringstakere, sikrede og andre kundegrupper, det offentlige eller samfunnsøkonomien blant annet ved at man unngår en avviklingsprosess som særlig for pensjonsrettigheter, vil kunne strekke seg over lang tid. I forhold til egenarten ved forsikrings- og pensjonsvirksomheten vil det som regel heller ikke oppstå et tidspres som kan sammenlignes med det som foreligger i for eksempel bank, se ovenfor i avsnitt 4.3.1.

Nedenfor i avsnittene 4.5.2 til 4.5.5 er vedtak om offentlig administrasjon vurdert nærmere på bakgrunn av hvilke virkninger et slikt vedtak vil få i forhold til foretakets virksomhet og andre vurderinger som vil måtte foretas av offentlige myndigheter. I avsnitt 4.5.6 er det gjort en vurdering av mulige krisetiltak som kan settes i verk ved en krisehåndtering. Dersom myndighetene ikke lykkes med krisehåndteringen eller finner at det ikke er grunnlag for å iverksette krisetiltak, vil foretaket måtte avvikles, se avsnitt 4.5.7 nedenfor.

Ved både krisehåndtering og avvikling av forsikrings- og pensjonsforetak vil det reise seg problemstillinger knyttet til verdsettelse særlig av forpliktelsene, se nedenfor i avsnitt 4.5.4.4, og til utformingen av reglene om forsikrings- og pensjonsforpliktelsesenes fortrinnsrett, se nedenfor i kapittel 5.

På samme måte som krisehåndteringsreglene og reglene om offentlig administrasjon i lovutkastet til finansforetaksloven kapittel 20 i NOU 2016: 23 er basert på krisetiltak som formodentlig i de fleste tilfeller vil være tilstrekkelige for å

håndtere oppståtte krisesituasjoner i enkeltbanker, er også lovutkastet om krisehåndtering og offentlig administrasjon i forsikrings- og pensjonsforetak i utredningen her beregnet på kriser i enkeltforetak og ikke systemkriser. Det vil si at de ikke er utformet med sikte på å håndtere de særlige problemer som systemkriser reiser. Dette utelukker imidlertid ikke at regelverket også ved systemkriser kan anvendes på og gi gode løsninger for enkeltforetak, men i slike tilfelle vil det også være behov for ikke-foretaksspesifikke tiltak som kan virke stabilitetsbevarende på hele markedet.

4.5.2 Vedtak om offentlig administrasjon

4.5.2.1 Gjeldende rett

I NOU 2016: 23 side 168 følgende er det redegjort for at et vedtak om offentlig inngrep og administrasjon etter gjeldende rett kan skje under to ulike prosedyrer eller spor. Hvilken prosedyre som velges, vil henge sammen med hvor prekær situasjonen er for foretaket og hvor nødvendig det er å sette foretaket under offentlig administrasjon så raskt som mulig. Utfallet og virkningen av et eventuelt vedtak om offentlig administrasjon vil være det samme uansett hvilke prosedyrer som er fulgt.

Det *første sporet* må sees i sammenheng med en mer privat og løsningsorientert prosedyre med begrensede offentlige inngrep, jf. finansforetaksloven §§ 21-5 og 21-6, jf. § 21-2 annet ledd. Utgangspunktet for det første sporet er at det likevel har oppstått ulike soliditetssviktende forhold og at det er foretatt ulike vurderinger før vedtak om offentlig administrasjon treffes, men uten at offentlig administrasjon er en nødvendig følge. Vedtak om offentlig administrasjon er knyttet til tre ulike (alternative) forhold som Finanstilsynet har grunn til å anta har inntrådt for foretaket, jf. finansforetaksloven § 21-9 første ledd. For det første, at finansforetaket ikke klarer å oppfylle sine forpliktelser etter hvert som de forfaller, jf. bokstav a). For det andre, at foretaket ikke er i stand til å oppfylle gjeldende kapitaldekningskrav i svar med pålegg fra Finanstilsynet, jf. bokstav b). For det tredje, at foretakets eiendeler og inntekter til sammen ikke er tilstrekkelige til fullt ut å dekke forpliktelsene, jf. bokstav c).

Dersom det har oppstått slike forhold i et forsikrings- eller pensjonsforetak, skal Finanstilsynet gi melding til Norges Bank og eventuelt til Garantordningen for skadeforsikring, jf. finansforetaksloven § 21-9 annet ledd annet punktum. Disse skal deretter gi sin vurdering til Finanstilsynet om

hvorvidt foretaket kan sikres økonomisk grunnlag for videre forsvarlig drift, jf. finansforetaksloven § 21-9 tredje ledd. Nærmere formkrav er ikke satt til den vurdering som skal gis. I NOU 1995: 25 side 86 er det lagt til grunn at denne redegjørelsen alternativt kan gis muntlig om det foreligger sterkt tidspres. Dette er en mer aktuell situasjon for bank enn det er for forsikrings- og pensjonsforetak der tidspreset som kan tenkes å oppstå i all hovedsak vil være mindre enn hva som kan være tilfelle for banksektoren. Vurderingen skal gi Finanstilsynet grunnlag for sine vurderinger og anbefalinger til Finansdepartementet. Det vises til finansforetaksloven § 21-10 som fastsetter at dersom Finanstilsynet antar at foretaket ikke kan sikres økonomisk grunnlag for videre drift, skal dette straks meldes til Finansdepartementet. I denne vurderingen skal det også foreligge en vurdering av hvorvidt foretaket – etter Finanstilsynets mening – bør settes under offentlig administrasjon.

Selv om meldeplikten til Finansdepartementet inntreffer i henhold til finansforetaksloven § 21-10 fordi Finanstilsynet antar at foretaket ikke kan sikres økonomisk grunnlag for videre forsvarlig drift, er offentlig administrasjon ikke en nødvendig følge. Spørsmålet om bruk av offentlig administrasjon skal vurderes, men departementets konklusjon eller tilrådingen fra Finanstilsynet vil avhenge av omstendighetene.

Det *andre sporet* representerer en mer direkte håndtering av situasjonen gjennom vedtak om offentlig administrasjon. Dette omfatter situasjoner hvor foretakets økonomiske stilling forverres så raskt at et direkte vedtak om offentlig administrasjon etter finansforetaksloven § 21-11 må treffes før verken foretakets organer eller myndighetene rekker å iverksette mottiltak. I prinsippet kan det også ha oppstått en situasjon hvor Finanstilsynet går rett til departementet i henhold til finansforetaksloven § 21-10, uten å gå veien om reglene i loven § 21-9 fordi vilkårene for melding til departementet åpenbart er oppfylt. Slike tilfeller fremstår som mindre aktuelle for forsikrings- og pensjonsforetak. Selv for skadeforsikringsforetak er det vanskelig å se for seg at foretakets økonomiske situasjon skal kunne forverre seg så raskt at dette kan bli en aktuell fremgangsmåte. Enda mer gjelder dette for livsforsikrings- og pensjonsforetak der forpliktelsene strekker seg over lang tid, og hvor foretakets soliditet er blitt gradvis forverret over tid.

Et vedtak om offentlig administrasjon kan etter gjeldende rett treffes av Finansdepartementet dersom det må antas at foretaket ikke kan

dekke sine forpliktelser etterhvert som de forfaller og at foretaket ikke kan sikres tilstrekkelig økonomisk grunnlag for videre forsvarlig drift, jf. finansforetaksloven § 21-11 første ledd første punktum. Det samme gjelder dersom foretaket er ute av stand til å oppfylle kravene til ansvarlig kapital, med mindre det er gitt samtykke til at foretaket midlertidig kan ha lavere ansvarlig kapital enn fastsatt, jf. finansforetaksloven § 21-11 første ledd annet punktum. Vilåret om at det «må antas» viser at mislighold av forpliktelser ennå ikke behøver å ha inntrådt, men må være overveiende sannsynlig. Ved langhalede skadeforsikringer eller virksomhet basert på langsiktige pensjonsforpliktelser, vil dette tidsperspektivet måtte strekke seg over noe tid slik at man ser om videre drift vil bidra til at det blir forskjellsbehandling mellom kundegrupper med krav om utbetaling om kort tid og kundegrupper med fremtidige utbetalingskrav.

I tillegg må myndigheten anta at foretaket ikke kan sikres tilstrekkelig økonomisk grunnlag for videre forsvarlig drift. Myndigheten må følgelig se hen til om det er alternative måter å sikre et tilstrekkelig økonomisk grunnlag for videre drift, og om og i hvilken utstrekning videre drift er forsvarlig, for eksempel sett hen til om det kan forverre faren for problemer i det øvrige finanssystemet (smittevirkninger). Det kan også tenkes situasjoner hvor situasjonen kan la seg håndtere via private eller offentlige garantier eller støtteordninger. Vilåret «tilstrekkelig økonomisk grunnlag» gir et bredt skjønnsstema for myndighetene som må sees i lys av at andre muligheter for å sikre økonomisk grunnlag er uttømt eller av ulike grunner ikke er aktuelt å prøve. Privat kapitaltilførsel i samsvar med finansforetaksloven kapittel 21 avsnitt I må også vurderes.

Før vedtaket treffes skal styret i foretaket om mulig gis anledning til å uttale seg, jf. finansforetaksloven § 21-11 første ledd tredje punktum. Dersom Finansdepartementet har fattet vedtak om at et foretak skal settes under offentlig administrasjon, skal vedtaket kunngjøres snarest mulig, se finansforetaksloven § 21-11 tredje ledd. Vedtaket skal meldes til Foretaksregisteret og kunngjøres i Brønnøysundregistrens elektroniske kunngjøringspublikasjon. Dette er en form for kreditorvarsel som følger samme system som for andre kreditorvarsel som utstedes på vegne av finansforetak. Individuell varsling av fordringshavere kreves imidlertid ikke. Vedtaket skal også registreres i et verdipapirregister og tinglyses hos registerfører for tinglysing i fast eiendom. For at insolvensbehandlingen skal bli synlig utad, fast-

setter finansforetaksloven § 21-11 fjerde ledd at foretaket skal tilføre «Under offentlig administrasjon» til sitt foretaksnavn.

Det vises ellers til at dersom et holdingforetak eller annet morselskap i et finanskonsern settes under offentlig administrasjon, kan også de øvrige foretak som inngår i finanskonsern settes under offentlig administrasjon, jf. finansforetaksloven § 21-11 annet ledd. Bestemmelsen er begrunnet i at det i konserner vil kunne være så nære bånd mellom de ulike juridiske enheter, at det ofte er naturlig å sette hele finanskonsernet under offentlig administrasjon. Det ble i den forbindelse vist til at de hensyn som en offentlig administrasjon tar sikte på å ivareta, vil kunne bli fremmet bedre gjennom en felles offentlig administrasjon av hele konsernet fremfor å ha separate offentlige administrasjoner for de ulike deler av konsernet, se NOU 1995: 25 side 86.

Om det ikke vedtas å sette foretaket under offentlig administrasjon etter disse reglene vil finansforetaksloven § 21-2 med påfølgende påleggshjemler for Finanstilsynet gjelde. Det vises til avsnitt 4.4.2.1 foran.

4.5.2.2 Vurdering av fremtidige regler

Et vedtak om offentlig administrasjon beror etter finansforetaksloven § 21-12 på et offentligrettslig vedtak av Finansdepartementet, og ikke en rettslig behandling som anvendes ved åpning av gjeldsforhandling eller konkurs. Det samme system er lagt til grunn i lovutkastet til kapittel 20 i NOU 2016: 23. Etter *Banklovkommisjonens* vurdering er det ikke noe som tilsier at man bør gjøre endringer i disse kompetansereglene hva gjelder offentlig administrasjon av forsikrings- og pensjonsforetak, jf. lovutkastet § 21-22. Dette innebærer at vedtaket om offentlig administrasjon skal treffes av Finansdepartementet og vedtaket kan både underlegges en forvaltningsmessig klagebehandling og i tilfelle etterfølgende søksmål om gyldigheten av vedtaket.

Når det gjelder de nærmere vilkår for vedtak om offentlig administrasjon i lovutkastet er det bygd på lovutkastet § 20-23 i NOU 2016: 23. Et vedtak om offentlig administrasjon aktualiseres i det øyeblikk Finanstilsynet gir Finansdepartementet melding i samsvar med lovutkastet § 21-18. Denne meldingen danner grunnlag for departementets vedtak, se lovutkastet § 21-22 første ledd. Et vedtak om offentlig administrasjon må etter lovutkastet treffes dersom følgende vilkår må antas å foreligge: 1) Foretaket er eller må ventes i nær fremtid å bli nødt til å innstille sin virksomhet, 2) det er ikke rimelig utsikt til at dette kan forhindres ved tidlige tiltak, andre støtte- og tilsynstiltak, eller ved nedskrivning og konvertering av ansvarlig kapital, og 3) det er ikke rimelig utsikt til at et tilstrekkelig økonomisk grunnlag for videreføring av forsikrings- og pensjonsvirksomheten, kan skaffes på annen måte.

Det er vanskelig å tenke seg at departementet skal kunne la være å treffe et slikt vedtak dersom samtlige vilkår i loven er tilstede, og det følger av krisetiltakene i lovutkastet kapittel 21 avsnitt VI at det også under offentlig administrasjon er flere muligheter for å sikre at virksomheten i foretaket videreføres. I lovutkastet § 21-22 tredje og fjerde ledd er det foreslått regler som innebærer videreføring av plikt til å informere om, kunngjøre og registrere vedtaket om offentlig administrasjon. På samme måte som i dag skal «Under offentlig administrasjon» tilføyes foretaksnavnet.

Det vises for øvrig til merknadene til lovutkastet § 21-22 nedenfor i avsnitt 7.5.

4.5.3 Virkninger av offentlig administrasjon

4.5.3.1 Virkninger av en insolvensbehandling – gjeldende rett

I gjeldende rett fremgår virkningene av et vedtak om offentlig administrasjon av finansforetaksloven § 21-12. Et vedtak om offentlig administrasjon medfører et bastant offentlig inngrep i foretakets situasjon. De ulike rettsvirkningene skal sikre en kompetent og kontrollert styring av hva som skal skje med foretaket og dets midler, og stenge for foretaksdisposisjoner som vil medføre nye forpliktelser eller reduksjon av eksisterende verdier, og som dermed vil forrykke grunnlaget for forholdsmessig sikring av eksisterende forpliktelser.

For det første vil et vedtak om offentlig administrasjon innebære at foretakets organer trer ut av virksomhet, jf. finansforetaksloven § 21-12 første ledd bokstav a). Dette innebærer at disse organene mister sin kompetanse over foretaket og opphører som foretakets styrende organer. Foretakets organer omfatter først og fremst styret. Kompetansen og myndigheten som normalt tillegges styret overtas av administrasjonsstyret. Finansdepartementet må derfor i forbindelse med eller rett etter et vedtak om offentlig administrasjon oppnevne et administrasjonsstyre, jf. finansforetaksloven § 21-13. Styrets ordinære kompetanse og myndighet følger av finansforetaksloven kapittel 8 del II. Ved oppnevning av et administrasjonsstyre må det legges til grunn at disse reglene vedrørende kompetanse, virksomhetsområde mv.

også vil gjelde for administrasjonsstyret. Administrasjonsstyrets kompetanse er imidlertid ikke begrenset til dette da administrasjonsstyret også overtar andre organers myndighet og kompetanse. Dette omfatter generalforsamling (finansforetaksloven § 8-1), daglig leder (finansforetaksloven kapittel 8 del III), foretaksforsamling (finansforetaksloven kapittel 8 del IV) og revisor og revisjonsutvalg (finansforetaksloven kapittel 8 del V). Dersom virksomheten i foretaket senere skulle fristilles i samsvar med finansforetaksloven § 21-15 vil det måtte oppnevnes nye styrende organer.

Det kan oppstå situasjoner hvor det er nødvendig å fatte beslutninger etter vedtaket om offentlig administrasjon er truffet, men før administrasjonsstyret er tiltrådt. Av den grunn er det gitt en særlig regel om at sist fungerende styre avgjør saker som ikke kan utsettes til administrasjonsstyret er tiltrådt, se finansforetaksloven § 21-12 første ledd bokstav a) siste punktum. Hensikten med bestemmelsen er å sikre at foretakets virksomhet kan videreføres i så stor grad som mulig, og at virksomheten ikke skal bli unødig skadelidende, se NOU 1995: 25 side 87.

For det annet medfører vedtaket om offentlig administrasjon at medlemmene av styret, samt revisor, har en opplysningsplikt til administrasjonsstyret som omfatter alle opplysninger om foretakets stilling og virksomhet, jf. finansforetaksloven § 21-12 første ledd bokstav b). Opplysninger fra styret og revisor vil være en helt nødvendig forutsetning for at administrasjonsstyret skal kunne vurdere hvorvidt det er i fordringshavernes og offentlig interesse å fortsette driften, jf. finansforetaksloven § 21-14. Aktuar er ikke etter ordlyden pålagt noen tilsvarende opplysningsplikt til administrasjonsstyret. For pensjonskasser som driver livsforsikring er aktuaren imidlertid i medhold av forskrift 9. desember 2016 nr. 1503 om pensjonsforetak § 33 annet ledd pålagt en underrettningsplikt til Finanstilsynet.

For det tredje er det i finansforetaksloven § 21-18 første ledd, jf. § 21-17, fastsatt at forsikrings- og pensjonsforetak under offentlig administrasjon ikke kan tegne nye eller fornye forsikringer etter fristdagen, det vil si tidspunktet for administrasjonsvedtaket, med mindre Finanstilsynet gir tillatelse til dette. Ordlyden i finansforetaksloven § 21-18 første ledd nevner ikke nye engasjementer eller å øke tidligere engasjementer på samme måte som finansforetaksloven § 21-12 første ledd bokstav c) gjør for banker.

For det fjerde, i finansforetaksloven § 21-12 første ledd bokstav d) er det fastsatt at det ikke kan

skje utbetaling til innskytere eller fordringshavere. Denne bestemmelsen må sees i sammenheng med finansforetaksloven § 21-12 første ledd bokstav f) som fastsetter at det ikke kan tas utlegg i foretaket eller på annen måte gis sikkerhet for fordringshavere med krav som er stiftet før vedtaket om offentlig administrasjon. Både utbetaling og sikkerhetsstillelse vil kunne redusere verdien av foretakets aktiva og dermed muligheten for øvrige fordringshavernes dekning i boet. Utbetalingsforbudet gjelder alle innskytere og fordringshavere, men på grunn av den sentrale økonomiske betydning dette har for enkeltpersoner er det lagt til grunn at Finanstilsynet kan godkjenne utbetalinger eller akseptere engasjementer som er nye eller økning av tidligere engasjementer under administrasjon, jf. også finansforetaksloven § 21-12 første ledd bokstav c).

Finansforetaksloven § 21-12 gjelder også for forsikrings- og pensjonsforetak, men som følge av periodiseringen av krav og forpliktelser i forsikring vil disse prinsippene få til dels andre utslag i forsikringsforetak enn for eksempel for en bank. Heller ikke et forsikringsforetak under administrasjon kan foreta utbetalinger til fordringshavere eller stille sikkerhet for fordringshavernes krav som allerede besto på fristdagen med mindre Finanstilsynet godkjenner dette, jf. finansforetaksloven § 21-12 første ledd bokstavene d) og f). I forhold til et forsikringsforetak vil «fordringshavere» omfatte både forsikringstaker som har inngått forsikringsavtale med forsikrings- eller pensjonsforetaket og forsikrede i henhold til forsikringsavtalen. Også andre kreditorer i foretaket vil omfattes av utbetalingsforbudet.

For det femte vil også dekningslovens prioritetsregler gjelde ved offentlig administrasjon, jf. finansforetaksloven § 21-12 første ledd bokstav e). Dette innebærer blant annet at det må gjøres et klart skille mellom de krav som besto på tidspunktet for vedtak om offentlig administrasjon eller følger av forsikringsavtaler som da forelå og derfor omfattes av bobehandlingen, og de krav som etableres ved disposisjoner etter vedtakstidspunktet og som skal anses som massekrav i boet. Massekrav skal gjøres opp fullt ut så lagt boets aktiva rekker. Når det gjelder kravene som omfattes av bobehandlingen medfører finansforetaksloven § 21-18 annet og tredje ledd enkelte avvik fra dekningslovens prioritetsrekkefølge ved at forsikringsfordringene som følger av direkte forsikringer er gitt fortrinnsrett til dekning av boets gjenværende aktiva før andre fordringshavere, se ovenfor i avsnittene 3.2.4 og 4.3.3. Disse har således prioritet før lønnskrav og andre krav som

etter dekningsloven § 9-3 er fortrinnsberettigede fordringer av første klasse i boet. Det er kun massekrev som skal dekkes før aktiva anvendes til dekning av forsikringsforpliktelsene.

I henhold til finansforetaksloven § 21-12 tredje ledd kan departementet gi administrasjonsstyret tillatelse til å innkalle foretakets fordringshavere ved preklusivt proklama. Proklamaet kan ikke omfatte innskudd i bank eller skattekrav. Forsikringskrav er ikke nevnt i denne forbindelse. Departementet vil imidlertid måtte vurdere om hvor vanskelig og tidskrevende det vil være å få oversikt over et forsikrings- eller pensjonsforetaks fordringshavere, uavhengig av om foretaket driver skadeforsikring eller livs- eller pensjonsforsikring. Flertallet av forpliktelser i et forsikrings- eller pensjonsforetak vil være forsikrings- eller pensjonsforpliktelser. Et preklusivt proklama vil ikke kunne begrense forsikringsansvar i forhold til kontraktene så lenge disse løper med tanke på krav som ennå ikke er oppstått, kommet til utbetaling eller er oppdaget. I forhold til forsikrings- og pensjonsforpliktelser synes preklusivt proklama derfor lite aktuelt. Det kan imidlertid være behov for å bruke preklusivt proklama i forhold til andre forpliktelser enn forsikrings- og pensjonsforpliktelser i boet.

Samlet sett innebærer virkningene av et vedtak om offentlig administrasjon at foretakets aktiva, passiva og virksomhet «fryses». Hovedregelen er at aktiva ikke skal reduseres gjennom utbetalinger og at forpliktelsene ikke skal økes slik at aktivaene må fordeles på flere krav. Heller ikke kontraktene kan endres. Dette gir administrasjonsstyret tid og rom for å vurdere hva som skal gjøres med virksomheten.

4.5.3.2 Lovutkast om virkninger av vedtak om offentlig administrasjon

Gjennomgangen ovenfor i avsnitt 4.5.3.1 viser at det er behov for et klarere regelverk knyttet til virkningene av offentlig administrasjon tilpasset forsikring og pensjon. Selv om mange av virkningene må og bør være de samme som følger av en tolkning av gjeldende rett, bør regelverket være tydeligere på hvordan et vedtak om offentlig administrasjon vil slå ut for rettighetshavere i et forsikrings- eller pensjonsforetak. Dette gjelder særlig i forhold til de løpende forsikringsforholdene som er behandlet særskilt nedenfor i avsnitt 4.5.4.

I lovutkastet § 21-25 har *Banklovkommisjonen* på samme måte som i finansforetaksloven § 21-12 valgt å gi en oversikt over virkningene av vedtak om offentlig administrasjon, men listen over virk-

ninger er blitt tilpasset forsikrings- og pensjonsforetak. En av virkningene er at myndigheten som tilligger foretakets organer vil bli overført til departementet ved et vedtak om offentlig administrasjon. Denne myndigheten vil etter vedtaket om offentlig administrasjon bli overført videre til administrasjonsstyret når dette er blitt oppnevnt av myndigheten i samsvar med lovutkastet § 21-24. På samme måte som etter gjeldende regler er det lagt til grunn at foretakets styre likevel skal kunne avgjøre saker etter vedtak om offentlig administrasjon dersom slik avgjørelse ikke kan utsettes inntil administrasjonsstyret har tiltrådt. *Banklovkommisjonen* legger til grunn at det i praksis vil være viktig å få på plass et administrasjonsstyre så raskt som mulig etter et vedtak om offentlig administrasjon for å dempe uro hos kunder og andre rettighetshavere, og at i mange tilfeller vil oppnevningen av administrasjonsstyre kunne komme samtidig med vedtaket om offentlig administrasjon.

Styremedlemmenes og revisors opplysningsplikt i finansforetaksloven § 21-12 første ledd bokstav b) er videreført i lovutkastet § 21-25 første ledd bokstav b), men det er uttrykkelig tatt med at opplysningsplikten også omfatter aktuar, og at opplysningsplikten ikke bare gjelder i forhold til administrasjonsstyret, men også i forhold til myndigheten.

Selve «frysingen» av virksomheten i forsikrings- eller pensjonsforetaket som følge av vedtaket om offentlig administrasjon er behandlet i lovutkastet § 21-25 første ledd bokstavene c) til f). Et element i denne «frysingen» er at foretaket etter vedtaket om offentlig administrasjon ikke kan inngå nye, fornye eller forlenge forsikrings- og pensjonskontrakter. Dette må sees i sammenheng med opphørsreglene for forsikrings- og pensjonskontrakter som er foreslått i lovutkastet §§ 21-27 og 21-28, jf. § 21-25 annet ledd. Dette er behandlet særskilt nedenfor i avsnittene 4.5.4.2 og 4.5.4.3. I lovutkastet § 21-25 første ledd bokstav c) er det også gjort klart at vedtaket om offentlig administrasjon er til hinder for at foretaket kan påta seg nye eller øke tidligere engasjementer slik det er gjort for bank i gjeldende rett i finansforetaksloven § 21-12 første ledd bokstav c). Dette vil for eksempel kunne omfatte avtaler om administrasjon eller forvaltning av midler for et captive eller en pensjonskasse.

I en del tilfeller vil det kunne være viktig, for å bevare verdiene i forsikrings- eller pensjonsforetaket, at den løpende virksomheten i foretaket opprettholdes, herunder at det inngås nye avtaler og eksisterende avtaler fornyes. I dette kan det ligge

en merverdi som kan gi de forpliktelser som omfattes av administrasjonen en bedre dekning enn om avtalene går til opphør. På samme måte som i gjeldende rett er det derfor lagt til grunn at myndigheten kan åpne for at det skjer nytegning eller fornyelse av forsikringsavtaler eller engasjementer gjennom særskilt godkjenning.

Et annet element i «frysingen» av virksomheten som følge av vedtaket om offentlig administrasjon, er at betalingsstrømmene i foretaket skal opphøre ved et vedtak om offentlig administrasjon, jf. lovutkastet § 21-25 første ledd bokstav d) og e). Når det gjelder innbetaling til forsikrings- eller pensjonsforetaket innebærer dette at det ikke skal foretas innbetalinger av premie i henhold til løpende avtaler som vil øke forsikringsforpliktelsene i foretaket. Dette innebærer blant annet at det må skilles mellom innbetaling av ny årspremie og terminbetaling av tidligere beregnet årspremie.

Forsikringstiden i vanlig *skadeforsikring* fastsettes normalt til ett år og premien for hele forsikringsåret (årspremien) forskuddsbetales normalt i sin helhet, jf. forsikringsvirksomhetsloven § 7-7. En innbetaling av årspremie etter vedtak om offentlig administrasjon vil være en fornyelse av tidligere kontraktsforhold som lovutkastet § 21-25 første ledd bokstav c) setter en stopper for. Det er imidlertid ikke uvanlig at det avtales forskuddsvis terminbetaling av premie. En slik terminvis betaling anses ikke som fornyelse av kontrakten. Terminbetalingene vil heller ikke øke forpliktelsene i foretaket da unnlatt terminbetaling etter vedtaket om offentlig administrasjon ikke vil bringe kontrakten automatisk til opphør. Forsikringsforetaket kan kreve terminen innbetalt med mindre det er grunnlag for forsikringsforetaket til å bringe ansvaret til opphør i samsvar med forsikringsavtaleloven § 5-2. Lovutkastet § 21-25 første ledd bokstav d) er således ikke til hinder for fortsatt innbetaling av terminer av årspremie fastsatt før vedtak om offentlig administrasjon så sant kontraktene ikke er opphørt, jf. lovutkastet § 21-27, se avsnitt 4.5.4.2 nedenfor.

Også *livsforsikringskontrakter og pensjonsavtaler* er basert på forskuddsbetaling av årspremie for en ansvarsperiode på ett år, jf. forsikringsvirksomhetsloven § 3-6 annet ledd som fastsetter at premien for løpende livsforsikringer skal beregnes for ett år av gangen og betales forskuddsvis hvert år med mindre det er avtalt terminvis innbetaling i løpet av året. Betaling av avtalte terminer kan heller ikke her anses som fornyelse av forsikringskontrakten og vil heller ikke medføre økning av foretakets forpliktelser ut over det som

allerede er påløpt ved avtale og krav om innbetaling av årspremie. Dette gjelder rimelig nok ikke dersom kontrakten må anses som opphørt i samsvar med lovutkastet § 21-28, se avsnitt 4.5.4.3 nedenfor.

En «frysing» av forsikrings- eller pensjonsforetakets virksomhet medfører videre at foretaket ikke kan foreta utbetalinger i henhold til forsikrings- eller pensjonsavtalene. Løpende pensjonsutbetalinger vil derfor stanse og nye pensjons- eller erstatningsutbetalinger vil ikke bli foretatt, med mindre myndigheten bestemmer noe annet. Som lagt til grunn ovenfor i avsnitt 4.3.2.6 vil en stansing av løpende pensjonsutbetalinger kunne få store konsekvenser for pensjonistene, da pensjonen for mange utgjør en sentral del av inntekten til dekning av løpende levekostnader. Dette vil selvfølgelig være et viktig forhold ved en vurdering av om og i hvilken grad myndigheten skal godkjenne videre utbetaling av slike ytelser etter et vedtak om offentlig administrasjon.

Banklovkommisjonen har vurdert om det i loven bør fastsettes regler om at utbetaling av løpende pensjoner skal fortsette med en viss reduksjon i forhold til full utbetaling. Dette ville kunne gi en større trygghet og forutberegnelighet for pensjonsmottakere dersom forsikrings- eller pensjonsforetaket kommer i en vanskelig økonomisk situasjon. Som følge av at hoveddelen av forpliktelser i et forsikrings- eller pensjonsforetak vil være forsikringsforpliktelser og det vil foreligge lite annen gjeld, vil en ubalanse mellom aktiva og passiva i boet med stor sannsynlighet medføre nedskrivning av forsikringsforpliktelsene. I en slik sammenheng vil en videre utbetaling av løpende pensjoner, særlig om andelen løpende pensjoner er høy, kunne gå på bekostning av pensjonsrettigheter som forfaller til utbetaling på et senere tidspunkt. *Banklovkommisjonen* er derfor kommet til at dette spørsmålet bør vurderes i det enkelte tilfelle eller reguleres i forskrift, i stedet for at det gis generelle regler i lovs form, jf. lovutkastet § 21-25 første ledd bokstav e). Adgangen for myndigheten til å godkjenne utbetalinger etter vedtak om offentlig administrasjon gjelder også for erstatningsutbetalinger og lignende fra skadeforsikringsforetak, men mottakers behov og avhengighet av denne type utbetalinger til en bestemt tid vil i de fleste tilfeller være mindre, og behovet for unntak vil derfor i de aller fleste tilfeller dermed være svakere begrunnet.

I samsvar med gjeldende rett og alminnelige konkursrettslige prinsipper er forbudet mot å ta utlegg eller annen sikkerhet for krav som er stiftet

før vedtaket om offentlig administrasjon, videreført i lovutkastet § 21-25 første ledd bokstav f).

4.5.4 Virkningene for forsikringskontrakter og forsikringsforpliktelsene

4.5.4.1 Hvilke forsikringsforpliktelser som omfattes av administrasjonen

Virkningene av en insolvensbehandling, uavhengig av om det er snakk om konkurs eller offentlig administrasjon, vil være begrenset til forpliktelser og krav som er oppstått før konkurs er åpnet eller vedtak om offentlig administrasjon er truffet. Dette innebærer at disse forpliktelsene vil dekkes etter den prioritetsrekkefølge som gjelder for insolvensbehandlingen og i den grad som det er midler i boet. Krav som oppstår etter dette tidspunktet vil som hovedregel ikke være omfattet av insolvensbehandlingen, men mindre det er fastsatt særskilte opphørsregler.

For forsikringskrav innebærer dette som et utgangspunkt at forsikringskravet må være oppstått ved forsikringstilfelle inntrådt før vedtaket om offentlig administrasjon (fristdagen) eller påløpe som følge av forsikringsavtaler som er inngått før dette tidspunktet. Som påpekt ovenfor i avsnitt 4.3.2.1, vil ikke et forsikringskrav nødvendigvis være kjent for den erstatningsberettigede eller forsikringsforetaket selv om forsikringstilfellet er inntrådt. Kravet vil like fullt være omfattet av insolvensbehandlingen. Det samme gjelder krav som er meldt til forsikringsforetaket, men som ikke er ferdig oppgjort.

I forhold til pensjon vil forpliktelsene som omfattes av bobehandlingen bestå av opptjent rett til pensjon i henhold til avtalene inngått på tidspunktet for vedtak om offentlig administrasjon. I tillegg vil livsforsikringsforetak og pensjonskasser kunne ha årlige forpliktelser knyttet til oppbygging av pensjonskapitalen frem til utbetaling av pensjonsrettighetene er ferdig. I forhold til insolvensbehandlingen er slike krav i utgangspunktet omfattet av bobehandlingen dersom kravet er forfalt før vedtaket om offentlig administrasjon. Fremtidige krav på avkastning eller dødelighetsarv skal som hovedregel ikke omfattes av insolvensbehandlingen og ved fordelingen av boets midler.

På tidspunktet et foretak settes under offentlig administrasjon vil det normalt ha en portefølje av løpende forsikringskontrakter der ansvarsperioden eller forsikringstiden først utløper i etterkant av vedtaket om offentlig administrasjon. Siden både skade- og livsforsikringskontrakter som regel

er basert på forskuddsbetalt årspremie og en ansvarsperiode (forsikringstid) på ett år, se ovenfor i avsnitt 4.5.3.2, vil en større eller mindre del av ansvarsperioden etter de enkelte kontrakter fortsatt gjenstå avhengig av tidspunktet for vedtak om offentlig administrasjon. Vedtaket om administrasjon fører heller ikke automatisk til at løpende forsikringskontrakter opphører eller bortfaller. Etter sitt innhold vil derfor insolvensbehandlingen også omfatte forsikringskrav og forpliktelser som oppstår på grunn av forhold inntrådt etter at vedtaket om administrasjon er truffet, men før ansvarsperioden eller forsikringstiden er utløpt.

Et andre utgangspunkt er derfor at også forsikringsansvar og forsikringsforpliktelser i henhold til løpende kontrakter som grunnes på forhold etter vedtaket om offentlig administrasjon, men som påløper før utløpet av forsikringens ansvarsperiode, normalt omfattes av insolvensbehandlingen og kan meldes i administrasjonsboet med fortrinnsrett til dekning i boets aktiva, jf. finansforetaksloven §§ 21-18 annet ledd og 21-19 annet ledd.

Dersom en kontrakt er fornyet eller det har vært premieforfall like før vedtaket om offentlig administrasjon, vil de løpende kontraktsforholdene og dermed videre oppbygging av forpliktelser i administrasjonsboet, kunne strekke seg inn til ett år frem i tid, med mindre kontrakten ikke opphører på annet grunnlag. Dette vil kunne komplisere bobehandlingen og det reiser også en del andre spørsmål knyttet til det forhold at slik opptjening kun gir rett til dividende og ikke nødvendigvis full opptjening i samsvar med kontrakten, se avsnitt 4.3.2.4 foran. Det er derfor behov for å ha grunnlag for at løpende forsikringsforhold bringes til opphør på en effektiv måte en viss tid etter et vedtak om offentlig administrasjon. Forutsetningen er at det velges en måte som både gir administrasjonsstyret tid til å områ seg, grunnlag for ivaretagelse av mulig merverdi som ligger i løpende kontrakter og ivaretar behovet for at det ikke oppstår tidsmessige gap i forsikringsdekningen hos forsikringstakere, forsikrede og andre med interesse i forsikringsdekningen. Dette behandles nedenfor i avsnittene 4.5.4.2 og 4.5.4.3.

4.5.4.2 Opphør av skade- og risikoforsikringer

1) For skadeforsikringskontrakter er problemet med løpende kontraktsforhold løst ved at det i finansforetaksloven § 21-19 første ledd er fastsatt at alle skadeforsikringer opphører å gjelde tre måneder etter at vedtak om offentlig administrasjon er truffet. Dersom forsikringstiden utløper

før dette, vil det være utløpet av forsikringstiden som er avgjørende og ikke tremånedersfristen, se ovenfor i avsnitt 4.3.2.3. Tilsvarende opphørsregel ble ved lov 10. februar 2017 nr. 4 gjort gjeldende for risikoforsikringer med rett til utbetaling som følge av forsikredes død og uførhet, jf. finansforetaksloven § 21-19 nytt fjerde ledd. Slike forsikringer finnes både i skadeforsikringsforetak og livsforsikringsforetak.

Etter *Banklovkommisjonens* vurdering bør likebehandlingen av skadeforsikringer og samtlige former for risikoforsikringer med hensyn til opphørsregler videreføres. Det samme gjelder kredittforsikringer i kredittforsikringsforetak, jf. lovutkastet § 21-27 første ledd. Skadeforsikringsforetak kan ikke overta kredittforsikringer, jf. finansforetaksloven § 2-14 fjerde ledd. Slike forsikringer skal tegnes i kredittforsikringsforetak, jf. finansforetaksloven § 2-15. Forpliktelser som følger av kredittforsikringsavtaler vil også ha fortrinnsrett til dekning i et kredittforsikringsforetak, jf. lovutkastet § 21-26.

Et opphør vil innebære at forsikringsdekningen som følger av den enkelte avtale opphører å gjelde ved utgangen av dekningsfristen på tre måneder etter vedtaket om offentlig administrasjon, dersom forsikringstiden – og dermed forsikringsdekningen – etter avtalen først utløper på et senere tidspunkt enn tremånedersfristen. Forsikringstilfeller som er oppstått før vedtaket om offentlig administrasjon vil uansett være omfattet av bobehandlingen. Tremånedersfristen innebærer at også krav som følger av forsikringstilfeller som oppstår mellom vedtaket om offentlig administrasjon og tremånedersfristen vil være omfattet av administrasjonen og ha en fortrinnsrett til dekning i boet i samsvar med bestemmelsene i lovutkastet § 21-26 om fortrinnsrett. Dersom forsikringstiden skulle utløpe tidligere vil forsikringstilfeller som oppstår mellom vedtaket om offentlig administrasjon og utløpet av forsikringstiden være omfattet av fortrinnsretten. Det avgjørende er om forsikringstilfellet oppstår i denne perioden før forsikringstiden er utløpt. Det er uten betydning om skaden oppdages eller meldes først etter utløpet av forsikringstiden eller tremånedersfristen. Skadekravet vil likevel være omfattet av administrasjonen. For forsikringstilfeller som oppstår etter forsikringstidens eller tremånedersfristens opphør vil det derimot ikke kunne meldes krav i boet, heller ikke som et krav med lavere prioritet.

2) Etter *Banklovkommisjonens* vurdering gir en opphørsfrist på tre måneder for skadeforsikringskontakter og rene risikoforsikringer,

slik som etter gjeldende rett, forsikringstakere en rimelig tid til å innhente og vurdere nye tilbud på skadeforsikringer og risikoforsikring for å dekke den risiko som vil bli stående udekket som følge av et opphør ved utgangen av tremånedersfristen. I dag kan slike tilbud både for privatpersoner og foretak kunne innhentes via internett. Tremånedersfristen gir imidlertid også forsikringstaker tid til å ta mer direkte kontakt og inngå forhandlinger med flere forsikringsforetak. For et administrasjonsstyre kan imidlertid en frist på tre måneder fremstå som ganske knapp tid til både å få oversikt over boet, vurdere og eventuelt fremforhandle avtaler om overdragelse av løpende forsikringsporteføljer. I noen tilfeller kan det tenkes at det vil ligge en økonomisk merverdi for boet i en slik overdragelse av kontraktportefølje, i stedet for at kontraktene opphører. En opphørsfrist på tre måneder ved offentlig administrasjon av et skadeforsikrings- eller kredittforsikringsforetak vil kunne medføre at porteføljen med løpende forsikringsavtaler faller bort etter relativt kort tid etter administrasjonsvedtaket og at foretaket i stedet vil måtte gå inn i et avviklingsspor, jf. lovutkastet § 21-39 og avsnitt 4.5.7 nedenfor. *Banklovkommisjonen* er imidlertid kommet til at hensynet til at forsikringstakere, sikrede og andre rettighetshavere får en relativ rask avklaring av forholdene og en rask overgang til en forsikringsdekning som vil gi full rett til utbetaling og ikke bare et fortrinnsberettiget dividende krav, tilsier at opphørsfristen på tre måneder for skadeforsikringer, kredittforsikringer og andre risikoforsikringer bør videreføres, jf. lovutkastet § 21-27 første og annet ledd.

Disse reglene er tilpasset tilfeller hvor forsikringstiden utløper i god tid etter vedtaket om offentlig administrasjon, men derimot ikke tilfeller hvor det fattes vedtak om offentlig administrasjon kort tid før forsikringstidens utløp. I slike tilfeller vil det normalt før vedtaket om offentlig administrasjon, være utsendt varsel i samsvar med forsikringsavtaleloven § 3-3 om at kontrakten vil bli automatisk fornyet med mindre forsikringstakeren foretar seg noe aktivt for at fornyelse ikke skal finne sted. Forsikringstakeren kan da ha innrettet seg på at kontrakten vil bli fornyet for nok en forsikringsperiode, og vedkommende er dermed ikke forberedt på å måtte erstatte gjeldende forsikring med en ny avtale med et nytt forsikringsforetak og praktisk sett kan det være snakk om så kort tid at det ikke lar seg gjøre å få inngått ny avtale på den tid som er til rådighet. For å unngå at slike situasjoner oppstår, forslår *Banklovkommisjonen* i lovutkastet § 21-27 annet ledd at fortrinnsretten beholdes uansett i tretti dager

etter vedtaket om offentlig administrasjon. Dette innebærer at forsikringstilfeller som inntreffer innen tretti dager etter vedtaket om offentlig administrasjon kan meldes med rett til dekning i administrasjonsboet i samsvar med forsikringsavtalen, selv om avtalt forsikringstid skulle utløpe før disse tretti dagene er gått.

For å kunne utnytte tremånedersfristen på en mest mulig effektiv måte for å skaffe seg ny forsikringsdekning hos annet forsikringsforetak, er det viktig at forsikringstaker, forsikrede og andre med økonomisk interesse i forsikringen blir raskt kjent med at et vedtak om offentlig administrasjon har den konsekvens at forsikringen vil opphøre etter tre måneder. Det er derfor i lovutkastet lagt til grunn at administrasjonsstyret så tidlig som mulig skal gi skriftlig informasjon om dette, jf. lovutkastet § 21-27 fjerde ledd.

Kravene om at premie skal betales forskuddsvis, jf. forsikringsvirksomhetsloven § 7-7, medfører at det kan være innbetalt premie for tiden etter at forsikringen opphører etter tremånedersfristen. Et slikt krav (*ristorno*) vil kunne meldes i boet, jf. lovutkastet § 21-27 tredje ledd første punktum. Etter gjeldende rett vil et slikt krav også ha fortrinnsrett med mindre kravets størrelse er under en grense fastsatt av departementet. Per i dag er det ikke fastsatt noen slik nedre grense. *Banklovkommisjonen* foreslår at denne regelen videreføres, jf. lovutkastet § 21-27 tredje ledd annet punktum, for å ha en mulighet til å effektivisere bobehandlingen.

I Prop. 18 L (2016–2017) side 13 har departementet lagt til grunn at det ofte ved risikoforsikringer i livsforsikring kreves at forsikringstaker avgir helseopplysninger før forsikringsavtalen inngås. Ved fornyelse av forsikringen kreves det ikke nye helseopplysninger, men dersom forsikringen opphører som følge av offentlig administrasjon, og forsikringstaker må tegne ny risikoforsikring i et nytt forsikringsforetak, vil det nye foretaket kreve helseopplysninger. Dersom forsikringstakers helsestatus er blitt forverret etter tegningen av forsikringen, vil vedkommende kunne få problemer med å tegne ny forsikring. Det nye forsikringsforetaket vil kunne reservere seg mot spesifisert risiko, ta høyere premie som følge av økt risiko eller gi avslag på å tegne forsikring. I forhold til denne problemstillingen har departementet vist til at:

«[D]enne problemstillingen eksisterer også i dag, og [er] således ikke en følge av lovforslaget. Et livsforsikringsforetak som settes under offentlig administrasjon, vil ikke kunne beholde sine risikoforsikringer på ubestemt

tid. Samtidig vil andre forsikringsforetak ikke ha plikt til å ta i mot nye risikoforsikringer uten å ha foretatt en risikovurdering. Et unntak fra dette er at forsikringstaker som har en risikodekning gjennom sin arbeidsgiver, vil ha rett til å tegne ny forsikring uten helsevurdering dersom den kollektive ordningen opphører (såkalt fortsettelsesforsikring). Denne regelen gjelder imidlertid bare forsikringer som utgår fra kollektive ordninger. Det at forsikringstakere med forverret helsestatus vil få problemer med å tegne nye forsikring i et nytt foretak, kan etter departementets vurdering vanskelig løses ved å pålegge mottakende forsikringsforetak å ta i mot forsikringen uten å kunne vurdere risikoen ved dette.»

En offentlig administrasjon innebærer at retten til fornyelse og retten til fortsettelsesforsikring opphører sammen med risikoforsikringen siden forsikringsforetaket som tas under offentlig administrasjon ikke kan påta seg nye eller fornye sine forpliktelser. Uten at det etableres utjevningsordninger eller andre støtteordninger kan *Banklovkommisjonen*, på samme måte som departementet, heller ikke se at det er grunnlag for å kreve at andre forsikringsforetak skal påta seg slike forpliktelser uten å kunne ta seg fullt betalt for den risiko som disse forpliktelsene innebærer. Slik *Banklovkommisjonen* ser det, er dette ytterligere et forhold som understreker viktigheten av å få løst solvensvansker i forsikringsforetak på et tidlig tidspunkt før det er fare for at foretaket må tas under offentlig administrasjon, se ovenfor i avsnitt 4.3.1. Når vedtak om offentlig administrasjon er truffet er det imidlertid lite som kan gjøres for denne gruppen forsikringstakere, se også avsnitt 4.5.4.3 punkt 4) nedenfor.

4.5.4.3 Opphør av livsforsikrings- og pensjonsforpliktelser

1) En tilsvarende opphørsregel som for skadeforsikring, med opphør senest tre måneder etter vedtaket om offentlig administrasjon, finnes ikke i gjeldende lovgivning for løpende pensjonsordninger og andre livsforsikringer, jf. avsnitt 4.3.2.4 foran. Etter *Banklovkommisjonens* vurdering er det et klart behov for å vurdere om ikke en ny lovgivning bør inneholde opphørsregler for samtlige kontraktstyper. En klarhet med hensyn til omfanget av forsikrings- eller pensjonsforetakenes ansvar i forhold til den enkelte løpende kontrakt ved vedtak om offentlig administrasjon bidrar både til usikkerhet hos kunder og rettighetsha-

vere og en komplisert administrasjon, og kan også bidra til en kostnadsøkende forlenging av denne.

Hoveddelen av virksomheten i livsforsikrings- og pensjonsforetak, og den med størst samfunnsmessig betydning, er knyttet til kollektive tjenstepensjonsordninger. Avhengig av hva den enkelte bedrift velger kan en tjenstepensjonsordning utformes etter nærmere regler i foretakspensjonsloven, tjenstepensjonsloven eller innskuddspensjonsloven. Forsikringsforpliktelsene i henhold til en kollektiv tjenstepensjonsordning er todelt. Dels omfatter den rett til pensjon som arbeidstakerne i bedriften årlig har opptjent i pensjonsordningen etter lønn og tjenestetid i de årene arbeidsforholdet varer innenfor tidsrommet frem til pensjonering, og dels omfatter den utbetaling av opptjent pensjon til de enkelte arbeidstakere som har brukt den rett til uttak av pensjon som lovene gir. Hvis en arbeidstaker fratrer sin stilling uten rett til utbetaling av løpende pensjon, skal det utstedes fripolise, pensjonsbevis eller pensjonskapitalbevis for rett til pensjon som er opptjent ved fratreden, jf. foretakspensjonsloven § 4-7, tjenstepensjonsloven § 6-2 og innskuddspensjonsloven § 6-2.

2) Som følge av reglene om forskuddsbetaling av premie i forsikringsvirksomhetsloven § 3-6 annet ledd, vil opptjening av pensjon i løpende kollektive pensjonsordninger skje på årsbasis i samsvar med forskuddsberegnet årspremie. Hovedregelen er således at bedriften skal forskuddsbetale beregnet årspremie ved årets begynnelse, selv om årets premie kan bli justert i løpet av året ut fra endringer i bemanning og lønnsforhold. Et vedtak om offentlig administrasjon av den pensjonsinnretning hvor pensjonsordningen er etablert, vil nødvendigvis innebære et inngrep i pensjonsordningen på et tidspunkt hvor årets premie er forskuddsbetalt. Den gjenværende del av den periode som årets forskuddspremie dekker, vil imidlertid variere med tidspunktet for vedtaket om offentlig administrasjon. Uavhengig av dette vil administrasjonsvedtaket ha ulike virkninger for arbeidstakerne i bedriften og for tidligere arbeidstakere som er blitt pensjonister og som får pensjon utbetalt.

For arbeidstakere i bedriften som har rett til årlig opptjening av rett til pensjon i pensjonsordningen, betyr vedtaket om offentlig administrasjon for det første at foretakets forsikringsforpliktelser omfatter den retten til pensjon som er opptjent på vedtakstidspunktet. For det andre, arbeidstakerne vil også ved fortsatt arbeid i bedriften opptjene rett til pensjon i den gjenværende del av den periode som bedriftens for-

skuddsberegnete årspremie dekker. Selv om dette vil øke foretakets forsikringsforpliktelse, vil også den rett til pensjon som dermed opptjenes, være en forpliktelse som «følger av» forsikringskontrakten og som vil omfattes av fortrinnsretten til dekning i administrasjonsboet. Dette er viktig fordi vedtaket om administrasjon er uten virkning for arbeidstakernes ansettelsesforhold og fortsatte arbeid i bedriften.

En kunne tenke seg at slike pensjonsordninger, slik som i dag, bare løp videre inntil inneværende ansvarstid løper ut eller avtalen opphører på annen måte. Som følge av at opptjeningen i denne perioden kun vil gi arbeidstakerne i de ulike pensjonsordningene fortrinnsberettigede dividendekrav i boet, risikerer de imidlertid at videre opptjening i pensjonsordningen vil gi en rett til pensjon som er lavere enn det som følger av regelverket for pensjonsordningen og som er avtalt med bedriften, og det til tross for at det er innbetalt full premie eller innskudd. Fra arbeidstakerhold vil det derfor være et press for at pensjonsordningen i foretaket under offentlig administrasjon skal opphøre og at bedriften i stedet skal tegne en ny pensjonsordning i et annet livsforsikrings- eller pensjonsforetak som kan sikre full pensjon og videre opptjening i samsvar med pensjonsplanen for ordningen så raskt som mulig.

Den enkelte bedrift vil imidlertid måtte ha tid til å vurdere og fremforhandle vilkår for ny pensjonsordning i et annet forsikrings- eller pensjonsforetak. Det vil her ikke være snakk om flytting av en eksisterende pensjonsordning, men om fremforhandling og etablering av en ny pensjonsordning. En flytting av eksisterende ordning vil ikke være mulig som følge av åpningen av offentlig administrasjon og påfølgende mulighet for nedskrivning av opptjente pensjonsrettigheter. Som følge av en annen kompleksitet i pensjonsordninger enn i for eksempel en god del vanlige skade- eller risikoforsikringer, vil bedriften ha behov for lenger tid til å områ seg og inngå ny pensjonsordning enn det som er foreslått i lovutkastet § 21-27 for skade- og risikoforsikringer. I tillegg kommer det forhold at dersom livsforsikrings- eller pensjonsforetaket som er satt under offentlig administrasjon har en pensjonsordningsportefølje av en viss størrelse vil de øvrige leverandørene i et forholdsvis lite pensjonsmarked ha behov for tid til å kunne tilby å tegne nye pensjonsordninger med disse kundene. Dersom det er kort tid mellom vedtaket om offentlig administrasjon og tidspunktet for forfall av ny årspremie, vil bedrifters behov for tid til å områ seg med tanke på tegning av ny pensjonsordning i et annet foretak, kunne sikres

gjennom dispensasjon fra myndigheten til fornyelse eller forlengelse av kontrakten i henhold til lovutkastet § 21-25 første ledd bokstav c).

Som følge av at pensjonsrettigheter ikke kan utbetales på annen måte enn ved løpende alderspensjonsutbetalinger, vil det i forvaltning av slike rettigheter kunne ligge en fremtidig merverdi i forvaltning av kapitalen som en pensjonsleverandør kan være villig til å betale for ved overtakelse av pensjonsrettighetene. Dette vil særlig gjelde for deler av en portefølje som er knyttet til investeringsvalg og hvor det ikke er en fremtidig forsikringsrisiko eller denne fremstår som beskjeden. Det samme gjelder for kontrakter hvor man kan fortsette en løpende premiebetaling og som kan videreføres som løpende pensjonsordninger på et oppdatert beregningsgrunnlag. Dersom en slik eventuell merverdi skal kunne realiseres etter vedtak om offentlig administrasjon, vil administrasjonsstyret være avhengig av at en mulig salgbar del av porteføljen videreføres som løpende pensjonsordninger og at ordningene ikke går til opphør og pensjonsrettigheter omgjøres til fripoliser, pensjonsbevis eller pensjonskapitalbevis, før de har hatt tid til å forhandle om overtakelse med andre forsikrings- og pensjonsforetak.

Ut i fra de ovennevnte behovene er *Banklovkommisjonen* kommet til at pensjonsordninger og andre livsforsikringer først bør opphøre seks måneder etter et vedtak om offentlig administrasjon, med mindre pensjonsordningen opphører tidligere som følge av at den ikke blir fornyet eller som følge av oppsigelse fra forsikringstakers side, jf. lovutkastet § 21-28 første ledd. Selv et halvt år vil kunne være knapp tid både for administrasjonsstyret og bedrift til å få oversikt, fremforhandle og vurdere ulike tilbud og muligheter i en slik situasjon. Hensynet til arbeidstakerne i pensjonsordningene tilsier imidlertid at opphørsfristen settes så kort som mulig slik at opptjeningen av rettigheter i form av dividendekrav stoppes.

3) Et opphør av en løpende pensjonsordning vil også medføre opphør av medlemskap i pensjonsordningen. I forhold til reglene om opphør av pensjonsordninger er det derfor nødvendig å skille mellom selve opphøret av pensjonsordningen og medlemmenes rett til etterfølgende utstedelse av fripoliser, pensjonsbevis og pensjonskapitalbevis for opptjent pensjon som følge av opphør av medlemskapet og avviklingen av pensjonsordningen. Den siste delen av denne prosessen vil reise vanskelige spørsmål om nåverdiregning av de midler som skal knyttes til fripolisen, pensjonsbeviset eller pensjonskapitalbeviset til sik-

ring av opptjent rett til pensjon, se nedenfor i avsnitt 4.5.4.4.

Opphøret av pensjonsordningene ved utløpet av seks månedersfristen eller ved et tidligere utløp av ansvarstiden for beregnet årspremie foretatt før vedtak om offentlig administrasjon, vil innebære at opptjeningen av fremtidig rett til pensjon stan- ser. Det vil ikke bli innbetalt premie eller innskudd etter vedtaket om offentlig administrasjon som kan gi grunnlag for videre opptjening av rett til pensjon. Den pensjon som er opptjent frem til opphøret av pensjonsordningen, vil først bli beregnet og utbetalt ved uttak av pensjon på et fremtidig tidspunkt ut fra den kapital som er knyttet til de enkelte rettigheter. Dette gjelder uavhengig av hvilke typer pensjonsordning som pensjonsrettighetene er opptjent i.

Opphøret av pensjonsordningen medfører et behov for å sikre arbeidstakernes opptjente rett til pensjon på annen måte i tiden frem til utbetaling av pensjon kan skje. Det samme gjelder for rett til pensjon under utbetaling som ennå ikke er fullt utbetalt. Dette vil også omfatte ikke utbetalte, men forfalte, pensjonsterminer i tiden før vedtaket om offentlig administrasjon og i tilfelle fra dette vedtaket og frem til opphør av pensjonsordningen. På samme måte som opptjent rett til fremtidig pensjon, vil slike pensjonsterminer være fortrinnsberettigede dividendekrav i boet, jf. lovutkastet § 21-26.

Opphøret av pensjonsordning skjer i disse tilfellene som følge av at *pensjonsinnretningen* er satt under offentlig administrasjon. Pensjonslovenes regler om opphør og avvikling av en pensjonsordning passer ikke her. Disse reglene gjelder tilfeller hvor opphøret av pensjonsordningen kan tilbakeføres til *den enkelte bedrifts forhold*. Hovedregelen er der at pensjonsordningen opphører og avvikles dersom bedriften og dennes virksomhet skal avvikles, jf. foretakspensjonsloven §§ 15-1 til 15-4, tjenestepensjonsloven §§ 7-4 til 7-6 og innskuddspensjonsloven §§ 13-1 til 13-3. Ved avvikling som følge av administrasjon av pensjonsinnretningen vil man ikke ha noen slik kobling mot bedriftens virksomhet, og pensjonslovenes regler er derfor ikke beregnet for disse tilfellene, selv om også reglene om håndtering av pensjonsrettigheter ved offentlig administrasjon kan bygge på hovedtrekk i det opplegg som pensjonslovene er basert på ved avbrudd av pensjonsopptjening.

I lovutkastet § 21-28 tredje ledd foreslår *Banklovkommisjonen* at ved opphør av pensjonsordningene i administrasjonsboet, skal administrasjonsstyret sørge for at det utstedes fripoliser, pensjonsbevis og pensjonskapitalbevis til medlem-

mene av pensjonsordningene, herunder medlemmer som mottar utbetaling av pensjon, jf. lovutkastet § 21-28 tredje ledd. Utstedelsen av fripoliser, pensjonsbevis eller pensjonskapitalbevis skal i utgangspunktet skje i samsvar med pensjonslovenes regler som slike dokumenter. Dette innebærer at disse dokumentene skal basere seg på utbetalingstid mv. som følger av regelverket for pensjonsordningen. Beregningen av de midler som skal følge med den opptjente rett til pensjon i den enkelte fripolise, pensjonsbevis eller pensjonskapitalbevis må imidlertid tilpasses at opphøret av pensjonsordningene skyldes insolvens og offentlig administrasjon av pensjonsinnretningen. Den kapital som kan og skal knyttes til pensjonsdokumentene når pensjonsinnretningen er insolvent, må derfor beregnes etter særlige regler, se lovutkastet § 21-29 og nedenfor i avsnitt 4.5.4.4. Først etter utstedelse av fripoliser, pensjonsbevis og pensjonskapitalbevis basert på de krav som kan gjøres gjeldende i boet, vil det kunne være grunnlag for å kunne gjennomføre nødvendig nedskrivning av pensjonsdokumentenes verdi, herunder ved en omdanning av fripoliser til fripoliser med investeringsvalg, som følge av at det i boet ikke er tilstrekkelige aktiva til full dekning av forpliktelsene med fortrinnsrett, jf. lovutkastet §§ 21-33 og 21-34. Reglene i pensjonslovene vil imidlertid legge føringer for hva som videre kan gjøres ved forvaltningen av de gjenværende pensjonsrettigheter etter disse dokumentene.

Medlemmet Skomsvold vil bemerke at i Prop. 18 L (2016–2017) foreslo Finansdepartementet en presisering av at fripoliser med garanterte ytelser skulle kunne omdannes til fripoliser med investeringsvalg ved overdragelse av porteføljer til annet foretak i forbindelse med offentlig administrasjon av forsikringsforetak, se avsnitt 3.3.3 foran. Departementet la imidlertid til grunn at livsvarige ytelser ikke skulle kunne omdannes til tidsavgrensede/opphørende ytelser uten dødelighetsarv. *Dette medlem* mener at dette er en uheldig og dårlig begrunnet begrensning i administrasjonsstyrets handlingsrom. Forvaltning av pensjonsrettigheter med dødelighetsarv vil være forsikringsprodukter som bare livsforsikringsforetak vil kunne forvalte. Med det lave antall livsforsikringsforetak vi har i Norge, vil konkurransen om å overta porteføljen fra et forsikringsforetak under administrasjon derfor kunne bli svært begrenset. Pensjonsbevis uten dødelighetsarv vil også kunne forvaltes av banker og verdipapirfond, og muligheten for å få overdratt en pensjonsportefølje på rimelige vilkår til annet finansforetak vil følgelig kunne bli vesentlig bedret ved omdanning av rettigheter til

rettigheter uten dødelighetsarv. Rent administrativt vil forvaltning av rettigheter uten dødelighetsarv også være langt enklere – og følgelig rimeligere – enn rettigheter med dødelighetsarv. Dersom det må opprettes et eget foretak for å forvalte porteføljen, vil det være langt mindre krevende og kostbart om dette foretaket ikke må forvalte et forsikringsprodukt (fripoliser med dødelighetsarv), se nedenfor i avsnitt 4.5.6.5. For rettighetshaverne behøver ikke en slik endring – til opphørende pensjon uten dødelighetsarv – representere noen stor ulempe. Rettighetshaverne vil selv kunne velge lengden på utbetalingstiden, dog med en minstetid på ti år.

Dette medlem mener derfor at fripoliser med livsvarige rettigheter bør kunne omdannes til pensjonskapitalbevis med opphørende rettigheter, og uten dødelighetsarv, i forbindelse med overdragelse av porteføljer fra et forsikringsforetak under administrasjon til annet finansforetak eller forvaltningsforetak.

Banklovkommisjonen viser til at det ikke foreslås konkrete regelendringer på dette området, men dette utelukker ikke at et administrasjonsstyre kan vurdere dette som en konkret løsning i det enkelte tilfelle ut fra en vurdering av dødelighetsforutsetninger, utbetalingstid og hensynet til likebehandling av de forsikrede.

Dersom det lykkes administrasjonsboet å få overdratt porteføljer av pensjonsordninger til et annet foretak før opphør av pensjonsordningen, vil det ikke være behov for å utstede nye dokumenter og vederlaget ved overdragelsen vil bestemme verdien av midlene, jf. lovutkastet § 21-36.

4) Etter forsikringsavtaleloven § 19-7 har medlemmer av en kollektiv forsikring rett til hver for seg å fortsette forsikringsforholdet med individuell premieberegning ved opphøret av forsikringsforholdet uten at det må gis nye helseopplysninger (såkalt fortsettelsesforsikring). Dette er særlig viktig for medlemmer som i løpet av medlems-tiden har fått en forverret helsesituasjon og som dermed ikke vil få tegnet ny helseforsikring i et annet forsikringsforetak, eller hvor ny forsikring vil gis en begrenset dekning eller medføre høyere premie som følge av at det tas hensyn til endret helse som gir økt risiko for forsikringsforetaket.

Ved et opphør av den kollektive forsikringen som følge av offentlig administrasjon vil ikke foretaket under offentlig administrasjon kunne tilby slike fortsettelsesforsikringer. Som lagt til grunn foran i avsnitt 4.5.4.2 punkt 2), foreligger det heller ikke grunnlag for å pålegge andre forsikringsforetak å foreta slik forsikringstegning uten at det

skjer en ny helsevurdering. En kunne tenke seg at slike fortsettelsesforsikringer ble tilbudt gjennom en poolordning der forsikringsforetakene i fellesskap ble ansvarlig for å dekke eventuelle erstatningsutbetalinger som slike forsikringer kunne medføre. *Banklovkommisjonen* antar imidlertid at antallet tilfeller hvor det oppstår en slik situasjon hvor et foretak som følge av offentlig administrasjon ikke vil kunne oppfylle sine plikter til å tilby fortsettelsesforsikring i samsvar med forsikringsavtaleloven § 19-7 vil være så sjeldne, at det ikke vil rettferdiggjøre oppbygging av en egen poolordning. Det finnes heller ikke eksisterende poolordninger som dette kunne tenkes knyttet til. Etter dette vil offentlig administrasjon og opphør av kollektive forsikringer i den forbindelse innebære at medlemmers krav på fortsettelsesforsikringer bortfaller. Det samme vil gjelde retten til fornyelse av individuelle helseforsikringer uten fornyet helsevurdering.

4.5.4.4 Verdiberegningen av forsikringsforpliktelsene

1) Verdiberegningene av forsikringsforpliktelsene vil være en beregning av omfanget av det krav som de enkelte forsikringstakere, sikrede eller andre med interesser i forsikringsdekningen kan gjøre gjeldende i boet. Det vil si nåverdien av det fremtidige utbetalingsansvar som forsikringsforetaket har på tidspunktet for vedtak om offentlig administrasjon i forhold til den enkelte. Siden det vesentligste av passivaene i balansen for et forsikrings- eller pensjonsforetak vil utgjøre forsikringsforpliktelsene og det er disse som har fortrinnsrett i boet, så vil det være verdsettelsen av disse som vil være særlig interessant og viktig ved en offentlig administrasjon. Dersom nåverdien av disse forpliktelsene overskrider nåverdien av aktiva i boet vil forsikringsforpliktelsene bli gjenstand for en nedskrivning i samsvar med prioritetsreglene. Når det gjelder fastsettelse av verdien av foretakets aktiva, vises det til avsnitt 4.4.3.5 punkt 2) foran.

2) Verdien av forpliktelser som følger av skadeforsikringer og rene risikoforsikringer i livsforsikring vil følge av alminnelige erstatningsrettslige regler og prinsipper som legger til grunn at erstatningen skal utregnes i en nåverdi, jf. lovutkastet § 21-27 annet ledd tredje punktum. Avsetningene som er foretatt er generelle og ikke kontraktspesifikke eller produktspesifikke. Avsetningsverdiene har ingen direkte betydning for verdsettelsen av forpliktelsene.

For erstatningskrav som følger av forsikringstilfeller som er inntrådt, men ennå ikke oppdaget, vil det måtte foretas erstatningsavsetninger i administrasjonsboet til dekning av risikoen for mulige fremtidige krav. Denne risikoen og avsetningene må beregnes og foretas ut i fra alminnelige avsetningsprinsipper for slike forsikringer. Dersom forsikringstilfeller ikke inntreffer og risikoen ikke realiseres vil avsetningene etter hvert kunne nedskrives og de frigjorte midler vil kunne være gjenstand for etterutlodning.

Disse prinsippene er lagt til grunn i lovutkastet § 21-27 annet ledd tredje punktum.

3) I livsforsikring er pensjonsforpliktelsene knyttet til ulike typer kontrakter som igjen er knyttet til ulike forvaltningsporteføljer. Porteføljeinndelingen har etter gjeldende rett ingen betydning for fortrinnsretten ved en offentlig administrasjon, men kan gi utgangspunkter for verdsettelsen av de ulike forpliktelsestypene, herunder forpliktelser knyttet til kontrakter med investeringsvalg.

Forsikringsvirksomhetsloven § 3-11 fastsetter at livsforsikringsforetakets forvaltningskapital skal deles inn i kollektivporteføljen, investeringsvalgporteføljen og selskapsporteføljen. Verdsettelsen av de samlede forpliktelser som inngår i de ulike porteføljene på passivasiden i balansen, foretas i hovedsak ved beregninger uavhengig av verdsettelsen av eiendelene som inngår i foretakets aktiva, jf. forsikringsvirksomhetsloven §§ 3-9 første ledd og 3-10 første ledd. Porteføljeinndelingen får imidlertid betydning både for de regler om kapitalforvaltningen som kommer til anvendelse og for fordelingen av oppnådd årlig avkastning.

Eiendeler som skal dekke kontraktfastsatte forpliktelser skal forvaltes i kollektivporteføljen og etter det regelverk som gjelder for forvaltning av slike eiendeler. Eiendeler som motsvarer forsikringskapital knyttet til verdien av særskilte investeringsvalgkontrakter skal forvaltes i investeringsvalgporteføljen og i samsvar med de regler som følger av avtalene med de enkelte kunder, jf. forsikringsvirksomhetsloven § 3-12 annet ledd. Eiendeler som ikke trengs til dekning av forpliktelser som inngår i kollektivporteføljen eller investeringsvalgporteføljen, omfattes av selskapsporteføljen, jf. forsikringsvirksomhetsloven § 3-11 femte ledd, og omfattes av hovedregelen om forsvarlig kapitalforvaltning, jf. finansforetaksloven § 13-10 og forskrift 9. desember 2016 nr. 1503 om pensjonsforetak § 14.

Av forsikringsvirksomhetsloven § 3-11 åttende ledd fremgår det at foretaket skal opprette et system for registrering av hvilke eiendeler som til

enhver tid inngår i de ulike porteføljene. Ved fordelingen av foretakets eiendeler til dekning av beregnet verdi av de forpliktelser som inngår i de ulike porteføljene, skal de enkelte eiendelene verdsettes etter reglene i årsregnskapsforskriften (forskrift 18. desember 2015 nr. 1824), jf. forsikringsvirksomhetsloven § 3-13 femte ledd. Bakgrunnen er at porteføljeinndelingen tillegges virkning ved fordelingen mellom de ulike kunder av den årlige avkastning som oppnås ved foretakets kapitalforvaltning, jf. forsikringsvirksomhetsloven § 3-13 første til fjerde ledd.

4) Verdien av kontrakter med *investeringsvalg* (kapitalfastsatte forpliktelser) vil være bestemt av den enkelte kontrakts særskilte investeringsvalgportefølje til enhver tid, jf. forsikringsvirksomhetsloven §§ 3-10 første ledd og 3-12 annet ledd. Nåverdien av den enkelte kontrakt eller forsikringsforpliktelse vil således ta utgangspunkt i verdien av de eiendeler som er knyttet til den enkelte rettighetshavers andel av investeringsvalgporteføljen. Ved individuelt investeringsvalg så må man således gå helt ned på medlemsnivå for å foreta en verdsettelse, jf. lovutkastet § 21-29 annet ledd.

Ved en vanlig konkursbehandling beregnes kravene i nåverdi for å få til en likebehandling av alle forpliktelser. Rettslig sett innebærer dette at det anvendes en diskonteringsrente for å beregne nåverdien av fremtidige forpliktelser, og deretter gjøres en beregning av hvilken faktisk avkastning som ventes oppnådd i fremtiden. For pensjonsforpliktelser med investeringsvalg er det lagt til grunn at pensjonsbeholdningen eller innskuddspensjonskapitalen anses som faktisk verdi, men også for slike forpliktelser er det snakk om forpliktelser som ligger frem i tid. For å forenkle dette bygger lovutkastet § 21-29 annet ledd på at diskonteringsrenten og beregnet faktisk avkastning som ventes oppnådd i fremtiden, er likeverdige. Gjennom verdien av investeringsvalgporteføljen vil dermed forsikringsforpliktelsene som inngår i denne porteføljen være dekket fullt ut av porteføljen til enhver tid. Verdsettelsen av kontrakter med investeringsvalg vil være den samme uansett om foretaket er i aktiv løpende drift eller om foretaket er insolvent. Siden forsikringstakerne i utgangspunktet har hele risikoen for verdiutviklingen av eiendelene knyttet til investeringsvalgporteføljen, vil det ikke kunne oppstå tap eller underskudd på forsikrings- eller pensjonsforetakets hånd knyttet til disse kontraktene. Det vil heller ikke være behov for særskilt beregning av avkastningen eller eventuelt tap knyttet til de enkelte investeringsporteføljene, fordi avkastning

og tap vil fremgå av verdiendringer i de eiendeler som gir pensjonsforpliktelsenes verdi til enhver tid.

Dersom det er knyttet særskilt avtalt rentegaranti til porteføljen, vil det være betalt særskilt risikopremie for dette og garantiforpliktelsen vil måtte verdsettes på samme måte som de rene risikoforpliktelsene i livsforsikring, se ovenfor i punkt 2).

Ovennevnte prinsipper vil innebære at risikoen for insolvens i forsikringsforetak som bare omfatter kontrakter med investeringsvalg, pensjonskasser med investeringsvalgkontrakter og innskuddspensjonsforetak, er svært liten. Dette må i så tilfelle skyldes store feil og avvik i beregning av administrative og forvaltningsmessige kostnader over tid. Eventuelle dødelighetsforutsetninger knyttet tjenestepensjonsordninger med investeringsvalg vil være av så begrenset betydning at det er vanskelig å se for seg at dette vil kunne gi så store utslag at det kan føre til insolvens.

5) For forpliktelser som inngår i *kollektivporteføljen* krever beregningen av nåverdier et langt mer komplisert regnestykke. Foretakets forpliktelser overfor de enkelte rettighetshavere vil her utgjøre den enkeltes faktisk opptjente andel av full pensjonsytelse etter pensjonsordningens regelverk på tidspunktet for beregningen. Det er denne pensjonsforpliktelsen som skal verdsettes. Nåverdien av den enkeltes opptjente rett til pensjon på dette tidspunkt vil bero på fire forhold:

- Diskonteringsrenten.
- Dødelighetsforutsetningen (dødelighetsarv og sannsynlighet for å oppleve utbetaling).
- Når utbetaling vil starte.
- Hvor lenge utbetalingsperioden vil vare (antall utbetalingsår ved opphørende pensjon eller forventet alder ved død).

I denne sammenheng vil premiereserven knyttet til det enkelte krav eller andre avsetninger ikke kunne benyttes som en riktig verdsettelse av forpliktelsenes nåverdi fordi premiereserven vil være basert på forskjellige forutsetninger om rente og dødelighet, og det samme gjelder kollektivporteføljens samlede verdi, jf. forsikringsvirksomhetsloven §§ 3-8 og 3-9 første ledd. Til dels vil det være ulike garanterte renter og dødelighetsforutsetninger som er knyttet til samme premiereserve avhengig av opptjeningstidspunkt. Opptjening hvor det er benyttet en høy garantert rente (eller en høy renterabatt for arbeidsgiver), vil ha en forholdsmessig lavere premiereserve knyttet til opptjeningen enn opptjening der den garanterte

rente er lav. Dette har vært forhold styrt av forsikringsforetaket alene gjennom benyttet premieberegningsgrunnlag og kollektivporteføljens samlede verdi.

Premiereserven vil ikke gi et bilde av markedsverdien av den opptjente rett til pensjonsytelse i det enkelte tilfellet på beregningstidspunktet, og den vil heller ikke gjenspeile den nåverdi markedet vil legge til grunn ved en overtakelse av en slik forpliktelse. Videre vil tilleggsavsetninger bero på kontraktens løpetid og avkastningshistorikken. Inndelingen på passivasiden for disse kontraktene vil først og fremst være viktig for fordelingen av avkastningen under løpende drift, noe som igjen vil være avgjørende for dekningen av foretakets avkastningsgaranti. Avkastning ut over avkastningsgarantien vil bidra til å begrense virkningene av inflasjon på de opptjente pensjonsytelsene, men den vil midlertidig også medføre plikt til å foreta ytterligere avsetning som følge av oppskrivning av ytelsene.

Ved overtakelse av en faktisk opptjent pensjonsytelse, vil markedsaktører legge til grunn en diskonteringsrente i samsvar med rentenivået i markedet på overtakelsestidspunktet og de dødelighetsforutsetninger som ligger til grunn for det beregningsgrunnlaget som anvendes på beregningstidspunktet. Dette gir også et utgangspunkt for verdisetningen av pensjonsrettighetene med virkning for fordelingen mellom rettighetshaverne av de gjenværende verdier i administrasjonsboet.

Når det gjelder tidspunktet for uttak av pensjon, vil dette i praksis bero på konkrete valg fra den enkelte rettighetshaver som følge av regelverket om fleksibel alderspensjon. Ved en nåverdivurdering av forpliktelsene er man nødt til å velge et sannsynlig uttakstidspunkt. For å slippe å vurdere dette for den enkelte forpliktelse er det hensiktsmessig å legge til grunn for eksempel 67 år eller på tidspunktet for vedtaket om offentlig administrasjon en annen vanlig alder for uttak av pensjon, med mindre den enkelte kontrakt er knyttet til arbeidstakergrupper som har fastsatt lavere pensjonsalder i lov. I slike tilfeller vil den lovfastsatte lavere pensjonsalder måtte anvendes.

Forventet utbetalingstid vil ved opphørende pensjon være den minste fastsatte utbetalingstid i den enkelte kontrakt. Dersom ytelsen er livsvarig vil utbetalingstiden følge av dødelighetsgrunnlaget på tidspunktet for vedtak om offentlig administrasjon.

Disse prinsippene er reflektert i lovutkastet § 21-29 første ledd. Det må påregnes at det vil kunne være behov for å fastsette nærmere regler i

forskrift for å utfylle disse prinsippene, jf. lovutkastet § 21-29 sjette ledd. Det forutsettes også at det i enkelttilfeller kan være behov å avvike fra de utgangspunkter som er forslått i lovutkastet. Lovutkastet § 21-29 sjette ledd åpner derfor også for at departementet kan gjøre dette.

4.5.4.5 Særlig om nedskrivning av forsikrings- og pensjonsforpliktelser

Resultatene av verdsettelsen beskrevet foran i avsnitt 4.5.4.4 vil vise om boet har tilstrekkelige midler (aktiva) til å dekke samtlige forsikrings- og pensjonsforpliktelser etter dekning av massekravene, eller om det må skje en forholdsmessig reduksjon av kravene som følge av at aktivaene i boet har for liten verdi i forhold til dekning av massekrav og nåverdien av forsikrings- og pensjonsforpliktelser, jf. lovutkastet § 21-29. Det er først i sistnevnte tilfeller at den lovbestemte fortrinnsretten og gjennomføringen av denne, kommer inn som en bestemmende faktor for den grad av dekning som de enkelte forpliktelser kan gis ved gjennomføring av en offentlig administrasjon. Utformingen av reglene om fortrinnsretten vil da få avgjørende betydning for hvordan aktivaene i boet skal fordeles og dermed hvilke nedskrivningsbehov som vil kunne bli gjort gjeldende i forhold til de ulike forpliktelsene, jf. lovutkastet § 21-29 femte ledd. Se også nedenfor i kapittel 5.

I lovutkastet §§ 21-33 og 21-34 er det inntatt nærmere regler om nedskrivning av fordringer og forsikrings- og pensjonsforpliktelser i den utstrekning det ikke er dekning for forpliktelsene i administrasjonsboet beregnet etter at massefordringer er dekket fullt ut. Fortrinnsretten for forsikrings- og pensjonsforpliktelser medfører at fordringer uten fortrinnsrett skal nedskrives fullt ut før det kan være aktuelt å skrive ned nåverdien av forsikrings- og pensjonsforpliktelser, jf. lovutkastet § 21-33 første ledd. Dersom midlene i boet etter en slik nedskrivning fortsatt er mindre enn nåverdien av forsikrings- og pensjonsforpliktelsene vil det kunne være aktuelt med nedskrivning av disse, jf. lovutkastet § 21-33 annet ledd. Det vil det også kunne være om det er behov for å skaffe kapital til videreføring av virksomhet i foretaket eller etablering av foretak i sammenheng med gjennomføring av ulike krisetiltak eller avvikling, jf. lovutkastet §§ 21-33 tredje ledd som viser til lovutkastet §§ 21-35, 21-37, 21-38 og 21-39. Det vises til avsnitt 4.5.6 nedenfor.

En nedskrivning vil bety at nåverdien av alle forsikrings- og pensjonsforpliktelsene vil reduseres forholdsmessig ut i fra forholdet mellom

nåverdien av den enkelte forpliktelse og samlet nåverdi av alle forsikrings- og pensjonsforpliktelser, jf. lovutkastet § 21-34.

En nedskrivning vil ikke nødvendigvis bare være en reduksjon av forpliktelsenes nåverdi. Det kan også være bortfall av fremtidige garantier og forpliktelser for foretaket. Dette gjelder blant annet et bortfall av avkastningsgarantier fra foretakets side knyttet til kontraktfastsatte ytelser i form av omdannelse av kontraktene til investeringsvalg der risikoen for fremtidig avkastning overføres til rettighetshaverne i kontrakten i stedet for livsforsikringsforetaket, jf. lovutkastet § 21-33 fjerde ledd.

4.5.5 Krisehåndtering eller avvikling

Et viktig formål med offentlig administrasjon er å hindre de mulige samfunnsskadelige virkninger av en ordinær konkursbehandling av et finansforetak. I NOU 1995: 25 side 73 ble det lagt vekt på at offentlig administrasjon gir den nødvendige fleksibilitet med tanke på de mulige skadevirkninger som en konkurs i en bank eller et forsikringsforetak kan skape. Ved ordinær konkursbehandling er det vanlige at virksomheten avvikles gjennom oppdeling, salg eller nedleggelse. Ved offentlig administrasjon kan foretakets virksomhet videreføres for en periode samtidig som det arbeides med å undersøke mulighetene for videre forsvarlig drift, og uten at andre blir unødig skadelidende. Hovedformålet er som nevnt ovenfor i avsnitt 4.5.1 å sikre at verdier ikke går tapt.

I lovutkastet § 20-27 første ledd i NOU 2016: 23 er det på grunnlag av krisehåndteringsdirektivet lagt til grunn at krisehåndteringsmyndigheten så snart som mulig etter beslutning om å sette en bank eller et kredittforetak under offentlig administrasjon, skal vurdere om offentlige interesser tilsier at foretaket skal undergis krisehåndtering med sikte på å unngå alvorlige virkninger for finansiell stabilitet, videreføre kritisk finansiell virksomhet og å begrense virkningene til skade for kundegrupper, det offentlige eller samfunnsøkonomien. Dersom slike offentlige interesser ikke foreligger skal foretaket i stedet avvikles. I forhold til bank og kredittforetak vil valget mellom krisehåndtering eller avvikling kunne være temmelig tidskritisk dersom man skal lykkes i å ivareta slike offentlige hensyn som er nevnt i lovutkastet § 20-27 første ledd. Dette som følge av bankenes helt sentrale rolle i samfunnets og enkeltpersoners betalingsstrømmer og daglige aktiviteter. Dersom man skal lykkes med en krisehåndtering for å sikre videre virksomhet vil det

være viktig at krisehåndteringsmyndigheten avklarer at det er dette man ønsker. Det er derfor i krisehåndteringsdirektivet og i lovutkastet § 20-27 lagt opp til at et vedtak om krisehåndtering bør treffes samtidig med vedtaket om offentlig administrasjon eller så snart som mulig deretter.

Det samme tidspresset vil ikke foreligge i forhold til forsikrings- eller pensjonsforetak. Ovenfor i avsnitt 4.2 er det lagt til grunn at hoveddelen av forvaltningskapitalen og gjelden i forsikrings- og pensjonsforetak vil være knyttet til fremtidige forpliktelser og ikke-forfalte krav. Dette gir et tidsmessig større rom for vurdering av løsninger som kan sikre videre virksomhet i foretaket eller ved overdragelse av porteføljer og virksomhet til annet foretak. Tilsvarende, dersom man ikke får til en videreføring eller overdragelse av virksomheten og det dermed må foretas en avvikling av foretaket, vil en forsvarlig avvikling av et forsikrings- eller pensjonsforetak normalt bli en mer komplisert og tidkrevende operasjon enn en avvikling av en bank. Fremtidige utbetalingsforpliktelser og risiko for ukjente forpliktelser vil medføre at endelig avvikling først kan foretas når forpliktelsene er verdiberegnet og gjort opp eller risikoen er opphørt. Når det gjelder den nærmere periodiseringen av slik risiko vises det til Banklovkomisjonens utredning nr. 20, NOU 2008: 20 Skadeforsikringsselskaperens virksomhet, avsnitt 3.3.3.

I forhold til forsikrings- og pensjonsforetak vil offentlige interesser normalt tilsi at det etter vedtak om offentlig administrasjon i første omgang søkes avklart om det foreligger grunnlag for krisehåndtering av foretaket med sikte på å få videreført foretakets forsikrings- og pensjonsporteføljer helt eller delvis og/eller å få begrenset virkninger til skade for forsikringstakere, sikrede og andre kundegrupper, det offentlige eller samfunnsøkonomien. De offentlige interessene vil også være til dels andre ved offentlig administrasjon av forsikrings- eller pensjonsforetak enn ved offentlig administrasjon av banker og kredittforetak. Selv om foretakets økonomiske stilling i hovedsak er klarlagt ved vedtaket om offentlig administrasjon, kan slike forhold vanskelig vurderes før administrasjonsstyret også har fremskaffet en oversikt over foretakets forsikrings- og pensjonsforhold og klarlagt hvilke virkninger offentlig administrasjon må antas å få for den virksomhet foretaket har drevet, særlig for ulike deler av foretakets forsikrings- og pensjonsporteføljer, jf. lovutkastet § 21-24 tredje og fjerde ledd og § 21-25 annet ledd. Det må således søkes klarlagt i hvilket omfang administrasjonsvedtaket vil medføre oppsigelse eller opphør og bortfall av løpende forsikringer, jf.

lovutkastet §§ 21-27 til 21-29, og behov for nedsettelse av forsikringsforpliktelser, jf. lovutkastet §§ 21-33 og 21-34. Det må også undersøkes om det finnes alternativer som vil gjøre det mulig å få videreført porteføljer i eget eller andre foretak.

Disse særlige forholdene knyttet til forsikrings- og pensjonsområdet er gjenspeilet i lovutkastet § 21-30 første ledd der det fremkommer at myndigheten ved eller etter vedtak om offentlig administrasjon, skal vurdere om offentlige interesser tilsier at foretaket skal undergis krisehåndtering eller om foretaket i stedet skal utvikles. Hva som i forhold til forsikrings- og pensjonsforetak skal anses som offentlige interesser er presisert i lovutkastet § 21-30 annet ledd. Offentlige interesser vil foreligge dersom krisehåndtering av foretaket vil legge bedre til rette for å få videreført viktig forsikrings- og pensjonsvirksomhet, slik at virkninger til skade for forsikringstakere, forsikrede og andre kundegrupper, det offentlige eller samfunnsøkonomien begrenses.

De gjeldende reglene i finansforetaksloven §§ 21-14 og 21-16 inneholder forholdsvis fleksible frister for administrasjonsstyrets arbeidsoppgaver i den første tiden etter at vedtak om administrasjon er truffet. Disse fristene antas å passe godt ved offentlig administrasjon av forsikrings- eller pensjonsforetak og er foreslått videreført i lovutkastet § 21-24 tredje og fjerde ledd og § 21-39 første ledd. Disse fristene og utgangspunktene er ikke til hinder for at departementet på et hvert tidspunkt i prosessen kan treffe vedtak om at foretaket skal utvikles etter reglene i lovutkastet § 21-39, jf. lovutkastet § 21-30 første ledd, dersom krisetiltakene ikke viser seg å fungere eller gi bedre løsninger enn en avvikling.

4.5.6 Mulige krisetiltak

4.5.6.1 Vurdering av krisetiltak

Dersom departementet i samsvar med lovutkastet § 21-30 kommer til at det foreligger offentlige interesser som tilsier at foretaket undergis krisehåndtering etter reglene i lovutkastet avsnittene V og VI, må det vurderes hvilke mulige krisetiltak som skal iverksettes.

1) Formålet med krisehåndteringen er å få videreført viktig forsikrings- og pensjonsvirksomhet for å begrense virkninger av offentlig administrasjon til skade for forsikringstakere, forsikrede og andre kundegrupper, det offentlige eller samfunnsøkonomien. Dette formålet vil ikke bare legge føringer på hvilke krisetiltak som kan iverksettes, men også tidsmessige begrensninger for

når ulike krisetiltak kan være aktuelt. Dersom samtlige løpende kontrakter er opphørt som følge av opphørsfristene som er foreslått i lovutkastet §§ 21-27 og 21-28, se ovenfor i avsnittene 4.5.4.2 og 4.5.4.3, vil dette kunne begrense muligheten for overdragelse av hele eller deler av forsikringsporteføljen til et annet forsikrings- eller pensjonsforetak eller opprettelse av et broforetak. Dette tidselementet vil også kunne medføre at det er krisetiltak som administrasjonsstyret og myndigheten bør prioritere å få til før de ser på enkelte av de andre tiltakene.

I denne sammenheng vil det også kunne være aktuelt for myndigheten å vurdere om det skal treffes andre vedtak knyttet til gjennomføring av krisehåndteringen. Dette vil blant annet kunne være vedtak knyttet til fornyelse eller forlengelse av eksisterende kontrakter, jf. lovutkastet § 21-25 første ledd bokstav c), og utbetaling av erstatninger eller løpende pensjoner til dekning av forpliktelser oppstått før vedtaket om offentlig administrasjon, jf. lovutkastet § 21-25 første ledd bokstav e).

2) Hvilke krisetiltak som skal iverksettes vil bero på de konkrete forhold knyttet til virksomheten og den økonomiske stillingen i foretaket som er tatt under offentlig administrasjon. Dette vil blant annet bero på arten av den virksomheten som er drevet og omfanget av og forholdet mellom de ulike porteføljene. Forsikrings- og pensjonsmarkedet på tidspunktet foretaket tas under offentlig administrasjon vil også ha stor betydning på hvilke krisetiltak som kan være aktuelle. Dette vil blant annet være bestemmende for om det er mulig, og på hvilke vilkår det er mulig, å få til overdragelse av hele eller deler av kontraktporteføljen til andre forsikrings- eller pensjonsforetak. I et lavrentemarked vil det for eksempel være vanskelig å få andre forsikringsforetak til å overta forsikringsavtaler med renteforpliktelser av et visst omfang uten at forpliktelsene nedskrives eller omdannes slik at renteforpliktelsene blir betydelig redusert eller opphører. Forskjell i markeder og ulike typer virksomhet gjør også at relevante forhold ved vurdering av ulike krisetiltak vil være til dels andre ved offentlig administrasjon av forsikrings- eller pensjonsforetak enn ved offentlig administrasjon av banker og kredittforetak.

3) Siden effekten av ulike krisetiltak vil bero på konkrete forhold knyttet til det enkelte foretak som tas under offentlig administrasjon og markedet på et hvert tidspunkt, er det vanskelig og lite hensiktsmessig å skulle fastsette noen prioritetsrekkefølge for valg av krisetiltak. I lovutkastet har *Banklovkommisjonen* nøydt seg med å fastsette

enkelte alminnelige regler for valg av og anvendelse av krisetiltak i lovutkastet § 21-32. Generelt gjelder derfor at valg av krisetiltak og gjennomføringen av krisetiltak forutsettes besluttet ved utøvelse av forsvarlig forvaltningsskjønn. Regelverket inneholder imidlertid prinsipper og synspunkter som trekker opp rammer for skjønnsutøvelsen, jf. blant annet lovutkastet avsnittene VII og VIII. Vedtak kan også overprøves ved forvaltningsmessig klage eller ved søksmål om gyldigheten av vedtak etter reglene i lovutkastet § 21-52.

Krisehåndtering av forsikrings- og pensjonsforetak vil normalt medføre inngrep i de forsikredes og andre kreditorers rettigheter i forhold til foretaket. Dette tilsier for det første at beslutninger om anvendelse av krisetiltak blir truffet på grunnlag av et mest mulig pålitelig samlet bilde av foretakets økonomiske stilling basert på en nøktern vurdering av foretakets eierandeler og forpliktelser og av antatt grad av underdekning i foretaket. Før det avgjøres hvilke konkrete krisetiltak som skal iverksettes bør disse forholdene være klarlagt ved en verdsetting av foretaket etter reglene i lovutkastet § 21-21, jf. lovutkastet § 21-32 første ledd. Videre bør det eller de krisetiltak velges som best ivaretar krisehåndteringens formål. Det betyr at myndigheten bør prøve å finne og gjennomføre det eller de krisetiltak som viderefører viktig forsikrings- og pensjonsvirksomhet i størst mulig grad og som begrenser virkninger til skade for forsikringstakere, forsikrede og andre kundegrupper, det offentlige eller samfunnsøkonomien, jf. lovutkastet § 21-32 annet ledd.

Krisetiltakene må også bidra til at kravene i boet dekkes i den rekkefølge som prioritetsreglene legger opp til. Valget av krisehåndtering i stedet for avvikling kan ikke medføre at enkelte kreditorgrupper gis en dårligere dekning enn det de ville fått om foretaket hadde blitt avviklet. *Banklovkommisjonen* legger til grunn at «offentlige interesser» som begrunner valget av krisehåndtering ikke gir grunnlag for at fordringer og forpliktelser kan dekkes i en annen rekkefølge enn den prioritetsrekkefølge som ville gjelde om forsikrings- eller pensjonsforetaket hadde blitt avviklet. Dette betyr blant annet man ikke kan beskytte eierkapital selv om man ønsker og mener at kreditorenes samlede interesse eller samfunnsøkonomiske interesser vil være best tjent med at foretakets virksomhet drives videre som et eget foretak. Siden prioritetsrekkefølgen i forsikrings- og pensjonsforetak vil avvike fra de alminnelige konkursrettslige prioritetsreglene, jf. dekningsloven kapittel 9, som følge av forsikrings- og pensjonsforpliktens fortrinnsrett, har *Bank-*

lovkommisjonen funnet det hensiktsmessig å innta den nærmere prioritetsrekkefølgen som skal følges ved krisehåndtering av forsikrings- og pensjonsforetak i lovutkastet § 21-32 tredje ledd. Dette innebærer at aksje- og eierkapital i foretaket skal bære tap først og deretter skal tap dekkes av ansvarlig lånekapital. Dersom det fortsatt gjenstår udekket tap i foretaket vil dette måtte dekkes av fordringshavere uten fortrinnsrett. Først deretter vil det kunne bli aktuelt å nedskrive forsikrings- og pensjonsforpliktelser med fortrinnsrett forholdsmessig for å gjennomføre krisetiltak. Nærmere regler om dette er forslått i lovutkastet §§ 21-26, 21-33 og 21-34.

Banklovkommisjonen legger videre til grunn at det bør være et utgangspunkt at krisetiltakene ikke medfører at det skjer en forskjellsbehandling mellom krav med samme prioritet. I enkelte tilfeller kan det imidlertid tenkes at overdragelse av en del av forsikrings- eller kontraktporteføljen til et annet forsikrings- eller pensjonsforetak uten nedskrivning av disse forpliktelsene, kan bidra til merverdi i boet som sikrer gjenværende forsikringsforpliktelser bedre dekning enn om overdragelsen ikke hadde skjedd, selv om disse forpliktelsene må tåle en nedskrivning som den overdratte del av porteføljen ikke ble utsatt for. En forutsetning da må være at de sistnevnte forpliktelser kommer minst like bra ut som om foretaket hadde blitt avviklet, jf. lovutkastet § 21-32 tredje ledd bokstav e) og § 21-46 første ledd. Det følger videre av lovutkastet § 21-46 annet ledd at det ikke kan anvendes krisetiltak som medfører at forpliktelser uten fortrinnsrett nedskrives og påføres større tap enn om foretaket hadde blitt avviklet, jf. lovutkastet § 21-32 første ledd bokstav f).

I tillegg til dette vil forholdsmessighetskravet i lovutkastet § 21-4 første ledd også komme inn som en veiledning ved valg av og bruk av krisetiltak, se merknadene til denne bestemmelsen nedenfor i avsnitt 7.2.

4) I lovutkastet § 21-31 er det gitt en oversikt over de krisetiltak som, etter *Banklovkommisjonens* oppfatning, kan være aktuelle for myndighetene å gjennomføre ved en krisehåndtering av et forsikrings- og pensjonsforetak etter reglene i lovutkastet avsnittene V og VI. Dette omfatter:

- Overdragelse av virksomhet til annet foretak, jf. lovutkastet § 21-32 og avsnitt 4.5.6.3 nedenfor,
- Overdragelse av virksomhet til broforetak, jf. lovutkastet § 21-37 og avsnitt 4.5.6.4 nedenfor,
- Deling av foretaket og overføring til ett eller flere forvaltningsforetak, jf. lovutkastet § 21-38 og avsnitt 4.5.6.5 nedenfor,

- Nedskrivning og konvertering av egenkapital av kapitalinstrumenter, jf. lovutkastet §§ 21-19 og 21-20 og avsnitt 4.4.2.5 ovenfor,
- Nedskrivning av fordringer uten fortrinnsrett, jf. lovutkastet § 21-32 tredje ledd bokstav c) og avsnitt 4.5.4.5 ovenfor, og
- Nedskrivning av forpliktelser med fortrinnsrett, herunder omdanning av pensjonsforpliktelser med kontraktfastsatt ytelser til pensjonsforpliktelser med investeringsvalg, jf. lovutkastet §§ 21-33 og 21-34 og avsnitt 4.5.4.5 ovenfor.

Dersom man gjennom ulike krisetiltak lykkes å finne grunnlag for at foretaket kan drive sin virksomhet videre, vil fristilling av virksomheten kunne være aktuelt, jf. lovutkastet § 21-35 og avsnitt 4.5.6.2 nedenfor.

Dersom krisetiltak til sikring av videre virksomhet i foretaket ikke er mulig å gjennomføre eller ikke er tilstrekkelig, vil det kunne vurderes om det er grunnlag for eller aktuelt å sikre videre virksomhet gjennom tiltak som innebærer overdragelse eller overføring av foretakets virksomhet som nevnt i lovutkastet §§ 21-36 til 21-38 og i siste omgang ved offentlige finansielle støttetiltak. Muligheten for slike støttetiltak er vurdert nedenfor i avsnitt 4.5.8, jf. lovutkastet § 21-40 og 21-41.

Dersom myndigheten kommer til at det ikke er grunnlag for å gjennomføre krisetiltak eller iverksatte krisetiltak som ikke gir ønsket resultat, vil det måtte treffes vedtak om avvikling av foretak i samsvar med lovutkastet § 21-39, eventuelt av deler av virksomheten som det ikke er grunnlag for å videreføre, se avsnitt 4.5.7 nedenfor. En slik vurdering kan departementet gjøre på ethvert trinn av en krisehåndtering. Myndigheten vil således måtte vurdere løpende om vilkårene er til stede for å fortsette krisehåndteringen eller om foretaket må avvikles.

4.5.6.2 Videreføring av virksomhet

1) Finansforetaksloven § 21-15 fastsetter at dersom administrasjonsstyret finner at det foreligger tilstrekkelig økonomisk grunnlag for fortsatt forsvarlig drift i foretaket, skal administrasjonsstyret foreslå at departementet treffer vedtak om at foretaket settes i fri virksomhet. Bakgrunnen for å foreslå fristillelse av virksomheten må være at det foreligger forsvarlig grunnlag for å videreføre virksomhet i foretaket etter nedskrivning av foreliggende ansvarlig kapital og i tilfelle nedskrivning av forpliktelser uten fortrinnsrett, eventuelt med tillegg av ny kapital fra eksterne kilder.

I forslaget fra administrasjonsstyret i samsvar med finansforetaksloven § 21-15 kan det legges til grunn at krav skal settes ned i den utstrekning det ikke antas å være dekning for dem. Dette omfatter også en mulighet for at det fastsettes terminer for utbetaling til kreditorer, jf. finansforetaksloven § 21-15 annet ledd første punktum. Det er videre bestemt at forslag til nedsettelse av krav, herunder krav som gjelder ansvarlig lånekapital, skal utarbeides i samsvar med dekningsloven og ellers gjeldende regler, jf. annet punktum. Forslaget skal også inneholde bestemmelser om forrentning av krav som skal dekkes, jf. tredje punktum.

Det vil være opp til Finansdepartementet å treffe vedtak om at foretaket skal settes i fri virksomhet, jf. finansforetaksloven § 21-15 tredje ledd. I vedtaket kan det fastsettes at krav, herunder rentekrav, skal settes ned i den utstrekning det ikke antas å være dekning for dem, samt fastsette terminer for utbetaling til kreditorer. Denne nedsettelsesadgangen er ikke begrenset til bestemte typer lån eller forpliktelser i foretaket. Dette innebærer at også forsikrings- eller pensjonsforpliktelser med fortrinnsrett vil kunne settes ned ved en frigivelse av virksomheten i medhold av finansforetaksloven § 21-15 dersom departementet finner at dette er den beste løsningen sett fra de forsikredes side. Dersom det foreligger omtvistede krav, kan departementet bestemme at det settes av midler til sikring av tilsvarende dekning av omtvistede krav. Prøving av slike krav foretas av tingretten.

Før foretaket kan settes i fri virksomhet skal administrasjonsstyret sørge for valg av nye tillitsmenn, jf. finansforetaksloven § 21-15 fjerde ledd. Administrasjonsstyret vil fungere inntil nyvalg har funnet sted, og Finanstilsynet gir nødvendige overgangsregler,

Selve vedtaket og vilkårene for fristillelse skal meldes og kunngjøres på tilsvarende måte som ved vedtaket om offentlig administrasjon, se finansforetaksloven § 21-15 femte ledd, jf. § 21-11.

2) *Banklovkommisjonen* legger opp til at muligheten for at foretaket kan videreføre sin virksomhet blir forankret i den nye lovgivningen og at de sentrale bestemmelsene i finansforetaksloven § 21-15 videreføres, jf. lovutkastet § 21-35.

Dersom det er mulig vil videreføring av viktig forsikrings- og pensjonsvirksomhet i foretaket som er satt under offentlig administrasjon, i mange tilfeller fremstå som den beste måten for å ivareta offentlige interesser og begrense skadevirkninger for forsikringstakere, sikrede og andre kundegrupper, det offentlige eller samfunnsøkonomien. Dette forutsetter imidlertid at det gjen-

nom andre krisetiltak kan skaffes til veie tilstrekkelig kapital slik at foretaket får det nødvendige økonomisk grunnlag for en videre forsvarlig drift.

Hva som vil kunne anses som tilstrekkelig økonomisk grunnlag for videre drift, vil bero på en konkret vurdering av foretakets økonomiske stilling og utsiktene til å gjenopprette soliditeten i det enkelte tilfelle. Her vil forholdet mellom forsikringsforetakets forpliktelser og aktiva gi utgangspunktet. Verdivurderingen etter lovutkastet § 21-21 vil dermed være viktig. Det at foretaket har vært tatt under administrasjon vil bero på at foretaket har vært ansett som insolvent eller må ventes i nær fremtid å bli insolvent, jf. lovutkastet § 21-22. For å skaffe grunnlag for videreføring av virksomheten må det dermed skaffes til veie et kapitalgrunnlag som vil sikre forsvarlig drift av den virksomhet som forutsettes videreført. Dette kan skje på flere måter. For det første kan deler av virksomheten overdras til andre forsikrings- eller pensjonsforetak, eller avvikles slik at risikoen blir redusert. For det andre kan tilførsel av ny eierkapital eller ansvarlig lånekapital sikre at lovfastsatte kapitalkrav blir oppfylt, eventuelt i kombinasjon med nedsettelse av eierkapital og nedsettelse og konvertering av ansvarlig lånekapital i samsvar med lovutkastet §§ 21-19 og 21-20. Nedskrivningen vil måtte følge prioritetsreglene, jf. lovutkastet § 21-32 tredje ledd. For det tredje vil vanlige fordringer og forsikringsforpliktelsene med fortrinnsrett kunne nedsettes slik at forpliktelsene reduseres slik at foretaket kommer i balanse ved at forpliktelsene nedsettes slik at de svarer til eiendelene i foretaket, jf. lovutkastet §§ 21-33 og 21-34.

For å sikre foretaket tilstrekkelig økonomisk grunnlag for videreføring av virksomheten vil det ikke nødvendigvis være nok at forsikringsforpliktelser som ikke dekkes av aktiva blir nedskrevet. Ved en videreføring av virksomheten kan det også bli nødvendig med ytterligere nedskrivninger for å skaffe til veie ansvarlig kapital som minst svarer til regelverkets minstekrav til ansvarlig kapital, jf. lovutkastet § 21-33 annet ledd.

Om en videreføring av virksomheten kan være et aktuelt krisetiltak når slike nedskrivninger er nødvendig, vil bero på det relevante forsikrings- eller pensjonsmarkedet på det aktuelle tidspunktet. Dersom andre krisetiltak vil medføre mindre tap og nedskrivninger for forsikringsforpliktelsene, vil ikke videreføring av virksomheten ved at foretaket settes i fri virksomhet være aktuelt. Formålet er å begrense tap og virkninger til skade for forsikringstakere, forsikrede og andre kundegrupper, og ofte vil en overdragelse av virksomhet

til annet foretak eller et broforetak kunne fremstå som mer fordelaktig.

3) Dersom det skal lykkes administrasjonsstyret å få til en videreføring av virksomheten, vil det være viktig å skaffe en bred tilslutning for dette slik at foretaket vil ha en tilstrekkelig kundemasse som grunnlag for den videre virksomheten. Videreføringen vil derfor i praksis måtte basere seg på forhandlinger for å skaffe til veie ny kapital og bred støtte blant eiere og fordringshavere slik at de også ser det som fordelaktig at virksomheten drives videre i foretaket til tross for det tap som de måtte påføres. For å skaffe slik oppslutning vil blant annet et rådgivende utvalg av fordringshavere spille en viktig rolle, jf. lovutkastet § 21-24 tredje ledd siste punktum.

4.5.6.3 Overdragelse til annet foretak

1) Det er ikke gitt særskilte bestemmelser om overdragelse av virksomhet til annet foretak i finansforetaksloven kapittel 21, men av loven § 21-14 fremgår det at administrasjonsstyret skal søk å få foretaket sluttet sammen med eller dens virksomhet overdratt til andre finansforetak dersom det ikke er mulig å finne ordninger som gjør at foretakets virksomhet kan drives videre. I finansforetaksloven § 21-20 første ledd er det videre for livsforsikringsforetak lagt til grunn at administrasjonsstyret ved avvikling skal forsøke å få hele forsikringsbestanden overtatt av ett eller flere livsforsikringsforetak.

2) I lovutkastet § 20-32 i NOU 2016: 23 er det foreslått bestemmelser om salg av virksomhet til annet foretak. Paragrafen bygger på krisehåndteringsdirektivet artikkel 38. *Banklovkommisjonen* har bygget på dette lovutkastet ved utarbeiding av uttrykkelige regler om tilsvarende krisetiltak i lovutkastet kapittel 21 for forsikrings- og pensjonsforetak. De regler som foreslås er imidlertid tilpasset de særlige forhold som gjør seg gjeldende på forsikrings- og pensjonsområdet, og er dessuten redaksjonelt forkortet, jf. lovutkastet § 20-32 i NOU 2016: 23.

3) For *skadeforsikringer* gjør opphørsfristen på tre måneder etter vedtak om offentlig administrasjon at overdragelse av virksomhet til andre foretak ikke fremstår som like aktuelt, jf. finansforetaksloven § 21-19 første ledd. Denne fristen er såpass kort at administrasjonsstyret vil få relativt liten tid til å områ seg og gjennomføre forhandlinger om salg av en løpende portefølje. For skadeforsikring vil derfor avvikling fremstå som mest aktuelt, men overdragelse kan blant annet være aktuelt ved nisjeprodukter og der andre foretak kan ha en spesiell interesse i å få tilført kundene.

For *livsforsikringer og pensjonsordninger* beror muligheten for overdragelse til ett eller flere andre foretak på typen kontrakt, herunder hvilken risiko som er knyttet til avkastning, dødelighet og utbetalingstid mv., samt hvordan slik risiko er plassert. Dersom det dreier seg om innskuddsbaserte produkter der risikoen for fremtidig avkastning og dødelighet er plassert hos forsikringstaker eller rettighetshaver med opphørende utbetalingsperiode, vil det normalt være interesse i markedet for å overta slike kontrakter. Det er da liten risiko knyttet til overtakelse av avtalene, og overtakende foretak vil som regel anta at overtakelse kan ha en merverdi i form av fremtidig forvaltning av kontraktens tilknyttede kapital og krav på honorar i den forbindelse. I forhold til dagens marked vil overdragelse av ytelsesbaserte produkter hvor livsforsikringsforetaket eller pensjonskassen har fremtidige forpliktelser knyttet til årlig tilføring av avkastning og dødelighetsarv, fremstå som vanskeligere å få til uten at det skjer en forholdsvis stor nedskrivning av forpliktelsene i porteføljen. Dette gjelder særlig fripoliser og ikke-premiebetalende kontrakter. Dessuten vil offentlig administrasjon av livsforsikrings- eller pensjonsforetak føre til at løpende pensjonsordninger bringes til opphør av bedriften, jf. foran i avsnitt 4.5.4.3.

Foretaket som overtar kontraktene vil måtte ha konsesjon for å drive slik virksomhet. Det kan være et eksisterende foretak eller et foretak som er opprettet med det formål å overta virksomheten til foretaket som er satt under offentlig administrasjon, for eksempel broforetak, jf. lovutkastet § 21-37. Så lenge overdragelsen skjer på kommersielle vilkår spiller ikke dette noen rolle.

4) *Banklovkommisjonen* har i lovutkastet § 21-36 foreslått at myndigheten kan inngå avtale på kommersielle vilkår om at foretaket kan slås sammen med et annet foretak, eller at forsikrings- og pensjonsvirksomheten i foretaket overdras på annen måte til et annet foretak med konsesjon til å drive slik virksomhet. Dette kan skje uten at eierrettigheter eller andre rettigheter i foretaket som er satt offentlig administrasjon er til hinder for dette, jf. blant annet lovutkastet § 21-42. Overdragelse av virksomhet kan skje til flere foretak og omfatte bare deler av virksomheten i foretaket som er satt under offentlig administrasjon. Det må imidlertid da påses at overdragelsen ikke medfører at eiere av eierandeler og fordringshavere med rettigheter som ikke er omfattet av overføringen, vil oppnå en dekning av sine krav som ikke minst svarer til dekningen de ville ha oppnådd ved en avvikling av foretaket etter reglene i lovutkas-

tet § 21-39, jf. lovutkastet § 21-46 første ledd. Det avgjørende her er således ikke at den overdratte del av virksomheten får en bedre dekning enn den virksomheten som blir tilbake i foretaket, men at sistnevnte dekning ikke blir lavere enn dersom hele foretaket og dets virksomhet hadde blitt avviklet.

Vederlaget ved overdragelsen tilfaller det foretaket som er satt under offentlig administrasjon og vil dermed inngå som en del av boets eiendeler som skal fordeles, eller omvendt om det må betales for at andre skal overta forpliktelsene med tilhørende aktiva. I så fall innebærer overdragelsen at forpliktelsene må nedskrives før eller etter at overdragelse finner sted, se lovutkastet § 21-33. Hvilke pensjonsrettigheter som den enkelte rettighetshaver vil få i det nye foretaket, vil bero på om forpliktelsene er nedskrevet forut for overdragelsen og vilkårene for øvrig ved overdragelsen.

4.5.6.4 Broforetak

1) I lovutkastet §§ 20-33 og 20-34 i NOU 2016: 23 har Banklovkommisjonen foreslått at virksomhet skal kunne overdras til et offentlig foretak som er etablert for nettopp dette formålet, se NOU 2016: 23 side 255 til 259. Lovutkastet der bygger på krisehåndteringsdirektivet artikkel 40, jf. artikkel 41, om overdragelse av virksomhet til en såkalt «bro-bank». Bro-banken skal ha konsesjon og være underlagt tilsynsmyndighetenes kontroll. Poenget med en bro-bank er at den kan overdras virksomhet fra ett eller flere foretak som er under krisehåndtering. Gjennom en bro-bank vil man kunne sikre at kritisk finansiell virksomhet kan videreføres selv om ikke andre eksisterende finansforetak ønsker å overta denne virksomheten. I tillegg til å sikre en videreføring av slik kritisk virksomhet vil et hovedformål med bro-banken være å tilbakeføre denne virksomheten til markedet for øvrig når dette forretningsmessig lar seg gjøre. Bro-banken har således i prinsippet et tidsbegrenset formål.

2) Etter *Banklovkommisjonens* vurdering vil bruk av et slikt statlig opprettet foretak også på forsikrings- og pensjonsområdet kunne være en god løsning der det ikke lar seg gjøre å overdra virksomhet som anses som viktig forsikrings- og pensjonsvirksomhet, til andre forsikrings- eller pensjonsforetak for å unngå eller begrense tap og skade for forsikringstakere, forsikrede og andre kundegrupper, det offentlige eller samfunnsøkonomien. Annen virksomhet i foretaket som er satt under offentlig administrasjon og som ikke lar seg overdra til annet forsikringsforetak eller et forvalt-

ningsforetak (se nedenfor i avsnitt 4.5.6.5) skal behandles i samsvar med avviklingsreglene i lovutkastet § 21-39.

I tilfeller hvor markedsforholdene gjør det vanskelig å få overdratt hele eller deler av virksomheten til annet eksisterende foretak, vil etablering av et broforetak kunne tenkes å være mer aktuelt for å sikre fortsatt virksomhet. En forutsetning for å velge overdragelse av hele eller deler av virksomheten til et broforetak vil vanligvis være at dette vil påføre forsikringstakere, forsikrede og andre kundegrupper, det offentlige eller samfunnsøkonomien mindre skade enn en avvikling av foretakets virksomhet etter lovutkastet § 21-39, jf. lovutkastet § 21-46.

I lovutkastet § 21-37 foreslår *Banklovkommisjonen* at det statlige foretaket på forsikringsområdet skal kalles «broforetak». Foretaket trenger ikke være heleid av staten, men kan delvis eies av staten så lenge det er under myndighetens kontroll. Selve overdragelsen av den virksomhet som skal overtas av broforetaket kan enten skje ved overføring av eierandeler utstedt av foretaket under offentlig administrasjon eller ved overføring av virksomhet med tilhørende forpliktelser og eiendeler.

3) Siden broforetaket skal ha konsesjon vil det måtte følge virksomhetsreglene i til enhver tid gjeldende lovgivning, herunder kravene til avsetninger og ansvarlig kapital. Dette innebærer at broforetaket vil måtte skaffes soliditet og evne til å drive virksomheten videre på kort og mellomlang sikt på markedsmessige vilkår. Forutsetningen er at broforetaket skal svare vederlag for virksomheten eller aksjer som overdras til broforetaket, og at vederlaget tilfaller foretaket under administrasjon eller eierne av aksjene. Kapitalgrunnlaget for broforetakets virksomhet, med tillegg til startkapitalen, forutsettes etablert ved nedskrivning eller konvertering av egenkapital av kapitalinstrumenter etter lovutkastet §§ 21-19 og 21-20, og ved nedskrivning av andre fordringer uten fortrinnsrett, eventuelt også ved nedsettelse eller omdannelse av forsikrings- og pensjonsforpliktelser. Normalt vil nok også tilførsel av ny ansvarlig kapital være påkrevd.

Broforetaket er ikke ment å være noen markedsaktør på lang sikt. Broforetakets virksomhet skal derfor ha som formål å legge til rette for at virksomheten, eller foretaket som sådan, på et tidspunkt skal kunne overdras til andre private parter på kommersielle vilkår, jf. lovutkastet § 21-37 fjerde ledd. Et eventuelt overskudd som oppstår ved slik overdragelse vil tilfalle eierne av broforetaket. Foretaket under offentlig administra-

sjon, dets eiere eller kreditorer vil ikke ha noen rettigheter i denne sammenheng, annet enn eventuelt krav på forhøyet vederlag for den overdratte virksomheten i den grad en ny verdivurdering etter lovutkastet § 21-21 fjerde og femte ledd innebærer dette.

4.5.6.5 Overføring til forvaltningsforetak

1) I en del tilfeller vil det som følge av manglende interesse ikke være mulig å overdra hele virksomheten til andre foretak, og at det heller ikke er aktuelt å overføre mer enn en del av virksomheten til et broforetak. I lovutkastet § 20-35 i NOU 2016: 23 er det åpnet for at eiendeler og forpliktelser i slike tilfeller kan utskilles og overføres fra foretaket under offentlig administrasjon til ett eller flere separate forvaltningsforetak som er under myndighetens kontroll. Bestemmelsen bygger på krisehåndteringsdirektivet artikkel 42, som omhandler et fleksibelt krisetiltak. Det kan således være aktuelt å foreta en slik deling av virksomheten for å få utskilt deler av den som kan overføres til et forvaltningsforetak som deretter håndterer virksomheten videre gjennom etterfølgende salg av virksomheten på et tidspunkt forholdene er bedre tilrettelagt for dette. På samme måte kan det være aktuelt å få overført til et forvaltningsforetak virksomhet som ikke lar seg overføre til et broforetak slik at denne delen deretter kan bli forvaltet og senere avviklet sammen med forvaltningsforetaket. Den vesentlige forskjellen mellom et slikt forvaltningsforetak og et broforetak, er at forvaltningsforetaket ikke skal drive finansvirksomhet. Hensikten er derimot å få forvaltet de overførte eiendeler og forpliktelser på best mulig måte inntil videre med sikte på etterfølgende salg, avvikling eller forvaltning for rettighetshavernes regning inntil disse forpliktelsene opphører. Et forvaltningsforetak kan derfor benyttes til ulike formål som en slags «mellomstasjon» med ulike oppfølgingsoppgaver, og kan i motsetning til et broforetak derfor ikke drive forsikringsvirksomhet for egen regning. Forvaltningen av overtatte eiendeler foretas derfor også for rettighetshavernes regning.

2) Etter *Banklovkommisjonens* vurdering vil bruk av slike forvaltningsforetak være et nyttig kriseverktøy også på forsikrings- og pensjonsområdet. Forvaltningsforetaket kan være et hjelpemiddel ved salg av delporteføljer, eller som et forberedende tiltak ved avviklingen av virksomhet som ikke er levedyktig. Forvaltningsforetak kan også gis i oppgave å forestå forvaltning og administrasjon av opptjente pensjonsrettigheter for ret-

tighetshavernes regning etter at pensjonsordninger og medlemskap i disse er opphørt som følge av at pensjonsinnretningen er satt under offentlig administrasjon og må avvikles, jf. lovutkastet § 21-39. Dette vil særlig gjelde fripoliser utstedt ved avvikling av løpende ytelsesordninger, men kan også få betydning for pensjonsbevis og/eller pensjonskapitalbevis. Når pensjonsrettighetenes konstantverdi ikke kan utbetales til rettighetshaverne, må det etableres en ordning som vil sikre forsvarlig forvaltning av pensjonsrettigheter for rettighetshavernes regning inntil pensjonsutbetaling er foretatt.

I samsvar med dette er det i lovutkastet § 21-38 foreslått at departementet kan beslutte at virksomhet som ikke videreføres i foretaket i samsvar med lovutkastet § 21-35 eller overtas av annet foretak eller av et broforetak etter lovutkastet §§ 21-36 og 21-37, skal overføres til ett eller flere forvaltningsforetak som er opprettet av myndigheten for dette formålet. Dette innebærer at en beslutning om etablering av forvaltningsforetak vil være ett av flere krisetiltak som iverksettes og ikke et krisetiltak som det vil være aktuelt å iverksette alene.

Siden forvaltningsforetaket ikke skal drive forsikringsvirksomheten videre, vil det ikke være nødvendig at dette foretaket skal ha konsesjon. Det vil heller ikke være nødvendig at forvaltningsforetaket skal oppfylle de vanlige kravene til kapital. Det forutsettes imidlertid at forvaltningsforetaket må tilføres noe kapital til etablering. I lovutkastet § 21-38 tredje ledd er det lagt til grunn at forvaltningsforetakets kapital først og fremst vil bestå av den forholdsmessige andel av boets eiendeler som vil følge de forpliktelsene som overtas. Forpliktelsene vil før en overdragelse til forvaltningsforetaket høyst sannsynlig ha vært gjenstand for nedskrivning, og eiendelene i foretaket under offentlig administrasjon vil være forholdsmessig fordelt i forhold til forpliktelsenes nåverdi, se avsnitt 4.5.4.5 foran og kapittel 5 nedenfor. Dersom forvaltningsforetaket har behov for ytterligere kapital vil dette kunne sikres gjennom ytterligere nedskrivning eller omdanning av forsikrings- og pensjonsforpliktelsene. Også en slik nedskrivning skal i så tilfelle fordeles på alle forpliktelsene i foretaket under administrasjon.

Det legges til grunn at kapitalbehovet i forvaltningsforetak vil være ganske beskjedent, blant annet som følge av at forvaltningsforetaket ikke kan påta seg noe risiko knyttet til forvaltningen i form av garantert avkastning eller forsikringsrisiko knyttet til død eller uførhet. Forvaltningen av forsikrings- og pensjonsforpliktelsene med tilhø-

rende kapital skal skje på rettighetshavernes risiko. Den oppnådde avkastning skal etter fradrag for kostnader tilføres etter forholdsmessig fordeling til rettighetshaverne, jf. lovutkastet § 21-38 fjerde ledd. Det samme gjelder kapital som frigjøres ved en rettighetshavers død (dødelighetsarv).

Som følge av at forvaltningsforetaket ikke kan ha noen egen risiko knyttet til forvaltning av kapitalen, vil fripoliser med kontraktfastsatte ytelser måtte omdannes til fripoliser med investeringsvalg i forbindelse med en overføring til forvaltningsforetaket, jf. lovutkastet § 21-33 fjerde ledd.

Forvaltningsforetaket vil drive sin virksomhet til de overtatte forpliktelsene er opphørt, med mindre forpliktelsene blir overdratt på et senere tidspunkt eller ved at rettighetshaverne flytter rettighetene sine til annet foretak i samsvar med flytteregeleene i forsikringsvirksomhetsloven kapittel 6.

4.5.7 Avvikling

4.5.7.1 Alminnelige regler om avvikling av virksomhet og finansforetak

Et vesentlig formål ved en offentlig administrasjon vil være å sikre viktig forsikrings- og pensjonsvirksomhet, og således forhindre avvikling av slik virksomhet. Dette til forskjell fra en omgående avvikling av forsikrings- eller pensjonsforetaket. Bakgrunnen er de samfunnsskadelige følger det antas at en avvikling av et finansforetak generelt kan ha, se ovenfor i avsnitt 4.5.6.1 punkt 1). På den annen side er det også vektlagt at offentlig administrasjon bør være så kort som mulig. Dette fremgår blant annet av administrasjonsstyrets oppgave og kompetanse i finansforetaksloven § 21-14 fjerde ledd, særlig reglene om frister for administrasjonsstyrets vurdering av foretakets stilling og videre plan for arbeidet. Av den grunn er den praktiske løsningen at dersom administrasjonsstyrets krisetiltak ikke fører frem eller det foreligger insolvens eller det er fare for at kreditorene kan forfordes, skal virksomheten avsluttes gjennom avvikling av foretaket.

I finansforetaksloven § 21-16 første ledd er det således bestemt at dersom det innen ett år etter at et foretak er satt under offentlig administrasjon ikke er sannsynlig at foretaket i nær fremtid kan settes i fri virksomhet, sluttet sammen med en eller flere andre finansforetak eller dets virksomhet overtas av en eller flere andre finansforetak, skal administrasjonsstyret avvikle foretakets virksomhet og foreta oppgjør til fordringshaverne.

Departementet kan fravike denne fristen, noe som vil kunne være særlig aktuelt for forsikringsforetak der forsikringskrav som oppstår som følge av forsikringstilfeller som omfattes av administrasjonen, først vil kunne vise seg mer enn ett år etter at foretaket er satt under offentlig administrasjon. Dette vil særlig gjelde for forsikringer med såkalt langhalet risiko, for eksempel yrkesskadeforsikring. Muligheten for forlengelse av fristen viser at målet om å unngå avvikling av finansforetakets virksomhet er satt høyere enn hensynet til at en offentlig administrasjon bør vare så kort som mulig. Så lenge det kan antas at finansforetakets virksomhet vil kunne videreføres i en eller annen form eller det fortsatt ikke er mulig å skaffe en tilstrekkelig oversikt over forpliktelsene, er det rimelig at virksomheten så vidt mulig opprettholdes av administrasjonsstyret.

Reglene om avvikling etter en prosess med offentlig administrasjon, bygger på at alle andre muligheter er søkt uttømt. Avvikling gjennomføres derfor uten forhandlinger. Alle andre løsningsforutsetter derimot på en eller annen måte forhandlingsløsninger, enten det er forhandlinger med aksjonærer om tilførsel av mer kapital, med kreditorer om nedsettelse av kapital eller med andre foretak med sikte på å oppnå sammenslåing eller oppkjøp. I dette ligger at så vel selskapslovgivningens kompetansebestemmelser som kontraktsrettslige forhold må tas hensyn til, og det forutsettes forhandlinger med rettighetshavere for å løse foretakets problemer. Når vilkårene for avvikling foreligger, må rettighetshavere også forholde seg til de regler som følger av konkurs- og dekningsloven, i tillegg til gjeldende spesialregler om kapitalformenes prioritet.

Avvikling av foretaket kan først skje når samtlige forpliktelser er overdratt til andre eller gjort opp fullt ut med dividendekrav eller slettet som følge av at det ikke er midler til dekning av kravene. Dersom finansforetaket vedtas avviklet, skal reglene i konkursloven kapittel VIII følgende legges til grunn så langt de passer, jf. finansforetaksloven § 21-16 annet ledd. Det er for øvrig fastsatt at Finanstilsynet tar de avgjørelser som treffes etter konkursloven med unntak av fordringsprøvelse som foretas av tingretten, jf. konkursloven § 111.

Finansforetaksloven § 21-16 tredje ledd regulerer administrasjonsstyrets oppgaver når virksomheten er avviklet. Styret skal legge frem sluttregnskap med forslag til utlodning til godkjenning av Finanstilsynet. Finanstilsynet gir påbud om kunnngjøring av sluttregnskapet og sender melding til

Foretaksregistret om at foretaket skal slettes fra registret.

4.5.7.2 *Anvendelse av reglene på skadeforsikring*

I skadeforsikring vil opphørsfristen på tre måneder etter vedtaket om offentlig administrasjon, jf. finansforetaksloven § 21-19, gjøre at arbeidet med gjennomføring av en avvikling av skadeforsikringsforetaket i prinsippet vil starte etter dette. Hvor fort en avvikling kan gjennomføres vil bero helt på hva slags risiko skadeforsikringsforetaket har påtatt seg gjennom de ulike forsikringskontraktene. Dersom forsikringsbestanden i foretaket består av korthalet risiko, vil risikoansvaret for foretaket opphøre forholdsvis kort tid etter forsikringsperiodens opphør. De fleste skader som er knyttet til den forsikringsrisikoen som foretaket har påtatt seg ved slike kontrakter og som omfattes av administrasjonsbehandlingen, vil oppdages raskt og krav vil dermed normalt også bli fremsatt raskt. Det vil være få forsikringssskader som er dekket av slike forsikringer som det tar tid å oppdage og dermed melde til boet. Dette gjelder for eksempel for bilforsikringer. Det kan selvfølgelig ta tid å gjennomføre et forsikringsoppgjør etter en skade fullt ut, men det vil ta forholdsvis kort tid å avdekke hvem som er rettighetshavere i boet.

Ved langhalet risiko i et skadeforsikringsforetak vil dette bildet være et helt annet. Det vil da kunne ta år fra forsikringstiden er utløpt til alle skadefølger som kan periodiseres til forsikringstiden, er avdekket og oppgjort. For å kunne gi fordringshaverne et oppgjør innen rimelig tid i en slik situasjon vil foreløpig utlodning i henhold til konkursloven § 127 kunne foretas. Et slikt foreløpig oppgjør vil måtte følge prioritetsreglene og sjansen er stor for at administrasjonsstyret ikke vil utbetale dividende til andre enn fortrinnsberettigede krav i en slik foreløpig utlodning. Mulige krav som er oppstått, men ennå ikke meldt til administrasjonsboet eller krav som er meldt, men ennå ikke ferdigbehandlet, vil kunne sikres i boet gjennom særskilte avsetninger av midler i medhold av konkursloven § 133. Etter hvert som forsikringsansvaret bortfaller uten at det er meldt krav, vil frigjøringen av avsatte midler kunne danne grunnlag for etterutlodning i henhold til konkursloven § 129.

4.5.7.3 *Særlige avviklingsregler for livsforsikrings- og pensjonsforetak*

1) For livsforsikrings- og pensjonsforetak er det inntatt særlige regler om avvikling i finansfore-

taksloven § 21-20, jf. § 21-17, som gjør at fremgangsmåten ved avvikling blir en annen enn ved avvikling av et skadeforsikringsforetak. Bakgrunnen for disse særreglene er pensjonsforpliktelses egenart, og at pensjonsrettighetene er knyttet til menneskers helse, levetid eller til fremtidige dødsfall. Alderspensjon opptjenes og vil først komme til utbetaling om kanskje 40 til 50 år når uttak av alderspensjon normalt kan skje tidligst ved 62 år. Pensjonen skal da kanskje utbetales som en livsvarig ytelse noe som i dag kan bety en utbetalingstid på 30 år eller mer. Tilsvarende kan det være opptjent rett til uførepensjon der retten til uførepensjon består helt frem til alderspensjonen overtar. Selv ved uførepensjon der retten til uførepensjon er bygget opp som et risikoprodukt uten rett til opptjening og dermed som et risikoprodukt som opphører senest tre måneder etter vedtaket om offentlig administrasjon i medhold av finansforetaksloven § 21-19, vil det likevel kunne ta flere år etter forsikringstidens utløp før utbetalingsansvaret aktualiseres og skader eller sykdommer som gir rett til uførepensjon viser seg. Rettigheter i form av etterlatteytelser vil også kunne løpe i lang tid før forsikringstilfellet inntreffer og retten til pensjon opphører.

Retten til pensjonsytelser kan bare unntaksvis gjøres opp på annen måte enn ved utbetaling av pensjon. Produktlovgivningen er til hinder for at de opptjente rettighetene omgjøres til et kapitalbeløp i form av et nåverdibeløp som utbetales til forsikrede, jf. foretakspensjonsloven § 4-6 tredje ledd, innskuddspensjonsloven § 6-1 tredje ledd, tjenestepensjonsloven § 6-1 tredje ledd og lov om individuell pensjonsordning § 1-4 annet ledd. Dette er således til hinder for at avviklingen av et livsforsikrings- eller pensjonsforetak gjennomføres ved utbetaling av et kapitalbeløp til forsikringstaker eller den forsikrede.

I lovutkastet § 21-28 har *Banklovkommisjonen* foreslått at livsforsikringer og pensjonsordninger skal opphøre senest seks måneder etter vedtaket om offentlig administrasjon, se avsnitt 4.5.4.3 foran. Virkningen av et slikt opphør er at forsikringsansvaret og ansvaret for opptjent pensjon og utbetaling av pensjon fortsatt vil bestå og disse vil måtte sikres på en annen måte. Dersom administrasjonsboet skal kunne avsluttes er man derfor avhengig av at dette ansvaret kan overdras til andre juridiske personer.

2) Selv om gjeldende rett ikke til nå har hatt tilsvarende opphørsregler som foreslått i lovutkastet § 21-28 har denne problemstillingen vært den samme. I finansforetaksloven § 21-20 er det angitt to alternativer: Avviklingen ved overdragelse eller

avvikling ved etablering av gjensidig foretak, se avsnittene 3.2.1 og 4.3.2.5 foran.

Hovedregelen i gjeldende rett er at administrasjonsstyret skal forsøke å få avviklet foretaket ved å få hele forsikringsbestanden overtatt av ett eller flere livsforsikringsforetak. En overdragelse av forsikringsbestanden etter finansforetaksloven § 21-20 forutsetter, for det første, at administrasjonsstyre finner ett eller flere forsikringsforetak som er villig til å overta *hele* forsikringsbestanden. Loven åpner ikke for at deler av bestanden kan overdras, og en annen avviklingsløsning velges for resten. For det andre, en overdragelse etter § 21-20 annet ledd kan ikke besluttes av administrasjonsstyret eller departementet alene. Det er forsikringstakerne som med et relativt stort flertall må stille seg bak overdragelsen, det vil si minst 80 prosent av forsikringstakerne og de forsikrede, jf. også avsnittet nedenfor. Dette skal skje gjennom en avstemning blant forsikringstakere og forsikrede på grunnlag av en redegjørelse fra administrasjonsstyret hvor de ulike tilbudene på overtakelse skal vurderes, og det skal klart fremgå hvilke nedsettelse av forsikringsforpliktelsene som det foreslåtte overtakelsestilbudet vil medføre, jf. finansforetaksloven § 21-20 første ledd.

Gjennom kunngjøring og utsendelse av forslaget til alle forsikringstakere og forsikrede, skal det gis en frist for forsikringstakere og forsikrede til å sende inn innsigelser mot overdragelsesavtalen. Administrasjonsstyret kan ikke gjennomføre overdragelsen dersom minst en femdel av forsikringstakere og forsikrede fremsetter innsigelser innenfor den fristen som er satt. Dersom slike innsigelser ikke kommer inn vil forsikringsbestanden kunne overdras i medhold av overdragelsesavtalen og en formell avvikling av foretaket under administrasjon kan gjennomføres.

Viser det seg at det er en femdel eller flere av forsikringstakerne eller de forsikrede som har innsigelser mot overdragelsesavtalen, vil administrasjonsstyret måtte vurdere om det er grunnlag for å reforhandle overdragelsesavtalen eller for å innhente nye tilbud fra andre foretak. Hvis ikke dette lykkes er løsningen i finansforetaksloven § 21-20 tredje ledd at det skal fastsettes endelig nedsettelse av forsikringsbeløpene. Disse forsikringskravene sammen med de gjenværende eiendeler i det foretak som avvikles, skal overdras til et gjensidig foretak under stiftelse. Forsikringstakerne skal deretter innkalles til en generalforsamling til stiftelse av et gjensidig foretak. Denne innkallingen skal skje med to måneders varsel.

Det er ikke i forarbeidene til disse bestemmelsene, som stammer fra forsikringssektorsloven av 1911, drøftet nærmere hvordan et slikt nystiftet gjensidig foretak skal drive sin virksomhet. Det er imidlertid lagt til grunn at foretaket skal søke konsesjon, jf. finansforetaksloven § 21-20 fjerde ledd. Disse reglene fremstår som utdaterte både fordi det er tungvinne løsninger og fordi gjensidig foretak er temmelig fremmed som selskapsform for de fleste forsikrede og sikrede.

4.5.7.4 Avvikling ved forvaltningsforetak

1) *Banklovkommisjonen* har vurdert hvordan en avvikling av et livsforsikrings- eller pensjonsforetak kan gjøres mer effektiv og tilpasset dagens markedsforhold samtidig som forsikrings- og pensjonsforpliktelsene sikres på en betryggende måte, og ikke minst for å kunne korte ned administrasjonens varighet.

Banklovkommisjonen har lagt til grunn at avviklingen må sikre at forpliktelser som ikke kan utbetales i form av dividendekrav eller dekning av skader som ennå ikke er blitt kjent eller meldt til foretaket, bør skje på en slik måte at foretaket under administrasjon kan avvikles så raskt som mulig og slik at kostnadene ved videre sikring av forpliktelsene påfører rettighetshavere lavest mulige kostnader. Det legges til grunn at i situasjoner hvor det ikke lykkes for administrasjonsstyret å få til en fristilling av foretaket eller å overdra forsikringsforpliktelsene til et annet foretak, er det lite sannsynlig at aktivmassen har vært tilstrekkelig stor til å gi dividende til krav i boet som ikke har fortrinnsrett, det vil si uprioriterte krav som skal dekkes etter at massekrav og forsikringsforpliktelser med fortrinnsrett er dekket fullt ut. Det legges videre til grunn at det er viktig for livsforsikrings- og pensjonsforpliktelsene at disse sikres slik at fortjenesten ved videre forvaltning av midlene i størst mulig grad kan brukes til oppskrivning av rettighetene og dermed en mulighet for å ta igjen noe av det påførte tap ved den offentlige administrasjonen.

2) Med dette som utgangspunkt er det *Banklovkommisjonens* vurdering at en avvikling best vil kunne gjennomføres ved etablering av et forvaltningsforetak som kan forestå forvaltning av midler, beregning av erstatninger og administrasjon av fordeling av avkastning og utbetaling av erstatningskrav og pensjoner mv., jf. lovutkastet § 21-39. Dette gjelder uavhengig av om det dreier seg om avvikling av et skadeforsikrings-, livsforsikrings- eller pensjonsforetak. Forutsetning må være at departementet har gjennomført en vurdering i samsvar med lovutkastet § 21-30 og funnet at det

ikke foreligger offentlige hensyn som tilsier at foretaket skal undergis krisehåndtering etter reglene i lovutkastet avsnittene V og VI, eller at krisetiltak har vært forsøkt uten at det er sannsynlig at hele forsikrings- og pensjonsvirksomheten kan videreføres, slås sammen med eller overdras til ett eller flere andre foretak. Avvikling vil således kunne være aktuell for bare en del av virksomheten til foretaket under offentlig administrasjon som er tilbake etter en vellykket videreføring eller overdragelse av bare en del av foretakets forsikrings- eller pensjonsvirksomhet.

Banklovkommisjonen har valgt å opprettholde reglene i finansforetaksloven § 21-16 om at foretaket skal avvikles, dersom det innen ett år etter vedtak om offentlig administrasjon ikke er sannsynlig at forsikrings- og pensjonsvirksomheten kan videreføres, slås sammen med eller overdras til ett eller flere andre foretak, jf. lovutkastet § 21-39 første ledd. Dersom myndigheten mener at det er sannsynlig at slike løsninger kan finnes vil denne fristen ikke komme inn å avbryte en krisehåndtering av foretaket. *Banklovkommisjonen* ser det derfor heller ikke som nødvendig å innta hjemmel for å fravike denne fristen.

3) Før etableringen av forvaltningsforetak må administrasjonsstyret foreta et booppgjør så langt det er mulig. Dette booppjøret skjer uten forutgående forhandlinger med eiere, kreditorer og rettighetshavere. Dette innebærer at forpliktelsene gjøres opp så langt som det er mulig og så langt boets midler gir grunnlag for etter at massekravene er dekket. For å kunne foreta et slikt oppgjør vil prioritetsrekkefølgen av forpliktelsene måtte være avklart og forpliktelsene må være verdsatt til nåverdi så langt det er nødvendig med tanke på hvor mye midler som er i boet. Forpliktelsene må videre være nedskrevet i forhold til eiendelene som er igjen i boet, jf. lovutkastet §§ 21-26 og 21-34. For enkle skadeforsikringsforetak vil dette booppjøret kunne omfatte alle forpliktelser og det trenger ikke være noen gjenstående risiko for ikke oppgjorte forsikringskrav. Foretaket under administrasjon vil da kunne avvikles direkte av administrasjonsstyret uten etablering av et forvaltningsforetak, se merknadene til § 21-39 syvende ledd nedenfor i avsnitt 7.7.

I forhold til skader som vil falle inn under administrasjonsboet, men som ennå ikke er kjent for forsikringstaker eller sikrede, skal det foretas erstatningsavsetninger for disse basert på aktuariemessige risikoberegninger. Avsetningene skal overføres til det forvaltningsforetaket som etableres og som omhandles straks nedenfor, jf. lovutkastet § 21-39 fjerde ledd.

Tilsvarende vil det for livsforsikrings- og pensjonsforpliktelser skje en nåverdiberegning av de enkelte forpliktelsene, se ovenfor i avsnitt 4.5.4.4, og boets midler vil fordeles forholdsmessig. Eien-deler tilsvarende disse midlene skal deretter overføres til forvaltningsforetaket, jf. lovutkastet § 21-39 fjerde ledd.

4) Forvaltningsforetaket skal etableres av administrasjonsstyret, men siden administrasjonsstyret vil opphøre så snart foretaket under offentlig administrasjon er formelt avvirket, vil eierskapet til dette foretaket måtte overføres til staten før en avvikling skjer. Administrasjonsstyret skal også sørge for utarbeidelse av vedtekter og oppnevning av et styre som skal godkjennes av Finanstilsynet. Etter *Banklovkommisjonens* vurdering vil dette være en langt mer praktisk og effektiv løsning enn etablering av et gjensidig foretak som forsikringstakerne og de sikrede skal eie i fellesskap, slik løsningen er i dag.

På samme måte som ved etablering av forvaltningsforetak som et krisetiltak etter lovutkastet § 21-38, vil ikke forvaltningsforetaket trenge konsesjon som forsikrings- eller pensjonsforetak, da det ikke skal drive aktiv virksomhet innenfor disse områdene, men kun forvalte midlene og administrere utbetaling av disse. Forvaltningsforetaket vil ikke kunne påta seg noen risiko verken knyttet til fremtidig avkastning på pensjonsmidler eller risiko knyttet til død eller uførhet. Det vil heller ikke regnes som et finansforetak, men skal være underlagt tilsyn av Finanstilsynet. Foretaket skal også ha revisor. Det er heller ikke da nødvendig å kreve at forvaltningsforetaket skal oppfylle solvenskravene eller andre lovbestemte kapitalkrav. Foretaket vil derimot kreve en viss kapital for etablering. Denne kapital må skaffes ved nedskrivning av forpliktelsene forut for overføring av disse til forvaltningsforetaket, jf. lovutkastet § 21-39 femte ledd som gir lovutkastet § 21-38 tredje til syvende ledd tilsvarende anvendelse, se også avsnitt 4.5.6.5 ovenfor.

Siktemålet for forvaltningsforetaket vil være å skaffe så høy avkastning som mulig på de midlene det skal forvalte. Denne avkastningen med fradrag for kostnader, vil tilfalle rettighetshaverne i sin helhet. Avkastning i denne sammenheng omfatter også midler som frigjøres som følge av en rettighetshavers død før uttak av pensjon. Forvaltningsforetaket vil ikke trenge å bygge opp en egen administrasjon for å kunne forvalte disse midlene, men kan overlate forvaltningen til andre.

På denne måten kan kostnadene holdes så lave som mulig, slik at avkastningen i størst mulig grad kan bidra til å øke forsikringstakernes og ret-

tighetshavernes midler. Dersom det er store forskjeller mellom de ulike deler av den virksomhet som skal avvikles og plasseres i forvaltningsforetak, kan det være aktuelt å dele forpliktelsene opp i flere forvaltningsforetak for å unngå at administrasjonen vil måtte bli for komplisert og stor.

En overføring av forpliktelsene til forvaltningsforetaket innebærer at rettighetshaverne igjen vil kunne flytte sine rettigheter til et annet forsikrings- eller pensjonsforetak, jf. forsikringsvirksomhetsloven kapittel 6.

I tilfeller hvor forvaltningsforetaket er tilført erstatningsavsetninger til dekning av skaderisiko som ikke var kjent på tidspunktet for booppgjøret, vil disse forpliktelsene bortfalle etter hvert som forsikringstilfeller ikke inntreffer eller at skader gjøres opp. Avsetningene vil kunne bygges ned gradvis og det vil da skje en gradvis avvikling av forvaltningsforetaket. Avsetninger som ikke kommer til utbetaling vil gå til etterutlodning blant rettighetshaverne i foretaket som har vært under administrasjon. På dette tidspunktet vil administrasjonsstyret kanskje ikke lenger eksistere og utlodningen må da kunne foretas av Finanstilsynet.

Etableringen av forvaltningsforetaket og overføringen av gjenstående forpliktelser til dette, vil gjøre at foretaket under offentlig administrasjon kan avvikles formelt ved at administrasjonsstyret fremlegger sluttregnskap og forslag til utlodning til Finanstilsynet for godkjenning. Etter godkjenning kan dette kunngjøres og foretaket slettes i Foretaksregisteret, jf. lovutkastet § 21-39 syvende ledd.

4.5.8 Mulige støttetiltak

1) Tradisjonelt sett har mange kriser i finanssektoren blitt løst ved ulike støtteordninger som enten har vært etablert eller sterkt finansiert av det offentlige. Dette har enten vært låneordninger eller ordninger som har skutt inn kapital på eiersiden eller midlertidig overtatt eierskapet i foretak som har vært i vanskeligheter. Disse støttetiltakene har vært begrunnet i hensynet til samfunnsøkonomien og finansiell stabilitet. På banksiden har slik støtte kunnet komme i tillegg til mulig støtte fra Bankenes sikringsfond til banker i vanskeligheter dersom dette har kunnet sikre at sikringsfondet ikke har måttet foreta større utbetalinger til innskytere i banken ved en senere offentlig administrasjon. Tilsvarende mulighet foreligger ikke på forsikringsiden, se ovenfor i avsnitt 4.3.4.

I forhold til støtteordninger vil det måtte skilles mellom tilfeller hvor et foretak er i solvenskrise og tilfeller hvor internasjonale økono-

miske forhold og markedsforhold rammer flere markedsaktører samtidig. I sistnevnte tilfeller vil støttetiltak kunne komme som følge av tiltak av økonomisk politisk art.

Det kan også tenkes tilfeller hvor ett eller flere private foretak går inn med støttetiltak, eventuelt sammen med staten, for å sikre en videreføring av virksomhet gjennom overdragelse til annet foretak uten at det foretas nedskrivninger av for eksempel forsikrings- og pensjonsforpliktelser. Dette kan blant annet være motivert ut fra den renommerisiko og mulig tillitssvikt som kan oppstå ved at kundene ikke lenger stoler på at de vil få utbetalt de erstatninger eller pensjoner som de har krav på fra foretak innenfor samme næring. Slike private støttetiltak i det enkelte tilfelle vil det ikke være aktuelt å regulere i et lovutkast. Dette vil bero på forhandlinger i det enkelte tilfelle.

Det er statlige støttetiltak ved solvenskrise i enkeltforetak som kan være aktuelt å regulere. I krisehåndteringsdirektivet artikkel 56 er det fastsatt forholdsvis detaljerte regler om slike støttetiltak. Utgangspunktet i direktivet er at kriser i banker og kredittforetak skal håndteres uten statlig støtte og at de angitte krisetiltakene i direktivet skal være tilstrekkelige til å håndtere en oppstått krisesituasjon. Det er derfor lagt til grunn at statlige tiltak i form av offentlig finansiell støtte bare kan anses som en slags sikkerhetsventil i ekstraordinære situasjoner hvor det har oppstått en systemkrise, og slike tiltak bare skal utnyttes som siste utvei og på midlertidig basis, se NOU 2016: 23 side 277. I lovutkastet §§ 20-46 og 20-47 i NOU 2016: 23 er det bygget på disse bestemmelsene i krisehåndteringsdirektivet.

Noen tilsvarende EU-/EØS-rettslige rammeregler foreligger foreløpig ikke innenfor forsikrings- og pensjonsområdet, og man står dermed langt friere med hensyn til om det skal inntas slike regler i lovverket og på hvilken måte. *Banklovkommisjonen* legger imidlertid til grunn at det vil kunne skape forutberegnelighet om det i lovverket etableres visse kjørerregler for når det kan være aktuelt med statlige tiltak uten at dette på noen måter binder de bevilgende myndigheter eller departementet til at det skal ytes slik støtte. Dette vil kunne være med på å dempe forventninger hos kunder og lignende om at staten skal ta ansvar for å sikre opptjente forsikringsrettigheter der foretaket som har påtatt seg forpliktelsene ikke klarer å oppfylle disse. Tilsvarende vil det også motvirke at forsikrings- og pensjonsforetak skal kunne spekulere i at de vil være sikret fortsatt drift uansett resultater. Dette vil kunne gi motiver for bankene til å ta for stor risiko ut fra det

som er samfunnsøkonomisk forsvarlig (såkalt «moral hazard»). Det er for øvrig lagt til grunn at reglene om dette på forsikrings- og pensjonsområdet kan gjøres enklere enn det som er tilfelle for bestemmelsene i lovutkastet til kapittel 20 i NOU 2016: 23 som er basert på krisehåndteringsdirektivet.

2) I lovutkastet § 21-40 har *Banklovkommisjonen* lagt til grunn at departementet kan yte offentlig finansiell støtte eller erverve midlertidig statlig eierskap i foretaket, for å bidra til at viktig forsikrings- og pensjonsvirksomhet kan bli videreført i foretaket, annet foretak eller broforetak. Offentlig finansiell støtte er definert nærmere i lovutkastet § 21-6 sjette ledd som tilførsel av ansvarlig kapital og erverv av egenkapital- og lånekapitalinstrumenter. Slik støtte kan ytes dersom det må antas:

- at krisehåndtering av et foretak etter de foreslåtte reglene vil få negative virkninger for finansiell stabilitet, tilgang til viktige forsikrings- og pensjonstjenester, samfunnsøkonomi eller viktige samfunnshensyn, eller
- at krisehåndtering vil medføre vesentlige virkninger til skade for grupper av forsikringstakere, forsikrede og andre kunder (lovutkastet § 21-40 første ledd), og
- det er vedtatt at foretaket skal underlegges krisehåndtering, og
- de andre krisetiltakene ikke er tilstrekkelige til å unngå ovennevnte virkninger (lovutkastet § 21-40 annet ledd).

Dette innebærer at de andre krisetiltakene skal ha en høyere prioritet ved gjennomføring av en krisehåndtering i et forsikrings- eller pensjonsforetak. Først når vurderingen er at disse ikke vil kunne fungere på en tilstrekkelig måte er det aktuelt å vurdere om det skal gis offentlig finansiell støtte. Støtten skal videre være påkrevd for å unngå at foretaket ved soliditets- eller solvenssvikt blir nødt til å innstille virksomheten.

Når formålet med støtten skal være å sikre videreføring av viktig forsikrings- og pensjonsvirksomhet bør ikke slik støtte kunne gis uten at eiere og innskytere av egenkapital og ansvarlig kapital har dekket sin del av tapet. Offentlig finansiell støtte bør ikke kunne brukes til å verne slik kapital mot den risiko som ligger i denne kapitalens egenart. Det bør derfor være en forutsetning at aksjer og annen eierkapital, kapitalinstrumenter og fordringer uten fortrinnsrett har vært brukt fullt ut til dekning av tap før offentlig finansiell støtte kan ytes, jf. lovutkastet § 21-40 tredje ledd bokstav a). Dette innebærer at slik kapital skal

være nedskrevet fullt ut i samsvar med reglene i lovutkastet § 21-32 tredje ledd bokstavene a) til c), jf. § 21-33 første ledd.

Offentlig finansiell støtte vil være å anse som statsstøtte. Denne støtten må derfor også følge de alminnelige reglene for statsstøtte, jf. lovutkastet § 21-40 tredje ledd bokstav b) og lov 27. november 1992 nr. 117 om offentlig støtte.

Banklovkommisjonen vil understreke at det vil være opp til departementets frie forvaltnings-skjønn i det enkelte tilfelle om det skal gå inn for at det bør ytes offentlig finansiell støtte eller ikke, selv om vilkårene for dette er tilstede. Normalt vil det også være nødvendig å ta dette spørsmålet opp med Stortinget som følge av behov for midler fra bevilgende myndighet. I slike saker vil det også være vanlig at departementet innhenter råd fra Finanstilsynet og Norges Bank før det avgjøres om støtte skal ytes. Støtte vil videre måtte ytes i tett samarbeid med administrasjonsstyret.

3) Lovutkastet § 21-41 angir de formelle hjemler til å iverksette statlige tiltak, så fremt vilkårene i lovutkastet § 21-40 er oppfylt. Dette innebærer at offentlig finansiell støtte skal gis som ny ansvarlig eier- eller lånekapital i foretaket og ikke som støtte til en løpende virksomhet. Når dette er tilfelle, vil bero på en konkret vurdering basert på markedsutviklingen på området. Staten kan også overta eksisterende eierandeler i et foretak eller overta selve virksomheten i foretaket og overføre dette til et statlig foretak.

Etter støtten skal virksomheten kunne drives på vanlig måte i markedet. Siden støtten skal være midlertidig vil det ikke være aktuelt for staten å bli sittende som varig eier i foretaket, og kapitalinstrumentene skal derfor overdras til private eiere når markedsforholdene tillater det.

Kapittel 5

Delt fortrinnsrett og garantiordninger

5.1 Utgangspunkt

1) Hovedreglene i alminnelig konkursrett er at dekningslovens prioritetsregler og i tilfelle særskilte lovbestemte prioritetsregler, skal legges til grunn ved fordelingen av boets midler. Videre skal alle fordringer som etter gjeldende prioritetsregler har samme prioritet, behandles likt og gis den samme forholdsmessige dekning i de tilgjengelige midler. Unntak fra lovgivningens prioritetsregler gjøres imidlertid dersom et krav i forkant av konkurs eller gjeldsforhandling er gitt en særlig rett til dekning i et identifisert objekt eller aktiva i boet (separatistrett), og denne særlige dekningsretten for kravet er gitt tilstrekkelig notoritet ved registrering eller på tilvarende måte. Notoritet forutsetter at den særlige retten til dekning er klart avgrenset og gjort synbar i forhold til tredjemenn.

I reglene om fortrinnsrett i finansforetaksloven § 21-18, jf. § 21-17, er samtlige forsikrings- og pensjonskrav gitt den samme prioritet til dekning i boets midler, det vil si rett til dekning i alle boets aktiva etter dekning av massekrav, se ovenfor i avsnitt 4.3.3. Det er ikke gjort noen deling av formuesmassen i forhold til ulike typer av krav i denne forbindelse. Dette innebærer at alle fortrinnsberettigede krav stiller likt i forhold til retten til dekning og risikoen for nedskrivning i forhold de ulike kravenes nåverdi. Dette er basert på alminnelige konkursrettslige prinsipper om at konkursen gjelder fordelingen av gjenværende midler og at årsaken til konkursen derfor ikke har innvirkning på dekningsgraden for de enkelte krav. Det vil si at krav som kan sies å ha bidratt til underdekning og dermed til insolvensen som er årsaken til konkursen, ikke kan gis noen lavere dekning enn krav som før konkursen har generert overskudd i driften.

Verdien av samtlige eiendeler i boet skal således legges sammen og tilsvarende for nåverdi av samtlige forsikringskrav i boet. En manko vil etter gjeldende rett måtte fordeles forholdsmessig på kravene i form av en forholdsmessig nedskrivning av samtlige krav.

2) Fortrinnsretten omfatter nåverdien av den enkelte forpliktelse, men også retten til rente, jf. finansforetaksloven § 21-18 annet ledd. Dette innebærer at retten til dekning før andre dividende-krav også omfatter retten til avkastning for investeringsvalgkontrakter, retten til garantert rente og eventuelt overskudd ut over dette for kontraktfastsatte ytelser, dersom forvaltningen av midlene under administrasjonsperioden skulle gi grunnlag for en slik avkastning. Det vil si at rente og avkastning i administrasjonsperioden før en fordeling skjer, vil øke de midler som er til fordeling og dermed de enkelte kravs nåverdi.

3) En slik gjennomføring av fortrinnsretten vil etter forholdene fungere greit i forhold til *skadeforsikringsforetak* der erstatningskravene fremstår som forholdsvis like. *Banklovkommisjonen* foreslår derfor at prinsippet om lik fortrinnsrett i skadeforsikringsforetak i finansforetaksloven § 21-18 annet ledd blir videreført, jf. lovutkastet § 21-26 første ledd. Det følger av lovutkastet § 21-27 annet ledd at nåverdien av de enkelte krav legges til grunn ved fordelingen av foretakets gjenværende midler.

En annen situasjon vil foreligge i de tilfeller hvor offentlig administrasjon åpnes i et *livsforsikrings- og pensjonsforetak* der virksomheten både har omfattet pensjonsordninger med kontraktfastsatte ytelser og kontrakter med investeringsvalg. En likebehandling av nåverdien av samtlige forsikringskrav i forhold til samtlige eiendeler i boet i slike tilfeller, kan for det første medføre at man ikke klarer å sikre merverdieffekter som kan ligge i en mer strategisk realisering av de ulike typer kontrakter som er knyttet til ulike porteføljer. Dette kan gjøre at samtlige forsikringsforpliktelser kan komme dårligere ut enn ved en mer strategisk dekning av de ulike krav. Slike spørsmål oppstår ikke i forhold til livsforsikrings- eller pensjonsforetak som utelukkende tilbyr investeringsvalgkontrakter, og fokus nedenfor vil derfor være på offentlig administrasjon i foretak med virksomhet som omfatter både kontrakter med kontraktfastsatte ytelser og kontrakter med investeringsvalg.

Investeringsvalgporteføljen vil svare til verdien av de innskuddsbaserte kravene med investeringsvalg fullt ut. Ved overdragelse til et annet foretak vil det normale være at det andre foretaket vil yte et vederlag for å få overført en portefølje med kundefordringer og tilhørende aktiva. Det vil kunne være ønskelig for administrasjonsstyret å selge ut hele eller deler av investeringsvalgporteføljen. En kontraktspartner vil kunne være villig til å betale et vederlag for å overta en portefølje bestående av kundeforpliktelser med tilhørende aktiva, fordi vedkommende kjøper mener det ligger en verdi i å forvalte kundeforholdene i denne porteføljen. En slik portefølje vil være lett å overføre som følge av at det ikke er avkastningsrisiko knyttet til denne. Et vederlag etter porteføljesalget vil inngå i bomassen og kan benyttes til dekning av forpliktelser ved fordelingen av boets midler. Dersom investeringsvalgporteføljen ikke lar seg overføre til et annet foretak, heller ikke uten vederlag som nevnt, vil fortrinnsretten komme inn.

Et salg av investeringsvalgporteføljen vil normalt innebære at forpliktelser i investeringsvalgporteføljen oppnår full dekning for sine krav. Hvis de gjenværende midler i administrasjonsboet er tilstrekkelig til å gi full dekning også til forpliktelsene i kollektivporteføljen, oppstår likevel ingen problemer. Har derimot avsetningene til dekning av verdien av forpliktelsene i kollektivporteføljen ikke vært tilstrekkelige, vil det imidlertid under bobehandlingen fortsatt kunne bli påkrevd å foreta nedskrivning av de kontraktfastsatte pensjonsforpliktelsene. Selv om et salg av investeringsvalgporteføljen nok vil bidra til en økning av boets midler, er det imidlertid ikke gitt at dette er tilstrekkelig til å fjerne underdekningen i boet. I så fall vil salget medføre, på den ene side, at investeringsvalgporteføljen oppnår full dekning og dermed reelt unntas fra insolvensbehandlingen og, på den annen side, at den gjenværende underdekning i sin helhet må dekkes ved nedskrivning av pensjonsforpliktelsene i kollektivporteføljen. Dette er et resultat som vil bryte med regelen om likebehandling og forholdsmessig fordeling av underdekning i administrasjonsboet på alle krav som følger av finansforetakslovens regler om lik fortrinnsrett for alle forsikrings- og pensjonskrav, slik departementet har lagt til grunn at den skal forstås i Prop. 18 L (2016–2017).

Rettighetshavere i investeringsvalgporteføljen vil nok lett føle et slags «eierforhold» til eiendelene som dekker deres investeringsporteføljer, selv om dette ikke svarer til de faktiske eierforhold til eiendeler i et forsikrings- eller pensjons-

foretak. I et forsikringsforetak vil samtlige eiendeler uavhengig av portefølje, være eiet av forsikringsforetaket, og investeringsporteføljen knyttet til den enkelte rettighetshaver er i prinsippet bare en verdiberegningsmetode for å finne verdien av rettighetene til enhver tid.

Som følge av at investeringsvalgkontrakter innebærer at rettighetshaverne har all avkastningsrisiko, og at verdien av forpliktelsen til enhver tid svarer til eiendelene knyttet til porteføljen til den enkelte rettighetshaver, kan disse kontraktene normalt ikke påføre forsikringsforetaket tap og underskudd som kan medføre insolvens i foretaket. Disse rettighetshaverne vil selv bære tapet dersom verdien av eiendelene knyttet til porteføljen faller i verdi. Denne delen av kontraktporteføljen vil ikke genere noen underdekning ut over at foretaket kan ha tatt seg for lite betalt i dekning av forvaltningskostnader. For kontraktene med kontraktfastsatte ytelser vil derimot nåverdien kunne avvike fra verdien av eiendelene i kollektivporteføljen. Dette som følge av en annen utvikling av dødelighetsforutsetningene enn det som er lagt til grunn ved premieberegning og at avkastningsforutsetningene på premieberegningstidspunktet har vært for høye i forhold til faktisk oppnådd avkastning og nåverdien av fremtidig beregnet avkastning i verdsettelsen av forpliktelsenes nåverdi. Dette har vist seg å føre til underreservering under løpende drift, og kan således føre til en ikke ubetydelig underdekning ved en offentlig administrasjon.

Lik fortrinnsrett for kontrakter med investeringsvalg og med kontraktfastsatte ytelser i samme foretak vil dermed kunne medføre at kontrakter med investeringsvalg i tillegg til tap som følge av fall i verdien av investeringsvalgporteføljene, vil kunne påføres tap ved en forholdsmessig nedskrivning av samtlige forsikrings- og pensjonskrav som følge av at nåverdien av kontraktfastsatte ytelser ikke svarer til de avsetningene som foretaket løpende har foretatt for disse forpliktelsene. Dette vil kunne oppfattes som urettferdig og i strid med det «eierforholdet» innehavere av investeringsvalgkontraktene føler å ha til eiendelene som dekker investeringsvalgporteføljen. Dette viser blant annet høringsuttalelser til høringsnotatet forut for departementets forslag i Prop. 18 L (2016–2017), jf. redegjørelsen for høringsuttalelsene i proposisjonen i avsnitt 3.3.2 ovenfor. Kunnskap om slike virkninger ved en mulig offentlig administrasjon vil for det første kunne medføre at investeringsvalgekunder vil velge å flytte sine midler fra et foretak dersom det skulle oppstå rykter eller lignende om at foretaket

er svekket økonomisk eller svekket på annen måte. Dette vil i verste fall kunne forverre en krise. Denne kunnskapen vil imidlertid også kunne påvirke kundenes adferd når foretaket er i en normalsituasjon uten solvens- eller soliditetsmessige svekkelser, ved at kundene ønsker å sikre seg mot tap ved en eventuell offentlig administrasjon og derfor velger foretak som bare tilbyr produkter med investeringsvalg. Dette vil igjen kunne presse livsforsikringsforetak til å vurdere om de vil foreta en fisjonering av virksomheten slik at kontrakter med tilknytning til investeringsvalgporteføljen og tilhørende eiendeler legges til et eget foretak (unit-linked foretak).

Dette bildet kompliseres ytterligere ved at det ikke bare er investeringsvalgekunder som vil kunne oppleve det som urettferdig at de må tåle en nedskrivning som følge av tap generert av en annen type produkt. Innenfor kontraktfastsatte forpliktelser er det store variasjoner mellom hvilken beregnet avkastning som er lagt til grunn ved premieberegningen. Innbetalte premier de senere år har vært basert på en langt lavere beregnet avkastning enn tidligere foretatte innbetalinger. Dette gir således en variasjon i risikoen for tap knyttet til ulike perioder for opptjening av rett til pensjon i slike pensjonsordninger, og dermed forskjell med hensyn til risiko for å påføre foretaket tap. Dette er imidlertid forhold som har vært styrt av livsforsikringsforetakene selv gjennom valg av premieberegningss grunnlag. Spekulasjoner i årsaken til en offentlig administrasjon i form av hvilke kontraktstyper som har gitt et tap, vil imidlertid ikke være særlig produktivt i forhold til en tolkning av gjeldende rett eller i forhold til en vurdering av hva som bør være en fremtidig løsning på området.

4) *Banklovkommissjonen* legger til grunn at gjeldende regler om fortrinnsrett for forsikrings- og pensjonskrav i livsforsikrings- og pensjonsforetak der virksomheten både omfatter pensjonsordninger med kontraktfastsatte ytelser og kontrakter med investeringsvalg innebærer at det ikke er adgang til å innrømme rettighetshavere i investeringsvalgporteføljen en egen fortrinnsrett til dekning i verdien av de eiendeler som foretaket til enhver tid har tilordnet investeringsvalgporteføljen. Spørsmålet blir dermed om brede reelle hensyn basert på en så god funksjonalitet i pensjonsmarkedet som mulig, tilsier at det i et fremtidig regelverk bør skje en deling av fortrinnsretten ved offentlig administrasjon av slike livsforsikrings- og pensjonsforetak.

5.2 Fortrinnsrett i et fremtidig regelverk

5.2.1 Problemstilling

Spørsmålet om reglene om fortrinnsrett for forsikrings- og pensjonskrav bør endres slik at rettighetshaverne i investeringsvalgporteføljen sikres en rett til dekning av de verdier som forvaltes i investeringsvalgporteføljen, har som nevnt ovenfor i avsnitt 5.1 betydning i forhold til forsikrings- og pensjonsforetak med virksomhet som både omfatter pensjonsordninger med investeringsvalg og pensjonsordninger med kontraktfastsatte ytelser. En eventuell egen fortrinnsrett til dekning for krav etter kontrakter tilknyttet investeringsvalgporteføljen kan tenkes gjennomført på flere måter. Et alternativ er at de enkelte rettighetshavere gis en separatistrett til dekning i de eiendeler som inngår i dennes portefølje. Et annet alternativ er at livsforsikringsforetakets eiendeler deles i to slik at samtlige rettighetshavere i foretakets investeringsvalgportefølje gis fortrinnsrett til dekning i den del av livsforsikringsforetakets midler som tilsvarende foretakets investeringsvalgportefølje til enhver tid. Begge alternativer vil ved offentlig administrasjon medføre at underdekningen i foretaket i sin helhet vil måtte dekkes ved nedskrivning av krav som tilkommer rettighetshaverne i foretakets kollektivportefølje, og at kontraktfastsatte krav fortrinnsrett til dekning etter gjeldende regler vil bli tilsvarende redusert.

I forhold til rettighetshaverne i foretakets investeringsvalgportefølje vil begge alternativer praktisk sett være likeverdige dersom et foretak unntaksvis skulle bli satt under offentlig administrasjon. Gis rettighetshaverne i foretakets investeringsvalgportefølje fortrinnsrett til dekning i midlene i investeringsvalgporteføljen, vil disse midler da bli fordelt mellom rettighetshaverne etter forholdet mellom verdien av den enkeltes investeringsportefølje. Praktisk sett er det vesentlig enklere å gjennomføre en slik ordning enn en løsning basert på separatistrett for den enkelte rettighetshaver, noe som forutsetter at de rettslige krav til notoritet som vil knytte seg til dette alternativet også må være overholdt til enhver tid under vanlig drift av solvente foretak. *Banklovkommissjonen* går derfor i det følgende ikke nærmere inn på spørsmål knyttet til alternativet om separatistrett.

5.2.2 Behovet for egen fortrinnsrett for investeringsvalgporteføljen

1) Utviklingen innenfor pensjonsmarkedet de seneste år preges av en til dels akselererende omdanning av pensjonsordninger fra ytelsespensjon til pensjonsordninger med investeringsvalg. Det er all grunn til å tro at det i hvert fall innenfor privat sektor, neppe vil gå mange år før samtlige løpende pensjonsordninger er innskuddsbaserte i opptjeningsfasen og at ny pensjonskapital i hovedsak vil bli forvaltet innenfor foretakenes investeringsvalgporteføljer. Et forsikrings- og pensjonsforetaks kontraktfastsatte forpliktelser vil derfor i fremtiden bestå av et gjenværende antall pensjoner under opptjening i lukkede ytelsesbaserte pensjonsordninger, samt i tillegg et betydelig antall av fripoliser og pensjoner under utbetaling.

Vi må regne med at ny opptjening i ytelsesordninger vil avta med årene, men at vi en tid fortsatt får en økning av forvaltningskapitalen knyttet til ytelsespensjoner, særlig pensjoner under utbetaling og eksisterende og nye fripoliser. Kapitalen knyttet til pensjoner under utbetaling og fripoliser vil fortsatt lenge være meget betydelig, selv om den gradvis vil reduseres over et meget langt tidsrom. En del av kapitalen knyttet til fripoliser med kontraktfastsatte ytelser vil nok bli omdannet til fripoliser med investeringsvalg på frivillig basis. Det er imidlertid neppe mer enn ca. 20 prosent av fripolisene som kan anbefales konvertert til fripoliser med investeringsvalg etter gjeldende retningslinjer, og kapitalen kan heller ikke slås sammen med innskuddsbasert pensjonskapital etter gjeldende regler.

Disse forhold innebærer at en meget stor del av kapitalen i livsforsikringsforetak i lang tid fortsatt vil være knyttet til foretakets kontraktfastsatte forpliktelser, noe som innebærer at de fordelingsproblemer som er omtalt foran i avsnitt 5.1 vil kunne oppstå. Fremover vil ny opptjening av rett til pensjon i livsforsikringsforetakene i økende grad skje i henhold til kontrakter med investeringsvalg i opptjeningsstadiet, enten i form av innskuddspensjon eller tjenestepensjon. Denne tilførselen av ny pensjonskapital vil gradvis endre forholdet mellom foretakets kapital knyttet til kontraktfastsatte pensjoner og kapital knyttet til pensjonskapital med investeringsvalg. Dette tilsier at en ved utarbeidelse av nytt regelverk for insolvensbehandling av forsikrings- og pensjonsforetak bør vurdere i hvilken uttrekning det kan og bør etableres et skille mellom pensjonskrav knyttet til investeringsvalgkapital og foretakets kontraktfastsatte pensjonskrav knyttet til annen kapital i fore-

taket i forhold til en fortrinnsrett til dekning. Det hører for øvrig med at ytelsesbaserte pensjonsordninger normalt vil bringes til opphør ved offentlig administrasjon (lovutkastet § 21-28), og at også pensjoner under opptjening eller utbetaling da omdannes til fripoliser. Ved offentlig administrasjon vil derfor kontraktfastsatte pensjonsforpliktelser i hovedsak bestå i form av fripoliser.

2) Ved en vurdering av behovet for en fremtidig deling av fortrinnsretten må fokuset være å sikre en best mulig løsning ved fremtidig administrasjon av forsikrings- eller pensjonsforetak. I denne sammenheng må det tas hensyn til at et fremtidig vedtak om offentlig administrasjon av et foretak vil kunne bero på en rekke forhold i markedet og ulik risiko på det aktuelle tidspunktet. Pensjonsmarkedet og produktutviklingen er gjestand for en dynamisk utvikling, og det som fremstår som størst risiko for tap og soliditetskrise i dag, vil kunne være noen annet i fremtiden.

Banklovkommisjonen legger til grunn at gjennomføringen av Solvens II-regelverket og ganske særlig overgangen til og oppfyllelsen av dets avsetningskrav basert på forsikringsforpliktelsesmarkedets verdi (finansforetaksloven §§ 14-7 og 14-8 annet ledd), vil gi forsikrings- og pensjonsforetak et godt grunnlag for å møte fremtidige utfordringer og uten at foretakenes evne til å oppfylle forpliktelsene fullt ut etter hvert som de forfaller, vil bli påvirket vesentlig. Dette gjelder uavhengig av om forpliktelsene er knyttet til investeringsvalgporteføljen eller kollektivporteføljen. Dette medfører at de kontraktfastsatte forpliktelsene fremstår som mindre sårbare i fremtiden dersom det i et nytt regelverk gjennomføres en deling av fortrinnsretten.

En deling av fortrinnsretten vil imidlertid medføre en endring i forhold til dagens regelverk der samtlige forsikrings- eller pensjonsforpliktelser i boet vil ha en lik fortrinnsrett til dekning i alle foretakets eiendeler. Dersom det skulle inntre en offentlig administrasjon forholdsvis kort tid etter innføring av et nytt regelverk med særskilt fortrinnsrett i ulike deler av foretakets eiendeler, vil dette kunne medføre at allerede eksisterende forsikrings- og pensjonsrettigheter kan få en dårligere dekning som følge av en regelverksendring. Det er et veletablert prinsipp i norsk rett, blant annet med støtte i Grunnloven § 97, at en ved utformingen av ny lovgivning bør vurdere og ta hensyn til mulige virkninger for allerede eksisterende rettigheter og rettsposisjoner. Dette gjelder også i forhold til nye regler som kan påvirke dekningsmulighetene for rettigheter i et foretak tatt under offentlig administrasjon. Etter *Banklov-*

kommisjonens vurdering vil mulige betenkeligheter i stor grad bli redusert dersom en slik reglending forutsettes gjennomført innenfor tidshorisoner som gir forsikringskundene rimelig tid til å tilpasse seg, og *Banklovkommisjonen* er kommet til at en periode på om lag fem år etter antatt iverksettelse av et nytt kapittel 21 i finansforetaksloven vil være tilstrekkelig i denne sammenheng. Det foreslås derfor at nye regler om fortrinnsrett i lovutkastet § 21-26 skal tre i kraft 1. januar 2025, jf. lovutkastet avsnitt XII. Det er her lagt vekt på at innen dette tidspunkt vil avsetningskravene og de øvrige deler av Solvens II-regelverket være gjennomført i all hovedsak, og være fullt operativt i tilsynspraksis.

Ut fra dette fremmer *Banklovkommisjonen* i lovutkastet § 21-26 annet og tredje ledd forslag til nye regler om fortrinnsrett til dekning i livsforsikrings- og pensjonsforetak der virksomheten både omfatter pensjonsordninger med kontraktfastsatte ytelser og kontrakter med investeringsvalg, som er basert på følgende prinsipper:

- prinsippet om at forsikrings- og pensjonskrav skal ha fortrinnsrett til dekning i midler i administrasjonsboet videreføres (lovutkastet § 21-26 første ledd),
- alle forpliktelser etter avtale som er knyttet til verdien av en tilordnet investeringsvalgportefølje, skal ha fortrinnsrett til dekning i verdien av eiendelene registrert som del av foretakets investeringsvalgportefølje (lovutkastet § 21-26 annet ledd),
- alle forpliktelser i henhold til avtaler med kontraktfastsatte forpliktelser, herunder forpliktelser etter risikoforsikringer, skal ha fortrinnsrett til dekning i verdien av eiendelene registrert som del av foretakets kollektiv- og selskapsporteføljer (lovutkastet § 21-26 tredje ledd), og
- de nye reglene om fortrinnsrett trer i kraft 1. januar 2025. Inntil dette tidspunkt gjelder reglene i finansforetaksloven § 21-18 annet ledd, jf. § 21-17 med enkelte presiseringer, før de oppheves per 1. januar 2025.

Som nevnt foran i avsnitt 5.1, medfører forslaget ingen endring i prinsippet i finansforetaksloven § 21-18 annet ledd om lik fortrinnsrett i skadeforsikringsforetak som foreslås videreført uten endring. Dette følger av lovutkastet § 21-26 første ledd som suppleres av lovutkastet § 21-27 annet ledd, hvor det fremgår at nåverdien av de enkelte krav skal legges til grunn ved fordelingen av foretakets gjenværende midler.

Medlemmet Sæther bemerker at et viktig hensyn bak en administrasjonsløsning er å sørge for likebehandling av forsikringstakerne. Også ved administrasjon av andre typer finansforetak, for eksempel banker, er dette det førende prinsippet. *Dette medlemmet* reiser spørsmål ved om innføring av delt fortrinnsrett kan få uheldige virkninger. Det kan være mange ulike årsaker til at en krise oppstår i et forsikringsforetak, og forsikringsforetakets midler bør i utgangspunktet være tilgjengelig for alle foretakets kunder.

5.2.3 Mulige løsninger for deling av aktivmassen

Dersom en fortrinnsrett i en fremtidig lovgivning skal baseres på at krav etter investeringsvalgkontrakter i tilfelle av offentlig administrasjon, skal gis fortrinnsrett til dekning i den del av foretakets aktiva som omfattes av foretakets investeringsvalgportefølje slik som *Banklovkommisjonen* går inn for i avsnittet foran, og de kontraktfastsatte forpliktelsene skal få fortrinnsrett i boets øvrige eiendeler, det vil si eiendelene tilordnet kollektiv- og selskapsporteføljene, forutsetter dette at det etableres et skille mellom eiendelene knyttet til foretakets investeringsvalgportefølje og verdien av eiendelene i foretakets kontrakts- og selskapsportefølje. Et slikt skille kan tenkes gjennomført på ulike og mer eller mindre inngripende måter.

1) Et alternativ er en *deling av forsikringsforetaket* etter selskapsrettslige regler der kontrakter med investeringsvalg med tilordnede midler overføres til et eget investeringsvalgforetak eller et fondsforvaltningsforetak. Dersom dette blir gjennomført på generell basis vil det prinsipielt innebære en gjeninnføring av det skille mellom livsforsikringsforetak og et unit-linked foretak som gjaldt før forsikringsvirksomhetsloven av 2005 ble satt i kraft. På frivillig basis er en slik fisjon av et foretak fullt mulig etter alminnelige selskapsrettslige regler i dag.

Innvendingene mot en slik løsning vil først og fremst være at den nødvendiggjør en deling av virksomhetsområder som det ellers ville være rasjonelt å ha samlet i ett foretak. Delingen kan også være kostnadsdrivende og kapitaldrivende i en tid hvor det på forsikringsområdet er knapphet på egenkapital og kapital som kan ta risiko. En slik løsning vil dermed fremstå som mindre gunstig sett fra bransjens side.

En slik deling av foretaket vil reelt innebære en selskapsrettslig fisjon (finansforetaksloven § 12-3) og det er dermed ikke gitt at den kan gjen-

nomføres uten at fordringshavere får et krav på for eksempel innløsning dersom de har innvendinger til delingen for eksempel av grunner som omtalt foran i avsnitt 5.1. Dette vil kunne innebære at en deling kan fremtvinge en innløsning av fripoliser og andre kontraktfastsatte ytelser til nåverdi. Dermed vil en slik fisjon bli foretaksøkonomisk og markedsmessig uaktuell.

2) En annen løsning kunne tenkes å være opprettelse av en egen *garantiordning* for innskuddsbaserte kontrakter til sikring mot eventuell reduksjon av nåverdi som følge av offentlig administrasjon av foretaket og underdekning i avsetninger til dekning av kontraktfastsatte ytelser. Risikoen for offentlig administrasjon av livsforsikringsforetak som har dekket risikoen for økt levealder og som for øvrig har gjennomført Solvens II-kravene, vil være forholdsvis liten, men kapitaloppbyggingen knyttet til en slik garantiordning vil nok likevel være kostnadskrevende. Det er også grunn til å anta at enhver kapitaloppbygging ut over kapital direkte knyttet til fremtidig opptjening av rett til pensjon, i hvert fall i den situasjon som nå foreligger, vil møte betydelig motstand fra bransjehold selv om årlige bidrag fordeles ut fra foretakenes volumer av investeringsvalgkontrakter. En bidragsplikt kan indirekte også føre til økte kostnader for bedrifter og andre kunder med innskuddsbaserte pensjonsordninger. Videre er det nok vanskelig å få gjennomslag for ny bidragsplikt til et garantifond for investeringsvalgkontrakter når de forpliktelser som nå kan medføre risiko for insolvens i forsikrings- og pensjonsforetak, først og fremst knytter seg til ytelsesbaserte pensjonsordninger og tidligere opptjente rettigheter knyttet til kontraktfastsatte ytelser, herunder i stor grad fripoliser som ikke lenger er premiebetalende.

Dersom en delt fortrinnsrett kan gjennomføres på en annen måte og dette vil gi investeringsvalgkontraktene langt på vei sikkerhet for å få en dekning lik nåverdien av rettighetene, vil en garantiordning for krav i henhold til investeringsvalgkontrakter ikke synes å være et aktuelt alternativ.

Medlemmene Dalsøren og Gjelsvik viser til deres merknad i NOU 2016: 23 side 129 der de uttaler følgende:

«*Medlemmene Dalsøren og Gjelsvik* viser til lovutkastet § 19-5 første ledd bokstav g), og at innskudd fra pensjonsforetak er unntatt fra innskuddsgarantiordningen, selv om annet ledd likevel snevrer inn unntaket knyttet til innskudd som inngår i individuelle pensjonsordninger eller kollektive tjenstepensjonsordnin-

ger for små og mellomstore bedrifter. Dette er et utslag av en foreldet pensjonstenkning. 90 prosent av arbeidstakerne er selv ansvarlige for sin pensjon gjennom de nå dominerende innskuddsbaserte pensjonsordningene med investeringsvalg. Slike innskudd faller dermed utenfor innskuddsgarantien. Dette virker urimelig.

Det bør være slik at dersom innskuddet er den enkeltes ansvar, bør dette omfattes av innskuddsgarantiordningen.

Pensjonsleverandørene anbefaler at den enkelte frem mot nådd pensjonsalder bør plassere en økende andel av pensjonskapitalen i bank, nettopp for å unngå reduksjon av pensjonskapitalen mot slutten av sparingen. *Disse medlemmene* mener derfor at det bør utredes og foreslås en garantiordning for innskuddspensjon.

Banklovkommisjonen viser til at dette er et spørsmål som kan vurderes i forbindelse med utredning av regler om krisehåndtering i forsikrings- og pensjonssektoren, jf. også bemerkningen til lovutkastet § 19-6 fjerde ledd.»

Medlemmene Dalsøren og Gjelsvik viser til at det altså ble stilt i utsikt at dette forslaget skulle behandles i denne utredningen. Så er ikke skjedd. I stedet er saken behandlet som et spørsmål om fortrinnsrett knyttet til offentlig administrasjon og avvikling. *Disse medlemmene* kan ikke se at regelverket er til hinder for at bankinnskudd i innskuddsbaserte ordninger der all opptjening samles på egen konto gis en bankgaranti på linje med individuelle innskudd. Det vil hindre at arbeidstakerne rammes av konkurs i banker slik at meste parten av pensjonen i verste fall kan gå tapt, når de er blitt anbefalt å plassere i slike innskudd nettopp for å unngå å ta stor risiko på slutten av opptjeningsperioden.

Disse medlemmene ønsker at en sikringsordning utredes for bankinnskudd i innskuddsbaserte pensjoner (ikke bare for små og mellomstore bedrifter), innenfor normale nivåer på sparekapital ved avslutning av spareperioden. En mulighet er å knytte dette til eksisterende banksikringsordning med tilsvarende avgift.

Disse medlemmene viser videre til at en arbeidsgruppe med deltakere fra Finansdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet og Finanstilsynet i en rapport av desember 2016 om egen konto for pensjon¹ har skissert hvordan

¹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/6e13bfdfee1e47d5b8688634bb95a43d/pensjonskonto.pdf>

egen pensjonskonto for de enkelte arbeidstakere kan organiseres. Dersom pensjonskapitalen for den enkelte samles på egen konto, vil det til enhver tid være kjent hvilke beløp som faller under en sikringsordning. I dette tilfelle er det altså ikke nødvendig med en sikringsordning for den enkelte pensjonsinnretning. Lovmessig kan det løses ved at slike innskudd dekkes av eksisterende sikringsordning, slik at lovutkastet § 19-5 første ledd bokstav g) i NOU 2016: 23 endres i samsvar med dette.

Banklovkommisjonen peker på at et spørsmål om garantidekning av slike forpliktelser, herunder de kostnadmessige sider av dette, bør vurderes når det er avklart hvilke løsninger som velges i forbindelse med de drøftelser som pågår om egen pensjonskonto for de enkelte arbeidstakere.

3) En tredje løsning vil være å basere reglene om fortrinnsrett til dekning for forsikrings- og pensjonskrav i den nye lovgivningen på et skille mellom verdien av eiendelene tilordnet foretakets investeringsvalgportefølje og verdien av eiendelene tilordnet foretakets kontrakts- og selskapsporteføljer (forsikringsvirksomhetsloven § 3-11 første ledd). Legges foretakets porteføljeinndeling til grunn, vil dette innebære at kontrakter med investeringsvalg kan gis en ny egen fortrinnsrett til dekning i verdien av de eiendelene som er registrert som en del av investeringsvalgporteføljen, jf. forsikringsvirksomhetsloven § 3-11 åttende ledd. Fortrinnsretten til dekning av alle andre forsikrings- og pensjonskrav i administrasjonsboet vil dermed bli knyttet og begrenset til verdien av de øvrige eiendeler i foretaket, det vil si eiendelene tilordnet kontrakts- og selskapsporteføljene.

En slik ordning vil kreve at foretakets registrering av eiendeler i de ulike porteføljene er oppdaterte og etterprøvbare «til enhver tid», og forutsette at det ikke er rettslig adgang til å endre fordelingen av eiendeler i de to kundeporteføljene etter vedtak om offentlig administrasjon. Det viktige er i så fall å ha et klart skille mellom eiendelene tilordnet henholdsvis investeringsvalgporteføljen og kollektiv- og selskapsporteføljene, ikke hvilke eiendeler som måtte være tilordnet de enkelte rettighetshaveres pensjonskonto.

Av forsikringsvirksomhetsloven § 3-11 åttende ledd fremgår det at foretaket skal ha opprettet et system for registrering av hvilke eiendeler som til enhver tid inngår i de ulike porteføljene i foretaket. Verdien av eiendelene som er tilordnet henholdsvis kontraktsporteføljen og investeringsvalgporteføljen, skal og blir beregnet etter vanlige regnskapsregler, og eiendelenes verdi skal være tilstrekkelig til å dekke beregnet verdi av de for-

pliktelser som inngår i hver av de to porteføljene, jf. forsikringsvirksomhetsloven § 3-13 femte ledd. Et forsikringsforetaks kapitalforvalter vil ha ulike mandater og føringer for hvordan midler knyttet til de ulike porteføljene skal forvaltes. Dette kommer i tillegg til generelle retningslinjer for kapitalforvaltningen og de føringer som er inntatt i forvaltningsavtalen. På dette grunnlag vil kapitalforvalteren ha oversikt over hvilke eiendeler og hvilke verdier som er tilordnet de ulike porteføljene til enhver tid. Registreringen vil derfor kunne gi grunnlag for kontroll med oppfølgingen av mandatets retningslinjer og med fordelingen av oppnådd avkastning mellom porteføljene.

Foretakene har allerede gode og etterprøvbare registreringssystemer for eiendeler knyttet til de ulike porteføljene på plass. Denne registreringsordningen vil ikke kunne gi grunnlag for rettsvern i forhold til tredjemenn i vanlig konkursrettslig forstand, men ved offentlig administrasjon kan registreringen likevel gi grunnlag for et skille mellom de verdier i foretaket som en fortrinnsrett til dekning for henholdsvis investeringsvalgkontrakter og kontrakter med kontraktfastsatte ytelser skal knyttes til. Hvilken grad av dekning som de ulike enkeltkravene faktisk vil få i boet, vil imidlertid også bero på andre forhold, blant annet verdiforholdene ved fordelingen og størrelsen på massekravene.

4) Lovutkastet § 21-26 er på denne bakgrunn basert på følgende:

- ved gjennomføring av offentlig administrasjon i forsikrings- eller pensjonsforetak har forpliktelser som følger av forsikringsavtaler knyttet til direkte forsikring og avtaler om kollektive og individuelle pensjonsordninger, og som er inngått før vedtaket om offentlig administrasjon, rett til dekning av foretakets midler før andre fordringer unntatt massefordringer,
- forpliktelser med investeringsvalg som inngår i livsforsikrings- eller pensjonsforetakets investeringsvalgportefølje har fortrinnsrett til dekning i verdien av eiendeler som inngår i foretakets investeringsvalgportefølje, og
- forpliktelser knyttet til livsforsikringsforetakets eller pensjonskassens kollektivportefølje, herunder risikoforsikringer som nevnt i lovutkastet § 21-27, har fortrinnsrett til dekning i foretakets øvrige eiendeler.

I overgangsreglene er det lagt til grunn at lovutkastet § 21-26 skal tre i kraft 1. januar 2025 og inn-til dette tidspunktet skal gjeldende bestemmelse i finansforetaksloven § 21-18 annet ledd, jf. § 21-17, videreføres. Likevel slik at også krav og rettighe-

ter som oppstår i medhold av opphørsreglene i lovutkastet §§ 21-27 og 21-28 skal ha fortrinnsrett til dekning i boet og at forpliktelsenes nåverdi skal beregnes i samsvar med reglene i lovutkastet §§ 21-27 annet ledd og 21-29, se ovenfor i avsnitt 4.5.4.4.

Banklovkommisjonen viser for øvrig til at forslaget til nye regler om fortrinnsrett i første rekke er tilpasset endringer i virksomhetsområdene for livsforsikrings- og pensjonsforetak. For skade-forsikringsforetak vil derfor regelen praktisk sett fortsatt være basert på at de forsikrede har lik forholdsmessig fortrinnsrett til dekning i foretakets midler. I lovutkastet vil dette følge av lovutkastet § 21-26 første ledd, se også avsnitt 5.2.2 foran.

5.3 Fortrinnsrett og massekrav

5.3.1 Prinsippene i gjeldende rett

Etter gjeldende rett har fordringer som følger av forsikrings- og pensjonsavtaler fortrinnsrett til dekning ved offentlig administrasjon av et forsikrings- eller pensjonsforetak, jf. finansforetaksloven § 21-18 annet ledd, jf. § 21-17. Fortrinnsretten gjelder i forhold til alle fordringer i administrasjonsboet unntatt massefordringer. Av dekningsloven § 9-2 første ledd fremgår at unntaket for massefordringer først og fremst vil omfatte omkostningene ved behandlingen av administrasjonsboet og fordringer i henhold til kontrakter og andre forpliktelser pådratt administrasjonsboet etter at foretaket er satt under offentlig administrasjon. Massefordringene skal altså dekkes fullt ut før forsikrings- og pensjonskrav med fortrinnsrett kan gis dekning. Dersom det er tilstrekkelige midler i boet til å dekke både massekrav og forsikrings- og pensjonsforpliktelser, vil ikke fortrinnsretten komme inn på annen måte enn at disse kravene dekkes fullt ut før andre fordringer i boet kan dekkes. Det er i de tilfeller hvor de samlede midler i boet ikke er tilstrekkelige til å dekke både massekrav og forsikrings- og pensjonsforpliktelser fullt ut at forholdet mellom massekrav og fordringer med fortrinnsrett, samt forholdet de fortrinnsberettigede forpliktelser seg i mellom, vil ha betydning. Dette betyr at fortrinnsretten bare knytter seg til de midler som er tilbake i administrasjonsboet, etter at det er gjort fradrag for de midler som trengs for å dekke massefordringene.

Av Prop. 18 L (2016–2017) side 7 fremgår det at det er Finansdepartementets oppfatning at gjeldende regler om fortrinnsrett skal forstås slik at fortrinnsretten for samtlige forsikrings- og pensjonsforpliktelser er knyttet til samtlige gjenvæ-

rende midler i administrasjonsboet etter fradrag for massekrav, og at de enkelte fordringer har fortrinnsrett med lik prioritet til dekning av de midler som er til fordeling etter at massekravene er dekket. Dette gjelder uavhengig av hvilke typer av forsikrings- og pensjonsavtaler det gjelder, og av om forpliktelsen er knyttet til kontrakter som forvaltes i foretakets investeringsvalgportefølje eller kollektivportefølje. Dersom boets midler etter fradrag for massekrav således ikke er tilstrekkelig til å dekke samtlige forsikrings- og pensjonsfordringer med fortrinnsrett og med lik prioritet, vil derfor de gjenværende midler bli fordelt forholdsmessig ut fra størrelsen av de enkelte fordringer og innebære forholdsmessig avkortning av de enkelte fordringer. Den del av avkortningen som skyldes at det må gjøres fradrag for midler til dekning av massekrav, blir dermed også forholdsmessig fordelt mellom forsikrings- og pensjonskravene.

Ved utformingen av utkast til nye lovregler om fortrinnsrett til dekning for forsikrings- og pensjonskrav i lovutkastet § 21-26, har *Banklovkommisjonen* tatt utgangspunkt i de prinsipper som er reflektert i gjeldende lovgivning. De sentrale utgangspunkter har således vært at:

- forpliktelser som følger av forsikringsavtaler knyttet til direkte forsikring og avtaler om kollektive og individuelle pensjonsordninger, og som er inngått før vedtaket om offentlig administrasjon, skal fortsatt ha fortrinnsrett til dekning av foretakets midler (lovutkastet § 21-26 første ledd),
- fortrinnsretten knytter seg til de midler i administrasjonsboet som er tilbake etter at det er gjort fradrag for de midler som trengs til å dekke massefordringer,
- alle forsikrings- og pensjonskrav skal som hovedregel ha lik prioritet ved fordelingen av de midler som er tilbake i administrasjonsboet etter fradrag av midler til dekning av massekrav, og
- i tilfelle hvor administrasjonsboets midler ikke er tilstrekkelige til å dekke både massekravene og forsikrings- og pensjonskrav med fortrinnsrett til dekning, vil den avkortningen som skyldes at det må gjøres fradrag for nødvendige midler til dekning av massekrav, dermed bli forholdsmessig fordelt mellom forsikrings- og pensjonsfordringene ved fordelingen av gjenværende midler.

5.3.2 Massekrav og delt fortrinnsrett

I avsnitt 5.2 foran har *Banklovkommisjonen* kommet til at det ved utformingen av nye lovregler om

fortrinnsrett til dekning for forsikrings- og pensjonskrav dessuten bør tas hensyn til vesentlige endringer på forsikrings- og pensjonsområdet i de senere år. I forhold til virksomheten i livsforsikrings- og pensjonsforetak går det nå et klart skille mellom pensjonsordninger basert på kontrakter med kontraktfastsatte ytelser og kontrakter med ytelser knyttet til bestemte investeringsvalgporteføljer. Dette medfører at kontrakter og tilhørende kapital knyttet til de to typer av pensjonsordninger, blir forvaltet i ulike porteføljer, henholdsvis i foretakets kollektivportefølje og foretakets investeringsvalgportefølje (forsikringsvirksomhetsloven § 3-11). På bakgrunn av dette har *Banklovkommisjonen* som nevnt foran i avsnitt 5.2, kommet til at fortrinnsretten til dekning for forpliktelser som følger av de kontrakter som er forvaltet innenfor hver av de to porteføljene, bør reflektere den store forskjellen mellom kontraktstypene som er knyttet til de ulike porteføljene, jf. også foretakets porteføljeinndeling, og derfor knyttes til verdien av eiendelene tilordnet foretakets ulike porteføljer på følgende måte:

- For alle forpliktelser etter avtaler som er knyttet til verdien av en bestemt investeringsvalgportefølje, og som er forvaltet i foretakets investeringsvalgportefølje, skal fortrinnsretten til dekning etter lovutkastet § 21-26 første ledd knyttes til verdien av eiendelene tilordnet og registrert som del av foretakets investeringsvalgportefølje (lovutkastet § 21-26 annet ledd).
- For alle forpliktelser etter avtaler som skal gi kontraktfastsatte ytelser, og som forvaltes i foretakets kollektivportefølje, herunder forpliktelser etter risikoforsikringer, skal fortrinnsrett til dekning etter lovutkastet § 21-26 første ledd knyttes til verdien av eiendelene tilordnet og registrert som del av foretakets kollektiv- og selskapsporteføljer (lovutkastet § 21-26 tredje ledd).

Et foretaks tre porteføljer – investeringsvalgporteføljen, kollektivporteføljen og selskapsporteføljen – vil være tilordnet samtlige eiendeler i foretaket og således omfatte samtlige midler i foretaket når det blir satt under offentlig administrasjon. I denne porteføljeinndelingen er det imidlertid ikke tatt hensyn til at det ved offentlig administrasjon også vil være behov for midler til dekning av massekravene i administrasjonsboet, og heller ikke til at massekravene skal sikres dekning før forsikrings- og pensjonskrav med fortrinnsrett. De midler som trengs til dekning av massekravene kan derfor bare skaffes til veie ved nødvendige fradrag i verdien av de eiendeler som er tilordnet henholdsvis investeringsvalgporteføljen og kollektiv- og selskapsporteføljene. I de tilfeller det er for lite midler igjen i boet til dekning av både massefordringer og forsikrings- og pensjonsforpliktelser i boet, vil selskapsporteføljen i realiteten være tilknyttet få eller ingen midler. *Banklovkommisjonen* legger derfor til grunn at de midler som trengs til dekning av massekravene, skal fordeles og belastes forholdsmessig ut fra omfanget av verdiene i henholdsvis foretakets investeringsvalgportefølje og foretakets kollektiv- og selskapsporteføljer, jf. lovutkastet § 21-26 fjerde ledd.

Tilsvarende spørsmål vedrørende gjennomføringen av fortrinnsrett for forpliktelser som følger av avtale om direkte forsikring, oppstår ikke ved offentlig administrasjon av skadeforsikringsforetak. Forsikringsforpliktelser i skadeforsikringsforetak skal imidlertid fortsatt ha fortrinnsrett med lik prioritet til dekning i foretakets samlede midler foran alle andre fordringer unntatt massefordringer etter dekningsloven § 9-2. Dette følger av lovutkastet § 21-26 første ledd. Videre følger det av fordelingsregelen i lovutkastet § 21-34 første ledd at den del av avkortningen av forsikringskrav som følger av at det må gjøres fradrag for midler til dekning av massekrav, skal fordeles forholdsmessig.

Kapittel 6

Opplegget i lovutkastet kapittel 21

Ut fra de utgangspunkter og vurderinger som følger av kapitlene 4 og 5 foran, har *Banklovkommissjonen* utformet et utkast til nytt kapittel 21 i finansforetaksloven med følgende *hovedavsnitt*:

- Avsnitt I. Almennelige bestemmelser (§§ 21-1 til 21-6)
- Avsnitt II. Beredskapstiltak (§§ 21-7 til 21-10)
- Avsnitt III. Soliditetsvansker (§§ 21-11 til 21-21)
- Avsnitt IV. Offentlig administrasjon (§§ 21-22 til 21-30)
- Avsnitt V. Almennelige regler om krisehåndtering (§§ 21-31 til 21-34)
- Avsnitt VI. Gjennomføring av krisetiltak (§§ 21-35 til 21-41)
- Avsnitt VII. Tilleggsbeføyelser (§§ 21-42 til 21-45)
- Avsnitt VIII. Vern for eiere, fordringshavere og motparter (§§ 21-46 til 21-52)
- Avsnitt IX. Forsikringskonsern med grenseoverskridende virksomhet (§§ 21-53 til 21-57)
- Avsnitt X. Garantiordningen for skadeforsikring (§§ 21-58 til 21-64)
- Avsnitt XI. Andre garantiordninger i forsikring (§§ 21-65)
- Avsnitt XII. Ikrafttredden. Overgangsregler

Lovutkastet bygger på den samme systematikken som lovutkastet kapittel 20 i NOU 2016: 23. Dette for å gjøre det så lett som mulig å finne frem i en omfattende lovgivning. Siden det ennå ikke foreligger EU-lovgivning om krisehåndtering av forsikrings- og pensjonsforetak, har det vært rom for å gjøre en del forenklinger i forhold til tilsvarende regler i lovutkastet kapittel 20 i NOU 2016: 23. Samtidig har *Banklovkommissjonen* lagt betydelig vekt på å tilpasse reglene til de særlige forholdene som gjør seg gjeldende i forsikring og pensjon. Det forutsettes at behov for mer detaljerte regler på enkeltområder kan dekkes ved utfyllende forskrifter.

Lovopplegget gjør det mulig å gjennomføre en modernisering av en lovgivning som i all hovedsak har vært tilpasset behovene i banksektoren, og der de særlige regler som har vært gitt for for-

sikring til dels har sitt opphav i lovgivning gitt i 1911. Moderniseringen gjør det mulig å speile de behov og utfordringer som moderne forsikringsvirksomhet og til dels et helt nytt produktspekter reiser.

Mer konkret har *Banklovkommissjonen* lagt betydelig vekt på å etablere hensiktsmessige beredskaps- og tidligtiltak i lovgivningen som kan gjøre det mulig for foretaket og myndighetene å oppdage vanskeligheter som kan medføre insolvens på et tidlig stadium, slik at disse kan håndteres og avhjelpes før de skaper særlige problemer for foretaket. I dette ligger først og fremst et vern for forsikringskundene, de forsikrede og andre med interesser i forsikringsdekningen. Et forsikrings- eller pensjonsforetak vil som følge av virksomhetsbegrensningsreglene i finansforetaksloven §§ 13-1 og 13-2 ha få andre fordringshavere enn forsikrings- eller pensjonsforpliktelsene. Ved en insolvens vil det dermed være disse som må bære tap ved en insolvensbehandling der det ikke er midler til å dekke forpliktelsene fullt ut. Innenfor livsforsikring og pensjon er det heller ingen garantiordning som kan dekke en del av forsikringsforpliktelsene og dermed avhjelpe faren for tap ved insolvens. Dette gjør at beredskaps- og tidligtiltak vil være særlig viktige på dette området.

1) Finansforetaksloven §§ 21-1 til 21-6 inneholder atskillige bestemmelser om ulike private og offentlige tiltak som kan settes i verk av et foretak under medvirkning fra, og i samarbeid med, Finanstilsynet på et tidlig stadium av sviktende soliditet. Dette regelverket gir foretaket og myndighetene fleksible verktøy sett i forhold til behovet for å unngå en utvikling i et forsikrings- eller pensjonsforetak som vil innebære alvorlig soliditetssvikt eller soliditetskrise som kan påføre forsikringstakerne tap.

Viktige trekk ved regelverket i finansforetaksloven kapittel 21 avsnitt I er at:

- Finanstilsynet gis ganske vide beføyelser ved foretakets utforming av sine kriseforebyggende tiltak i et samarbeid med Finanstilsynet (finansforetaksloven § 21-2).

- Foretakets generalforsamling er trukket direkte inn i vurderingen av mulige tiltak for å forhindre krise og i tilfelle av offentlig administrasjon (finansforetaksloven §§ 21-4 til 21-6).

I lovutkastet er det lagt opp til at prinsippene om tidligtiltak i gjeldende lov i hovedsak blir videreført i modernisert form i lovutkastet avsnitt III. Det er også lagt vekt på å supplere gjeldende regelverk med verktøy som særlig vil kunne bidra til effektive løsninger ved vanskeligheter i forsikrings- og pensjonsforetak. I tillegg er det tatt hensyn til at EUs regelverk om ansvarlig kapital og soliditet på forsikringsområdet i Solvens II-regelverket går lengre enn tilsvarende regelverk for banksektoren, i forhold til å regulere hva myndighetene skal foreta seg om kapitalkravene ikke er oppfylt eller det foreligger andre brudd på dette regelverket. Disse reglene dekker imidlertid ikke behovet for nærmere krav til beredskapstiltak, tidligtiltak og myndighetshåndtering av vanskeligheter som ikke direkte knytter seg opp til konkrete brudd på solvensmarginkapitalkrav og minstekapitalkrav, se ovenfor i avsnitt 3.1.3.

2) En stor del av lovutkastet (avsnittene IV til VI) omhandler myndighetsstyrt krisehåndtering av forsikrings- og pensjonsforetak, selv om målet så langt det er mulig må være å bruke beredskaps- og tidligtiltak på en så effektiv måte at krisehåndtering av forsikrings- og pensjonsforetak i solvenskrise kan unngås. En krisehåndtering vil utløses om forsikrings- eller pensjonsforetaket er insolvent eller kommet i en økonomisk stilling som innebærer at det er eller må ventes i nær fremtid å bli nødt til å innstille sin virksomhet. *Banklovkommisjonen* har i disse avsnittene lagt vekt på gi myndighetene verktøy som kan gi grunnlag for å sikre at forsikringsvirksomheten kan videreføres gjennom overdragelse til annet foretak eller foretak etablert nettopp for dette formål. Selv ved avvikling av et forsikrings- eller pensjonsforetak vil det ofte være behov for å sikre en langvarig håndtering av rettigheter som allerede er opptjent i tilknytning til eksisterende kontrakter og som ikke kan avvikles ved engangsutbetaling av et kontantbeløp. Det er også lagt vekt på en

hensiktsmessig håndtering av den løpende forsikringsporteføljen som virksomheten i et forsikrings- eller pensjonsforetak normalt vil omfatte, jf. lovutkastet §§ 21-27 og 21-28. I dette ligger regler om opphør av henholdsvis skadeforsikring og andre risikoforsikringer, og løpende pensjonsordninger i foretaket som blant annet er tilpasset forsikringstakeres og bedrifters behov for å områ seg og søke erstatning for kontraktene som kommer til opphør i andre forsikrings- og pensjonsforetak. Andre særlige forhold knyttet til forsikring- og pensjon i form av fortrinnsrett for forsikringsforpliktelser og verdsettelse av rettigheter som først kan komme til utbetaling i fremtiden er også søkt håndtert, jf. lovutkastet §§ 21-26 og 21-29.

3) I lovutkastet avsnittene VIII til IX er det tatt inn regler om tilleggsbeføyelser, vern for eiere, fordringshavere og motparter og finanskonsern med grenseoverskridende virksomhet. Dette er saksbehandlings- og prosessregler som må være på plass ved en offentlig administrasjon. Det er også regler som naturlig vil være omfattet av et fremtidig regelverk i EU på området. Det er derfor praktisk at det ved en fremtidig implementering av et slikt regelverk ikke vil være behov for en omfattende omredigering og renummerering av lovgivningen, men at det allerede er etablert rom for en slik fremtidig implementering.

4) Lovutkastet avsnittene X og XI omfatter i all hovedsak gjeldende regler i finansforetaksloven kapittel 20 om Garantiordning for skadeforsikring og en hjemmel for etablering av andre garantiordninger i forsikring. *Banklovkommisjonen* har lagt til grunn at det ikke er rom eller grunnlag for en større revisjon eller justering av Garantiordningen for skadeforsikring. Enkelte spørsmål som har vært reist er imidlertid blitt vurdert og har medført forslag om mindre endringer i regelverket. Det er heller ikke på nåværende tidspunkt funnet grunnlag for å foreslå etablering av garantiordning knyttet til livsforsikring eller pensjon, se ovenfor i kapittel 5. I lovutkastet avsnitt XI er det endelig tatt inn regler om ikrafttredelse og visse overgangsregler.

Kapittel 7

Merknader til nytt kapittel 21 i finansforetaksloven. Soliditets- og solvenssvikt i forsikrings- og pensjonsforetak

7.1 Generelt

Ovenfor i kapittel 6 har Banklovkommissjonen kommet til at utkastet til nytt regelverk for forsikrings- og pensjonsområdet i hovedsak bør søkes utformet etter samme systematikk og opplegg for øvrig som det nye regelverket for banker, kredittforetak og finansielle konsern som skal oppfylle de krav som følger av EUs krisehåndteringsregelverk (direktiv 2014/59/EU), se NOU 2016: 23 del III. Siden krisehåndteringsdirektivet inneholder en rekke omfattende bestemmelser som ikke er relevant for forsikrings- og pensjonsforetak, og som følge av det ikke er stilt andre EU-rettslige krav til det nærmere innholdet i nasjonallovgivning om krisehåndtering av forsikrings- og pensjonsforetak, gir dette rom for forenklinger og større handlingsfrihet med hensyn til den praktiske tilpasningen og utformingen av de ulike lovbestemmelser. Solvens II-direktivet (2009/138/EF) artikkelene 267 følgende inneholder riktignok en del regler knyttet til reorganisering og insolvensbehandling av forsikringsforetak, men dette er i stor grad prosessuelle regler som fastslår hjemstatsmyndighetenes kompetanse til å håndtere slike forhold og at håndteringen skal skje i samsvar med hjemstatslovgivningen. Det er også fastsatt enkelte regler knyttet til informasjon til andre lands myndigheter og kunngjøring av iverksatte tiltak. Disse kravene setter således svært få grenser eller krav til den nærmere utformingen av norsk lovgivning på dette området.

I merknadene til lovutkastet kapittel 21 i kapitlet her er det lagt vekt på å gi en oversikt over de enkelte paragrafer og få frem forhold og vurderinger som ikke er tatt med i de alminnelige motivene foran. Innledningsvis under hver paragraf vises det til relevante steder i de alminnelige motivene. Videre er det vist til merknadene til enkeltbestemmelser i NOU 2016: 23 kapittel 15 hvor lovutkastene til kapitlene 20 og 21 inneholder likelydende bestemmelser. I forhold til en rekke

bestemmelser vil merknadene til enkeltbestemmelser i NOU 2016: 23 fremstå som mer omfattende som følge av at det der er lagt vekt på å få frem hvilke bestemmelser i krisehåndteringsdirektivet som den enkelte paragraf gjennomfører, og dessuten er de alminnelige motiver holdt i en mer nøktern og kortfattet form enn det som er valgt i forliggende utredning. Selv om bestemmelsene i lovutkastet til kapittel 20 i NOU 2016: 23 og i lovutkastet til kapittel 21 kan virke svært like, vil en praktisk anvendelse og tolkning av disse medføre større eller mindre forskjeller som følge av hvilke foretak de gis anvendelse på. Det er derfor av hensyn til forståelse og leservennlighet valgt å ta inn fullstendige merknader her, selv om disse fremstår innholdsmessig som temmelig like merknadene inntatt i NOU 2016: 23 kapittel 15. Systematisk sett er det uansett valgt å ta inn en henvisning til tilsvarende paragraf i lovutkastet til kapittel 20 i NOU 2016: 23 innledningsvis i merknadene til den enkelte paragraf der dette finnes. Dette for å gi bedre oversikt over systematikken i finansforetaksloven og hvordan loven vil kunne bli seende ut dersom lovutkastene fra Banklovkommissjonen følges opp.

7.2 Alminnelige bestemmelser

Lovutkastet avsnitt I omfatter de «Alminnelige bestemmelser». Sammenlignet med tilsvarende avsnitt I i lovutkastet til kapittel 20 i NOU 2016: 23, er avsnitt I i lovutkastet til kapittel 21 gitt en noen annen paragrafinndeling og en enklere utforming, men omhandler i hovedsak de samme temaer. Sentralt i kapittel 21 avsnitt I er fastleggelsen av kapitlets virkeområde på en klar og tydelig måte i forhold til virkeområdet til lovutkastet til kapittel 20 i NOU 2016: 23. Det fremgår derfor klart av lovutkastet § 21-1 at lovutkastet her kun gjelder forsikrings- og pensjonsforetak, samt holdingforetak eller annet morselskap i forsikringskonsern.

Lovutkastet har først og fremst fokus på den virksomhet som drives av norske foretak i Norge. Særlige regler om norske forsikrings- og pensjonsforetak eller forsikringskonsern som driver virksomhet gjennom datterforetak eller filial innenfor EØS-området, er inntatt i avsnitt IX. I avsnitt IX er det også inntatt regler om datterforetak og filialer av utenlandske forsikringsforetaks virksomhet i Norge. Dette omfatter både forsikringskonsern i EØS-området og filialer av forsikringsforetak etablert utenfor EØS-området. Disse bestemmelsene bygger på de generelle reglene om norske finansforetaks adgang til å drive virksomhet i utlandet i finansforetaksloven kapittel 4 og utenlandske foretaks virksomhet her i riket i kapittel 5.

Siden det ennå ikke er gitt EU-rettslige regler om krisehåndtering av forsikrings- og pensjonsforetak vil enkelte bestemmelser inntatt i lovutkastet kapittel 20 ikke være strengt nødvendige å innta i lovutkastet kapittel 21. Dette har gitt rom for forenklinger sett i forhold til tilsvarende bestemmelser i lovutkastet til kapittel 20 også i de alminnelige bestemmelsene. Dette gjelder blant annet behovet for definisjoner i lovutkastet § 21-5. Enkelte definisjoner særlig tilpasset forsikrings- og pensjon har det imidlertid vært praktisk å ta med for å forenkle den videre fremstillingen i kapitlet.

I samsvar med norsk lovtradisjon generelt og den utforming som er valgt i finansforetaksloven, er det videre valgt å ta inn en generell forskriftshjemmel innledningsvis i kapitlet, jf. lovutkastet § 21-5. Forskriftshjemmelen suppleres av mer konkrete og direkte forskriftshjemler i lovutkastet og generelle forskriftshjemler som er fastsatt i blant annet finansforetaksloven § 1-7, samt i virksomhetsregler og tilsynsregler for forsikrings- og pensjonsforetak for øvrig.

Til § 21-1. Virkeområde

Paragrafen er bygget opp på samme måte som lovutkastet § 20-1 i NOU 2016: 23. Hovedformålet med paragrafen er å fastsette klart når kapittel 21 får anvendelse i stedet for bestemmelsene i kapittel 20. Av hensyn til kunder og kreditorer i ulike finansforetak bør det ikke være tvil med hensyn til hvilke regler som kommer til anvendelse dersom et foretak skulle komme i en situasjon med soliditets- eller solvenssvikt.

Paragrafen baserer seg på skillene mellom de ulike typer finansforetak og finanskonsern som er etablert i finansforetaksloven §§ 1-3 og 1-4, jf. loven kapittel 17.

Etter *første ledd* gjelder bestemmelsene i lovutkastet kapittel 21 for forsikrings- og pensjonsforetak, jf. *bokstav a*). Forsikringsforetak vil både omfatte foretak som driver livsforsikringsvirksomhet, skadeforsikringsvirksomhet, kredittforsikringsvirksomhet og gjenforsikring, jf. finansforetaksloven § 2-6. Av finansforetaksloven § 2-12 følger det at et forsikringsforetak bare vil kunne gis tillatelse som enten livsforsikringsforetak, skadeforsikringsforetak, kredittforsikringsforetak eller gjenforsikringsforetak, jf. §§ 2-13 til 2-15. Av definisjonen i finansforetaksloven § 1-5 femte ledd følger det at som «pensjonsforetak» regnes pensjonskasse og innskuddspensjonsforetak. I finansforetaksloven § 7-2 tredje ledd er det lagt til grunn at en pensjonskasse skal stiftes og organiseres som en selveiende institusjon og etter § 2-16 gis tillatelse til å drive virksomhet som pensjonskasse med adgang til å overta kollektive pensjonsordninger for foretak eller kommune som har opprettet og deltar i pensjonskassen. Pensjonskassen kan enten overta pensjonsordninger som anses som livsforsikring eller pensjonsordninger uten forsikringselement (innskuddspensjonsordninger). Det vises også til forsikringsvirksomhetsloven kapittel 2. Innskuddspensjonsforetak kan bare drive virksomhet som omfatter overtakelse av kollektive pensjonsordninger og individuelle pensjonsavtaler uten forsikringselement, jf. finansforetaksloven § 2-17 og forsikringsvirksomhetsloven § 2-11. Innskuddspensjonsforetak etableres som allmennaksjeselskap eller aksjeselskap, jf. finansforetaksloven § 7-2 fjerde ledd.

Videre omfattes holdingforetak eller annet morselskap i finanskonsern som for øvrig i hovedsak bare omfatter forsikrings- og pensjonsforetak og eierinteresser i slike foretak (forsikringskonsern), jf. *bokstav b*). En slik konstellasjon innebærer således at et finanskonsern regnes som et forsikringskonsern. Et holdingforetak for et forsikringsforetak vil omfattes av bokstav b) selv om det i tillegg til å være et holdingforetak for forsikringsforetak har enkelte eierinteresser i andre typer foretak.

I *annet ledd* gjøres det en negativ definisjon av virkeområdet for lovutkastet kapittel 21 og en nærmere avgrensning av virkeområdene til bestemmelsene her i forhold til lovutkastet til kapittel 20 i NOU 2016: 23. I finansforetaksloven brukes «blandet finanskonsern» der bank, kredittforetak eller verdipapirforetak er hovedvirksomheten, men konsernet også omfatter forsikring- og/eller pensjonsforetak. I tilfellet av et blandet finanskonsern vil lovutkastet kapittel 20 gjelde hele konsernet med unntak av forsikrings- og pen-

sjonsforetak og mellomliggende eier, som skal behandles etter lovutkastet kapittel 21. I et «blandet forsikringskonsern» er det forsikrings- eller pensjonsvirksomheten som er hovedvirksomheten, men konsernet kan likevel også omfatte en bank, kredittforetak og/eller et verdipapirforetak. For et «blandet forsikringskonsern» vil reglene i lovutkastet kapittel 21 gjelde generelt, men her vil banken, kredittforetaket eller verdipapirforetaket og det direkte mellomliggende eierforetak til disse bli behandlet etter reglene i lovutkastet til kapittel 20 i NOU 2016: 23.

Reglene om tidligtiltak i finansforetaksloven kapittel 21 avsnitt I gjelder generelt for alle typer finansforetak. Dette er videreført i *tredje ledd* som fastsetter at også andre finansforetak enn de som er nevnt i første og annet ledd som inngår i et forsikringskonsern eller blandet forsikringskonsern, kan omfattes av tidligtiltakene i lovutkastet §§ 21-11 til 21-18. Tredje ledd svarer til lovutkastet § 20-1 tredje ledd i NOU 2016: 23. Når det gjelder hva «andre typer finansforetak» kan være vises det til finansforetaksloven § 17-7 første ledd. I et forsikringskonsern vil det først og fremst være finansieringsforetak som kan være aktuelt. Hensikten er å kunne gjøre tidligtiltakene så effektive som mulig ved at alle sentrale foretak i konsernet kan omfattes av tiltakene. Når det gjelder reglene om administrasjon eller konkursbehandling av slike «andre foretak» gjelder i utgangspunktet ikke lovutkastet §§ 21-19 følgende for slike foretak, med mindre det er særskilt fastsatt i de enkelte bestemmelser eller ved vedtak i medhold av lov, se lovutkastet § 21-23 tredje ledd.

Til § 21-2. Konkursforbud. Offentlig administrasjon

Paragrafen er en videreføring av gjeldende bestemmelser i finansforetaksloven §§ 21-8 og 21-11 annet ledd. Den er videre så å si likelydende med lovutkastet § 20-2 i NOU 2016: 23.

Et konkursforbud innebærer at en eventuell begjæring om konkurs mot et foretak som er nevnt i lovutkastet § 21-1 første ledd må avvises av domstolene under henvisning til *første ledd*. Når det gjelder den nærmere bakgrunn for konkursforbudet vises det til Ot.prp. nr. 63 (1995–1996) side 53 med videre henvisninger til tidligere gjeldende rett.

Av *annet ledd* følger det at en insolvensbehandling av et forsikrings- eller pensjonsforetak skal skje ved at foretaket settes under offentlig administrasjon etter reglene i lovutkastet avsnitt IV og undergis krisehåndtering etter de nærmere

reglene i lovutkastet avsnittene V og VI. Forutsetningen for å kunne åpne en insolvensbehandling vil være at det har inntrådt en solvenssvikt i foretaket, se lovutkastet § 21-22. En offentlig administrasjon innebærer at det treffes vedtak om at foretaket settes under administrasjon og kontroll av en offentlig myndighet, se lovutkastet avsnitt IV. Det er således myndigheten som gjør en vurdering av om foretaket er insolvent og deretter gjør en vurdering av om foretaket skal underlegges krisehåndtering med sikte på å få videreført viktig forsikrings- og pensjonsvirksomhet eller avvikles etter konkursrettslige regler, jf. lovutkastet § 21-30. Dette fremgår av annet ledd *bokstav a)* som fastsetter at en krisehåndtering vil ha sikte på å videreføre forsikrings- og pensjonsvirksomhet og begrensnings av skade for forsikringstakere, forsikrede og andre kundegrupper, det offentlige eller samfunnsøkonomien. Alternativet vil være å avvikle foretaket etter reglene i lovutkastet § 21-39 eller de deler av virksomheten som det ikke foreligger grunnlag for å videreføre, jf. *bokstav b)*.

Forsikrings- og pensjonsvirksomheten vil være kjernevirksomheten i et forsikrings- eller pensjonsforetak og således de tjenester som kan anses som kritiske i slike foretak, sml. lovutkastet § 20-2 annet ledd *bokstav a)* i NOU 2016: 23. I lovutkastet her er for øvrig slike tjenester definert som «viktige forsikrings- og pensjonsvirksomhet», jf. lovutkastet § 21-6 fjerde ledd. Som følge av forbudet mot annen virksomhet i finansforetaksloven § 13-1 skal annen virksomhet enn forsikrings- og pensjonsvirksomhet være begrenset i et forsikrings- eller pensjonsforetak. Finansforetaksloven § 13-2 åpner imidlertid for at forsikrings- eller pensjonsforetak kan drive tilknyttet virksomhet. En offentlig administrasjon kan ikke ha som siktemål å ivareta slik tilknyttet virksomhet med mindre det er en følge og en del av en ivaretagelse av selve forsikrings- eller pensjonsvirksomheten eller en skadebegrensning i forhold til forsikringstakere, forsikrede og andre kundegrupper, det offentlige eller samfunnsøkonomien.

«Forsikringstaker» vil være den som har inngått forsikringsavtalen med foretaket, se forsikringsavtaleloven § 1-2 *bokstav b)*. Forsikringstaker vil i mange sammenhenger også være den forsikrede etter forsikringsavtalen, men ikke alltid. Innenfor skadeforsikring vil for eksempel ansvarsforsikringer være tegnet for å sikre andre personer enn forsikringstaker, se forsikringsavtaleloven § 1-2 *bokstav c)*. På tegningstidspunktet vil dette til dels dreie seg om ukjente tredjemenn. Ulykkes- og kapitalforsikringer vil inngås til fordel for navngitte personer eller en definert krets av

personer, som dermed vil være de forsikrede. Innenfor pensjonsforsikringer vil bedrifter inngå avtaler om pensjonsordninger til fordel for sine ansatte og eventuelt deres pårørende. Ivaretagelse av de forsikredes interesser ved en offentlig administrasjon vil derfor være viktig. «Andre kundegrupper» er tatt med for å dekke andre mulige rettighetshavere knyttet til forsikrings- eller pensjonsvirksomhet. Dette kan for eksempel være panthavere til et forsikret objekt. I forhold til anvendelsen av «det offentlige eller samfunnsøkonomien» i denne sammenheng, vises det til lovutkastet § 21-30 første og annet ledd som legger vekt på om det foreligger offentlige interesser som tilsier at foretaket undergis krisehåndtering med sikte på om å få videreført viktig forsikrings- og pensjonsvirksomhet og begrense virkningene til skade for forsikringstakere, forsikrede og andre kundegrupper, det offentlige eller samfunnsøkonomien. Det vises til merknadene til denne paragrafen nedenfor i avsnitt 7.6.

Tredje ledd regulerer forholdet til foretak som inngår i et forsikringskonsern eller blandet forsikringskonsern, se merknadene ovenfor til lovutkastet § 21-1, og omhandler tilfeller hvor holdingforetaket eller morselskapet er besluttet satt under offentlig administrasjon. I *første punktum* er det for slike tilfelle fastslått at også andre foretak i forsikringskonsernet kan omfattes av vedtaket. Bestemmelsen må sees i sammenheng med lovutkastet § 21-1 tredje ledd. Dersom slikt vedtak treffes vil det innebære at konkursforbudet også skal gjelde slike foretak og at det eventuelt kan iverksettes krisehåndtering av foretaket, jf. *annet punktum*. Den videre betydningen av at slike foretak inntas i vedtaket om offentlig administrasjon og spørsmålet om eventuelt også slike foretak skal undergis krisehåndtering, vil for øvrig måtte avgjøres etter lovutkastet § 21-23 tredje ledd, se merknadene til denne bestemmelsen nedenfor i avsnitt 7.5. Et vedtak etter tredje ledd vil ikke være aktuelt der foretaket er en bank, kredittforetak eller verdipapirforetak da offentlig administrasjon av et slikt foretak skal følge reglene i lovutkastet til kapittel 20 i finansforetaksloven i NOU 2016: 23, jf. lovutkastet §§ 21-1 annet ledd og 21-23 tredje ledd annet punktum. Andre finansforetak vil ellers kunne omfattes av reglene så fremt dette fastsettes i vedtaket, jf. lovutkastet § 21-1 tredje ledd. Dette følger for så vidt av henvisningen inn tatt i *tredje punktum*.

Til § 21-3. Myndighet

Paragrafen angir hvem som skal være den øverste myndighet og ha ansvaret for krisehåndtering. I dag følger det av finansforetaksloven § 21-11 første ledd at det er Finansdepartementet som fatter vedtak om offentlig administrasjon.

For banker følger det av krisehåndteringsdirektivet artikkel 3 at det skal utpekes og organiseres en offentlig administrativ myndighet som skal ha kompetanse til å iverksette og gjennomføre krisetiltak og utøve de myndighetsbeføyelser som direktivet angir. Bakgrunnen for utpeking av en egen offentlig myndighet for blant annet vedtak om å sette en krisebank under administrasjon, er ønske om en rask og effektiv håndtering av krisesituasjonen, samt å sørge for nødvendig uavhengighet fra finansmarkedsaktører og å unngå interessekonflikter på finansområdet, se krisehåndteringsdirektivet formålsparagraf 15. I tilfelle krisehåndteringsmyndigheten etter direktivet legges til den nasjonale tilsynsmyndigheten, skal det foretas en organisering slik at dets funksjon og oppgaver som tilsynsmyndighet i henhold til kapitaldekningsregelverket (direktiv 2013/36/EU (CRD IV)) og eventuelt funksjon i henhold til krisehåndteringsdirektivet, skilles og ivaretas på betryggende vis. I lovutkastet § 20-3 i NOU 2016: 23 er det lagt opp til en videreføring av Finansdepartementet som kompetent myndighet. Nærmere oppgaver og kompetanse som tillegges krisehåndteringsmyndigheten kan delegeres til Finanstilsynet. Departementet kan da bestemme at det gjøres organisatoriske skiller mellom oppgaver utført av Finanstilsynet etter delegert krisehåndteringsmyndighet og Finanstilsynets tilsynsmyndighet. Det vises til merknadene i NOU 2016: 23 avsnitt 15.1 til denne paragrafen.

Som følge av at det for forsikrings- og pensjonsområdet ikke foreligger EU-/EØS-rettslige krav til krisehåndtering av forsikrings- og pensjonsforetak, vil norske myndigheter stå mye friere til å utpeke hvem som skal være den kompetente myndighet til å fatte vedtak om blant annet offentlig administrasjon, samt foreta delegasjon av slik myndighet. Det er dermed heller ikke de samme krav til gjennomføring av organisatoriske skiller mellom vanlig tilsynskompetanse og utøvelse av eventuell delegert krisehåndteringsmyndighet til tilsynsmyndigheten i lovgivningen. Dette kan overlates til den myndighet som gis kompetanse på området. *Banklovkommisjonen* har derfor lagt vekt på å gi denne paragrafen en utforming som gir myndighetene muligheter for en praktisk og hensiktsmessig håndtering av kriser i

forsikrings- og pensjonsforetak basert på bestående myndigheter og regler for delegering av myndighet.

I *første ledd* er det lagt til grunn at myndighet etter lovutkastet kapittel 21 skal utøves av Finansdepartementet i samsvar med gjeldende bestemmelse i finansforetaksloven § 21-11 første ledd.

Finansdepartementet kan velge å delegerer myndighet videre til Finanstilsynet, jf. *annet ledd*. Slik delegering skal skje i samsvar med alminnelige regler og departementet kan ved delegering fastsette nærmere regler og grenser for Finanstilsynets utøvelse av den delegerede myndighet.

Uavhengig av hvilken løsning Finansdepartementet her velger, gjøres det klart i *tredje ledd* at Finanstilsynet fortsatt skal ha adgang og plikt til å utøve finansielt tilsyn med forsikrings- og pensjonsforetak i samsvar med ellers gjeldende regler eller av myndighet tillagt Finanstilsynet ved bestemmelser i lovutkastet kapittel 21. Det vises til at tilsvarende bestemmelse er tatt inn i lovutkastet § 20-3 fjerde ledd i NOU 2016: 23.

Til § 21-4. Alminnelige regler

Første ledd i paragrafen svarer til lovutkastet § 20-4 første ledd i NOU 2016: 23 og fastsetter et prinsipp om forholdsmessighet som skal være førende ved anvendelse av lovbestemmelsene i lovutkastet kapittel 21 og forskrifter som gis i medhold av reglene i dette kapitlet. Det vises til avsnittene 4.3.1, 4.4.3 og 4.5.6 foran. Prinsippet vil således både komme inn ved vedtak og beslutninger i enkeltsaker og som et viktig hensyn ved utforming av forskrifter på området.

Kravet til forholdsmessighet gir viktige momenter ved tolkning av bestemmelsene i kapitlet og ved utøvelse av forvaltningsskjønn og kompetanse som følger av lovutkastet kapittel 21. Dette er av betydning blant annet fordi det ikke er fastsatt noen bestemt rekkefølge for iverksettelse av de tiltak som lovutkastet kapittel 21 hjemler. Valget av tiltak vil i stor grad bero på kompetente myndigheters forvaltningsskjønn. Prinsippene i paragrafen her vil derfor komme inn som veiledning og ramme for utøvelsen av forvaltningsskjønnet i tillegg til andre alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper. Det samme gjelder for øvrig for lovutkastets øvrige regler som må lese med de begrensninger og nærmere reguleringer som paragrafen legger opp til. Det generelle kravet til forholdsmessighet vil således komme inn ved vurderinger som ligger til grunn for myndigheters beslutninger etter lovutkastet uavhengig i hvilken formell form slike beslutninger fremkommer.

I *første ledd* er det derfor fastsatt at departementet og Finanstilsynet, både ved utøvelse av kompetanse knyttet til tidligtiltak og ved delegert kompetanse ved krisehåndtering, skal legge vekt på at virkningene av regelverket blir tilpasset og vil stå i rimelig forhold til foretakets størrelse, kapitalforhold og eierstruktur, arten og omfanget av foretakets virksomhet og risikoeksponering, og i hvilken grad soliditets- og solvenssvikt i foretaket kan få virkninger for finansiell stabilitet, markedsforhold eller samfunnsøkonomiske forhold. Dette innebærer at departementet og Finanstilsynet også ved anvendelsen av enkeltbestemmelser skal legge vekt at virkningen i det enkelte tilfellet blir tilpasset og vil stå i rimelig forhold til de nevnte forholdene. I krisehåndteringsdirektivet artikkel 1 nr. 1 og formålsparagraf 14 er det lagt opp til at dette prinsippet særlig skal vektlegges i forhold til kravet om utforming av beredskaps- og kristiltaksplaner blant annet gjennom regler om forenklete krav til slike planer. Den samme grunntanken om forholdsmessighet kommer til uttrykk i «no creditor worse off»-prinsippet i krisehåndteringsdirektivet artikkel 34 nr. 1 bokstav g) og formålsparagraf 50, som er gjennomført i lovutkastet § 20-31 tredje ledd bokstav d) i NOU 2016: 23, jf. også § 20-52. Prinsippet medfører at ingen eiere eller kreditorer skal bære større tap ved en offentlig administrasjon enn de ville under en normal konkursbehandling. Dersom det i ettertid viser seg at ulike eiere og kreditorer ved krisehåndtering av en bank påføres større tap enn det som ville ha oppstått ved en avvikling av foretaket, følger det av lovutkastet § 20-53 tredje ledd at krisefondet skal erstatte differansen. Tilsvarende prinsipp om at fordringshavere ikke skal påføres større tap ved en krisehåndtering enn om foretaket hadde blitt avviklet, kommer til uttrykk i lovutkastet § 21-46. I forhold til forsikrings- og pensjonsforetak vil man imidlertid ikke noe krisefond å dekke en eventuell differanse med.

Banklovkommisjonen mener disse prinsippene også bør gjelde på forsikrings- og pensjonsforetaksområdet. Tilsvarende forholdsmessighetsprinsipper vil uansett være relevante ved utøvelse av forvaltningsskjønn og håndtering av soliditetssvikt eller solvenssvikt i et foretak som er underlagt offentlig administrasjon og ikke alminnelige konkursrettslige regler. Dersom hensynet til finansiell stabilitet, sikring av samfunnmessige forhold og lignende tilsier at foretakets virksomhet videreføres, må det således foretas en avveining av kryssende hensyn dersom en videreføring også forutsetter nedskrivning av forsikringsforpliktelsene i et foretak. Et forholdsmessighets-

prinsipp i lovutkastet kapittel 21 må således sees som uttrykk for generelle prinsipper for håndtering av tidligtiltak og gjennomføring av offentlig administrasjon, uavhengig av om det har EU-/EØS-rettslig grunnlag eller ikke.

I *annet ledd* er det tatt inn en generelt utformet bestemmelse knyttet til samarbeid mellom norske myndigheter og myndigheter i annen EØS-stat eller Den europeiske union der norsk foretak eller forsikringskonsern har vesentlig virksomhet gjennom filial eller datterforetak, jf. *første punktum*. Det vil dreie seg om tilsynsmyndigheter, tilsynsutvalg og krisehåndteringsmyndigheter. Bestemmelsene om samarbeid skal også gjelde hvor virksomhet her i riket drives gjennom filial eller datterforetak av foretak i annen EØS-stat, jf. *annet punktum*. Også for forsikringsområdet er det i EU-/EØS-sammenheng behov for slikt samarbeid ved grenseoverskridende virksomhet. *Banklovkommissjonen* mener at lovtekniske hensyn tilsier at nærmere regler blir fastsatt ved forskrift, jf. lovutkastet § 21-5 annet ledd. Sett i forhold til lovutkastet til kapittel 20 i NOU 2016: 23 erstatter dette leddet en rekke enkeltbestemmelser om samråd mellom norske myndigheter og myndighetene innenfor EU-/EØS-området for øvrig ved ulike former for grenseoverskridende virksomhet.

Til § 21-5. Forskrifter

Paragrafen svarer til lovutkastet § 20-4 annet og tredje ledd i NOU 2016: 23.

Første ledd inneholder en generell forskriftshjemmel. Etter *første punktum* kan departementet ved forskrift fastsette nærmere regler til utfylling, gjennomføring og avgrensning av bestemmelsene i lovutkastet kapittel 21, herunder regler om gjennomføring av bestemmelsen i lovutkastet § 21-4 første ledd. Det følger av lovutkastet § 21-4 første ledd at forholdsmessighetsprinsippet gjelder tilsvarende ved utforming av forskrifter. En overordnet forskriftshjemmel for finansforetaksloven følger for så vidt av loven § 1-7. I forhold til krisehåndtering av banker vil forskrifter være nødvendig for å gjennomføre blant annet bindende standarder som følger av krisehåndteringsdirektivet. I forhold til forsikrings- og pensjonsforetak vil ikke dette være nødvendig den nærmeste fremtid, men det er likevel behov for en generell forskriftshjemmel i forhold til gjennomføring, utfylling og presisering av kapittel 21, blant annet for å ta hensyn til forskjellene i virksomhetene i det vide spekter av foretak som faller innenfor gruppen forsikrings- og pensjonsforetak. Det er dessuten tatt inn forskriftshjemler i enkeltparagrafer i kapitlet hvor

behovet for utfyllende regler fremstår som mer åpenbare. På bakgrunn av de særlige hensyn som ligger bak konkurransforbudet og offentlig administrasjon er det i *annet punktum* fastsatt at slike forskrifter kan fravike reglene i konkursloven, tvangsfullbyrdelsesloven og tvisteloven del VII. Dekningsloven er ikke nevnt i denne sammenheng. Det innebærer blant annet at prioritetsreglene i dekningsloven skal gjelde i den grad det ikke er fastsatt særlige regler i lovutkastet som fraviker disse.

I *annet ledd* er det inntatt en særskilt forskriftshjemmel knyttet opp til håndtering og regulering av forholdet til utenlandske myndigheter og utenlandsk virksomhet innenfor EØS-området. Bestemmelsen må for det første sees i sammenheng med at det i Solvens II-direktivet artikkelene 247 følgende er inntatt en del bestemmelser om samarbeid i de tilfeller et forsikringsforetak får vanskeligheter med å oppfylle solvenskapitalkravet eller minimumskapitalkravet. EUs lovgivning på finansområdet har normalt utførlige regler om finansielt tilsyn basert på hjemstatsprinsippet. Når det gjelder virksomhet som strekker seg over flere land er det derfor i direktiv om kredittinstitusjoner, forsikring og pensjonskasser inntatt regler om fordelingen av tilsynskompetanse mellom EØS-statene når det gjelder tilsynet med grenseoverskridende virksomhet som drives av finansielle grupper. Disse reglene bygger på prinsippet om at en gruppe skal ha en «group supervisor» og «college of supervisors». I Solvens II-direktivet 2009/138/EF (endret ved direktiv 2014/51/EF) artikkelene 247 og 248 er dette tilpasset variasjonene i selskapsstrukturen på forsikringsområdet, se merknadene til lovutkastet § 21-6 femte ledd nedenfor. Solvens II-direktivet gjelder imidlertid ikke krisehåndtering direkte, men tilfeller av manglende oppfyllelse av solvenskapitalkravene som også kan medføre at lovutkastet kapittel 21 kommer til anvendelse. Forskriftshjemmelen i annet ledd gjelder derfor samarbeid mellom både tilsyns- og krisehåndteringsmyndigheter.

På samme måte som tilsvarende bestemmelse i lovutkastet § 20-4 tredje ledd i NOU 2016: 23 må første del av bestemmelsen i annet ledd også sees i sammenheng med de nylig vedtatte EØS-tilpassinger til EUs finanstilsynssystem, jf. Prop. 100 S (2015-2016). Det blir der lagt til rette for at relevante EU-rettsakter på finansmarkedsområdet kunne tas inn i EØS-avtalen med samtykke fra Stortinget. Stortinget ga 13. juni 2016 samtykke i samsvar med Grunnloven §§ 26 og 115 til regjeringens forslag. Samtidig ble det i samsvar med Prop. 127 L (2015–2016) vedtatt en ny lov 17. juni

2016 nr. 30 om EØS-finanstilsyn som i §§ 1 til 4 fastsetter at EUs fire forordninger om de europeiske tilsynsmyndigheter (EU) nr. 1092 til 1095/2010 med senere endringer skal gjelde som norsk lov med de tilpasninger som følger av EØS-komiteens beslutninger om at de fire forordningene skal inkluderes i EØS-avtalen. På sikt vil det imidlertid kunne oppstå behov for forskrifter som gjelder krisehåndtering av forsikringsforetak. Det er derfor i annet ledd på bredt grunnlag klargjort at departementet ved forskrift kan fastsette nærmere regler om samarbeid mellom norske myndigheter og de tilsvarende myndigheter innenfor EU og EØS-området for øvrig.

I forlengelsen av den generelle forskriftshjemmelen om samarbeid, og som følge av mulig behov for nærmere å regulere virksomhet med en utenlandsk dimensjon, er det fastslått at det også kan fastsettes nærmere regler om anvendelsen av reglene i lovutkastet kapittel 21 på to ulike tilfeller. For det første, hvor norsk forsikringsforetak eller forsikringskonsern driver virksomhet gjennom datterforetak eller filial i annen EØS-stat, jf. *bokstav a*). Bestemmelsen må sees i sammenheng med reglene i finansforetaksloven kapittel 4 om norske finansforetaks virksomhet i utlandet. For det andre, hvor utenlandske forsikringsforetak eller forsikringskonsern driver virksomhet gjennom datterforetak eller filial etablert her i riket, jf. *bokstav b*). Når det gjelder datterforetak av utenlandsk foretak vil det i utgangspunktet være reglene i finansforetaksloven som vil komme til anvendelse, se finansforetaksloven § 5-1. Særlige forhold og forbindelseslinjer til hjemstaten kan imidlertid tilsi en avklaring eller nærmere regulering i form av forskrift.

Når det gjelder filialer, må det skilles mellom filialer av foretak som er hjemmehørende i eller utenfor EØS-området, se finansforetaksloven §§ 5-2, 5-3, 5-4, 5-6 og 5-7. Det kan særlig være behov for nærmere regulering av filialer av foretak hjemmehørende i EØS-området når det gjelder krisehåndtering av forsikringsforetak, siden det på nåværende tidspunkt og i de nærmeste årene ikke vil eksistere felles EU-rettslig regulering på dette området. Det samme gjelder filial av foretak etablert utenfor EØS-området. Noen grunnleggende prinsipper for håndtering av slike tilfeller følger av lovutkastet §§ 21-53 til 21-57. Om det er behov for ytterligere regulering av filialer av foretak hjemmehørende i eller utenfor EØS-området er vanskelig å si noe sikkert om på nåværende tidspunkt. Dette vil blant annet avhenge av utviklingen på rettsområdet innenfor EU.

Direkte grensekryssende virksomhet der det ikke skjer noen etablering av filial eller datterforetak i vertsstaten vil være dekket av den generelle forskriftshjemmelen i finansforetaksloven § 1-7.

Til § 21-6. Definisjoner

Paragrafen inneholder ulike definisjoner. Enkelte av definisjonene er de samme som er inntatt i lovutkastet § 20-5 i NOU 2016: 23. *Banklovkommisjonen* har imidlertid vurdert behovet for definisjonene særskilt i forhold til soliditets- og solvenssvikt i forsikrings- og pensjonsforetak. De definerte begreper avviker både hva gjelder innhold og omfang i forhold til tilsvarende bestemmelse i lovutkastet § 20-5. *Banklovkommisjonen* har lagt vekt på å ta inn definisjoner i paragrafen som bidrar til å gjøre fremstillingen i lovutkastet mer presis og øvrige paragrafer kortere og lettere tilgjengelig. Disse definisjonene kommer i tillegg til de som er inntatt i finansforetaksloven kapittel 1 samt for øvrig i loven.

Etter *første ledd* skal formuleringen «myndigheten» i lovutkastet, forstås som departementet eller annen myndighet som er utpekt i eller i medhold av lovutkastet § 21-3. Departementet vil i denne sammenheng være Finansdepartementet.

I forbindelse med både tidligtiltak og en offentlig administrasjon vil det være en rekke tiltak som vil kunne berøre foretakets eiere i betydelig grad. Dette gjelder for eksempel nedskrivning av ansvarlig kapital, se lovutkastet §§ 21-19 og 21-20, og ved gjennomføring av ulike krisetiltak som kan endre status og plassering av de ulike eierandelen i et foretak, jf. særlig reglene om overdragelse av virksomhet til annet foretak eller broforetak, se lovutkastet §§ 21-36 og 21-37. I Norge vil slike eierandeler omfatte aksjer, samt egenkapitalbevis i gjensidige forsikrings- eller innskuddspensjonsforetak. Siden pensjonskasser er selveiende institusjoner, jf. forsikringsvirksomhetsloven § 2-1 første ledd, vil man i forhold til disse ikke snakke om eierandeler. For å gjøre fremstillingen i paragrafene enklere, benyttes som regel bare «aksjer» i lovutkastet kapittel 21. I *annet ledd* er det derfor presisert at formuleringen «aksjer» også omfatter eierandeler i foretak som nevnt i finansforetaksloven kapittel 10 avsnitt II om egenkapitalbevis. Kun i de enkeltbestemmelser hvor egenkapitalbevisene spiller en særskilt rolle er dette egenkapitalinstrumentet nevnt spesielt i tillegg til aksjer, se blant annet lovutkastet § 21-20 annet ledd. Det vises til tilsvarende definisjon i lovutkastet § 20-5 annet ledd i NOU 2016: 23.

Et av krisetiltakene som foreslås ved offentlig administrasjon er opprettelse av såkalt «broforetak». Definisjonen i *tredje ledd* svarer til tilsvarende bestemmelse i lovutkastet § 20-5 tredje ledd i NOU 2016: 23, men her brukes «broforetak» i stedet for «brobank». Gjennom bruken av «broforetak» markeres det også at en slik bro-institusjon ikke bare kan benyttes i forhold til et forsikrings- eller pensjonsforetak, men også eventuelt morselskap om dette omfattes av en offentlig administrasjon, jf. lovutkastet § 21-1 første ledd bokstav b). Det er myndigheten som oppretter broforetaket som midlertidig tar over balanseposter fra foretaket under krisehåndtering. Det følger av lovutkastet § 21-37 første ledd at etableringen av broforetaket skal ha til formål å opprettholde viktig forsikrings- og pensjonsvirksomhet og begrense virkningene til skade for forsikringstakere, forsikrede og andre kundegrupper, det offentlige eller samfunnsøkonomien. En definisjon av «broforetak» er hensiktsmessig innledningsvis i kapitlet siden begrepet «broforetak» anvendes flere steder i lovutkastet og ikke bare i tilknytning til selve krisetiltaket om opprettelse av broforetak i lovutkastet § 21-37.

Flere steder i lovutkastet anvendes «viktig forsikrings- og pensjonsvirksomhet» som et vesentlig element ved kriterier for iverksettelse av blant annet ulike krisetiltak. Dette kriteriet vil i så fall komme i tillegg til anvendelse av prinsippet om forholdsmessighet inntatt i lovutkastet § 21-4 første ledd og andre kriterier for bruk av det enkelte krisetiltak. Det følger av konkursforbudet i lovutkastet § 21-2 annet ledd bokstav a) at et av siktemålene ved offentlig administrasjon skal være videreføring av forsikrings- og pensjonsvirksomhet. For å klargjøre det nærmere innholdet i «viktig forsikrings- og pensjonsvirksomhet» er det i *fjerde ledd* lagt til grunn at dette omfatter virksomhet som er vesentlig å opprettholde ut fra hensynet til forsikringstakere, forsikrede og andre kundegrupper, det offentlige eller samfunnsøkonomien. Virksomhet som i det vesentlige drives for foretakets egeninntjening og eventuelt av hensyn til eiere vil blant annet falle utenfor en slik definisjon. I det vesentlige vil det være foretakets kjernevirksomhet som forsikrings- og pensjonsforetak som vil være i hovedfokus, selv om man kan tenke seg tilfeller hvor tilleggsvirksomhet (se finansforetaksloven § 13-2) kan være viktig å opprettholde av hensyn til det offentlige eller samfunnsøkonomien. Dersom praktisk anvendelse av lovutkastet til kapittel 21 viser at det er behov for å utfylle definisjonen, vil Finansdepartementet

kunne gjøre dette i forskrift med hjemmel i lovutkastet § 21-5 første ledd.

Som det fremgår i lovutkastet § 21-1 første ledd bokstav b) omfatter lovutkastet kapittel 21 også morselskap eller holdingforetak i finanskonsern som for øvrig i hovedsak bare omfatter forsikrings- eller pensjonsforetak og eierinteresser i slike foretak, det vil si forsikringskonsern. I den grad morselskapet har hovedsete og forretningskontor her i riket, omtales dette som et «norsk forsikringskonsern», jf. *femte ledd første punktum*. Bestemmelsen svarer til lovutkastet § 20-5 sjette ledd første punktum i NOU 2016: 23. Overfor slike forsikringskonsern vil norske myndigheter ha forholdsvis vide beføyelser. Definisjonen gjør at henvisningen til slike konstellasjoner kan formuleres på forholdsvis enkelt vis i lovutkastet for øvrig. Et norsk forsikringskonsern kan også være et underliggende delkonsern til et finansielt konsern med konsernspiss i utlandet. Det norske morselskapet vil da være et datterforetak til det utenlandske konsernet, og den norske tilsyns- og reguleringskompetansen i forholdet til konsernet som sådan vil da være begrenset, jf. også hjemstatsprinsippet i Solvens II-direktivet artikkelene 269 og 274.

Banklovkommisjonen har videre ansett det som hensiktsmessig å innta en definisjon av «norsk forsikringsforetak» i *femte ledd annet punktum*. På samme måte som «norsk forsikringskonsern» skal slike regnes som forsikringsforetak som har hovedsete og forretningskontor her i riket. Dette gjelder også pensjonsforetak som er organisert som pensjonskasse.

For bank og kredittforetak er det etter krisehåndteringsdirektivet et overordnet mål ved krisehåndteringen å unngå at medlemsstatene må yte finansiell støtte til foretak i vanskeligheter, se blant annet direktivet artikkel 31 nr. 2 bokstav c) og merknadene til lovutkastet § 20-5 åttende ledd i avsnitt 15.1 i NOU 2016: 23. Ved iverksettelse og gjennomføring av krisetiltak legger direktivet vekt på at dette skal kunne skje uten offentlig finansiell støtte, foruten at behov for slik støtte vil kunne legitimere myndighetsstyrt krisehåndtering av foretaket. Formuleringen går derfor igjen flere steder i direktivet. Det er derfor inntatt en definisjon av begrepet «offentlig finansiell støtte» i lovutkastet § 20-5 åttende ledd i NOU 2016: 23 som svarer til direktivets artikkel 2 nr. 1 punkt 28). Siden krisehåndtering av forsikrings- og pensjonsforetak ennå ikke er regulert i EU-/EØS-lovgivningen vil det være de alminnelige statsstøtte-reglene som i prinsippet vil kunne utgjøre en begrensning for hvilken støtte som kan ytes fra det offentlige til forsikrings- eller pensjonsforetak

i krise. Av hensyn til fremtidig EU-rettslig regulering av krisehåndtering på dette området, har *Banklovkommisjonen* utformet utkast til regelverk som også i flere henseender er knyttet til spørsmålet om offentlig finansiell støtte. *Banklovkommisjonen* ser det derfor som hensiktsmessig at det allerede nå tas inn en definisjon av dette i kapittel 21. Dette gjør også utformingen av enkelte bestemmelser i lovutkastet enklere. I *sjettede ledd* defineres derfor «offentlig finansiell støtte» som støtte til foretak, herunder tilførsel av ansvarlig kapital og erverv av egenkapital- og lånekapitalinstrumenter, som er påkrevd for å unngå at foretaket ved soliditets- eller solvenssvikt blir nødt til å innstille virksomheten, jf. lovutkastet §§ 21-40 og 21-41. Støtten må således være avgjørende for at foretaket skal kunne videreføre sin virksomhet og støtten må utgjøre statsstøtte.

I *sjuende og åttende ledd* er det på samme måte som i lovutkastet § 20-5 niende og tiende ledd i NOU 2016: 23, tatt inn definisjoner av to helt sentrale begreper i lovutkastet kapittel 21. Disse begrepene er «soliditetssvikt» og «solvenssvikt». Forskjellen mellom disse danner i hovedsak et skille som blir bestemmende for myndighetens kompetanse.

«Soliditetssvikt» er et tidlig stadium i en begynnende krise i et finansforetak generelt, og *Banklovkommisjonen* har lagt stor vekt på å kunne adressere og håndtere slik svikt i forsikrings- og pensjonsforetak på en rask og effektiv måte. Det vises til avsnittene 4.2, 4.3.1 og 4.4 ovenfor der det fremgår at dette vil være helt avgjørende for å kunne unngå at forsikringsforpliktelse blir utsatt for risiko for tap. Soliditetssvikt vil foreligge i de tilfeller foretaket etter lovutkastet § 21-11 skal utarbeide tiltaksplan, det vil si at «det må antas at foretakets økonomi og soliditet vil bli vesentlig svekket». Vesentlig brudd på lovfaste krav eller hurtig forverring av foretakets økonomiske stilling som nevnt i lovutkastet § 21-14 er også å anse som soliditetssvikt. Ved brudd på kapitalkravene for forsikringsforetak i finansforetaksloven kapittel 14 gir loven §§ 14-13 og 14-14 Finanstilsynet hjemmel til å treffe pålegg rettet mot foretaket. Brudd på kapitalkravene er imidlertid ikke nødvendig for at det skal anses å foreligge soliditetssvikt. Foretakets soliditet vil for eksempel kunne være svekket ved at det er oppstått eller er fare for at det oppstår svekket tillit til foretakets økonomi, risikoeksponering eller styre og ledelse. I situasjoner som anses som soliditetssvikt, og i forhold til pensjonsforetak som ikke er omfattet av finansforetaksloven kapittel 14, gir lovutkastet § 21-14 Finanstilsynet hjemmel til å gi pålegg. Det er lagt

vekt på at vanskelighetene i første omgang skal kunne håndteres på foretaksnivå gjennom styret og generalforsamling, alternativt at det oppnevnes en midlertidig administrator etter lovutkastet § 21-17.

«Solvenssvikt» oppstår når foretaket på grunn av sin økonomiske stilling oppfyller vilkårene for Finanstilsynets meldeplikt til departementet etter reglene i lovutkastet § 21-18. Dette vil si at det må antas at foretaket som følge av sin økonomiske stilling er eller må ventes i nær fremtid å bli nødt til å innstille virksomheten, og det ikke er rimelig utsikt til at dette kan forhindres ved tidligtiltak etter lovutkastet §§ 21-12 til 21-17 og andre private støttetiltak eller tilsynstiltak. Dersom Finanstilsynet må anta at foretaket er i en slik stilling oppstår det en meldeplikt for Finanstilsynet til departementet. En slik melding vil danne grunnlag for vedtak om nedskrivning og konvertering av ansvarlig kapital etter lovutkastet §§ 21-19 og 21-20 eller et vedtak om offentlig administrasjon etter reglene i lovutkastet §§ 21-22 og 21-23, samt om offentlige interesser tilsier at foretaket bør undergis krisehåndtering.

I *niende ledd* er det gitt en definisjon av «tilsynsutvalg» siden dette er relevant for foretak etablert i eller med virksomhet i flere EØS-stater, jf. Solvens II-direktivet (2009/138/EF) artikkel 248 om tilsynskollegium. Samarbeid mellom krisemyndigheter i stater innenfor EU-/EØS-området vil kunne foregå innenfor «kriseutvalget» som nevnt i lovutkastet § 21-54.

7.3 Beredskapstiltak

Lovutkastet avsnitt II «*Beredskapstiltak*» omhandler ulike forebyggende tiltak som normalt skal være planlagt på forhånd under normale og trygge markedsforhold hvor foretakets- eller forsikringskonsernets soliditet ikke kan anses som truet, og skal ta utgangspunkt i en analyse av de ulike risikoforhold som hvis de materialiserer seg, kan få negative virkninger for foretakets virksomhet. Paragrafene i avsnittet er utformet med utgangspunkt i tilsvarende avsnitt i lovutkastet i NOU 2016: 23 for banker og kredittforetak mv. Siden norske myndigheter på forsikringsområdet ikke vil ha de samme forpliktelsene til å gjennomføre krisehåndteringsdirektivets beredskapstiltak, har *Banklovkommisjonen* gjort en hensiktsmessighetsvurdering av de ulike tiltakene sett i forhold til blant annet forskjeller mellom bank og forsikrings- og pensjonsområdet. Dette har medført at reguleringen av beredskapstiltakene er gitt en

noe forskjellig og enklere utforming her i lovutkastet sammenlignet med lovutkastet til kapittel 20 i NOU 2016: 23. Det vises til avsnitt 4.1 foran.

Beredskapstiltakene har til formål både å forhindre at foretaket uforberedt skal komme i en situasjon med soliditetssvikt, men også å sikre grunnlag for at tidligtiltak skal kunne gjennomføres så effektivt som mulig dersom det blir nødvendig. Omfanget av beredskapstiltakene må imidlertid avveies mot hvilke behov for arbeidsressurser og administrasjon som dette skaper både i forsikrings- og pensjonsforetakene og hos tilsynsmyndighetene som skal følge opp dette. Ut fra slike hensyn bør beredskapstiltak om mulig kobles til planer og rapportering til tilsynsmyndighetene som allerede i dag gjennomføres.

Banklovkommisjonen har videre lagt til grunn at beredskapstiltak i en normalsituasjon, der man har gjort seg tanker om hvilke soliditetsvansker som foretaket kan komme opp i og hvilke løsninger som kan være mulig i slike situasjoner, vil øke sannsynligheten for at det kan gjøres riktig valg av tidligtiltak, rask iverksettelse av slike og at de iverksatte tiltak er tilstrekkelig for å gjenopprette foretakets soliditet. Dette er først og fremst en prosess som må gjennomføres i og av foretakene selv. Så lenge det ikke har oppstått soliditetssvikt i et foretak, har ikke *Banklovkommisjonen* sett behov for at tilsynsmyndighetene skal ha en sentral og aktiv rolle i denne forbindelse, med mindre dette følger av annen kontroll- og tilsynsmyndighet tillagt Finanstilsynet ved annen lovgivning, se finansforetaksloven § 14-13. Siden EU-/EØS-rettslige regler for forsikrings- og pensjonsforetak ikke fastsetter særlige krav til myndighetskontroll i denne forbindelse, er det i lovutkastet kapittel 21 lagt til vekt på at Finanstilsynet skal være informert om prosessen i det enkelte foretak uten å ha aktivitetsplikt som tilsynsmyndighet ut over å påse at de enkelte foretak har fulgt opp planarbeidet.

Beredskapstiltakene i lovutkastet kapittel 21 består av beredskapsplan (§ 21-7), pålegg om tiltaksplan (§ 21-8), pålegg i konsernforhold (§ 21-9) og avtaler om konsernintern støtte (§ 21-10). *Banklovkommisjonen* foreslår at Finanstilsynet når et foretaks utvikling og svekket økonomi i det enkelte tilfelle tilsier det, kan gi et foretak pålegg om å utarbeide en tiltaksplan som omfatter tiltak for å gjenopprette foretakets finansielle stilling og soliditet, jf. lovutkastet § 21-8. Bakgrunnen er at Finanstilsynet ellers etter behov kan ivareta tilsynshensyn ved gjennomgang og krav om oppdatering av et foretaks beredskapsplan.

Det er videre i lovutkastet § 21-9 fastsatt at et tilsvarende pålegg om tiltaksplan kan rettes mot den samlede virksomhet i et forsikringskonsern. En vesentlig forskjell fra lovutkastet til kapittel 20 i NOU 2016: 23 for bank og kredittforetak, er at det i lovutkastet kapittel 21 ikke er lagt opp til noen obligatorisk krisetiltaksplan. Ved behov kan det i stedet pålegges at foretaket skal utarbeide tiltaksplan som regulert i lovutkastet § 21-11. Forskjellen mellom pålegg om tiltaksplan etter lovutkastet § 21-8, jf. § 21-9, og foretakets plikt etter lovutkastet § 21-11 til å utarbeide tiltaksplan og oversende denne til Finanstilsynet, ligger i at utarbeidelse av tiltaksplan etter sistnevnte bestemmelse skal initieres av foretaket selv. Etter lovutkastet § 21-8, jf. § 21-9, vil det være opp til Finanstilsynet om det skal utarbeides slik plan eller ikke. I tid vil adgangen til pålegg normalt inntre på et tidligere tidspunkt enn foretakets selvstendige utarbeidelsesplikt etter lovutkastet § 21-11.

Til § 21-7. Beredskapsplan

Paragrafen stiller krav om at alle forsikrings- og pensjonsforetak skal ha beredskapsplan for ulike typetilfeller hvor dets økonomi eller finansielle stilling vil kunne bli vesentlig svekket, med mindre foretaket faller inn under regler om forenklede krav fastsatt i henhold til fjerde ledd.

Paragrafen bygger på lovutkastet § 20-6 i NOU 2016: 23, men er gitt en enklere utforming. Det sentrale er at det enkelte foretak skal ha forhåndsfastsatte planer med tiltak som antas best egnet for å gjenopprette soliditeten i foretaket dersom soliditeten av ulike årsaker skulles svekkes. Tankegangen er at slike planer vil kunne forhindre at problemer i et foretak eskalerer og dermed redusere risikoen for at alvorlig soliditetssvikt inntreffer. Foretakene skal utferdige og jevnlig oppdatere et planverk som gir anvisning på hvilke virkemidler som skal og kan iverksettes av foretaket for å gjenopprette dets finansielle stilling dersom dette skulle bli nødvendig. Siden planene skal utarbeides med utgangspunkt i normale driftsforhold, er tanken at slike prosesser vil bevisstgjøre foretakets evne til å takle vanskelige forhold og at styre og ledelse i foretak blir vant med å ta hensyn til evne og muligheter til å håndtere oppståtte problemer selv under normale virksomhetsforhold.

Det er lagt opp til at Finanstilsynet skal gjøres kjent med beredskapsplanene ved å få denne tilsendt, men det er ikke lagt opp til at planene for det enkelte foretak skal godkjennes eller særskilt vurderes av Finanstilsynet uavhengig av løpende tilsyn, sml. lovutkastet § 20-6 annet ledd i NOU

2016: 23 som bygger på krisehåndteringsdirektivets krav på dette punktet. Det vil således være opp til Finanstilsynet å vurdere om de ser behov for eller grunn til å gjennomgå og vurdere de ulike foretakenes beredskapsplaner. Etter *Banklovkommisjonens* oppfatning gir dette tilstrekkelig trygghet og kvalitetskontroll i normale situasjoner. Det gir også Finanstilsynet fleksibilitet til å kunne gå inn i disse planene dersom situasjonen i det enkelte foretak eller generelle trekk ved utviklingen på forsikringsområdet eller i økonomien for øvrig skulle tilsi det.

Første ledd angir hovedprinsippene for etablering og utarbeidelse av en beredskapsplan for foretak som omfattes av lovutkastet kapittel 21. Etter *første punktum* skal et foretak ha en oppdatert beredskapsplan som for ulike tilfeller hvor dets økonomiske og finansielle stilling kan bli vesentlig svekket, angir hvilke tiltak foretaket kan sette i verk og få gjennomført for å sikre og gjenopprette betryggende soliditet og å unngå virkninger til skade for forsikringstakere, forsikrede og andre kundegrupper. Henvisningen til foretakets økonomiske og finansielle stilling innebærer at det ikke bare er situasjoner som kan føre til svikt i oppfyllelse av krav til forsikringstekniske avsetninger eller kapitalkrav som må vurderes, men også endringer i risikoeksponering og andre forhold som vil virke inn negativt på foretakets finansielle stilling og virksomhet. Dette kan blant annet omfatte situasjoner med alvorlig tillitsbrudd i forhold til kunder og investorer. Hvor ofte en slik beredskapsplan skal oppdateres, vil bero på eventuelle endringer i foretakets virksomhet, risikoeksponering og endringer i muligheter for å iverksette tiltak for å gjenopprette eller sikre betryggende soliditet i foretaket.

I *annet punktum* er det lagt til grunn at beredskapsplanen dels skal bygge på foretakets vurderinger etter finansforetaksloven § 13-6 sjette ledd. Disse vil for forsikrings- og pensjonsforetakene først og fremst fremkomme av Solvens II-kravet til foretakenes egenvurdering av risiko og solvens («Guidelines om Own Risk Solvency Assessment» (ORSA)), jf. forskrift til finansforetaksloven om gjennomføring av Solvens II-direktivet (Solvens II-forskriften). I planen skal foretaket vurdere kapital- og lånebehov, endringer i virksomhet, avsetninger og risikoeksponering. I forhold til forsikrings- og pensjonsforetak som i begrenset grad har adgang til å oppta lån, vil lånebehovet dreie seg om likviditetslån (se finansforetaksloven § 13-6), ansvarlige lån og eventuell konserninterne lån, se lovutkastet § 21-10. Endringer i virksomhet vil både kunne omfatte endring i produktområder og

sammensetninger av de produkter som tilbys, men også endringer i tilleggsvirksomhet mv. I alle forsikrings- og pensjonsforetak vil foretakets vurderinger i forhold til de forsikringsmessige avsetninger og de forpliktelser som disse skal dekke være helt sentrale. Når det gjelder risikoeksponering vil dette omfatte forsikringsmessig og finansiell risiko, men også kredittrisiko. Kredittrisikoen vil omfatte både risiko knyttet til gjenforsikring, men også til premiebetaling i henhold til forsikringskontraktene. I forhold til forsikringstakere, forsikrede og andre kundegrupper vil tiltakene først og fremst måtte ha som mål og sikre full dekning for deres fremtidige krav.

Banklovkommisjonen legger for øvrig vekt på at de tiltakene som angis i beredskapsplanen må fremstå som faktisk gjennomførbare og at de med rimelighet kan medføre et ønsket resultat. Planer som kun angir at oppståtte økonomiske vanskeligheter vil bli løst ved restrukturering, nyemisjon eller lignende, bør normalt ikke anses som tilstrekkelig da slike tiltak vil kunne være vanskelig å gjennomføre hvis foretaket er i en svekket økonomisk stilling.

Annet ledd omhandler beredskapsplan for norsk forsikringskonsern. Et forsikringskonsern er norsk når morselskapet er etablert her i riket, jf. lovutkastet § 21-5 femte ledd. Det er morselskapets oppgave å ha en beredskapsplan for egen virksomhet og en fullstendig beredskapsplan for forsikringskonsernet som helhet for tilfeller hvor konsernet kan komme i en «stresstet» situasjon. I samsvar med dette er det i *første punktum* fastslått at morselskap i norsk forsikringskonsern skal ha oppdatert beredskapsplan etter første ledd for konsernets samlede virksomhet som angir hvilke tiltak som kan settes i verk av morselskapet og de enkelte konsernforetakene for å sikre eller gjenopprette konsernets soliditet på konsolidert basis. Dette omfatter morselskapets egen virksomhet. I en slik plan vil avtaler om konsernintern støtte etter lovutkastet § 21-10 inngå i den grad de ulike situasjonene vil utløse avtale om konsernintern støtte. For å lette oversikten over hvilke konsernforetak som omfattes av en slik plikt, er det i *annet punktum* fastsatt at morselskapet skal ha oppdatert oversikt over foretakene i konsernet som omfattes av konsolidert tilsyn.

En beredskapsplan for et norsk forsikringskonsern vil omfatte alle datterforetak i konsernet. En slik plan vil også omfatte forsikrings- og pensjonsforetak som inngår i konsernet, men det følger av *annet ledd tredje punktum* at Finanstilsynet kan kreve at forsikrings- og pensjonsforetak i konsernet også skal ha egen beredskapsplan, blant

annet når disse foretakene står for det meste eller en vesentlig del av virksomheten i et norsk konsern. De forsikrings- eller pensjonsforetak som er et datterforetak av et konsern i annen EØS-stat, skal ha egen beredskapsplan etter reglene i første ledd. Dette kan særlig være aktuelt dersom ikke lovgivningen i forsikringskonsernets hjemstat har krav til beredskapsplan for konsernet. Det vises til lovutkastet § 21-4 annet ledd om samarbeid med andre myndigheter i EU/EØS.

I *tredje ledd* er formelle krav til utarbeidelse av planen og Finanstilsynets behandling av slike inn tatt. Etter *første punktum* skal beredskapsplanen behandles av styret før oversendelse til Finanstilsynet. Dette innebærer at planen skal vurderes og godkjennes av foretakets eller i tilfelle morselskaps styre, jf. finansforetaksloven § 8-6 første ledd hvoretter det er styrets ansvar å påse at kravene til organisering av foretaket og etablering av forsvarlige styrings- og kontrollrutiner blir etterkommet. Beredskapsplanen skal sendes Finanstilsynet. Det vil være opp til Finanstilsynet om de finner grunn til å gå igjennom planen for å vurdere om den oppfyller lovens krav, jf. bemerkningene ovenfor om behandlingen i Finanstilsynet. Dersom Finanstilsynet ved en slik gjennomgang finner at det er mangler eller behov for oppdateringer, kan Finanstilsynet etter *annet punktum* kreve at planen skal revideres innen en nærmere angitt frist. Dersom et slikt revisjonskrav ikke følges opp av foretaket innen den fastsatte frist, kan det gis forvaltningsrettslig pålegg om retting. Det vises for øvrig til lovutkastet § 21-4 annet ledd om samarbeid med andre lands myndigheter i EU-/EØS-området. Som et ledd i vurderingen av foretakenes beredskapsplaner, vil et viktig forhold være å ha oversikt over foretakets kontrakter av finansiell art og foretakenes økonomiske forhold. Av den grunn er det lagt opp til at Finanstilsynet kan kreve slik oversikt, jf. også lovutkastet § 20-6 i NOU 2016: 23.

For en del foretak vil det fremstå som uforholdsmessig krevende å skulle utarbeide egen beredskapsplan for foretaket og holde denne oppdatert til enhver tid. Dette blant annet sett i forhold til administrative kostnader for et lite foretak. Med henvisning til lovutkastet § 21-4 første ledd åpnes det derfor i *fjerde ledd* for at departementet kan fastsette forenklede krav til beredskapsplaner for ulike grupper av foretak tilpasset foretakets størrelse, virksomhet og tilgjengelige administrative ressurser. Departementet kan også i enkelttilfeller unnta foretak helt fra plikten til å utarbeide beredskapsplan. *Banklovkommisjonen* legger til grunn at slikt unntak også kan skje for flere fore-

tak samtidig og ut fra mer generelle kriterier gjennom forskrift med hjemmel i lovutkastet § 21-4 første ledd.

Til § 21-8. Pålegg om tiltaksplan

Tiltaksplanen som det her er aktuelt å pålegge foretaket å utarbeide er den samme som er regulert i lovutkastet § 21-11. Planen skal således klargjøre hvilke tiltak som det er behov for å iverksette for å gjenopprette eller sikre betryggende soliditet i foretaket. Forskjellen mellom paragrafen her og lovutkastet § 21-11 er at tiltaksplan etter paragrafen her utarbeides bare dersom Finanstilsynet krever det. Finanstilsynets adgang til å treffe pålegg om tiltaksplan vil normalt ligge forut i tid for at foretakets selvstendige utarbeidelsesplikt etter lovutkastet § 21-11 inntreffer.

Et foretaks utvikling kan skape situasjoner hvor det er grunn til å frykte at myndighetsstyrte tidligtiltak eller krisetiltak vanskelig kan unngås. I så fall kan behovet for tiltaksplan være konkretisert på en slik måte at dette bør vurderes nærmere av Finanstilsynet. *Banklovkommisjonens* forslag er derfor at Finanstilsynet da kan beslutte at foretaket skal utarbeide tiltaksplan for foretaket som angir de tiltak som i den aktuelle situasjonen antas å være påkrevd for å sikre eller gjenopprette foretakets soliditet og tillit slik at foretaket kan videreføre virksomheten, jf. *første ledd* . På mange måter vil pålegget om utarbeidelse av tiltaksplan fremstå som en oppfølging av beredskapsplan om dette er utarbeidet av og for foretaket, men tiltaksplanen vil være knyttet til konkrete forhold som Finanstilsynet ønsker å sette søkelyset på.

Ved en gjennomføring av dette forslaget, vil forsikringsområdet få helt andre regler enn for bank og kredittforetak der det i lovutkastet § 20-7 i NOU 2016: 23, basert på krisehåndteringsdirektivets regler, er lagt til grunn det det skal skje en mer rutinemessig gjennomgang av alle foretak gjennom utarbeidelse av en krisetiltaksplan som aktiviserer krisehåndteringsmyndigheten uavhengig av konkretiserte behov.

Første ledd fastsetter hovedprinsippet om at det er opp til Finanstilsynet å beslutte at det skal utarbeides tiltaksplan for et forsikrings- eller pensjonsforetak, herunder pensjonskasse. En forutsetning for at Finanstilsynet skal kunne treffe et slikt pålegg er at tilsynet har grunn til å anta at foretakets soliditet eller tillit i markedet vil bli svekket. Det er derimot ingen forutsetning at det allerede er utarbeidet beredskapsplan for foretaket eller at foretaket har plikt til å ha beredskapsplan. Tiltaksplanen skal utarbeides av foretaket

etter reglene i lovutkastet § 21-11 og angi hvilke tiltak som kan settes i verk for å sikre eller gjenopprette foretakets soliditet og tillit. Formålet med å kreve at foretaket utarbeider tiltaksplan på dette tidspunktet, vil derfor være å legge til rette for videreføring av viktig forsikrings- og pensjonsvirksomhet i foretaket, jf. lovutkastet § 21-6 fjerde ledd, og begrensning av virkninger til skade for forsikringstakere, forsikrede og andre kundegrupper, det offentlige eller samfunnsøkonomien.

Når tiltaksplanen er utarbeidet og oversendt Finanstilsynet, skal tilsynet etter *annet ledd* foreta en egen vurdering av tiltaksplanen. I denne sammenheng kan tilsynet også i samråd med foretaket vurdere om det skal iverksettes tiltak som nevnt i lovutkastet § 21-12 første og annet ledd. Dersom det i tiltaksplanen fremkommer at det foreligger hindringer for at foretaket i tilfelle av soliditets- eller solvenssvikt kan håndteres ved tidligtiltak, se lovutkastet § 21-8 første ledd, jf. § 21-11 annet ledd annet punktum, vil dette være et forhold som bør følges opp av Finanstilsynet. Dersom foretaket selv kan treffe tiltak for å avhjelpe hindringene, vil dette kunne gjøre det mulig for Finanstilsynet å oppnå at en soliditets- eller solvenskrise avverges uten bruk av andre tidligtiltak eller krisetiltak.

Dersom tiltaksplanen er basert på rekonstruksjon av foretakets virksomhet eller på tilførsel av kapital fra det private marked, må Finanstilsynet vurdere hvor sannsynlig det er at slike tiltak kan gjennomføres i den foreliggende situasjon ved bruk av tidligtiltak som omfattes av lovutkastet avsnitt III, jf. særlig lovutkastet §§ 21-14 til 21-17, og at foretaket og dets styrende organer kan ventes aktivt å medvirke ved gjennomføringen av tiltaksplanene. Alternativet for Finanstilsynet vil være å sende melding til departementet etter reglene i lovutkastet § 21-18 med en redegjørelse for Finanstilsynets vurdering av foretakets situasjon, se nedenfor i bemerkningene til denne paragrafen.

Til § 21-9. Pålegg i konsernforhold

Paragrafen kommer bare til anvendelse dersom Finanstilsynet har bestemt at det skal utarbeides tiltaksplan i henhold til lovutkastet § 21-8. Finanstilsynet kan da beslutte at det skal utarbeides en tiltaksplan for den samlede virksomheten i et norsk forsikringskonsern. Det er opp til Finanstilsynet om det skal utarbeides en samlet tiltaksplan for hele konsernet, og om det også skal utarbeides en egen tiltaksplan for forsikrings- og pensjonsforetak i konsernet, jf. *første ledd*. Det er

naturlig at det er morselskapet som utarbeider tiltaksplan for konsernet.

På samme måte som etter lovutkastet § 21-8 annet ledd skal Finanstilsynet foreta en egen vurdering av tiltaksplanen for den samlede virksomheten i konsernet, jf. *annet ledd*. Det vises til bemerkningene ovenfor til lovutkastet § 21-8 annet ledd.

Til § 21-10. Avtaler om konsernintern støtte

Paragrafen bygger på lovutkastet § 20-11 i NOU 2016: 23 som igjen bygger på krisehåndteringsdirektivet artiklene 19 til 26. Paragrafen her er imidlertid vesentlig forenklet, og det er gjort klart at også finansforetaksloven §§ 18-3 og 18-4 kommer til anvendelse.

Konsernintern støtte kan dreie seg om støtte i form av ordinære lån i den grad forsikrings- og pensjonsforetak kan oppta og gi slike lån, jf. finansforetaksloven § 13-16. Det kan imidlertid også dreie seg om garantier eller eiendeler som stilles som sikkerhet i forbindelse med en transaksjon. Poenget med slik støtte vil være å avhjelpe vesentlig soliditetssvikt hos avtaleparten eller i konsernet. Konserninterne støtteordninger er ikke tidligtiltak, men et beredskapstiltak som legger til rette for finansiell støtte fra andre foretak i konsernet dersom et konsernforetak skulle få finansielle problemer. Selve inngåelsen av slike avtaler er derfor også betinget av at ingen av konsernforetakene er i en situasjon hvor tidligtiltak etter avsnitt III kan iverksettes. *Banklovkommisjonen* viser til at bestemmelsen om avtaler om konsernintern støtte ikke gjelder konsernbidrag etter aksjeselskapslovgivningen eller kapitalinnskudd i enkelttilfelle. Videre er ikke reglene i paragrafen her eller inngåelse av avtaler om konsernintern støtte til hinder for at et konsernforetak etablerer trekkfasiliteter for et annet foretak i konsernet. Dette er ad hoc-løsninger eller avtaler som inngås «case-by-case» og som faller utenfor rekkevidden til paragrafen, men avtale om trekkfasiliteter vil være undergitt ellers gjeldende regler om lån mellom konsernforetak, herunder finansforetaksloven §§ 18-3 og 18-4.

Siden avtaler om konsernintern støtte inngås i perioder hvor konsernforetakenes økonomiske og finansielle situasjon skal kunne anses som normal, er det presisert at bestemmelsene i finansforetaksloven §§ 18-3 og 18-4 gjelder for slike avtaler, jf. paragrafens annet ledd annet punktum. Finansforetaksloven §§ 18-3 og 18-4 er bestemmelser som først og fremst vil ha en betydning på forsikringsområdet, og er dermed relevante i

denne sammenheng. Disse paragrafene er bygget på tilsvarende bestemmelser i en del av aksjelovgivningen, jf. aksjeloven §§ 3-9 og 8-5. Finansforetaksloven § 18-3 gjelder transaksjoner mellom konsernforetak og fastsetter blant annet at transaksjoner og engasjementer mellom foretak i et finanskonsern (herunder forsikringskonsern) skal være i samsvar med vanlige forretningsmessige vilkår og prinsipper mellom uavhengige parter. Finansforetaksloven § 18-4 gjelder lån og garantier mv. mellom konsernforetak og fastsetter blant annet at et forsikringsforetak ikke kan yte lån til eller garanti for et annet foretak i samme konsern uten samtykke fra departementet. Unntak er gjort for lån eller garanti til heleid datterforetak med virksomhet som forsikringsforetaket selv kan drive. Dersom departementet samtykker eller det dreier seg om heleid datterforetak, må lån eller garanti for et foretak i samme konsern være forsvarlig ut fra finansforetakets kapital og risikoeksponering. Det forhold at loven §§ 18-3 og 18-4 er foreslått gjort gjeldende reduserer nok de praktiske muligheter for bruk av adgangen til avtaler om konsernintern støtte på forsikringsområdet. Generelt er det imidlertid vanskelig å vurdere om og eventuelt hvilken praktisk betydning konserninternstøtte-reglene kan få hos oss både i forhold til bank og forsikring, men det legges til grunn at kommende EU-regler om krisehåndtering av forsikring også vil inneholde slike regler.

Første ledd åpner for at et foretak som omfattes av lovutkastet § 21-1 første ledd og som inngår i et forsikringskonsern, kan inngå avtale om å yte finansiell støtte til annet konsernforetak dersom dette kommer i en situasjon hvor vilkårene for tidligtiltak etter lovutkastet § 21-14 vil være oppfylt. Det er et krav at Finanstilsynet gir tillatelse til å inngå slik avtale, jf. *første punktum*. Forutsetningene er videre at ingen av foretakene på avtaletidspunktet oppfyller vilkårene for tidligtiltak etter lovutkastet § 21-14, det vil si at det foreligger eller det er grunn til å vente at det i nær fremtid vil inntrø vesentlig brudd på krav til avsetninger, ansvarlig kapital eller betryggende virksomhet fastsatt i eller i medhold av finansforetaksloven eller forsikringsvirksomhetsloven, jf. *annet punktum*.

Av *annet ledd første punktum* følger det at avtalen skal inneholde vilkårene for støtte og beregningen av vederlaget for slik støtte. Derfor er det i tredje ledd lagt til grunn at slike regler kan fastsettes av departementet i forskrift. I tilsvarende bestemmelse i lovutkastet § 20-11 i NOU 2016: 23 er det inntatt nærmere vilkår til avtaler om konsernintern finansiell støtte. Det er også inntatt nærmere bestemmelser om godkjenning av avta-

len i de aktuelle konsernforetak og av Finanstilsynet, samt krav til godkjenning av styret i de enkelte foretak om å yte eller motta støtte i henhold til avtalen om det skulle oppstå en situasjon som utløser vilkårene for støtte. I forhold til forsikrings- og pensjonsforetak mener *Banklovkommissjon* at det er mest hensiktsmessig at slike nærmere regler om inngåelse, innhold og oppfyllelse av slike avtaler fastsettes av departementet i forskrift, jf. *tredje ledd*. Dette bidrar til mest mulig forenkling av bestemmelsene i loven, samtidig som de nærmere reglene vil være av tekniske art som best hører hjemme i forskrift når det ikke foreligger EU-rettslige forpliktelser som setter krav til utformingen av den nasjonale lovgivningen på dette punkt.

En tillatelse til å inngå avtale om konsernintern støtte kan bare gis om de nærmere fastsatte vilkår etter tredje ledd er oppfylt, jf. *annet ledd annet punktum*. Før det gis tillatelse skal det også påses at vilkårene i finansforetaksloven §§ 18-3 og 18-4 er oppfylt siden disse bestemmelsene er gitt tilsvarende anvendelse på avtaler om konsernintern finansiell støtte på forsikringsområdet, jf. *annet ledd tredje punktum*. I samsvar med vanlig tilsynspraksis vil det kunne fastsettes vilkår for tillatelse, eksempelvis ved at avtaleutkastet endres etter nærmere bestemte pålegg fra Finanstilsynet. Dersom avtaleutkastet ikke godkjennes, vil dette kunne medføre at beredskapsplanen til et forsikringsforetak og et forsikringskonsern må revideres, jf. lovutkastet § 21-7.

Av hensyn til gjennomsiktighet og den økonomiske betydning som slike avtaler kan ha, er det i *fjerde ledd* tatt inn et krav om at et konsernforetak skal offentliggjøre opplysninger om det er part i, eller eventuelt ikke er part i, avtale om konsernintern finansiell støtte. Nærmere regler om slik offentliggjøring er fastsatt i finansforetaksloven § 14-12, og krav til innholdet i offentliggjøringen kan fastsettes i medhold av forskriftshjemmel inntatt i § 14-12 annet ledd eller eventuelt i medhold av lovutkastet § 21-5.

7.4 Soliditetsvansker

Lovutkastet avsnitt III «*Soliditetsvansker*» inneholder tidligere norske banksikringsregler fra banksikringsloven kapittel 3, nå inntatt i finansforetaksloven kapittel 21 avsnitt I, og en modernisering og utbygging av disse, blant annet på bakgrunn av bestemmelsene om tidligtiltak ved soliditetsvansker i krisehåndteringsdirektivet og lovutkastet kapittel 20 avsnitt III. Avsnittet omhand-

ler både foretakenes og myndighetens tiltak i en tidlig fase med vanskeligheter. Både systematikk og strukturen i avsnittet er basert på tilsvarende regler i lovutkastet kapittel 20 avsnitt III «Likviditets- og soliditetsvansker mv.» i NOU 2016: 23. Det vises ellers til avsnittene 4.2, 4.3.1 og 4.4 foran der det blant annet fremgår at effektive tidlige tiltak på foretaks- og myndighetsnivå vil være særlig viktig for å unngå at soliditetssvikt i forsikrings- og pensjonsforetak skal få virkninger til skade for forsikringstakere og forsikrede eller samfunnsinteresser.

Beredskapstiltakene i avsnitt II og tidlige tiltakene i avsnitt III i lovutkastet sett i sammenheng, vil utgjøre et nettverk av tiltak som enten foretaket eller Finanstilsynet kan iverksette avhengig av hvilke utfordringer ulike former for og grader av soliditetssvikt kan medføre i et forsikrings- eller pensjonsforetak. I lovutkastet er det lagt opp til at det i første omgang vil være opp til det enkelte foretak, i samarbeid med Finanstilsynet, å avklare hvilke tiltak som den oppståtte situasjonen gjør påkrevd for å gjenopprette soliditeten og videreføre forsvarlig virksomhet i foretaket. I det regelverk som foreslås er det ikke fastsatt noen bestemt rekkefølge for iverksettelse av de ulike tiltak. For å klargjøre rollefordelingen når det gjelder tiltak på foretaks- og myndighetsnivå og å gradere vilkårene for de ulike typer av myndighetsinngrep overfor foretaket, skilles det imidlertid i regelverket mellom fire ulike grader av soliditetssvikt (se også avsnitt 4.4.2.1 foran):

- 1) Tidlige tiltak som omhandlet i lovutkastet §§ 21-11 til 21-13 er knyttet til stadiet der foretakets økonomi og soliditet er vesentlig svekket.
- 2) Tidlige tiltak i samsvar med lovutkastet §§ 21-14 til 21-17 kommer til anvendelse dersom det foreligger vesentlig brudd på soliditetskrav eller betryggende virksomhet.
- 3) Dersom det må antas at foretaket i nær fremtid kan bli nødt til å innstille virksomheten og at dette vanskelig kan avverges ved andre tiltak, vil Finanstilsynet ha plikt etter lovutkastet § 21-18 til å sende melding om dette til departementet hvor de ulike handlingsalternativer skal vurderes.
- 4) Dersom det må antas at foretaket er eller må ventes i nær fremtid å bli nødt til å innstille virksomheten og at dette vanskelig kan forhindres ved andre tiltak, kan myndigheten beslutte at ansvarlig kapitalinstrumenter skal nedskrives og konverteres til egenkapital etter lovutkastet §§ 21-19 og 21-20 hvis myndigheten må anta at dette kan bøte på forholdene.

Tiltakene etter lovutkastet §§ 21-11 til 21-13 er basert på at det er foretaket som i utgangspunktet skal vurdere å iverksette tiltakene, etter samråd med Finanstilsynet, se avsnitt 4.4.2.2 foran. Finanstilsynet vil kunne gi pålegg først om foretaket ikke gjennomfører tilstrekkelige og egnede tiltak. Også de mer inngripende tiltakene etter lovutkastet §§ 21-14 til 21-17 er i utgangspunktet basert på en aktiv medvirkning fra foretakets og dets generalforsamlings side ved håndteringen av foretakets situasjon. Disse tiltakene skjer imidlertid etter pålegg fra Finanstilsynet med bakgrunn i at tiltakene iverksettes på et tidspunkt da det foreligger alvorlige soliditetsproblemer. *Banklovkommisjonen* er av den oppfatning at det er en fordel om alvorlige soliditetsproblemer i første omgang kan adresseres på foretaksnivå og at myndighetene først kommer inn om foretaket ikke lykkes å løse sine økonomiske problemer eller om situasjonen er blitt så alvorlig at det kreves større endringer for å kunne sikre videre virksomhet i foretaket enn det som kan forventes gjennomført basert på frivillighet, jf. lovutkastet § 21-18 og §§ 21-19 og 21-20 som blant annet omhandler myndighetens adgang til å beslutte nedskrivning og konvertering til egenkapital av foretakets ansvarlige kapital for å legge til rette for videre virksomhet.

For å kunne treffe riktige beslutninger i forhold til soliditetssvikt i et foretak og for å avklare hvor alvorlig situasjonen i et foretak faktisk er, vil en riktig oversikt og verdivurdering av foretakets eiendeler og forpliktelser stå helt sentralt. Reglene om utarbeidelse av statusoppgjør er derfor videreført, jf. lovutkastet § 21-13 første ledd. Når situasjonen er blitt mer kritisk er det dessuten i lovutkastet § 21-21 tatt inn regler om myndighetens plikt til å sørge for særskilt og uavhengig verdsetting av eiendeler og forpliktelser som vilkår for myndighetsvedtak om nedskrivning og konvertering til egenkapital av ansvarlig kapital og i tilfelle vedtak om offentlig administrasjon og myndighetsstyrt krisehåndtering etter reglene i avsnittene V og VI. I begge tilfeller vil det være snakk om en én bloc-vurdering av foretakets eiendeler og forpliktelser og ikke en verdivurdering ned på enkeltnivå av den enkelte eiendel og forpliktelse. Verdivurderingen etter lovutkastet § 21-21 utgjør også grunnlaget for beslutninger om anvendelsen av ulike krisetiltak, og vil klarlegge omfanget av de tap som må belastes eiere, kreditorer og i tilfelle forsikringstakere ved nedskrivning av fordringer for å legge til rette for videre drift i foretaket eller for å få overdratt virksomhet til andre foretak.

Særlige bestemmelser om nåverdivurdering av de enkelte forsikringskrav og pensjonsrettigheter som det vil kunne være behov for under en offentlig administrasjon, er inntatt i lovutkastet §§ 21-27 annet ledd og 21-29.

Til § 21-11. Tiltaksplan

Paragrafen bygger på finansforetaksloven §§ 21-1 til 21-3, jf. § 21-4, men bestemmelsene er til dels modernisert og bygget ut blant annet slik at foretakets meldeplikt er erstattet av en plikt for foretaket til å utarbeide en tiltaksplan, se avsnitt 4.4.2.2 foran. Den behandler videre de samme forhold som er berørt i lovutkastet § 20-12 i NOU 2016: 23. Plikten til å utarbeide tiltaksplan påligger foretaket dersom nærmere bestemte vilkår er oppfylt og er uavhengig av foretakets plikt til å ha beredskapsplan etter lovutkastet § 21-7. Tiltaksplan skal utarbeides dersom foretaket må anta at foretakets stilling er eller vil bli vesentlig svekket som følge av vesentlige endringer i dets økonomiske stilling eller risikokonstruksjon, eller at dets evne til å oppfylle forsikringsforpliktelser eller Finanstilsynets stresstester og opptrappingsplaner. Tiltaksplanen skal forelegges Finanstilsynet og skal drøftes i samråd etter nærmere regler i lovutkastet §§ 21-12 og 21-13.

Etter *første ledd første punktum* inntreer plikten for foretaket til å utarbeide tiltaksplan på selvstendig grunnlag på det tidspunkt det må antas at foretakets økonomi og soliditet vil bli *vesentlig* svekket. Dette til forskjell fra adgangen for Finanstilsynet til å gi foretaket pålegg om utarbeidelse av tiltaksplan etter lovutkastet § 21-8 som inntreer når det er grunn til å anta at foretakets soliditet eller tillit i markedet er blitt *svekket*. Formuleringen «må antas» innebærer at det må foreligge mer enn enkelte tegn på at foretaket har fått økonomiske og soliditetsmessige problemer. Plikten til å utarbeide tiltaksplan utløses først når tegnene enten hver for seg eller samlet er forholdsvis tydelige, selv om det ikke er noe krav om at de skal være entydige. Videre er det et krav om at foretakets økonomi og soliditet skal være vesentlig svekket. Enhver svekkelse eller brudd på lovmessige krav til for eksempel avsetninger eller kapitalkrav vil således ikke medføre plikt til å utarbeide tiltaksplan på selvstendig grunnlag dersom det er sannsynlig at foretaket over noe tid vil gjenopprette sin økonomiske og finansielle stilling. Svekkelsen skal være av mer alvorlig art eller eventuelt gi en tillitssvikt som i seg selv kan gi vesentlig svekket soliditet. I forhold til lovfastsatte soliditetskrav i ellers gjeldende regler trekkes det til dels skille

mellom forsikrings- og pensjonsforetak, se blant annet finansforetaksloven kapittel 14, jf. § 14-16. Det følger imidlertid av forsikringsvirksomhetsloven § 2-3 annet ledd at pensjonsforetak generelt omfattes av de alminnelige krav til virksomheten i finansforetaksloven kapittel 13, og av forsikringsvirksomhetsloven § 2-6 første ledd at lov og forsikringsverket for livsforsikring generelt også gjelder for pensjonskasser som driver livsforsikring. Plikten til å utarbeide tiltaksplan i første ledd er uavhengig av de mer detaljerte regler om ulike soliditetskrav som kan variere for de ulike foretak.

Plikten til å utarbeide tiltaksplan påligger «foretaket». Både styret og daglig ledelse vil derfor kunne ha en selvstendig og uavhengig plikt til å iverksette og gjennomføre dette arbeidet. Tiltaksplanen skal klarlegge hvilke tiltak som trengs for å gjenopprette eller sikre betryggende soliditet i foretaket. En slik vurdering vil avhenge av hvilke konkrete økonomiske eller finansielle problemer som har oppstått eller må antas å ville oppstå. Dette til forskjell fra beredskapsplan etter lovutkastet § 21-7 som i utgangspunktet vil være basert på mulige problemer som kan tenkes å oppstå. Tiltaksplanen skal klarlegge tiltak som er nødvendige for at foretakets soliditet kan gjenopprettes ut fra en konkret oppstått situasjon. Foretakets soliditet er her brukt i vid forstand og innebærer at foretaket skal sikres et betryggende grunnlag for å drive virksomheten videre. Dette omfatter også eventuell gjenoppbygging av svekket tillit.

I første ledd annet punktum er det tatt høyde for at foretaket ikke selv overholder plikten til å utarbeide tiltaksplan i samsvar med første punktum. Finanstilsynet kan da pålegge foretaket å utarbeide tiltaksplan, jf. også lovutkastet §§ 21-8 og 21-9.

Annet ledd fastsetter krav til det nærmere innholdet i en tiltaksplan. Denne gjelder uavhengig av om tiltaksplanen utarbeides på selvstendig initiativ av foretaket i samsvar med første ledd eller etter pålegg fra Finanstilsynet etter lovutkastet §§ 21-8 og 21-9. Planen skal omhandle hvilke tiltak som kan iverksettes for å styrke foretakets kapital eller redusere risiko- og gjeldsgrad i foretaket, jf. *første punktum*. Det skal videre angis hvordan viktige deler av forsikrings- eller pensjonsvirksomheten, jf. lovutkastet § 21-6 fjerde ledd, kan utskilles fra foretakets øvrige virksomhet. I dette ligger et grunnlag for krisehåndtering av foretaket. Det skal derfor etter *annet punktum* opplyses om det må antas å foreligge hindringer for gjennomføring av tiltak i henhold til reglene om tidligtiltak, jf. lovutkastet avsnitt III. Også i denne sammenheng

kan departementet i samsvar med lovutkastet § 21-7 fjerde ledd fastsette forenklede krav til den planen som skal utformes, jf. *tredje punktum*.

Tiltaksplanen skal forelegges Finanstilsynet og danne grunnlag for videre drøftelser i samråd mellom foretaket og Finanstilsynet etter lovutkastet § 21-12, jf. *tredje ledd*. Tiltaksplanen skal også sendes Norges Bank. En slik underretting vil være til informasjon og danne grunnlag for vurdering av mulige forberedelser. Siden gjeldende lovgivning om Garantiordningen for skadeforsikring i finansforetaksloven kapittel 20 avsnitt I og som er videreført i lovutkastet kapittel 21 avsnitt X, er forstått og tolket slik at garantiordningen ikke kan yte støtte ved gjennomføring av tidligtiltak i et skadeforsikringsforetak, vil det ikke være behov for å underrette garantiordningen på dette tidspunktet, se avsnitt 4.3.4 foran.

Fjerde ledd er knyttet opp mot eventuelle brudd på lovfastsatte krav. I slike tilfeller vil Finanstilsynet ha en påleggshjemmel etter lovutkastet § 21-14. Det kan treffes pålegg overfor foretaket dersom det fra foretakets side foreligger vesentlig brudd på krav til ansvarlig kapital eller betryggende virksomhet fastsatt i eller i medhold av lovutkastet her. Det samme gjelder dersom det i nær fremtid må ventes å inntre vesentlig brudd på slike krav. Reglene i lovutkastet § 21-11 om tiltaksplan er ikke til hinder for at Finanstilsynet i slike tilfeller treffer pålegg etter lovutkastet § 21-14 uavhengig av hvor langt man er kommet i prosessen med å utarbeide tiltaksplan. Når det gjelder forholdet til Finanstilsynets påleggshjemmel etter finansforetaksloven § 14-13 annet ledd ved brudd på lovkrav i finansforetaksloven kapitlene 13 og 14, vises det til avsnitt 4.3.1 foran.

Dersom det aktuelle foretaket driver virksomhet innenfor EØS, må Finanstilsynet på dette stadiet også ivareta kravene til samarbeid med utenlandske tilsynsmyndighet i lovutkastet § 21-4 annet ledd.

Til § 21-12. Samråd

Paragrafen bygger på finansforetaksloven § 21-2 og svarer i det vesentlige til lovutkastet § 20-13 i NOU 2016: 23, men er tilpasset aktuelle og nødvendige tiltak i forsikrings- og pensjonssektoren. Paragrafen klargjør forholdet mellom foretaket og Finanstilsynet ved utarbeidelse og oppfølgingen av tiltaksplanen etter lovutkastet § 21-11. Det vises til avsnitt 4.4.2.2 foran. For å sikre at de nødvendige tiltakene for å gjenopprette økonomi og tillit treffes raskt nok og er tilstrekkelige, er det lagt vekt på at de planlagte tiltakene skal utarbeides av

foretaket i samråd med Finanstilsynet. I dette ligger både en sikring av at tiltakene som iverksettes er best mulig egnet for å gjenopprette en normal-situasjon, og en kontroll av at tiltakene gjennomføres i samsvar med tiltaksplanen. I tillegg vil tiltak iverksatt av foretaket selv være mindre inngripende og dermed kan dette bidra til mindre uro hos kunder og kreditorer i foretaket. Bare dersom disse tiltakene ikke er tilstrekkelige for å gjenopprette situasjonen eller foretaket mangler evne eller vilje til å iverksette nødvendige tiltak, vil det være aktuelt for Finanstilsynet å gripe inn med pålegg etter tredje ledd.

Utgangspunktet for drøftelsene mellom foretaket og Finanstilsynet etter *første ledd* vil være foretakets tiltaksplan etter lovutkastet § 21-11. I første ledd er det angitt ulike tema og tiltak som bør vurderes under samrådet når det gjelder foretakets virksomhet, kapitalforhold og organisatoriske forhold med utgangspunkt i den situasjon som faktisk er oppstått. Formålet med samrådet er at foretaket og Finanstilsynet i fellesskap skal avklare hvilke tiltak som ut fra forholdene bør iverksettes av foretaket, og hvordan tiltakene bør tilpasses situasjonen. Listen av mulige tiltak i første ledd er ikke ment å være uttømmende, og samrådet kan klarlegge behov for andre tiltak.

Banklovkommisjonen mener at de tema som første ledd omhandler er særlige sentrale forhold i en tiltaksplan for at denne skal fungere praktisk og effektivt. I *bokstav a)* nevnes endring i styret eller ledelsen i foretaket eller i dets styrings- og kontrollordninger. Dette vil omfatte alle styrende organer etter finansforetaksloven kapittel 8. Endringene vil måtte skje i samsvar med vanlige selskapsrettslige regler. *Bokstav b)* omfatter endringer i virksomhet, strategi eller risikoeksponering, herunder endringer i de forsikringsklasser som virksomheten skal omfatte. Det er ikke noe helt klart skille mellom slike forhold og etablering av skiller mellom ulike risiko- og virksomhetsområder eller avvikling eller avhending av deler av virksomheten som omfattes av *bokstav c)*. Plan for opptrapping av forsikringstekniske og andre avsetninger og dekningen av avsetningene, jf. *bokstav d)*, vil være viktige i både skade- og livsforsikring, jf. finansforetaksloven § 14-7 og reglene i forsikringsvirksomhetsloven § 3-15 om styrking av premiereserve i livsforsikring. *Bokstavene e) og f)* gjelder styrking av foretakets kapital og nevner tilførsel av ny ansvarlig kapital eller likviditet til foretaket, og i tilknytning til dette, også forhold som kapitalnedsettelse og konvertering av ansvarlig lånekapital til egenkapital. Slike tiltak må oftest gjennomføres av foretaket ved general-

forsamlingsvedtak, og i praksis etter forhandlinger med nye investorer og eksisterende kreditorer, jf. lovutkastet §§ 21-15 og 21-16. I *bokstav g*) er fokuset på den tidsmessige gjennomføringen av tiltakene som anses som nødvendig. En raskere gjennomføring vil i seg selv kunne bidra til mer effektiv gjenoppbygging til en normalsituasjon.

For at Finanstilsynet skal få best mulig grunnlag for arbeidet med tiltaksplanen, er det i *annet ledd* lagt til grunn at tilsynet kan kreve at foretak og morselskap i forsikringskonsern skaffer til veie opplysninger som trengs i den forbindelse.

Tredje ledd viser at det prinsipielt må skilles mellom samrådets virkeområde og Finanstilsynets adgang til å gi foretaket pålegg mv. i samsvar med sin egen oppfatning av hvilke tiltak eller fravær av tiltak fra foretakets side som foretakets situasjon gir grunnlag for. Behovet for inngrep fra Finanstilsynets side kan skyldes at samrådets tiltaksplan ikke anses som tilstrekkelig i den aktuelle situasjonen, eller foretaket viser mangel på evne eller vilje til å følge opp tiltakene på tilstrekkelig god måte. Dette er bakgrunn for at det i tredje ledd fastslås at Finanstilsynet kan treffe ulike pålegg for å sikre betryggende virksomhet og soliditet i foretaket. På samme måte som «foretakets soliditet» i lovutkastet § 21-11 første ledd første punktum, må «betryggende virksomhet og soliditet» forstås i vid forstand i denne sammenheng. Påleggene bygger på det som fremgår av finansforetaksloven § 21-2 annet ledd, men reglene er til dels utbygget og modernisert. Slik «pålegg» brukes her, omfatter det både formelle vedtak og andre beslutninger av Finanstilsynet med hjemmel i lovgivningen, og som det vil være foretakets oppgave å iverksette.

Etter *bokstav a)* kan Finanstilsynet fastsette vilkår, rammer og retningslinjer for videre virksomhet i foretaket. Dette kan blant annet omfatte endring av risikoeksponering, avhending av virksomhet og eiendeler, og utskilling av forsikrings- og pensjonsvirksomhet. Listen inntatt i *bokstav a)* må ikke oppfattes som uttømmende. Det kan være tett sammenheng mellom dette og pålegg om å endre sammensetning av styre og ledelse etter *bokstav b)*. Slike endringer må gjøres i samsvar med de relevante selskapsrettslige bestemmelser. Finanstilsynet kan videre pålegge foretaket å utarbeide statusoppgjør etter reglene i lovutkastet § 21-13 første ledd, jf. *bokstav c)*. Statusoppgjør vil danne grunnlaget for videre vurdering av behovet for ytterligere tidlige tiltak til styrking av foretakets økonomi, eller om foretaket må underlegges krisehåndtering. Det vises til merknadene til denne paragrafen nedenfor. Etter *bokstav d)* kan foreta-

ket pålegges å engasjere uavhengige sakkyndige til å gjennomgå og vurdere foretakets situasjon etter reglene i lovutkastet § 21-13 annet ledd. I forsikrings- og pensjonsforetak vil dette blant annet kunne være revisorer og/eller aktuarer som kan gjennomgå nærmere foretakets forsikringsmessige risikoer. Både statusoppgjør og en redegjørelse fra sakkyndige etter reglene i lovutkastet § 21-13 vil være viktig underlagsmateriale for en senere behandling av foretakets stilling i generalforsamlingen, jf. lovutkastet § 21-16.

For ordens skyld er det i *bokstav e)* uttrykkelig sagt at Finanstilsynet også i denne sammenheng kan utøve den myndighet det er tillagt gjennom finanstilsynsloven, forsikringsvirksomhetsloven og finansforetaksloven. Tredje ledd gjør således ingen begrensninger i Finanstilsynet generelle myndighet. Dette omfatter blant annet den myndighet som Finanstilsynet er tillagt i finansforetaksloven §§ 14-13 annet og tredje ledd og 14-14 ved brudd på solvenskapitalkravet og minstekapitalkravet.

Til § 21-13. Statusoppgjør mv.

Paragrafen bygger på gjeldende bestemmelse i finansforetaksloven § 21-3 om revidert statusoppgjør. Hovedlinjene i paragrafen svarer for øvrig til lovutkastet § 20-14 i NOU 2016: 23. Det vises til avsnitt 4.4.2.3 foran.

Statusoppgjør er et nøkkelement for videre håndtering av alvorlig økonomisk svikt. Resultatet gir føringer for behovet for, og utformingen av, tiltak fra foretakets side, samt tilsynshjemler og beføyelser for Finanstilsynet. Dersom en betydelig del av egenkapitalen (eller mer enn 25 prosent av foretakets eierkapital) er tapt følger det i dag av finansforetaksloven § 21-4 at styret har plikt til å innkalle til generalforsamling som må ta stilling til om driften skal fortsette eller overdras/avvikles. Styret skal videre fremlegge forslag om nedskrivning av aksjekapital eller eierandelskapital pluss grunnfond, dersom det reviderte statusoppgjøret viser at bare 25 prosent eller mindre av aksjekapitalen er i behold, jf. finansforetaksloven § 21-5 første ledd. Departementet kan også fastsette at aksjekapitalen skal forhøyes ved nytegning av aksjer dersom, og i den grad, dette er nødvendig for å sikre videre forsvarlig drift, jf. finansforetaksloven § 21-5 annet ledd. Dersom en vesentlig del av ansvarlig lånekapital er tapt skal styret fremlegge forslag om nedskrivning av den ansvarlige lånekapital, jf. finansforetaksloven § 21-6. Det vises ellers til tidligere forarbeider til finansforetaksloven § 21-3 som vil være relevant for de deler

av bestemmelsen her som viderefører gjeldende § 21-3, se Ot.prp. nr. 63 (1995–1996) side 52, samt Prop. 125 L (2013–2014) side 215, jf. også NOU 2011: 8 Bind B avsnitt 13.4.1.

Statusoppgjør er koblet til oppfølging av tiltaksplanen etter lovutkastet § 21-11 og vil dermed bli aktuelt når det må antas at foretakets økonomi og soliditet vil bli vesentlig svekket, og at tiltak fra foretakets side ikke vil være tilstrekkelig til å gjenopprette soliditeten, jf. lovutkastet § 21-12. Ved statusoppgjør er det dermed fokus på foretakets reelle økonomiske stilling og balanse det sentrale (herunder dekningen av forsikringstekniske avsetninger). Det vil først og fremst være forholdet mellom nåverdiene av eiendeler og forpliktelses beregnet ut fra en realistisk tidshorisont, som skal kvantifiseres i statusoppgjøret.

Første ledd må sees i sammenheng med pålegg som Finanstilsynet kan treffe i medhold av lovutkastet § 21-12 tredje ledd dersom foretakets tiltak ikke kan anses tilstrekkelige til å legge til rette for betryggende virksomhet og soliditet. Det er der i bokstav c) nevnt pålegg om at foretaket skal utarbeide statusoppgjør. Statusoppgjør vil kunne være et viktig verktøy for nærmere å kartlegge foretakets økonomiske vanskeligheter og som i sin tur kan danne grunnlag for videre tidligtiltak i medhold av lovutkastet §§ 21-14, 21-15 og 21-16, blant annet om henholdsvis behovet for nedskrivning eller konvertering til egenkapital av ansvarlig kapital og innkalling av generalforsamlingen for å få eierens vurdering av foretakets stilling og fremtid.

Dersom Finanstilsynet krever at foretaket utarbeider et statusoppgjør i medhold av lovutkastet § 21-12 tredje ledd bokstav c) skal styret etter *første punktum* sørge for at det blir gjort straks. I utgangspunktet vil det være naturlig at statusoppgjør utarbeides av foretakets revisor. I slike tilfeller kan det oppstå behov for å gi dispensasjon fra reglene om uavhengighet i revisorloven av 15. januar 1999 nr. 2. Etter *annet punktum* kan Finanstilsynet kreve at foretakets egen revisor bistås av andre revisorer eller sakkyndige personer ved utarbeidelsen av statusoppgjøret. For forsikrings- og pensjonsforetak vil det i en slik sammenheng være særlig aktuelt å bruke enten foretakets aktuar eller annen aktuar i tillegg til revisor. Aktuaren vil særlig kunne bidra i vurdering av de foreliggende forsikringsforpliktelsene ved utarbeidelsen av statusoppgjøret. Det er foretaket som utarbeider statusoppgjøret og det er dermed også foretaket som skal dekke godtgjørelse til revisor og sakkyndige i denne sammenheng, jf. *tredje punktum*. Siden dette skjer før åpning av en eventuell offentlig administrasjon vil ikke disse kostna-

dene få status som massekrav i et eventuelt senere administrasjonsbo.

Annet ledd omhandler ikke vurdering av foretakets faktiske økonomiske stilling, men skal dekke behovet for en sakkyndigvurdering av hvilke tiltak som vil være påkrevd for å legge til rette for videre virksomhet i foretaket og for å sikre at virksomheten vil bli drevet på betryggende måte. Annet ledd må således sees som en forlengelse av reglene om tiltaksplan i lovutkastet § 21-12 i den forstand at man får eksterne personer til å foreta en vurdering av hva som trengs for å sikre fortsatt og betryggende virksomhet i foretak ut i fra foretakets situasjon. I den grad Finanstilsynet mener at foretakets tiltaksplan ikke er tilfredsstillende eller effektiv ut fra de foreliggende omstendigheter, kan Finanstilsynet etter *første punktum* kreve at foretaket oppnevner en eller flere sakkyndige personer for å utarbeide en slik vurdering, jf. også lovutkastet § 21-12 tredje ledd bokstav d). Et slikt krav må være resultat av en oppfatning i Finanstilsynet om at etaten og/eller foretaket har behov for et bredere vurderingsgrunnlag av hvilke tiltak som trengs for å sikre betryggende virksomhet i foretaket. De sakkyndige vil måtte ha relevant kompetanse og erfaring i forhold til virksomheten i det aktuelle foretak, og deres arbeid skal skje innenfor de rammer og instruksjoner som eventuelt fastsettes av Finanstilsynet. Siden det er foretaket som skal oppnevne sakkyndige, skal godtgjørelsen for arbeidet også dekkes av foretaket. Etter *annet punktum* er det imidlertid Finanstilsynet som fastsetter selve størrelsen av vederlaget.

Til § 21-14. Vesentlig brudd på lovfastsatte krav mv.

1) *Paragrafen* er bygd opp etter mønster av lovutkastet § 20-15 i NOU 2016: 23, men utformingen preges av en del forskjeller mellom bank- og forsikringsvirksomhet. For det første medfører bankenes funksjoner knyttet til betalingsstrømmer at det er et helt annet tidspress for hurtig å sikre banken videre grunnlag for betryggende virksomhet. Dersom en rask redning ikke lykkes vil en bankkrise måtte håndteres ved en offentlig administrasjon. Virkningene av soliditetssvikt i forsikrings- og pensjonsforetak vil imidlertid normalt ikke vise seg umiddelbart, og tidspresset blir tilsvarende mindre markert. For det andre vil det ta tid å få nødvendig oversikt over foretakets forsikrings- og pensjonsforpliktelser, og deretter å finne frem til hvilke tiltak som i størst mulig grad kan begrense virkningene til skade for forsikringstakere og forsikrede. Tidligtiltakenes rolle

blir dermed viktigere, særlig fordi det kan og bør vurderes hvilke tiltak som er egnet til å motvirke at en soliditetskrise utvikler seg til en solvenskrise som må håndteres ved offentlig administrasjon, jf. foran i avsnittene 4.1 og 4.2.

Paragrafen er utformet med sikte på tilfeller av alvorlig soliditetssvikt som markerer seg ved vesentlig brudd på de lovfastsatte krav til forsikringsmessige avsetninger, ansvarlig kapital eller betryggende virksomhet, samt tilfeller hvor det inntreer en forverring av foretakets økonomiske stilling som gir grunn til å vente at det i nær fremtid vil inntre vesentlig brudd på slike krav. I slike tilfeller vil foretakets muligheter til å håndtere soliditetssvikt og gjenopprette soliditeten i foretaket ved tiltak i hovedsak på foretaksnivå, normalt være uttømt. Rollefordelingen mellom Finanstilsynet og foretak ved håndteringen av situasjoner med markerte brudd på sentrale lovkrav må derfor bli en annen, og paragrafen forsterker derfor Finanstilsynets mulighet til å styre utviklingen i foretaket ved til dels inngripende pålegg. I så måte videreføres i hovedsak de inngrepshjemler som nå er inntatt i finansforetaksloven §§ 21-2 og 21-4 til 21-6.

2) Av første ledd fremgår det at det sentrale vilkår for pålegg som nevnt er at det foreligger vesentlige brudd på lovfastsatte krav til avsetninger, ansvarlig kapital eller betryggende virksomhet som følger av finansforetaksloven eller forsikringsvirksomhetsloven eller i bestemmelser gitt i medhold av disse. Gjennomføringen av Solvens II-regelverket i finansforetaksloven kapittel 14 avsnitt II medfører at det etableres en sammenheng mellom at beregningen av kravene til forsikringstekniske avsetninger og krav til solvenskapitalen i forsikringsforetak, se Prop. 125 L (2013–2014) avsnitt 11.1.4 og avsnitt 3.1.2 foran. Brudd på kravet til avsetninger vil derfor også innebære brudd på kravet til solvenskapital. Dette gjelder imidlertid ikke for pensjonskasser fordi kravet til ansvarlig kapital for pensjonskasser skal beregnes etter reglene i finansforetaksloven § 14-16 og forskrift 9. desember 2016 nr. 1503 om pensjonsforetak kapittel 2 og ikke etter reglene i finansforetaksloven kapittel 14 avsnitt II. For pensjonskasser vil kravet til premiereserve i forsikringsvirksomhetsloven § 3-9 være bestemmende for avsetningskravet, og *Banklovkommissjonen* legger til grunn at også for pensjonskasser vil manglende premiereserve kunne utløse tiltak som nevnt i paragrafen her. Uavhengig av disse forhold vil det både for forsikrings- og pensjonsforetak kunne foreligge brudd på kravet til ansvarlig kapital selv om kravene til avsetninger er oppfylt.

Om et brudd på lovfastsatte krav som nevnt i første ledd vil utgjøre et «vesentlig» brudd må vurderes av Finanstilsynet på bakgrunn av foretakets økonomiske stilling og graden av og årsakene til foretakets markert svekkede soliditet. Sentralt vil være hvilken risiko for tap som soliditetssvikten representerer for forsikringstakerne og de forsikrede, for eksempel vurdert ut fra foretakets samlede risikoeksponering. Hovedformålet med lovkrav til avsetninger og ansvarlig kapital er å sikre betryggende virksomhet i foretaket. Det samme gjelder hovedelementene i kravene til forsvarlig og betryggende virksomhet i finansforetaksloven kapittel 13 avsnitt II hvor de viktigste deler av Solvens II-direktivet (2009/138/EF, jf. endringsdirektivet 2014/51/EU), er gjennomført. Vesentlige brudd på sentrale krav til forsvarlig virksomhet vil kunne inngå i vurderingen av om brudd på lovkrav til avsetninger og ansvarlig kapital utgjør et «vesentlig» brudd, men vil også i seg selv kunne utgjøre et eget grunnlag for pålegg etter første ledd uavhengig av om kravene til avsetninger og ansvarlig kapital i seg selv er oppfylt.

Finanstilsynet vil også kunne gjøre bruk av påleggshjemplene i første ledd i tilfelle hvor det er inntrådt en markert forverring av foretakets økonomiske stilling som gir grunn til å vente at det i nær fremtid vil inntre vesentlig brudd på lovkrav. Dette kan skyldes en uventet begivenhet eller være resultatet av en negativ utvikling over tid som foretaket ikke har klart å snu. Det vesentlige her er graden av sannsynlighet for at det i nær fremtid vil inntre vesentlig brudd på sentrale lovkrav, og hvilken utsikt det er for at foretaket i tide vil kunne forhindre dette. Dersom det må antas at forverringen er midlertidig eller ikke vil føre til vesentlig brudd på lovkrav, vil ikke kriteriene i loven være oppfylt. Også dette er forhold som må vurderes konkret av Finanstilsynet.

3) Ved gjennomføringen av finansforetaksloven kapittel 14 ble kravene til forsikringstekniske avsetninger gjort til en del av solvenskapitalkravene for forsikringsforetak. Brudd på kravene til forsikringstekniske avsetninger vil dermed også innebære brudd på kravene til ansvarlig kapital i finansforetaksloven kapittel 14 avsnitt II. Kapitalkrav for pensjonsforetak følger av finansforetaksloven § 14-16 og forskrift 9. desember 2016 nr. 1503 om pensjonsforetak, og for pensjonsforetak er det fortsatt et skille mellom beregning av forsikringstekniske avsetninger og beregning av kapitalkrav. Kravene til forsikringstekniske avsetninger for pensjonsforetak omfattes imidlertid av ordlyden «betryggende virksomhet» i bestemmelsen. Dersom det foreligger vesentlig brudd på kravene

i finansforetaksloven kapitlene 13 eller 14, vil Finanstilsynet kunne ha plikt og mulighet til å iverksette tiltak etter finansforetaksloven §§ 14-13 og 14-14. Paragrafen her begrenser ikke rekkevidden av disse bestemmelsene, se ovenfor i avsnitt 4.3.1. Pålegg med hjemmel i finansforetaksloven §§ 14-13 og 14-14 gir i virkeligheten eksempler på ulike tiltak og retningslinjer som Finanstilsynet kan fastsette i henhold til *første ledd bokstav a)*, noe som også fremgår av bestemmelsens ordlyd, se avsnitt 4.3.1 foran. I tillegg kan Finanstilsynet kreve at tiltak i henhold til beredskapsplan iverksettes. For øvrig er «verktøykassen» i *første ledd* generelt mer omfattende, og inneholder blant annet også supplerende tiltak for å legge til rette for den styrking av kapitalgrunnlaget i foretaket som det vil være påkrevd for å få gjenopprettet og sikret soliditet og betryggende virksomhet i foretaket.

Etter *første ledd bokstav b)* kan Finanstilsynet kreve at styret skal undersøke om foretakets problemer kan løses ved forhandlinger med eiere, kreditorer og andre private parter om tilførsel av kapital, overdragelse av porteføljer og andre private løsninger. «Forhandlinger» er brukt i denne sammenheng fordi på dette trinn i prosessen kan verken eiere, forsikringskunder eller andre kreditorer tvinges til å bidra til en løsning av foretakets soliditetsproblemer. Dette er likevel en fremgangsmåte som er vanlig i næringslivet for å få etablert et akseptabelt grunnlag for kapitaltilførsel, restrukturering av virksomhet og eierforhold, og endringer i styrende organer som vil legge til rette for fortsatt virksomhet. For pensjonskasser vil ny kapital kunne tilføres fra arbeidsgiver, foretak, foreninger eller annen institusjon med pensjonsordning i pensjonskassen, jf. forsikringsvirksomhetsloven § 2-4. For forsikringsforetak vil også tiltak som omfattes av *første ledd bokstavene c) og d)* være aktuelle i denne sammenheng.

For å legge til rette for kapitaltilførsel fra private parter, er Finanstilsynet gitt adgang til å gi foretaket pålegg om at foretakets ansvarlige kapital skal nedskrives som tapt eller søkes konvertert til egenkapital etter reglene i lovutkastet § 21-15, jf. *bokstav c)*. Finanstilsynet kan videre kreve at styret innkaller generalforsamlingen med kortere frist enn fastsatt i foretakets vedtekter for å få avgjort saker som Finanstilsynet krever å få behandlet, jf. *bokstav d) første punktum* og lovutkastet § 21-16. Generalforsamlingens medvirkning er nødvendig både ved forhøyelse og nedsettelse av eierkapitalen i foretaket, og ved

opptak av ny ansvarlig lånekapital (finansforetaksloven § 11-2). Det samme gjelder hvis det er aktuelt med nyvalg av styremedlemmer. Det vises til at etter selskapslovgivningen vil tiltak som skal sikre at foretaket har egnet styre og ledelse og har nok kapital til å kunne håndtere foretakets problemer og sikre videre drift, normalt forutsette vedtak av generalforsamlingen, se ovenfor i avsnitt 4.4.2.4. Etterkommes ikke pålegget, kan Finanstilsynet foreta innkallingen, jf. *annet punktum*.

4) Dersom tiltak etter *første ledd bokstavene a) til d)*, jf. lovutkastet §§ 21-14 til 21-16, ikke anses tilstrekkelige til å avhjelpe foretakets problemer, har Finanstilsynet også adgang til å oppnevne en midlertidig administrator til å forestå virksomheten i foretaket i en periode på inntil et år, jf. *første ledd bokstav e)* og lovutkastet § 21-17. En midlertidig administrator vil være en egen «ryddeperson» med ansvar for å få gjennomført de nødvendige tiltak for å få etablert et forsvarlig grunnlag for videre virksomhet, eksempelvis etter forhandlinger med eiere, kreditorer og andre private parter som nevnt i første ledd bokstav b). En midlertidig administrator gis myndighet som fastsatt av Finanstilsynet til å forestå virksomheten, enten i stedet for eller i samarbeid med styret. *Banklovkommisjonen* viser til at dette normalt bare vil være aktuelt etter forutgående valg av nytt styre og ledelse. For øvrig vises til bemerkningene til lovutkastet § 21-17.

5) *Annet ledd* gir bestemmelsene i første ledd tilsvarende anvendelse på morselskap i forsikringskonsern og andre foretak som inngår i konsernet, jf. lovutkastet § 21-1 første og tredje ledd. Det vises til lovutkastet § 21-4 annet ledd for de krav om samråd som stilles hvor konsernet driver grenseoverskridende virksomhet i form av filial eller datterforetak.

Tredje ledd første punktum pålegger Finanstilsynet å underrette departementet og Norges Bank om at foretaket er i en økonomisk stilling som omfattes av første ledd, og at det vil være aktuelt å overveie tiltak etter reglene i lovutkastet §§ 21-14 til 21-17. Dette vil være viktig informasjon særlig hvis det er utsikt til at foretaket økonomiske stilling vil kunne ytterligere forverres.

For å legge til rette for videre håndtering, er det i *tredje ledd annet punktum* fastslått at Finanstilsynet også kan kreve at foretaket gir de opplysninger som trengs for forberedelse av tiltak nevnt i første ledd og av verdivurdering av eiendeler og forpliktelser etter lovutkastet § 21-21.

Til § 21-15. Nedskrivning og konvertering av ansvarlig kapital

Paragrafen bygger til dels på finansforetaksloven §§ 21-5 og 21-6, men er tilpasset bestemmelsene om forsikringsforetaks ansvarlige kapital i finansforetaksloven § 14-9 annet ledd, jf. § 11-2 annet ledd og gruppeinndelingen av ansvarlig kapital i forskrift 25. august 2015 nr. 999 til finansforetaksloven om gjennomføring av Solvens II-direktivet (Solvens II-forskriften) § 6. Det vises til avsnitt 4.4.2.5 foran.

1) Paragrafen omhandler Finanstilsynets adgang til å pålegge foretaket å foreta nedskrivning av foretakets eierkapital og ansvarlige lånekapital. Slike tiltak vil normalt være en forutsetning for at foretakets kapitalgrunnlag kan bli styrket ved tilførsel av ny ansvarlig kapital fra eksisterende og nye investorer, eventuelt ved konvertering til egenkapital av ansvarlig lånekapital. Reglene om vilkårene for og fremgangsmåten ved gjennomføringen av slike pålegg er forskjellige for henholdsvis eierkapital og ansvarlig lånekapital. Ved nedskrivning for å dekke foretakets tap må det også legges til grunn at etter alminnelig prioritetsregler vil ansvarlig lånekapital ha bedre prioritet enn eierkapitalen i foretaket.

Et pålegg fra Finanstilsynet etter paragrafen her forutsettes gjennomført på foretaksnivå i samsvarende med ellers gjeldende selskapsrettslige regler og i tilfelle ved vedtak i generalforsamlingen. Det må derfor trekkes et prinsipielt skille mellom reglene i lovutkastet §§ 21-15 og 21-16 og den adgang reglene i lovutkastet §§ 21-19 og 21-20 gir myndigheten til å treffe vedtak om nedskrivning av et foretaks eierkapital og ansvarlige lånekapital, samt konvertering av lånekapital til egenkapital, når dette er påkrevd for å unngå at foretaket ellers blir nødt til å innstille virksomheten, se avsnitt 4.4.3.5 foran.

Videre går det et prinsipielt skille mellom reglene i lovutkastet §§ 21-15 og 21-16, samt §§ 21-19 og 21-20, og reglene i finansforetaksloven §§ 14-9 og 14-10 og forskrift av 25. august 2015 nr. 999 til finansforetaksloven om gjennomføring av Solvens II-direktivet (Solvens II-forskriften) om forsikringsforetaks solvenskapitalkrav og minstekapitalkrav. Disse bestemmelsene fastlegger regler om beregningen av de to minstekravene og om hvilke former for ansvarlig kapital i foretaket som kan medregnes ved vurderingen av om foretaket oppfyller kravene til enhver tid. Dette er offentligrettslige krav som må være oppfylt for at foretaket skal ha rett til å drive virksomhet i henhold til sin konsesjon, med mindre Finanstilsynet

har fastsatt særskilt frist for oppfyllelse av kravet, jf. finansforetaksloven § 14-14 annet og tredje ledd. Om lovkravene til solvenskapital og minstekapital vil være oppfylt av foretaket, beror imidlertid på foretakets faktiske kapitalforhold og hvilken kapital som er i behold til enhver tid. Eierkapital og ansvarlig lånekapital som må anses som tapt, kan derfor ikke medregnes til dekning av lovkravene, uavhengig av om det er foretatt nedskrivning av tapt kapital eller ikke. For øvrig inneholder ikke Solvens II-regelverket regler om nedskrivning av eierkapital eller lånekapital som må anses tapt, og heller ikke om konvertering av ansvarlig lånekapital til egenkapital. Ved nedskrivning og konvertering av kapital er det ikke de offentligrettslige reglene, men foretakets faktiske kapitalsituasjon og forholdet mellom eierne av kapitalinstrumenter utstedt av foretaket som blir bestemmende for hvilke former for kapital som kan nedskrives som tapt.

2) Etter *første ledd* kan Finanstilsynet gi foretaket pålegg om å foreta nedskrivning av egenkapitalen dersom statusoppgjøret etter lovutkastet § 21-13 viser at en betydelig del av egenkapitalen er tapt. Her er det formuleringen fra finansforetaksloven § 21-4 første ledd som er videreført. Nedskrivningsbeløpet vil bero på det som fremgår av statusoppgjøret som tapt egenkapital. Nedskrivningen kan gjennomføres som en regnskapsmessig disposisjon hvis det dreier seg om egenkapital som ikke er vedtektsfestet som eierkapital, mens aksjekapital og eierandelskapital bare kan nedskrives ved vedtak av generalforsamlingen om kapitalnedsettelse til dekning av tap (finansforetaksloven §§ 10-4 og 10-8).

Dersom dette er nødvendig for å sikre videre drift i foretaket, kan Finanstilsynet også gi pålegg om å søke eierkapitalen forhøyet ved nytegning, og fastsette tegningsvilkår. Det er imidlertid ikke gitt at en emisjon ved nytegning vil vekke interesse og få slik tilslutning at den lar seg gjennomføre selv om tapt eierkapital allerede er nedskrevet. I så fall kan Finanstilsynet i stedet gi pålegg om at ansvarlig lånekapital som er innbetalt eller skal innbetales ved påkrav og som kan benyttes av foretaket til å dekke tap under løpende drift og ikke bare til å dekke tap ved utvikling, skal søkes konvertert til egenkapital med tegningsvilkår fastsatt av Finanstilsynet. Avtalevilkårene for ansvarlig lånekapital kan åpne for dette, jf. Solvens II-forskriften § 6 første ledd, men ellers kreves det at eierne av lånekapitalen samtykker til konverteringen med mindre departementet treffer vedtak etter finansforetaksloven § 11-2 tredje ledd annet punktum. I alle tilfelle skal

forhøyelse av aksje- og eierandelskapital gjennomføres ved vedtak av generalforsamlingen, jf. lovutkastet § 21-16.

Etter *annet ledd* kan Finanstilsynet også gi foretaket pålegg om at ansvarlig lånekapital som er innbetalt eller kan kreves innbetalt, og som kan benyttes til å dekke tap under løpende drift, skal nedskrives i den utstrekning statusoppgjøret etter lovutkastet § 21-13 viser at kapitalen er tapt, jf. finansforetaksloven § 11-2 annet ledd. Selve nedskrivningen kan gjennomføres som regnskapsmessig disposisjon hvis annet ikke er fastsatt i foretakets vedtekter eller i avtalevilkårene. Bestemmelsene i annet ledd gjelder imidlertid ikke ansvarlig lånekapital som bare kan benyttes til å dekke tap ved avvikling av foretaket. Uavhengig av dette følger det av alminnelige prioritetsregler at nedskrivning av ansvarlig lånekapital først kan skje etter at all eierkapital er nedskrevet fullt ut for å dekke tap (dekningsloven § 9-7 første ledd nr. 2), det vil si i tilfelle hvor foretakets balanse er negativ.

Finansforetaksloven § 11-2 krever at avtalevilkårene skal angi den innbyrdes prioritet mellom ulike ansvarlig lån. Det følger også av *tredje ledd* at de fastsatte prioritetsreglene skal legges til grunn ved nedskrivning og konvertering til egenkapital av ansvarlig lånekapital etter første eller annet ledd.

Pålegg etter første eller annet ledd kan også legges til rette for opptak av ny ansvarlig lånekapital. Etter finansforetaksloven § 11-2 første ledd annet punktum vil dette kunne skje i henhold til fullmakt fra generalforsamlingen. Selv om paragrafen her ikke har noen uttrykkelig regler om pålegg om opptak av ny ansvarlig lånekapital, følger det av lovutkastet § 21-16 første ledd at Finanstilsynet må kunne fremlegge forslag om dette til behandling av generalforsamlingen. Etter lovutkastet § 21-16 tredje ledd skal generalforsamlingen også ta stilling til om foretaket har eller kan skaffe tilstrekkelig kapital for å videreføre virksomheten.

Fjerde ledd gir for øvrig departementet hjemmel til å fastsette forskrift med nærmere regler om gjennomføring av beslutninger om nedskrivning og kapitaltilførsel, herunder konvertering av ansvarlig kapital. Etter finansforetaksloven § 11-2 tredje ledd kan departementet også treffe enkeltvedtak om dette.

Til § 21-16. Innkalling av generalforsamlingen

Paragrafen bygger på finansforetaksloven § 21-4, og omhandler generalforsamlingens rolle ved ved-

tak på foretaksnivå som gjelder håndteringen av problemene i foretaket. Vedtak av myndigheten som nevnt i finansforetaksloven §§ 21-5 og 21-6 må i tilfelle treffes etter reglene i lovutkastet §§ 21-19 og 21-20 på grunnlag av tilrådning fra Finanstilsynet etter lovutkastet § 21-18. Paragrafen svarer til lovutkastet § 20-17 i NOU 2016: 23. Det vises til avsnitt 4.4.2.4 ovenfor.

Banklovkommisjonen ser det som generelt viktig å sikre aktiv medvirkning av foretakets generalforsamling ved håndteringen av tilfeller med markert soliditetssvikt. Nødvendige tiltak fra foretakets side kan vanskelig gjennomføres uten vedtak av generalforsamlingen, jf. *første og annet ledd* og bemerkningene til lovutkastet § 21-15 ovenfor. Videre skal generalforsamlingen på grunnlag av statusoppgjøret, jf. lovutkastet § 21-13 første ledd, og en redegjørelse fra styret til generalforsamlingen, behandle og ta stilling til forslag om foretakets videre virksomhet. Særlige viktige punkter er styrets vurdering av om foretaket har, eller ved nytegnning eller på annen måte kan skaffe, tilstrekkelig kapital til videre drift, og om virksomheten helt eller delvis skal videreføres. Dersom det dreier seg om et forsikringskonsern, vil generalforsamlingen i morselskapet stå sentralt i denne sammenheng, men avhengig av beslutningene der kan det dessuten bli nødvendig å innkalle generalforsamlingen i sentrale konsernforetak. Behandlingen vil skje med utgangspunkt i foretakets kapitalsituasjon og omstendighetene rundt og bakgrunnen for den oppståtte situasjon. For de deler av paragrafen som viderefører gjeldende rett, vises det til Ot.prp. nr. 63 (1995–1996) side 52, samt Prop. 125 L (2013–2014) side 215, jf. også NOU 2011: 8 Bind B avsnitt 13.4.1.

Første ledd regulerer tilfeller hvor det skal foretas innkalling av generalforsamlingen, og er i større grad enn etter gjeldende regelverk knyttet direkte opp mot de øvrige regler om tidligiltak. *Første punktum* gjelder tilfeller hvor foretaket på eget tiltak skal innkalle generalforsamlingen. Denne plikten utløses dersom en vesentlig del av egenkapitalen etter siste årsregnskap er gått tapt. *Banklovkommisjonen* viser til at det ved vurderingen vil være naturlig å sammenligne beholdningen av egenkapital ved siste årsoppgjør og statusoppgjøret etter lovutkastet § 21-13 første ledd. Dersom en vesentlig del er tapt vil vilkåret være oppfylt selv om det i og for seg ikke er påkrevd å foreta nedsettelse av vedtektsbestemt eierkapital. Det kan imidlertid også være aktuelt å se hen til tidligere årsoppgjør for å få et bredere vurderings- og beslutningsgrunnlag. Etter *annet punktum* vil styret ha en handlingsplikt som følger av pålegg fra

Finanstilsynet etter lovutkastet § 21-14. Pålegget fra Finanstilsynet vil være aktuelt når det vurderes som vesentlig at eierne av foretaket blir involvert i vurderingen og håndteringen av foretakets situasjon, blant annet i spørsmål om tilførsel av ny ansvarlig kapital og om fremtidig virksomhet i foretaket, samt nyvalg til styret. Finanstilsynet kan fastsette hvilke saker det vil ha behandlet av generalforsamlingen, men styret kan selvstendig supplere sakslisten med egne saker.

Uavhengig av om foretaket innkaller til generalforsamling på eget initiativ etter første punktum eller etter pålegg fra Finanstilsynet etter annet punktum, skal Finanstilsynet i slike tilfelle informere departementet og Norges Bank, jf. *tredje punktum*. Slik informasjon bør inneholde selve innkallingen av generalforsamlingen, samt opplysninger om sakslisten med eventuell nærmere redegjørelse. Underrettingen fra Finanstilsynet vil gi departementet og Norges Bank mulighet til å forberede seg på eventuell senere melding fra Finanstilsynet etter lovutkastet § 21-18.

Etter *annet ledd første punktum* skal innkallingen av generalforsamlingen vedlegges styrets redegjørelse og vurdering av foretakets stilling og soliditet. Formålet er å legge til rette for behandling i generalforsamlingen av de spørsmål om foretakets kapitalsituasjon og videre virksomhet som omfattes av bestemmelsene i *tredje ledd*, se straks nedenfor. Dersom Finanstilsynet etter lovutkastet § 21-13 annet ledd har gitt pålegg om at det skal engasjeres sakkyndige for å gjennomgå foretakets situasjon og vurdere hvilke tiltak som trengs for å sikre videre virksomhet, skal også denne rapporten vedlegges innkallingen, jf. *annet punktum*. Styret skal i tilfelle gi en vurdering av de tiltak som de sakkyndige har anbefalt iverksatt. Disse kravene til innkalling kommer i tillegg til de krav som følger av selskapslovgivningen for øvrig, se blant annet allmennaksjeloven § 5-10.

Som det fremgår av *tredje ledd* vil de viktigste spørsmålene ved behandlingen i generalforsamlingen være om det er, eller kan skaffes, grunnlag for videre drift i foretaket, og i tilfelle om foretaket helt eller delvis skal videreføre sin virksomhet. Etter *første punktum* skal generalforsamlingen ta stilling til om foretaket har, eller ved nyttegning eller på annen måte kan skaffe, tilstrekkelig kapital til videre forsvarlig drift, og som en oppfølging av dette, om virksomheten helt eller delvis skal videreføres. Generalforsamlingen vil stå sentralt ved spørsmål om det er mulig å fremskaffe ny nødvendig kapital til videre virksomhet både i forhold til mulige innskudd av kapital fra eiere og mulighet for å stille garantier og lignende som kan

være nødvendig for at andre private aktører skal være villig til å skyte inn kapital eller gi ansvarlig lån til foretaket. Forutsetningen er at generalforsamlingen i tilfelle treffer de vedtak som trengs for å sikre at foretaket får tilført nødvendig kapital til den virksomhet som skal videreføres. I vurderingen om det kan skaffes nødvendig grunnlag for videre forsvarlig drift i foretaket, vil det måtte sees på muligheter for sanering av gjeld og eventuell frivillig konvertering av ansvarlig kapital til egenkapital, men også risikoreduksjon i form av overdragelse av deler av virksomheten og salg av forsikringsporteføljer, se ovenfor i avsnitt 4.4.3.3.

Eventuelt vedtak om videre drift krever flertall som ved vedtektsendringer i generalforsamlingen og krever godkjenning av Finanstilsynet, jf. *tredje ledd annet punktum*. Dette vil si to tredels flertall, jf. allmennaksjeloven § 5-18 første ledd og finansforetaksloven § 8-3 tredje ledd. *Banklovkommissjonen* viser til at Finanstilsynet – i samsvar med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper og konsesjonspraksis – kan knytte vilkår til sin godkjenning. Det vises for øvrig til at vedtak om videre drift kombinert med overdragelse/avvikling av en del av virksomheten, vil kreve samtykke fra konsesjonsmyndigheten etter finansforetaksloven kapittel 12 avsnittene I og II. Dersom det ikke oppnås et slikt flertall eller Finanstilsynet ikke finner grunnlag for å godkjenne generalforsamlingens vedtak, kan generalforsamlingen med alminnelig stemmeflertall vedta at foretakets virksomhet skal overdras til ett eller flere andre foretak, jf. *tredje punktum*. Også slik overdragelse vil kreve samtykke fra konsesjonsmyndighetene etter finansforetaksloven kapittel 12 avsnitt I. De overtakende foretak må også ha konsesjon til å drive slik virksomhet.

Fjerde ledd er reelt i samsvar med finansforetaksloven § 21-4 femte ledd, jf. allmennaksjeloven §§ 16-14 og 16-18. Bestemmelsen regulerer konsekvensene av at generalforsamlingen ikke fatter vedtak etter tredje ledd eller at foretaket ikke oppfyller vilkår for Finanstilsynets godkjenning av generalforsamlingens vedtak. Et alternativ er at Finanstilsynet fatter vedtak om at foretaket skal avvikles i samsvar med reglene i lovutkastet § 21-39. Finanstilsynet kan ellers velge å sende melding med tilrådning til departementet etter lovutkastet § 21-18, slik at departementet kan få vurdert foretakets situasjon med sikte på vedtak om kapitaltiltak etter lovutkastet §§ 21-19 og 21-20, eller i tilfelle vedtak etter lovutkastet §§ 21-22 og 21-30, jf. *første punktum*. Et vedtak om avvikling av foretaket i samsvar med lovutkastet § 21-39, forutsetter at departementet har foretatt en vurdering

av de momenter som følger av lovutkastet § 21-30, se merknadene til denne paragrafen nedenfor i avsnitt 7.6. Om offentlige interesser tilsier at foretaket bør undergis krisehåndtering eller i stedet kan avvikles, er også et spørsmål som skal omfattes av Finanstilsynets tilrådning etter lovutkastet § 21-18 og bli vurdert av departementet. *Banklovkommisjonen* mener derfor at et vedtak av Finanstilsynet om avvikling av foretaket forut for vedtak om offentlig administrasjon, bør forutsette at Finanstilsynet i samråd med departementet har kommet til at dette er den beste løsning, og at dette ikke kan forhindres ved kapitaltiltak etter lovutkastet §§ 21-19 og 21-20, og heller ikke vil være i strid med en vurdering av offentlige interesser som nevnt i lovutkastet § 21-30. Avvikling eller melding til departementet vil også være følgen dersom generalforsamlingens vedtak om videre drift eller overdragelse av virksomheten ikke blir godkjent av Finanstilsynet, eller dersom vilkår i godkjennelsen ikke blir oppfylt, jf. *annet punktum*.

For øvrig viser *Banklovkommisjonen* til at bestemmelsene i tredje og fjerde ledd ikke er til hinder for at generalforsamlingen selv treffer vedtak om avvikling av foretaket etter reglene i finansforetaksloven kapittel 12 avsnitt II, jf. § 12-10 som for finansforetak gir reglene i allmennaksjeloven §§ 16-5 til 16-14 tilsvarende anvendelse med visse endringer. Avviklingen vil i tilfelle foretas i regi av Finanstilsynet. Det følger dessuten av finansforetaksloven § 12-8 annet ledd at avviklingen bare kan gjennomføres etter tillatelse av departementet.

Til § 21-17. Midlertidig administrator

Paragrafen, med unntak av tredje ledd, er i det vesentlige i overenstemmelse med lovutkastet § 20-18 i NOU 2016: 23 og gjelder bruk av midlertidig administrator. Det vises til avsnitt 4.4.3.2 punkt 2) foran.

Første ledd angir vilkårene for at Finanstilsynet kan oppnevne en midlertidig administrator i foretaket. Hovedvilkåret er det samme som i lovutkastet § 21-14 og omfatter tilfeller hvor:

- foretakets økonomiske situasjon er blitt vesentlig forverret, eller
- det foreligger vesentlig brudd på krav til avsetninger, ansvarlig kapital eller betryggende virksomhet fastsatt i eller i medhold av finansforetaksloven, herunder vesentlige administrative svikt i foretaket.

Et like viktig vilkår er det at de tiltak som kan iverksettes i medhold av lovutkastet §§ 21-14 til 21-16, ikke kan anses tilstrekkelig til å rette på forholdene og gjenopprette soliditet og betryggende virksomhet i foretaket. I den grad Finanstilsynet er av den oppfatning at tiltak etter disse bestemmelsene vil være utilstrekkelige uansett om disse er forsøkt gjennomført eller ikke, vil oppnevning av midlertidig administrator være aktuelt.

Når dette er tilfellet kan det oppnevnes en midlertidig administrator til å forestå virksomheten, enten i stedet for eller i samarbeid med et nytt styre, og med oppgaver og myndighet som fastsatt av Finanstilsynet i det enkelte tilfellet. Dette kan være et tiltak som er nødvendig for å styrke tilliten til effektiv og forsvarlig ledelse av foretakets videre virksomhet, og som forutsetter at tiltak som styrking av foretakets økonomi og kapitalgrunnlag, valg av nytt styre og tettere oppfølging fra Finanstilsynet ikke vurderes praktisk sett som tilstrekkelig til å gi foretaket den markedstilitt det trenger for videre virksomhet. Ellers i næringslivet er ikke dette et uvanlig tiltak dersom det i tillegg er behov for organisatoriske endringer og tilpasninger i foretakets virksomhet for å overkomme et foretaks problemer ved å få etablert et egnet grunnlag for fremtidig virksomhet. Dette kan vise seg å være påkrevd også for å sikre aktiv medvirkning fra private parter og myndighetene ved gjennomføring av et samlet og mer fleksibelt opplegg for gjenreisningen av foretaket enn ved krisehåndtering etter offentlig administrasjon.

Etter lovutkastet § 21-14 første ledd bokstav b) kan Finanstilsynet pålegge styret å undersøke om foretakets problemer kan løses ved forhandlinger med eiere, kreditorer og andre private parter om tilførsel av kapital mv. Siden styret på mange vis vil anses som part i saken og direkte eller indirekte årsaken til de problemer som har oppstått, vil dette kunne være en oppgave som kan ligge godt til rette for en midlertidig administrator som ikke har permanent tilknytning til foretaket. Dette vil kunne være av særlig betydning for forsikrings- og pensjonsforetak da man vil stå overfor få andre kreditorer enn forsikringsforpliktelser, og sikring av disse vil være det vesentlige ved videre virksomhet i foretaket. Bestemmelsen gir en fleksibilitet til gjennom forhandling med aksjeiere, obligasjonseiere og forsikringstakere å finne løsninger som ikke styre og foretakets ledelse har klart å få til. Dersom en midlertidig administrator skal klare dette vil vedkommende måtte ta kontakt med et representativt utvalg av berørte parter, herunder representanter for ulike

kundegrupper, og i tilfelle organisere egnede forhandlinger om et omforent opplegg som kan løse foretakets problemer, se avsnitt 4.4.3.6 foran. Slike forhandlingsopplegg er velkjent fra andre næringslivsområder hvor alternativet ellers er tapsfordeling mellom berørte parter via en lovregulert insolvensbehandling.

Slike forhandlinger vil også kunne gå ut på andre ting enn styrking av kapitalgrunnlaget, gjeldssanering mv. Forhandlingene kan blant annet dekke spørsmål om reorganisering av foretaket, fremtidig virksomhet og strategi, i tillegg til nedskrivning og tilførsel av kapital, reduksjon av foretakets forpliktelser og andre private løsninger. Foretakets forpliktelser omfatter ikke her bare forsikringsforpliktelser, men også annen gjeld, for eksempel likviditetslån. Dersom slike tiltak skal kunne gi de ønskede resultater i form av videre virksomhet i foretak, vil det være avgjørende at forhandlingsresultatet forankres hos de parter som blir berørt. I en slik sammenheng vil tett dialog mellom Finanstilsynet og midlertidig administrator kunne være en forutsetning for å kunne lykkes. Dette forutsetter at det overføres kompetanse fra styret og daglig ledelse til midlertidig administrator for adgang og mulighet til å gjennomføre slike forhandlinger, jf. annet ledd.

Administrators oppdrag i foretaket skal i utgangspunktet bare vare i ett år, men Finanstilsynet kan med hjemmel i tredje ledd tredje punktum forlenge dette i særlige tilfeller, se merknader til tredje ledd nedenfor.

Annet ledd angir det nærmere omfang av administrators oppdrag og hvilken myndighet vedkommende skal ha. Etter *første punktum* skal administrators oppgaver og myndighet fastsettes av Finanstilsynet i det enkelte tilfelle. Forholdet til foretakets styre og øvrige ledelse må avklares. Dette omfatter hvilken, og omfanget av, myndighet som eventuelt skal overføres fra styret i foretaket til midlertidig administrator. Det kan fastsettes at vedtak i bestemte saker ikke kan treffes uten samtykke fra administrator eller godkjenning fra Finanstilsynet eller departementet, jf. *annet punktum*. «Vedtak» må her leses i vid forstand. For den situasjon hvor administrator skal overta styrets og ledelsens oppgaver og myndighet, vil man i praksis kunne beskrive dette som en form for mildere myndighetsstyrt administrasjon. For å markere og gjøre tredjemenn kjent med at administratoren skal overta styrets oppgaver, og at styret ikke lenger vil ha myndighet til å inngå bindende avtaler på vegne av foretaket, skal oppnevning av midlertidig administrator meldes til Foretaksregisteret og kunngjøring i Brønnøy-

sundregistrenes elektroniske kunngjøringspublikasjon, jf. *tredje punktum*.

Nærmere regler om administrators rolle og oppgaver er inntatt i *tredje ledd*. Etter *første punktum* skal administrator regelmessig gi Finanstilsynet rapport om utførelsen av sitt oppdrag. Rapportene vil måtte vise progresjonen i arbeidet og bekrefte at administrator følger opp de oppgaver vedkommende er gitt av Finanstilsynet etter annet ledd første punktum. Finanstilsynet kan videre når som helst endre oppdraget eller bringe det til opphør, jf. *annet punktum*. Dette innebærer at Finanstilsynet vil ha et løpende tilsyn med administrators arbeid og må sees i sammenheng med Finanstilsynets løpende tilsyn med og vurderinger av foretakets stilling og muligheter til videre betryggende virksomhet. I dette ligger at Finanstilsynet også vil måtte vurdere om det er behov for å forlenge midlertidig administrators oppdrag ut over ett år som følger av første ledd, jf. *tredje punktum*. I *fjerde punktum* er det tatt inn en ansvarsbegrensning i forhold til konsekvenser av administrators utførelse av sitt oppdrag. Det fremgår der at administrator ikke vil være ansvarlig for skade voldt under utførelsen av oppdraget, men mindre skade skyldes administrators eget forsett eller grov uaktsomhet.

Tiltak i form av oppnevning av midlertidig administrator og bestemmelsene om dette i første til tredje ledd, gjelder også for morselskap i norsk forsikringskonsern og foretak som inngår i konsernet, jf. *fjerde ledd første punktum*. Dersom forsikringskonsernets virksomhet er grenseoverskridende til annen EØS-stat skal Finanstilsynet underrette tilsynskollegiet for konsernet før tiltak treffes, jf. *annet punktum*. Det vises til Solvens II-direktivet artiklene 247 følgende og merknadene til lovutkastet § 21-4 annet ledd ovenfor i avsnitt 7.2.

Til § 21-18. Finanstilsynets meldeplikt

Paragrafen svarer i hovedsak til finansforetaksloven § 21-10, men er en del bygget ut, jf. lovutkastet § 20-19 i NOU 2016: 23 som er basert på krisehåndteringsdirektivet artikkel 81 nr. 3 som henviser til artikkel 32 nr. 1. Formålet med bestemmelsene i paragrafen er å understreke Finanstilsynets plikt til dels å underrette departementet om soliditetssvikt og mulig insolvenssvikt i foretaket, og dels å utarbeide en vurdering av situasjonen og handlingsalternativene, samt en tilrådning til departementet. Av de tiltak som i lovutkastet er betegnet som tidligtiltak, er Finanstilsynets meldeplikt og nedskrivning eller konvertering av

ansvarlig kapital etter lovutkastet § 21-19, tiltak som vil være aktuelle på et stadium hvor foretakets situasjon er så alvorlig at insolvens og offentlig administrasjon er en reell mulighet. Det vises til figur 4.1 inntatt i avsnitt 4.4.4 foran. En melding fra Finanstilsynet etter denne paragrafen vil innebære at det vil være departementet som vil foreta beslutningene med hensyn til hva som skal skje videre med foretaket, jf. også bemerkningene til lovutkastet § 21-16 fjerde ledd foran.

Etter *første ledd første punktum* utløses Finanstilsynets meldeplikt når Finanstilsynet må anta at tidligtiltak etter §§ 21-12 til 21-17 og andre private støttetiltak eller tilsynstiltak, ikke vil være tilstrekkelige til å hindre at foretaket må innstille sin virksomhet eller må ventes i nær fremtid å bli nødt til det. Det er foretakets økonomiske stilling som skal være årsaken til dette. Når det gjelder tilsynstiltak viser *Banklovkommisjonen* til at dette må sees i sammenheng med Finanstilsynets samlede kompetanse og hjemler for å stille pålegg og krav som kan gjenopprette forholdene. Dette vil kunne omfatte pålegg om forsvarlig opptrappingsplan for avsetninger eller ansvarlig kapital. Det bemerkes at det ikke stilles krav om at alle tidligtiltakene eller mulige private støttetiltak eller tilsynstiltak, skal være prøvd ut i den konkrete situasjon. Det er tilstrekkelig at Finanstilsynet mener at disse ikke vil være egnet til å avhjelpe situasjonen og sikre videre drift i foretaket.

Spørsmålet om når et foretak er eller må ventes i nær fremtid å bli nødt til å innstille virksomheten, må sees i sammenheng med presumpsjonsregelen i § 21-19 tredje ledd om dette. Det vises til merknader til denne bestemmelsen nedenfor. Mottaker av Finanstilsynets melding er departementet. Det vises til lovutkastet § 21-3. Meldingen skal også sendes til Norges Bank. Melding til Garantiordningen for skadeforsikring vil heller ikke nå være aktuelt da man fortsatt er på et tidspunkt for tidligtiltak og garantiordningen etter dagens praksis ikke har anledning til å bidra på dette tidspunktet, se merknadene ovenfor til § 21-12 første ledd annet punktum. I tillegg skal Finanstilsynet etter *første ledd annet punktum* gi livsforsikrings- eller pensjonsforetak med investeringsvalgprodukter pålegg etter lovutkastet § 21-26 femte ledd om ikke å gjøre endringer i eiendeler tilordnet de ulike porteføljene.

Siden det er departementet som etter å ha mottatt melding fra Finanstilsynet, skal håndtere foretaket og dets skjebne, stilles det i *annet ledd* en del krav til meldingens innhold. Siden det i første omgang vil være aktuelt for departementet å vurdere om det skal iverksettes tiltak etter

reglene i lovutkastet §§ 21-19 og 21-20, skal meldingen inneholde Finanstilsynets vurdering av om det må antas at foretaket vil kunne videreføre virksomheten dersom det skjer en nedskrivning eller konvertering av ansvarlig kapital i samsvar med disse bestemmelsene, jf. *første punktum*. Dette er tiltak som kan være tilstrekkelig til å løse foretakets soliditetsvansker og legge til rette for videre drift, slik at myndigheten ikke vil være nødt til å gjennomføre myndighetsstyrt krisehåndtering av foretaket. Dette vil først og fremst være en mulighet der forsikrings- og pensjonsforetakets økonomiske problemer skyldes manglende ansvarlig kapital, og ikke der problemene skyldes underdekning knyttet til de forsikringstekniske avsetninger av et visst omfang.

Dersom Finanstilsynet antar at nedskrivning eller konvertering etter lovutkastet §§ 21-19 og 21-20 ikke vil legge tilstrekkelig til rette for videre virksomhet i foretaket, skal det i meldingen også gjøres en vurdering av om det er rimelig utsikt til at et tilstrekkelig økonomisk grunnlag for videreføring av forsikringsvirksomheten kan skaffes på annen måte, se *annet punktum*. Hovedfokuset her er grunnlag for videreføring av forsikringsvirksomheten, og man skal således ikke ta hensyn til annen tilknyttet virksomhet som foretaket driver, jf. finansforetaksloven § 13-2. Lovutkastet gjør ingen begrensninger i hvilke andre måter som her kan være aktuelle. Det vil således kunne være aktuelt å inngå avtale med forsikringstakere, sikrede og andre om nedskrivning av forsikringsforpliktelse samt å selge ut deler av forsikringsporteføljen. Eventuelle statlige tiltak i en slik situasjon vil måtte være i overensstemmelse med de relevante regler om statsstøtte. Meldingen skal i slike tilfeller videre inneholde Finanstilsynets vurdering av om foretaket bør settes under offentlig administrasjon, jf. lovutkastet § 21-22. I forlengelsen av dette skal det også vurderes om offentlige interesser tilsier at foretaket bør undergis krisehåndtering. Hensikten med Finanstilsynets vurderinger er å gjøre det enklere for departementet å kartlegge veien videre. Det vil gi departementet bedre grunnlag for vurdering av om det bør treffes vedtak om offentlig administrasjon av foretaket etter lovutkastet § 21-22, og i så fall også vurdere om offentlige interesser tilsier at foretaket undergis krisehåndtering etter reglene i lovutkastet avsnitt VI, eller avvikles som insolvent etter lovutkastet § 21-39.

Første og annet ledd gis i *tredje ledd første punktum* tilsvarende anvendelse på holdingforetak eller morselskap i norsk forsikringskonsern. Presumpsjonsregelen i lovutkastet § 21-19 tredje og

fjerde ledd vil også i disse tilfellene være aktuell for å vurdere om foretaket eller konsernet er eller i nær fremtid vil bli nødt til å innstille virksomheten som følge av sin økonomiske stilling. Dersom konsernet driver grenseoverskridende virksomhet i annen EØS-stat skal Finanstilsynet underrette konsernets tilsynskollegium, jf. *annet punktum*. Det vises også til Solvens II-direktivet artiklene 247 følgende og merknadene til § 21-6 tredje ledd ovenfor i avsnitt 7.1. Etter omstendighetene skal Finanstilsynet også underrette konsernets kriseutvalg, se også lovutkastet § 21-54. Det vises for øvrig til lovutkastet § 21-4 annet ledd.

Det forutsettes at meldingen blir fulgt opp at departementet enten ved vedtak etter reglene i lovutkastet §§ 21-19 og 21-20, eller i tilfelle ved vedtak om offentlig administrasjon etter reglene i lovutkastet §§ 21-22 og 21-23, og dersom offentlige interesser tilsier at foretaket bør undergis krisehåndtering ved vedtak om dette etter lovutkastet § 21-30.

Til § 21-19. Vedtak om nedskrivning og konvertering av ansvarlig kapital ved solvenssvikt

Paragrafen bygger på lovutkastet § 20-20 i NOU 2016: 23 som igjen bygger på krisehåndteringsdirektivet artikkel 59. Det vises også til gjeldende bestemmelser i finansforetaksloven §§ 21-5 og 21-6. Det følger av alminnelige prioritetsregler at ansvarlig lånekapital ikke kan nedskrives før all eierkapital er blitt nedskrevet fullt ut. Som det fremgår av lovutkastet § 21-20, vil derfor vedtak i henhold til lovutkastet § 21-19 nødvendigvis også innebære nedskrivning av eierkapitalen uavhengig av om det er truffet uttrykkelig vedtak om dette. For øvrig vises det til lovutkastet § 21-15 og Finanstilsynets adgang til å gi pålegg om at foretaket skal foreta nedskrivning av egenkapital og ansvarlig lånekapital i den utstrekning statusoppgjøret viser at slik kapital er tapt, se bemerkningene til lovutkastet § 21-15 foran. Finanstilsynet kan også gi foretaket pålegg om forhøyelse av egenkapitalen ved nytegning etter lovutkastet § 21-15 første ledd, jf. også finansforetaksloven § 21-5. På forsikrings- og pensjonsområdet finnes det ikke noen garantiordning som kan yte bidrag ved tidligtiltak for derved å unngå at garantiordningen må foreta større utbetalinger ved en offentlig administrasjon, og kapitaltiltak som nevnt i lovutkastet §§ 21-15, 21-19 og 21-20 kan derfor få større betydning som en metode for å skaffe ny kapital til foretaket. Det vises for øvrig til avsnitt 4.4.3.5 foran. Sett i sammenheng med at vedtak etter paragrafen vil treffes i en tidligtiltaks-

fase, må det legges til grunn at Finanstilsynet fortsatt vil spille en sentral rolle, selv om det er departementet som skal fatte beslutningen. I forhold til forsikrings- og pensjonsforetak kan denne myndigheten være delegert Finanstilsynet i samsvar med lovutkastet § 21-3. Uansett om så ikke er tilfelle, vil Finanstilsynet sitte med kjennskapen til foretakets situasjon, hva som er gjort og foretakets utsikt til å kunne drive virksomheten videre.

Pålegg fra Finanstilsynet i henhold til lovutkastet § 21-15 forutsettes gjennomført ved beslutninger på foretaksnivå, men pålegg kan også benyttes i kombinasjon med vedtak av departementet med hjemmel i lovutkastet §§ 21-19 og 21-20. En forskjell er imidlertid at departementets vedtak om nedskrivning av ansvarlig lånekapital og konvertering av slik kapital til egenkapital trer i kraft straks, jf. lovutkastet § 21-20 annet ledd, og krever således ikke ytterligere gjennomføring på foretaksnivå. *Banklovkommisjonen* har sett det som viktig at myndigheten kan treffe slike vedtak for å unngå at foretaket ellers er eller må ventes i nær fremtid, å bli nødt til å innstille virksomheten. Dessuten vil et statusoppgjør ikke kunne utgjøre grunnlag for vedtak etter lovutkastet §§ 21-19 og 21-20 fordi det kreves at myndigheten på forhånd har fått foretatt en uavhengig verdsetting av foretakets eiendeler og forpliktelser etter reglene i lovutkastet § 21-21, jf. *femte ledd* og § 21-21 første ledd.

Etter paragrafen her er det departementet som beslutter og gjennomfører nedskrivningen eller eventuelt konverteringen av ansvarlig lånekapital. Gjennomføringen krever således ikke samtykke fra selskapets organer, eiere eller kreditorer. Uttrykket «nedskrivning eller konvertering» brukes fordi det kan tenkes situasjoner der det er tilstrekkelig at egenkapitalen forhøyes ved konvertering av ansvarlig kapital til egenkapital slik at man får kapitalgrunnlag av høyere kvalitet.

I forhold til ansvarlig lånekapital er det vesentlig nye at bestemmelsene bare gjelder nedskrivning av ansvarlig lånekapital som kan benyttes til dekning av tap under løpende drift, og at ansvarlig lånekapital kan konverteres til egenkapital i den utstrekning den ikke må anses tapt. I samsvar med gruppeinndelingen av ansvarlig kapital i Solvens II-forskriften § 6 første ledd må det skilles mellom ansvarlig kapital som kan anvendes til dekning av tap ved løpende drift og kapital som bare kan benyttes til dekning av tap ved avvikling av foretaket. Det er kun ansvarlig kapital som kan benyttes til dekning av tap ved løpende drift som kan nedskrives etter lovutkastet § 21-19, jf. merknadene til § 21-15 foran. Det vil også ved

anvendelse av adgangen i lovutkastet § 21-19 måtte tas hensyn til en avtalt intern prioritet mellom ansvarlig lånekapital, jf. lovutkastet § 21-20 første ledd bokstav b).

Myndigheten kan etter *første ledd* beslutte nedskrivning eller konvertering av foretakets ansvarlige lånekapital, dersom foretaket er i en slik stilling at det uten slike tiltak er eller vil bli nødt til å innstille sin virksomhet i nær fremtid, jf. tredje og fjerde ledd. Dette inngangskriteriet er det samme som i lovutkastet § 21-18. I tredje og fjerde ledd er det fastsatt en presumpsjonsregel for når dette kriteriet må anses å være oppfylt. Videre kreves det i *første ledd bokstav a)* at det ikke er rimelig utsikt til at innstilling av virksomheten kan hindres ved bruk av tidligtiltak etter lovutkastet §§ 21-12 til 21-17 og andre private støttetiltak eller ved tilsynstiltak. Dette innebærer at man skal ha vurdert om, og i tilfelle forsøkt, mindre inngripende tiltak dersom disse må antas å føre frem. Dette vil måtte bero på en vurdering av de konkrete forhold i saken, jf. også lovutkastet § 21-18 første ledd og merknadene til denne bestemmelsen ovenfor. Det er videre et vilkår at foretaket i tilfelle vil trenge offentlig finansiell støtte for å kunne videreføre virksomheten, jf. *bokstav b)*. Hva gjelder «offentlig finansiell støtte», vises det til definisjonen i lovutkastet § 21-6 sjette ledd. Siden det i forhold til forsikrings- og pensjonsforetak ennå ikke er fastsatt EØS-krav knyttet til krisehåndtering av disse, er det ikke behov for å innta samme begrensninger knyttet til offentlig finansiell støtte som i lovutkastet § 20-20 første ledd bokstav b) i NOU 2016: 23. Som nevnt innledningsvis i avsnittet er det også et krav om at nedskrivningen eller konverteringen etter lovutkastet §§ 21-19 og 21-20 må antas å være tilstrekkelig til å unngå at virksomheten i foretaket må innstilles, jf. «ellers er» i første ledd. Også dette vil bero på en vurdering av den foreliggende situasjon. Nedskrivningen eller konverteringen skal fremstå som et egnet tiltak for å kunne drive virksomheten videre og man skal ikke være avhengig av andre forhold for at dette skal kunne lykkes, jf. bruken av «ellers». Nedskrivningen eller konverteringen må medføre at foretaket får et forsvarlig grunnlag for videre drift i den nærmeste fremtid.

Dersom ikke disse forutsetningene og kravene er til stede må foretaket settes under offentlig administrasjon og enten avvikles som insolvent etter lovutkastet § 21-39 eller, dersom offentlige interesser tilsier det, undergis krisehåndtering etter reglene i avsnitt VI, jf. lovutkastet §§ 21-22, 21-23 og 21-30. I tilfelle av krisehåndtering er det imidlertid i alle tilfelle et vilkår at det blir foretatt

nedskrivning eller konvertering av kapitalinstrumenter etter paragrafen her, jf. lovutkastet § 21-22 første ledd bokstav b). I slike tilfeller vil imidlertid nedskrivningen også omfatte ansvarlig lånekapital til dekning av tap ved avvikling av foretaket, jf. Solvens II-forskriften § 6 første ledd.

Etter *annet ledd første punktum* kan også ansvarlig lånekapital utstedt av holdingforetak eller annet morselskap i norsk forsikringskonsern eller av datterforetak i konsernet, og som medregnes i ansvarlig kapital for morselskapet eller for konsernet på konsolidert basis, omfattes av myndighetens beslutning om nedskrivning eller konvertering til egenkapital etter første ledd. Forutsetningen er også her at myndigheten må anta at morselskapet og konsernet ellers er eller må ventes i nær fremtid, å bli nødt til å innstille virksomheten, og det ikke er rimelig utsikt til at dette kan forhindres ved andre tidligtiltak, jf. første ledd. Dette dreier seg således om ansvarlig lånekapital i konsernforetak som dekker morselskapets kapitalkrav på konsolidert basis i konsernforhold, jf. finansforetaksloven § 18-2 og forskrift 25. august 2015 nr. 999 til finansforetaksloven om gjennomføring av Solvens II-direktivet (Solvens II-forskriften) § 42. Spørsmålet om morselskapet og konsernet er eller må ventes i nær fremtid å bli nødt til å innstille virksomheten, må sees i sammenheng med presumpsjonsregelen i fjerde ledd.

På grunnlag av et likebehandlingsprinsipp slår *annet ledd annet punktum* fast at ansvarlig lånekapital i konsernforetak ikke skal nedskrives eller konverteres i større grad enn ansvarlig lånekapital med samme prioritet utstedt av morselskapet.

Tredje ledd inneholder en presumpsjonsregel for ett av vilkårene for nedskrivning eller konvertering av ansvarlig kapital etter første ledd, nemlig når det må antas at foretakets økonomiske stilling er så svekket at foretaket er eller må ventes i nær fremtid å bli nødt til å innstille virksomheten. Presumpsjonen har således ikke betydning for myndighetens vurdering av 1) om det ved alternative tiltak som nevnt i lovutkastet §§ 21-12 til 21-17 likevel kan forhindres at foretaket må innstille virksomheten, og 2) – hvis det ikke er tilfellet – om nedskrivning eller konvertering av ansvarlig kapital etter lovutkastet §§ 21-19 og 21-20 er et tiltak som i den foreliggende situasjon er egnet og tilstrekkelig til å forhindre at foretaket ellers må innstille sin virksomhet. Tredje ledd svarer i all hovedsak til lovutkastet § 21-22 annet ledd.

Presumpsjonen om at det må antas at foretakets økonomiske stilling er så svekket at foretaket er eller må ventes i nær fremtid å bli nødt til å innstille virksomheten, skal for det første anses å

foreligge dersom vilkårene for å tilbakekalle foretakets konsesjon er oppfylt eller må ventes oppfylt i nær fremtid, herunder som følge av tap eller forventet tap tilsvarende foretakets ansvarlige kapital eller en stor del av denne, jf. *bokstav a*). En adgang til å tilbakekalle konsesjon vil foreligge om konsesjonsvilkårene ikke er oppfylt, jf. blant annet finansforetaksloven § 14-14.

Presumpsjonen i tredje ledd vil også dekke tilfeller hvor nåverdien av foretakets eiendeler er eller må ventes i nær fremtid å bli lavere enn forsikringsforpliktelsenes nåverdi, jf. *bokstav b*). Det vises til finansforetaksloven § 14-7 annet ledd som stiller krav om at et forsikringsforetak til enhver tid skal ha eiendeler til dekning av de forsikrings-tekniske avsetninger. For pensjonsforetak vises det til finansforetaksloven § 14-16 annet ledd. I en slik sammenheng vil det måtte tas hensyn til om foretaket har fått godkjent en opptrappingsplan av Finanstilsynet i medhold av finansforetaksloven § 14-13 annet ledd, eventuelt gjennom bruk av overskudd i medhold av forsikringsvirksomhetsloven § 3-15. Dersom det foreligger en slik opptrappingsplan må det avgjørende være om progresjonen i opptrappingsplanen er fulgt og i så tilfelle gjøres en vurdering av sannsynligheten for at foretaket vil klare å følge opp planen videre, se avsnitt 3.1.2 foran.

Etter *bokstav c*) er et tredje alternativ at foretaket er eller må ventes i nær fremtid å bli ute av stand til å betale forsikringsforpliktelser og annen gjeld ved forfall. Relevant her vil blant annet være om et skadeforsikringsforetak har store påløpte erstatningsforpliktelser som ennå ikke er beregnet og oppgjort. Tilsvarende vil det i livsforsikrings- og pensjonsforetak være mulig å se på alderspensjonsforpliktelser og beregnet utbetalingstidspunkt for disse. Endelig gir det forhold at foretaket vil trenge offentlig finansiell støtte for å kunne videreføre virksomheten, grunn til å gå ut fra at det må antas at foretakets økonomiske stilling er så svekket at foretaket er eller må ventes i nær fremtid å bli nødt til å innstille virksomheten, jf. *bokstav d*). Det er her en viss forskjell i forhold til lovutkastet § 21-22 annet ledd bokstav d). Når det gjelder definisjonen av offentlig finansiell støtte vises det til lovutkastet § 21-6 sjette ledd.

Fjerde ledd gjelder anvendelsen av tredje ledd på forsikringskonsern og gjelder således også presumpsjon for når kriteriet om at det må antas at foretakets økonomiske stilling er så svekket at foretaket er eller må ventes i nær fremtid å bli nødt til å innstille virksomheten, er oppfylt. Kriteriet skal anses oppfylt for forsikringskonsern dersom det foreligger eller må ventes i nær fremtid å

foreligge vesentlige brudd på krav til ansvarlig kapital og betryggende virksomhet på konsolidert basis som vil utløse tiltak fra Finanstilsynet, herunder som følge av tap eller forventet tap tilsvarende konsernets ansvarlige kapital eller en stor del av denne.

For de øvrige vilkårene i første ledd er det ikke fastsatt tilsvarende presumpsjonsregler som i tredje og fjerde ledd for det første kriteriet. Vurderingen av om det er rimelig utsikt til at tidligtiltak etter lovutkastet § 21-12 til 21-17, andre private støttetiltak eller tilsynstiltak kan forhindre innstilling, og om foretaket vil trenge offentlig finansiell støtte for å kunne videreføre virksomheten, må derfor baseres på en helhetsvurdering i det enkelte tilfellet. Dernest må det vurderes om nedskrivning av ansvarlig kapital eller konvertering til egenkapital er tilstrekkelig til å sikre foretaket videre drift.

Særlig i forhold til vurderingen av behovet for nedskrivning av egenkapital og deretter for nedskrivning eller konvertering av ansvarlig lånekapital for å sikre foretaket videre drift, er det helt avgjørende hvilken samlet verdi som settes både på foretakets eiendeler og ikke minst på foretakets forsikringsforpliktelser og annen gjeld. Det er derfor i *femte ledd første punktum* fastsatt at myndigheten før det fattes vedtak om nedskrivning eller konvertering etter reglene i paragrafen her, jf. § 21-20 første ledd, skal sørge for å få utarbeidet en verdivurdering av foretakets eiendeler og forpliktelser etter reglene i lovutkastet § 21-21. I dette ligger dels en sikkerhetsventil for at det ikke iverksettes tiltak som ikke vil ha mulighet til å fungere, og at kunder, kreditorer og eiere påføres ytterligere tap ved videre drift. Verdsettingen vil også utgjøre en sikkerhetsventil slik at eierkapital og ansvarlig lånekapital ikke nedskrives med mer enn det foreliggende tap skulle tilsi, eller at ansvarlig lånekapital konverteres til egenkapital i større grad enn påkrevd for å legge til rette for videre virksomhet. Verdivurderingen skal således tjene som et beslutningsgrunnlag for myndigheten med hensyn til beregning av den nedskrivning som trengs for å dekke foretakets tap og eventuelt den konvertering som trengs til oppkapitalisering av foretaket, jf. *annet punktum*. Det siste vil for øvrig styres av prioritetsrekkefølgen for ulike ansvarlige lån i lovutkastet § 21-20.

En ytterligere sikkerhetsventil til vern av eierne av kapitalinstrumenter det er aktuelt å nedskrive eller konvertere i samsvar med første til femte ledd, er lagt inn i *sjette ledd første punktum*. Tilsvarende bestemmelse er tatt inn i lovutkastet § 21-46 annet ledd første punktum. Selv om forut-

setningene og kriteriene i første og annet ledd for nedskrivning eller konvertering av ansvarlig lånekapital er til stede, vil ikke slik nedskrivning eller konvertering kunne skje dersom dette vil påføre eierne av kapitalinstrumentene større tap enn om foretaket blir avviklet etter reglene i lovutkastet § 21-39. For å avdekke hvilket tap kreditorene ville blitt påført ved en avvikling, vil verdivurderingen av eiendeler og forpliktelser etter lovutkastet § 21-21 stå sentralt, se merknader til denne paragrafen nedenfor. Myndighetens sammenligning av tap ved nedskrivning eller konvertering og mulig tap ved en avvikling, vil kunne overprøves ved klage i samsvar med reglene i § 21-21 femte ledd eller ved klage eller søksmål etter § 21-52 første, annet eller femte ledd, jf. *sjette ledd annet punktum*. Så lenge det ikke etableres noe krisefond på forsikrings- og pensjonsområdet vil det ikke foreligge noen oppbygde midler som kan brukes til å dekke eventuelt kreditortap ved krisehåndtering.

Syvende ledd slår fast at myndigheten skal underrette Norges Bank om sin beslutning om nedskrivning eller konvertering av ansvarlig kapital. I dette ligger at slike beslutninger vil ha stor betydning for foretakets videre drift og at myndigheter som kan bli involvert i den videre prosessen for å sikre videre drift av foretakets virksomhet bør informeres. Finanstilsynet vil være kjent med saken gjennom sin melding til departementet etter lovutkastet § 21-18.

Til § 21-20. Gjennomføring av nedskrivning og konvertering av ansvarlig kapital

Paragrafen gjelder den nærmere gjennomføring av myndighetens beslutning etter lovutkastet § 21-19, og bygger på lovutkastet § 20-21 i NOU 2016: 23. Det vises til avsnitt 4.4.3.5 foran. Prioritetsrekkefølgen man benytter i paragrafen er i samsvar med norsk rett. Dette innebærer at selv om paragrafen i sin direkte form bare gjelder nedskrivning eller konvertering av ansvarlig lånekapital, vil bestemmelsen også indirekte innebære nedskrivning av egenkapitalen i foretaket for å dekke tap.

Første ledd er basert på at gjennomføring av nedskrivning av ansvarlig lånekapital eller konvertering til egenkapital av kapitalinstrumenter etter lovutkastet § 21-19, skal skje i samsvar med de prioritetsregler som vil gjelde mellom de ulike kapitalformer ved vanlig konkurs- og insolvensbehandling, jf. *første punktum*, og lovutkastet § 21-32 tredje ledd. Dette innebærer at aksjekapital eller annen eierkapital skal nedskrives først i den utstrekning det er påkrevd for å dekke foretakets

tap, jf. *bokstav a)*. Dette skal enten skje ved sletting av eksisterende kapitalinstrumenter eller, hvis foretaket etter verdivurderingen etter lovutkastet § 21-21 har en positiv balanse, ved utvanning ved utstedelse av nye egenkapitalinstrumenter. Deretter skal ansvarlig lånekapital nedskrives for å dekke tap og konverteres til egenkapital så langt den rekker og er påkrevd for å videreføre virksomheten, jf. *bokstav b) første punktum*. Når det gjelder kapitalkravene for å kunne drive virksomheten videre vises det til finansforetaksloven kapitlene 14 avsnittene II og III. Den ansvarlige lånekapital som kan nedskrives eller konverteres er den lånekapital som etter Solvens II-forskriften § 6 første ledd kan brukes til dekning av tap ved løpende drift. Ansvarlig lånekapital som bare kan brukes til dekning av tap ved avvikling omfattes ikke på dette tidspunkt, jf. lovutkastet § 21-19 første ledd. Innbyrdes avtalt prioritet mellom ansvarlig lånekapital skal også følges opp, jf. *annet punktum*.

Annet ledd første punktum fastsetter at vedtaket om nedskrivning trer i kraft straks og at det er bindende for foretaket og eiere av kapitalinstrumenter som vedtaket angår. Selve gyldigheten av et vedtak om nedskrivning eller konvertering kan overprøves i samsvar med reglene i lovutkastet § 21-52 om klage og søksmål, se merknadene til denne paragrafen nedenfor i avsnitt 7.9. Verdivurderingen kan også etterprøves i samsvar med lovutkastet § 21-21 femte ledd. Nedskrivningen er endelig og innebærer at man ikke kan gjøre mangler ved vedtaket gjeldende overfor rettigheter ervervet av tredjeparter. Verdijustering kan skje i form av senere oppskrivning i medhold av lovutkastet § 21-21 fjerde ledd, der det følger at dersom nedskrivningsbehovet er satt for høyt fordi det er basert på en foreløpig verdivurdering, kan myndigheten endre vedtaket sitt, se *annet punktum*. Det samme vil for øvrig kunne bli utfallet ved klage på verdivurdering etter lovutkastet § 21-21 femte ledd. Det vises til merknadene til lovutkastet § 21-21 nedenfor i dette avsnittet.

Tredje ledd gjelder gjennomføring av konvertering til egenkapital. *Første punktum* fastsetter at utstedelse av nye egenkapitalinstrumenter til eiere av ansvarlig lånekapital skal skje uten ugrunnet opphold. Det er foretaket eller morselskapet i et forsikringskonsern, med samtykke fra myndigheten, som skal utstede nye egenkapitalinstrumenter. Eventuelt kan myndigheten gjøre dette selv på vegne av foretaket. *Banklovkommissjonen* viser til at bestemmelsen er ment å dekke ulike tilfeller og varianter, blant annet slik at et kapitalinstrument eller ansvarlig lån skrives ned

noe gjennom en slags gjeldssanering og gjenstående verdi legges til grunn for konvertering til egenkapital. Det vil også dekke tilfeller hvor ansvarlig lånekapital i sin helhet konverteres til egenkapital, ettersom kapitalinstrumenter med lavere prioritet har sørget for tilstrekkelig nedskrivning og oppkapitalisering av foretaket. Gjennomgående vil derfor kravet være at konverteringen gjelder kapital som er i behold og som ikke er å anse som tapt. Konverteringen må gjennomføres ved forhøyelse av foretakets egenkapital, eventuelt kombinert med kapitalnedsettelse og utvanning av eksisterende egenkapital. Det nærmere omfanget av konverteringen, vil avhenge av den konverteringskurs som settes for de ulike typer kapitalinstrumenter. I *annet punktum* er det fastsatt at konverteringskursen for ulike typer av kapitalinstrumenter kan være forskjellig. Innenfor den enkelte type kapitalinstrument skal den selvfølgelig være lik. Uansett skal kursen settes slik at eierne av kapitalinstrumentene får rimelig erstatning for det tap som oppstår som følge av nedskrivningen og konverteringen, jf. *tredje punktum*. Bestemmelsene vil imidlertid også gjelde i de tilfeller det ikke skjer en nedskrivning. En konverteringskurs vil imidlertid i slike tilfeller kunne innebære at kapitalinstrumentets pålydende verdi reduseres.

Fjerde ledd første punktum klargjør forholdet til aksjelovgivningen og reglene om erverv av kvalifiserte eierandeler. Dette har sammenheng med at en del av disse selskapsrettslige bestemmelsene vil kunne hindre raske og effektive tiltak av myndighetene. Reglene om registrering i Foretaksregisteret er imidlertid gjort gjeldende fordi dette praktisk sett vil være av viktig betydning ved nedskrivning eller konvertering av kapitalinstrumentene. Utstedelsen av egenkapitalinstrumenter kan skje uten at det er behov for samtykke fra eiere, og uten at man trenger å følge de formelle krav som følger av selskapslovgivningen for øvrig, jf. *annet punktum*. *Tredje punktum* svarer til lovutkastet § 20-21 fjerde ledd annet punktum i NOU 2016: 23. Hva som er nødvendig antall egenkapitalinstrumenter vil måtte i sees i sammenheng med første ledd og bero på en konkret vurdering. Der som myndigheten stiller et slikt krav, innebærer dette at foretaket gjennom sin generalforsamling skal sikre seg tillatelse til å utstede egenkapitalinstrumenter. Aksjelovgivningen har regler om fullmakt til styret i forhold til slik forhåndsgodkjenning. *Fjerde punktum* bestemmer at erverv av kvalifisert eierandel bare kan gjennomføres i henhold til tillatelse fra departementet etter reglene i finansforetaksloven kapittel 6. Dette innebærer

blant annet at det skal gjennomføres en egnethetsvurdering.

Etter *femte ledd* gjelder adgangen til nedskrivning og konvertering i lovutkastet § 21-19 og paragrafen her også i forhold til kapitalinstrumenter som eies av en kreditor i annen EØS-stat eller låneinstrumentet som er lovregulert i slik stat, jf. *første punktum*. Ved ansvarlig lånekapital undergitt lovgivning i stater utenfor EØS-området skal foretaket sørge for at låneavtalen inneholder hjemmel til nedskrivning og konvertering, jf. *annet punktum*.

Sjette ledd gir departementet hjemler til å fastsette nærmere regler om nedskrivning og konvertering av kapitalinstrumenter etter reglene i lovutkastet § 21-19 og paragrafen her. Det vises for øvrig til forskriftshjemlene i lovutkastet § 21-5.

Til § 21-21. Verdivurdering av eiendeler og forpliktelser

Paragrafen bygger på lovutkastet § 20-22 i NOU 2016: 23, men er tilpasset til forsikrings- og pensjonsforhold. I paragrafen er det fastsatt generelle krav til og regler for å få gjennomført den verdivurdering som myndigheten må sørge for før det treffes vedtak etter lovutkastet §§ 21-19 og 21-20 om nedskrivning eller konvertering av egenkapital til ansvarlig kapital, jf. lovutkastet § 21-19 femte ledd. Det vises til avsnitt 4.4.3.5 foran.

Verdivurderingen etter lovutkastet § 21-21 danner i virkeligheten en slags grunnmur i regelverket om krisehåndtering, og den skal også utgjøre grunnlaget for å avgjøre om vilkårene og forutsetningene for åpning av offentlig administrasjon og anvendelse av de ulike krisetiltak er oppfylt. Verdivurderingen skal omfatte samtlige eiendeler og forpliktelser i foretaket, og hovedformålet er at en dermed skal få et samlet bilde av foretakets reelle balanse eller nettoverdi. Hovedspørsmålet er om foretaket er solvent eller har negativ balanse. Verdivurderingen etter lovutkastet § 21-21 fremstår derfor som en én bloc-beregning. Denne vil også utgjøre en del av beslutningsgrunnlaget for om det er grunnlag for krisehåndtering og hvilke krisetiltak som vil være nødvendig i den videre håndteringen av foretaket.

Poenget med en slik én bloc-beregning er altså ikke å finne frem til en pålitelig verdifastsettelse av den enkelte eiendel eller forpliktelse i foretaket. Med den tid som står til rådighet før viktige vedtak om selve håndteringen av foretaket må treffes, vil verdiberegningen etter paragrafen her neppe kunne klarlegge vesentlig mer enn selve omfanget av de tap som i tilfelle må fordeles mellom og belastes de ulike fordringshavere og eiere

dersom det legges til rette for videre drift i foretaket eller alternativt, krisehåndtering av et insolvent foretak, for eksempel ved nedskrivning av eier-, kreditor- og forsikringsrettigheter. Den etterfølgende beregning av de enkelte fordringers verdi og nedskrivningen av enkeltkrav i administrasjonsboet, vil i hovedsak først kunne avklares under administrasjonsstyrets arbeid og med utgangspunkt i reglene i lovutkastet §§ 21-26, 21-27 annet ledd, 21-29, 21-33 og 21-34. Disse reglene vil nok generelt også bli tatt hensyn til og innvirke på én bloc-vurderingen av foretakets økonomiske stilling, men ved en verdivurdering av de ulike forsikrings- og pensjonsforpliktelsene og andre fordringer ved selve behandlingen av administrasjonsboet må det sentrale utgangspunkt være de enkelte forpliktelsers egenart og reglene i lovutkastet §§ 21-26 til 21-29. For øvrig vil verdier beregnet etter disse reglene til dels atskille seg fra beregningen av kontraktens forsikringskapital og premiereserve etter reglene i forsikringsvirksomhetsloven §§ 3-8 og 3-9, se avsnitt 4.5.4.4 foran.

Finansdepartementets vedtak om offentlig administrasjon etter lovutkastet § 21-22 vil først og fremst bygge på Finanstilsynets melding og vurderinger etter reglene i lovutkastet § 21-18. Meldingen vil selvsagt måtte inneholde en redegjørelse for foretakets økonomiske stilling, i hovedsak basert på foretakets statusoppgjør (lovutkastet § 21-13) og i tilfelle generalforsamlingens vurderinger (lovutkastet § 21-16), samt annen tilsynsinformasjon. Det hadde vært en fordel om meldingen kunne inneholdt en verdivurdering, men av tidsmessige grunner vil det imidlertid være vanskelig å få gjennomført en verdivurdering av foretakets eiendeler og forpliktelser av uavhengig sakkyndig etter reglene i lovutkastet § 21-21 i denne sammenheng. Departementet kan imidlertid selv foreta en verdivurdering etter fjerde eller sjette ledd om dette fremstår som tidsmessig viktig, og det vil etter fjerde ledd kunne bygges på en foreløpig vurdering inntil verdivurdering etter paragrafens hovedregel i første ledd kan gjennomføres.

Reglene i lovutkastet § 21-21 skiller mellom verdivurdering, foreløpig vurdering og etterfølgende vurdering. Disse reglene avviker til dels fra reglene i lovutkastet § 20-22 i NOU 2016: 23 som følge av at det i forsikring ikke vil foreligge et krisefond som kan benyttes til vern av eiere og kreditorens interesser, se merknadene til femte ledd nedenfor. I lovutkastet her er hensynet til beskyttelsesbehov og rettsvern søkt ivaretatt dels ved bestemmelsen om tapsgrense i lovutkastet § 21-19 sjette ledd (som svarer til lovutkastet § 20-31

tredje ledd bokstav d) i NOU 2016: 23), og dels ved reglene i § 21-21 fjerde og femte ledd. Reglene der omhandler ny etterfølgende verdivurdering, samt en adgang for myndigheten til å endre vedtak som er bygget på en for lav nettoverdi av foretaket. For øvrig kan for lav nettoverdi gi grunnlag for søksmål om gyldigheten av myndighetsvedtak basert på en for lav verdi etter lovutkastet § 21-52, jf. syvende ledd.

Første ledd første punktum angir som nevnt kravet om gjennomføring av en verdivurdering før det besluttet nedskrivning eller konvertering etter lovutkastet §§ 21-19 og 21-20, vedtak om krisehåndtering av foretaket etter lovutkastet § 21-30 eller vedtak om krisetiltak etter reglene i lovutkastet avsnittene V og VI. Verdivurderingen skal være «forsvarlig og nøktern». Målet er at man skal gjøre en forsvarlig forretningsmessig vurdering av både aktiva og forpliktelser samlet sett. Forsvarlighetskravet vil i denne sammenheng innebære at man ikke skal bruke beste estimat, men samtidig er det ikke snakk om å fastsette noen «slakteverdi» på foretaket. *Banklovkommissjonen* viser for øvrig til at dersom det er utarbeidet et statusoppgjør etter lovutkastet § 21-13 første ledd, vil denne normalt kunne inngå som et utgangspunkt eller hjelpemiddel under verdivurderingen, jf. annet ledd fjerde punktum.

Det er myndigheten som har plikt til å sørge for at det gjennomføres en verdivurdering før vedtak treffes, men verdivurderingen skal prinsipielt gjennomføres av en eller flere sakkyndige som er uavhengig av foretaket og offentlige myndigheter i samsvar med de krav som følger i eller i medhold av paragrafen her, jf. *annet punktum*. Det er således ikke myndigheten eller eventuelt foretakets ledelse eller en midlertidig administrator, jf. lovutkastet § 21-17, som skal foreta verdivurderingen. Dette er en forholdvis komplisert vurdering som krever sakkyndig kompetanse. Det er imidlertid i sjette ledd lagt opp til at Finansdepartementet kan gjøre en egen vurdering av foretakets verdier og forpliktelser, se merknadene til denne bestemmelsen nedenfor.

Når det gjelder spørsmålet om når en person skal anses som en uavhengig, vil det for bank fastsettes nærmere utfyllende regler av EU-kommisjonen, jf. krisehåndteringsdirektivet artikkel 36 nr. 14 og nr. 16. Disse vil kunne gi veiledning også i forhold til forsikring i denne sammenheng. For øvrig vil man kunne få veiledning fra alminnelige habilitetsregler.

Annet ledd inneholder retningslinjer for verdivurderingen. Etter *første punktum* skal det påses at tap på eiendeler, herunder ved krisetiltak, tas i

betraktning fullt ut. At tap på eiendeler fremkommer fullt ut er sentralt for at verdivurderingen skal gi et nøkternt grunnlag for å se om det er forsvarlig grunnlag for videre drift eller ikke. Ved vurderingen av nåverdien av foretakets forsikrings- og pensjonsporteføljer skal forsvarlige rente- og dødelighetsforutsetninger legges til grunn. Forsikrings- og pensjonsforpliktelser vil utgjøre den alt vesentlige del av et forsikrings- eller pensjonsforetaks gjeld og forpliktelser. Siden dette i stor grad vil dreie seg om fremtidige forpliktelser vil forpliktelsenes alminnelige nåverdier måtte beregnes ved bruk av dødelighets- og renteforutsetninger. Her er det fastsatt regler i lovutkastet §§ 21-26 til 21-29 som kan gi gode holdepunkter og veiledning også ved en samlet verdivurdering etter lovutkastet § 21-21, jf. *annet punktum*.

Ved beregning av kontraktens forsikringskapital og premiereserve i et foretak etter reglene i forsikringsvirksomhetsloven §§ 3-8 og 3-9 brukes slike forutsetninger for å beregne nåverdien av foretakets fremtidige forpliktelse til for eksempel å beregne størrelsen på en fremtidig pensjonsforpliktelse. I dette tilfellet er det ikke slike verdier som skal kvantifiseres, men hva som i tilfelle må betales i det gjeldende marked for å få et annet eksisterende foretak eller et forvaltningsforetak til å overta forpliktelsene, jf. finansforetaksloven § 14-8. Det er derfor gjeldende dødelighets- og renteforutsetninger i markedet på beregningstidspunktet som må anvendes ved denne beregningen. Et vedtak om offentlig administrasjon vil ha den virkning at foretaket vil fritas for fremtidige forpliktelser knyttet til utvikling av risiko etter fordeling av aktiva. Dett vil innebære at dødelighet og rente skal dekkes frem til dette tidspunktet, og at rente- og dødelighetsforutsetninger ved beregning av kontraktens forsikringskapital og premiereserve etter reglene i forsikringsvirksomhetsloven §§ 3-8 og 3-9 for tiden deretter vil bli bestemt av det forsikringsforetak som har overtatt og til enhver tid forestår forvaltningen av forsikringsforpliktelsene frem til utbetaling er gjennomført.

I *annet ledd tredje punktum* er det fastsatt at det så vidt mulig skal inntas en gruppering av fordringshavere i samsvar med lovutkastet § 21-26, jf. §§ 21-27 til 21-29, og med lovutkastet § 21-32 tredje ledd og prioritetsrekkefølge i konkurs, samt et overslag over fordringshaveres og eieres stilling ved en avvikling av foretaket etter lovutkastet § 21-39. Dette innebærer at det skal tas hensyn til forsikrings- og pensjonsordningenes fortrinnsrett ved offentlig administrasjon av et forsikrings- eller pensjonsforetak, og den øvrige prioritetsrekkefølge som gjelder ved insolvensbe-

handling. Slik sett vil ikke verdivurderingen bare være et forberedende arbeid og grunnlag for anvendelse av krisetiltak, men også i forhold til en avvikling av foretaket. *Banklovkommisjonen* nevner for øvrig at overslaget ikke skal kunne tillegges noen rettslig betydning i forhold til spørsmålet om adgangen etter lovutkastet § 21-46 annet ledd til å foreta nedskrivning av kapitalinstrumenter og fordringer uten fortrinnsrett dersom eierne av nedskrevne og konverterte kapitalinstrumenter og fordringer dermed vil bli påført større tap enn ved en avvikling av foretaket etter reglene i lovutkastet § 21-39. I *fjerde punktum* er det bestemt at verdivurderingen kan suppleres av informasjon som fremgår av oppdatert statusoppgjør og av bokførte verdier. Henvisningen til «bokførte verdier» innebærer ikke noe avvik fra prinsippet om at verdivurderingen skal baseres på markedsverdi på verdivurderingstidspunktet. Dette er kun ment som en henvisning til et av flere verktøy som kan anvendes for å komme frem til et riktigst mulig verdioverslag. Et underliggende krav ved vurdering av foretakets eiendeler og forpliktelser er at det ikke skal tas hensyn til mulig offentlig finansiell støtte, jf. *femte punktum*. Det vises til lovutkastet § 21-6 sjette ledd.

Tredje ledd fastsetter at verdivurderingen skal legges til grunn for og utgjøre en del av vedtak som myndigheten deretter treffer om nedskrivning eller konvertering av ansvarlig lånekapital etter lovutkastet §§ 21-19 og 21-20, om offentlig administrasjon og krisehåndtering etter lovutkastet § 21-30, samt krisetiltak etter reglene i lovutkastet avsnittene V og VI. Hovedregelen vil være at verdivurderingen er bindende og at den skal legges til grunn ved myndighetens beslutninger knyttet til den videre håndteringen av foretaket. Denne hovedregelen må imidlertid sees i sammenheng med sjette ledd som fastsetter blant annet at dette ikke er til hinder for at departementet legger til grunn andre verdier på eiendeler og forpliktelser og at disse skal brukes av myndigheten, se merknader til sjette ledd nedenfor. At verdivurderingen er bindende innebærer at det er begrenset mulighet for eiere, rettighetshavere og kreditorer til å få denne overprøvd, se sjuende ledd og lovutkastet § 21-52. Verdivurderingen skal bare kunne overprøves i forbindelse med søksmål om lovligheten og gyldigheten av de vedtak som myndigheten har truffet, se merknader til sjuende ledd nedenfor.

Fjerde ledd svarer til lovutkastet § 20-22 tredje ledd annet til fjerde punktum i NOU 2016: 23. Bestemmelsen gir myndigheten adgang til å få foretatt en foreløpig verdivurdering dersom det er

umulig å få verdivurderingen utført av uavhengig person eller i samsvar med de fastsatte retningslinjer etter første og annet ledd, og fordi det er behov for en rask avklaring og at det er risiko for at ytterligere tap kan oppstå dersom man venter, jf. *første punktum*. Om det foretas en foreløpig verdivurdering skal denne erstattes av en verdivurdering i samsvar med første, annet eller femte ledd så snart som mulig, jf. *annet punktum*. På grunn av tidsforskjellen mellom en foreløpig vurdering og verdivurderingen i samsvar med første og annet ledd, vil dette blant annet kunne innebære at den foreløpige vurderingen kan bli avgjørende for pris ved overdragelse av forsikringsporteføljer eller hele eller deler av foretakets virksomhet med eiendeler og forpliktelser til et annet forsikrings- eller pensjonsforetak, broforetak eller forvaltningsforetak. Det er da mulighet for at man kan komme opp i en situasjon hvor den foreløpige verdivurderingen av aktiva er lavere eller forpliktelsene vurderes som høyere enn ved den senere verdivurderingen. I *tredje punktum* er derfor fastsatt at dersom foretakets nettoverdi settes høyere ved verdivurderingen enn i den foreløpige verdivurderingen, kan myndigheten endre vedtak om nedskrivning av kapitalinstrumenter eller fordringer som er basert på en lavere nettoverdi, herunder forhøye vederlag fra broforetak etter lovutkastet § 21-37. Inntil det foreligger verdivurdering etter første og annet ledd, skal den foreløpige verdivurderingen i samsvar med tredje ledd legges til grunn for og utgjøre en del av de vedtak som trefes av myndigheten, jf. *fjerde punktum*.

Dersom myndigheten ikke endrer sine vedtak etter fjerde ledd tredje punktum eller verdivurderingen etter første og annet ledd viser seg å være feil, er det spørsmål om hva som skal skje og hvilke rettsvern forsikringstakere, forsikrede og andre rettighetshavere, samt kreditorer, skal ha i en slik sammenheng. For bank og kredittforetak legger krisehåndteringsdirektivet til grunn at verdivurderingen bare kan overprøves i forbindelse med søksmål om lovligheten av krisehåndteringsmyndighetens vedtak, jf. krisehåndteringsdirektivet artikkel 36 nr. 13, jf. artikkel 85, eller ved en etterfølgende vurdering av om myndighetens vedtak har påført eiere eller kreditorer større tap enn det tap som ville ha oppstått ved avvikling av foretaket som insolvent på det tidspunktet som krisehåndteringsmyndigheten avgjorde om vilkårene for krisehåndtering var oppfylt, jf. krisehåndteringsdirektivet artikkel 36 nr. 10 til 13, jf. artikkelene 74 og 75. Dette innebærer at verdivurderingen ikke kan bestrides isolert. Et søksmål om lovligheten av et vedtak skal heller ikke få virkninger

for rettigheter som ved gjennomføringen av vedtaket er ervervet av tredjeparter, jf. krisehåndteringsdirektivet artikkel 85 nr. 4 annet ledd. Den vesentlige beskyttelsen for eiere og kreditorer i forhold til vedtak av krisehåndteringsmyndigheten synes etter krisehåndteringsdirektivet å ligge i prinsippet om at ingen skal påføres større tap enn det som ville oppstått ved en avvikling av banken som insolvent, se ovenfor i innledningsmerkningene til lovutkastet § 21-21. Det mertap som eventuelt eiere og kreditorer er påført ved krisehåndteringen skal erstattes ved utbetaling av midler fra krisefondet.

Siden det på forsikrings- og pensjonsområdet ikke eksisterer eller er foreslått etablering av krisefond, er ikke en slik rettsvernsløsning mulig i lovutkastet § 21-21. Eieres, forsikringstakeres, sikredes, andre rettighetshaveres, kreditorers beskyttelsesbehov er imidlertid søkt ivaretatt ved klagerett og ny etterfølgende verdivurdering, samt en adgang for myndigheten til å endre vedtak som er bygget på en for lav nettoverdi for foretaket. Av *femte ledd første punktum* følger det at etter at myndigheten har gjennomført krisetiltak, kan det ved klage kreves at en uavhengig sakkynning skal foreta en ny vurdering av verdien av foretakets eiendeler og forpliktelser uavhengig av verdivurdering etter første til fjerde ledd i paragrafen her. Klageretten vil tilligge berørte parter, jf. forvaltningslovens klageregler. Dersom resultatet av denne etterfølgende verdivurderingen er at foretakets nettoverdi er høyere enn det som er lagt til grunn tidligere, kan myndigheten endre sine vedtak, jf. *annet punktum*, sml. *fjerde ledd tredje punktum* som gjelder tilfeller ved foreløpige verdivurderinger. Vedtak må her oppfattes i vid forstand slik at det omfatter alle beslutninger etter lovutkastet kapittel 21 der en lavere nettoverdi er lagt til grunn, og vil blant annet kunne omfatte vedtak om nedskrivning av kapitalinstrumenter eller fordringer, og om forhøyelse av vederlag som nevnt i lovutkastet § 21-37. Myndigheten vil ikke være forpliktet til å gjøre endringer i sine vedtak, men en unnlattelse av slike endringer vil kunne gi grunnlag for søksmål, jf. syvende ledd.

Så lenge det ikke foreligger bindende EU-rettslige regler om krisehåndtering av forsikringsforetak, er *Banklovkommisjonen* av den oppfatning at sakkyndige ikke bør kunne binde departementet med hensyn til hvilke verdier som skal settes på eiendeler og forpliktelser. I *sjetten ledd* er det derfor fastsatt at departementet av eget tiltak kan fastsette verdier på foretakets eiendeler og forpliktelser, og at disse verdiene skal legges til grunn av myndigheten. Dette er en sikkerhetsventil for sik-

ring av rettigheter i forhold til foretaket i tillegg til klageretten etter femte ledd.

Ut over adgangen til klage etter femte ledd og en eventuell endring av departementet etter sjette ledd i verdiene som legges til grunn ved myndighetens beslutninger, vil det vesentlige rettsvernet for eiere, forsikringstakere, forsikrede, andre rettighetshavere og kreditorer i forhold til vedtak fra myndigheten, ligge i retten til overprøving gjennom klage og søksmål etter lovutkastet § 21-52, jf. *syvende ledd*. Dette omfatter myndighetens vedtak om nedskrivning eller konvertering til egenkapital av ansvarlig kapital etter lovutkastet §§ 21-1 og 21-20, om offentlig administrasjon eller anvendelse av krisetiltak i henhold til reglene i lovutkastet avsnittene IV til VI.

Det er lagt opp til at nærmere enkeltheter og enkeltregler etter behov bør fastsettes ved forskrift, jf. *åttende ledd* og lovutkastet § 21-5 første ledd.

7.5 Offentlig administrasjon

1) Lovutkastet avsnitt IV «*Offentlig administrasjon*» inneholder regler om vilkår for å sette et foretak under offentlig administrasjon, og hvilke umiddelbare virkninger dette har. Et vedtak om offentlig administrasjon kan gjelde et enkelt forsikrings- eller pensjonsforetak, men også morselskap i finanskonsern, jf. lovutkastet § 21-1. I dette ligger at Finansdepartementet fatter vedtak om at et foretak i krise oppfyller vilkårene for at myndigheten overtar kontrollen over foretaket, med sikte på etterfølgende krisehåndtering i myndighetsregi. Det vises til avsnitt 4.5 foran.

Reglene om vedtak om offentlig administrasjon (lovutkastet §§ 21-22 og 21-23) samsvarer i det vesentlige med lovutkastet §§ 20-23 og 20-34 i NOU 2016: 23. I dette ligger også at en del av reglene i finansforetaksloven kapittel 21 avsnitt II kan videreføres, og at det også for forsikrings- og pensjonsforetak systematisk kan baseres på et skille mellom følgende:

- Vedtak om å sette foretaket under offentlig administrasjon og virkningen av vedtaket, jf. lovutkastet §§ 21-22, 21-23 og 21-25.
- Vedtak om at foretaket skal undergis myndighetsstyrt krisehåndtering, eller avvikles som insolvent, jf. lovutkastet § 21-30.
- Vedtak om krisetiltak for foretaket som er under krisehåndtering og som skal legges til rette for videre drift, jf. lovutkastet avsnitt VI.
- Avvikling av foretaket, jf. lovutkastet § 21-39.

Videre inneholder avsnittet regler om oppnevning av administrasjonsstyre (lovutkastet § 21-24) og hvilke virkninger et vedtak om offentlig administrasjon har for foretaket (lovutkastet § 21-25). Disse paragrafene bygger på lovutkastet i NOU 2016: 23, men er tilpasset de særlige forhold ved offentlig administrasjon og krisehåndtering av forsikrings- eller pensjonsforetak.

Når det gjelder behandlingen av administrasjonsboet, skal departementet etter reglene i lovutkastet § 21-30 vurdere om offentlige interesser tilsier at foretaket etter å ha blitt satt under administrasjon bør undergis krisehåndtering, eller om foretaket og dets virksomhet skal avvikles som insolvent. Som lagt til grunn ovenfor i avsnitt 4.5.5 er ikke valget mellom krisehåndtering eller avvikling et like tidskrittisk valg ved administrasjon av forsikrings- eller pensjonsforetak på samme måte som for bank, og et begrunnet valg om dette lar seg vanskelig treffe før administrasjonsstyret har vært i arbeid en tid, se bemerkningene til lovutkastet §§ 21-24 og 21-30 nedenfor. Vedtak om avvikling kan også treffes senere dersom det ikke viser seg å foreligge grunnlag for krisetiltak som nevnt i lovutkastet § 21-30, se lovutkastet § 21-39 første ledd.

For å avhjelpe departementets vurdering av om foretaket skal undergis krisehåndtering eller avvikles etter lovutkastet § 21-39, skal meldingen fra Finanstilsynet etter lovutkastet § 21-18 annet ledd annet punktum inneholde en vurdering av om offentlige interesser tilsier at foretaket bør undergis krisehåndtering.

Det vises til avsnittene 4.5.2 og 4.5.3 foran med generelle bemerkninger knyttet til utformingen av bestemmelsene om vedtak om offentlig administrasjon, dets virkninger, herunder særlig forholdet til løpende forsikringsforhold, og administrasjonsstyret. For de av disse bestemmelsene som bygger på regler fra lovutkastet i NOU 2016: 23, vises det også til relevante bemerkninger der, se avsnitt 15.4 i den utredningen.

2) Avsnitt IV i lovutkastet inneholder også en del særskilte og forsikrings- og pensjonsspesifikke bestemmelser. Dette omfatter for det første regler om fortrinnsrett (lovutkastet § 21-26) som gir forsikrings- og pensjonsforpliktelsene dekning i midlene i administrasjonsboet før andre dividendekrav i boet, og fraviker på denne måten prioritetsrekkefølgen i de alminnelige reglene i dekningsloven kapittel 9 som gjelder ved konkurs, se avsnitt 4.3.3 ovenfor.

Videre er det inntatt regler om opphør av forsikrings- og pensjonsforpliktelser i lovutkastet §§ 21-27 og 21-28. Både reglene om fortrinnsrett

og reglene om opphør har nær sammenheng med verdiberegningsreglene inntatt i lovutkastet §§ 21-27 annet ledd og 21-29. Mens verdiberegningen etter lovutkastet § 21-21 gjelder de samlede forpliktelsene i boet der formålet er å avklare om og i hvilken grad forpliktelsesens verdi overstiger boets aktiva, er hovedformålet med verdiberegningen av de enkelte forpliktelser etter lovutkastet §§ 21-27 og 21-29 å få etablert grunnlaget for forholdsmessig fordeling av foretakets gjenværende kapital (midler) mellom de forsikringer som har fortrinnsrett til dekning etter § 21-26. I avsnittene 4.5.3.1, 4.5.4.2 og 4.5.4.3 foran er bakgrunnen og prinsippene for reglene om opphør av pensjonsordninger og verdsettelse av pensjonsforpliktelser beskrevet i nærmere detalj. Det vises ellers til bemerkningene til disse bestemmelsene nedenfor i dette avsnittet.

Til § 21-22. Vedtak om offentlig administrasjon

Paragrafen bygger på lovutkastet § 20-23 i NOU 2016: 23. I paragrafen omhandles vilkårene for vedtak om offentlig administrasjon og bestemmelsen aktualiseres i det øyeblikk Finanstilsynet har gitt melding til departementet i samsvar med lovutkastet § 21-18, og det er denne meldingen som vil danne grunnlag for departementets vedtak. Melding skal eventuelt også gis dersom generalforsamlingen ikke fatter vedtak om videre drift etter lovutkastet § 21-16 tredje ledd, og Finanstilsynet ikke beslutter av foretaket skal avvikles, jf. lovutkastet § 21-16 fjerde ledd. Det vises ellers til avsnitt 4.5.2 foran.

Første ledd første punktum fastslår at dersom departementet har mottatt melding fra Finanstilsynet som nevnt i lovutkastet § 21-18 første og annet ledd, skal departementet etter samråd med Finanstilsynet treffe vedtak om at foretaket settes under offentlig administrasjon dersom det må antas at nærmere bestemte vilkår er oppfylt. For det første, at foretaket er eller må ventes i nær fremtid å bli nødt til å innstille virksomheten, jf. *bokstav a*). En presumsjonsregel for inntrådte forhold som skal kvalifisere for at dette vilkåret er oppfylt, følger av annet ledd. For det andre, at det ikke er rimelig utsikt til at dette kan forhindres ved tidligtiltak etter lovutkastet §§ 21-12 til 21-17, andre støtte- og tilsynstiltak eller vedtak etter lovutkastet §§ 21-19 og 21-20, jf. *bokstav b*). Sistnevnte henvisning innebærer at det er et vilkår for offentlig administrasjon at departementet ikke finner at nedskrivning eller konvertering av ansvarlig kapital vil være tilstrekkelig til å forhindre at foretaket må innstille virksomheten. Det vises til

bemerkningene til de nevnte bestemmelsene i avsnitt 7.4 foran. For det tredje, at det ikke er rimelig utsikt til at et tilstrekkelig økonomisk grunnlag for videreføring av forsikrings- og pensjonsvirksomheten, kan skaffes på annen måte, jf. *bokstav c*).

Presumsjonene i *annet ledd* tilsvarer i all hovedsak bestemmelsen i lovutkastet § 21-19 tredje ledd. Det vises til merknaden til denne bestemmelsen foran i avsnitt 7.4. Presumsjonene gjelder bare vilkåret i første ledd bokstav a), det vil si om foretakets økonomiske stilling er så svekket at foretaket er eller må ventes i nær fremtid å bli nødt til å innstille virksomheten. Bestemmelsene har således ikke betydning for myndighetens vurdering etter første ledd bokstav b) av 1) om det ved alternative tiltak som nevnt i lovutkastet §§ 21-12 til 21-17 likevel kan forhindres at foretaket må innstille virksomheten, og 2) – hvis dette ikke er tilfellet – om vedtak av myndigheten om nedskrivning eller konvertering av ansvarlig kapital etter lovutkastet §§ 21-19 og 21-20 er tilstrekkelig til å forhindre at foretaket må innstille virksomheten.

Det dreier seg om fire ulike forhold som hver for seg skal kunne tilsi at vilkåret etter første ledd bokstav a) er oppfylt. For det første, dersom det må antas at vilkårene for tilbakekall av foretakets konsesjon er oppfylt eller må ventes oppfylt i nær fremtid, herunder som følge av vesentlig brudd på krav til betryggende virksomhet eller av tap eller forventet tap tilsvarende foretakets ansvarlige kapital eller en stor del av denne, jf. *bokstav a*). Krav til betryggende virksomhet må sees i sammenheng med finansforetaksloven § 3-7 om vilkår for tilbakekall av tillatelsen og finansforetaksloven § 14-14 annet ledd om tilbakekall av et forsikringsforetaks konsesjon som følge av manglende oppfyllelse av minstekapitalkravet. For det andre, dersom det må antas at nåverdien av foretakets eiendeler er eller må ventes i nær fremtid å bli lavere enn forpliktelsesens nåverdi, jf. *bokstav b*). Det vises til bemerkningene til lovutkastet § 21-19 tredje ledd bokstav b) i avsnitt 7.4 ovenfor hva gjelder blant annet betydningen av opptrappingsplaner i denne sammenheng. For det tredje, dersom det må antas at foretaket er eller må ventes i nær fremtid å bli ute av stand til å betale forsikrings- og pensjonsforpliktelser og annen gjeld ved forfall, jf. *bokstav c*). For det fjerde, dersom det må antas at foretaket vil trenge offentlig finansiell støtte for å kunne videreføre virksomheten, unntatt støtte ytet av hensyn til samfunnsøkonomi og finansiell stabilitet, jf. *bokstav d*).

Tredje og fjerde ledd viderefører i det alt vesentlige finansforetaksloven § 21-11 tredje og fjerde ledd, se Ot.prp. nr. 63 (1995–96) side 53, samt Prop. 125 L (2013–2014) side 216, jf. også NOU 2011: 8 Bind B avsnitt 13.4.2. Etter *tredje ledd første punktum* skal vedtak om offentlig administrasjon meddeles Finanstilsynet, Norges Bank og i tilfelle Garantiorrdningen for skadeforsikring. Vedtaket skal meldes til Foretaksregisteret og kunngjøres snarest mulig i Brønnøysundregistrenes elektroniske kunngjøringspublikasjon, jf. *annet punktum*. Videre skal vedtaket etter *tredje punktum* også registreres i et verdipapirregister og tinglyses hos registerføreren for tinglysning i fast eiendom. *Banklovkommisjonen* forutsetter for øvrig at departementet med bistand fra Finanstilsynet vil informere andre relevante myndigheter. Bestemmelsen i tredje ledd gjelder også tilsvarende i forhold til selve oppnevnelsen av et administrasjonsstyre, jf. lovutkastet § 21-24 første ledd tredje punktum og bemerkningen til bestemmelsen nedenfor.

Fjerde ledd fastslår endelig at foretaket skal føye til sitt foretaksnavn «Under offentlig administrasjon» etter at vedtaket om offentlig administrasjon er truffet.

Til § 21-23. Offentlig administrasjon av morselskap i forsikringskonsern mv.

Paragrafen bygger på lovutkastet § 21-23 i NOU 2016: 23, jf. også finansforetaksloven § 21-11 annet ledd som er videreført og utbygget i tredje ledd. I paragrafen er det gitt regler om vedtak om offentlig administrasjon av holdingforetak eller annet morselskap i forsikringskonsern. Det vises ellers til avsnitt 4.5.2 foran.

I *første ledd* er det inntatt regler om vedtak om offentlig administrasjon som gjelder for morselskap for forsikrings- eller pensjonsforetak, samt – i blandet konsern – slikt datterforetak og mellomliggende holdingforetak som eier datterforetaket. Etter *første punktum* må vilkårene i lovutkastet § 21-22 antas å være oppfylt både av morselskapet og av minst ett datterforetak som er forsikrings- eller pensjonsforetak. At andre typer av foretak i konsernet i solvenskrise er ikke relevant, med mindre annet følger av morselskapets stilling på konsolidert basis. Dersom forsikrings- eller pensjonsforetak inngår som datterforetak i et blandet finanskonsern, skal morselskap etter reglene her bare forstås som det mellomliggende holdingforetak som eier datterforetaket, jf. *annet punktum*. Kravet om en slik konstellasjon for et blandet konsern, følger av finansforetaksloven § 17-8 tredje

ledd. *Banklovkommisjonen* presiserer at for selve forsikrings- eller pensjonsforetaket i eksempelvis finanskonsernet, gjelder lovutkastet § 21-22.

Annet ledd utvider muligheten til å fatte vedtak om offentlig administrasjon for et morselskap i forsikringskonsern, selv om vilkårene for å sette morselskapet under administrasjon etter lovutkastet § 21-22 ikke er oppfylt. Forutsetningen er at vilkårene for offentlig administrasjon av ett eller flere datterforetak som er forsikrings- eller pensjonsforetak er oppfylt, og at dette må antas å innebære at forsikringskonsernet i sin helhet er eller må ventes i nær fremtid å bli nødt til å innstille virksomheten. Dette vil blant annet omfatte stadfesting eller antakelse om vesentlig brudd på krav til ansvarlig kapital og betryggende virksomhet på konsolidert basis. Dersom det dreier seg om et blandet forsikringskonsern må bestemmelsen leses i sammenheng med lovutkastet § 21-1 første ledd bokstav b) og annet ledd, jf. første ledd annet punktum. Reglene i lovutkastet kapittel 20 i NOU 2016: 23 vil i tilfelle komme til anvendelse for bank og kredittforetak og deres (mellomliggende) holdingforetak som inngår i slikt konsern og som er i en slik situasjon at vilkårene for offentlig administrasjon er oppfylt for foretakene og deres holdingforetak i konsernet, sml. lovutkastet § 20-24 annet ledd i NOU 2016: 23.

Tredje ledd bygger som nevnt på finansforetaksloven § 21-11 annet ledd. Om bakgrunnen for bestemmelsen, vises det til Ot.prp. nr. 2 (1991–92) side 27 med videre henvisninger til tidligere gjeldende rett. Se også NOU 2016: 23 avsnitt 11.3.3 punkt 2). I *første punktum* er det fastslått at dersom departementet treffer vedtak om offentlig administrasjon av holdingforetak eller annet morselskap i forsikringskonsern, kan øvrige foretak som inngår i konsernet og som ikke er forsikrings- eller pensjonsforetak, settes under offentlig administrasjon. Det vil blant annet etter omstendighetene kunne omfatte ulike finansieringsforetak. Unntak gjelder for øvrig for konsernforetak som er bank eller kredittforetak, ettersom slike konsernforetak er underlagt reglene i lovutkastet kapittel 20 i NOU 2016: 23, jf. *annet punktum* og § 21-1 annet ledd.

For å vurdere hvorvidt vilkårene etter lovutkastet § 21-22 er oppfylt, er det nødvendig å anvende presumsjonsreglene i lovutkastet § 21-22 annet ledd. Reglene i lovutkastet § 21-22 tredje og fjerde ledd, bør også komme til anvendelse på morselskap i finanskonsern. I samsvar med dette følger det av *fjerde ledd* at bestemmelsene i lovutkastet § 21-22 annet til fjerde ledd gjelder tilsvarende.

Til § 21-24. Administrasjonsstyre

Paragrafen svarer til lovutkastet § 20-25 i NOU 2016: 23, men er søkt tilpasset de særlige forhold ved offentlig administrasjon og krisehåndtering av forsikrings- eller pensjonsforetak. Selv om foretakets økonomiske stilling i hovedsak er klarlagt ved vedtaket om offentlig administrasjon i samsvar med lovutkastet § 21-22, kan slike forhold vanskelig vurderes før administrasjonsstyret også har fremskaffet en oversikt over foretakets kontraktsforhold og så vidt mulig klarlagt hvilke virkninger offentlig administrasjon må antas å få for ulike deler av foretakets forsikrings- og pensjonsporteføljer. Det må således søkes klarlagt i hvilket omfang administrasjonsvedtaket vil medføre opphør av løpende forsikringer (lovutkastet §§ 21-27 og 21-28). Det må også undersøkes om det finnes alternativer som vil gjøre det mulig å få videreført porteføljer i eget eller andre foretak. I dette ligger at det vil være viktig å få på plass et administrasjonsstyre så raskt som mulig etter et vedtak om offentlig administrasjon for å dempe uro hos kunder og rettighetshavere, og at i mange tilfeller vil oppnevningen av administrasjonsstyret kunne komme samtidig med vedtaket om offentlig administrasjon, se også avsnitt 4.5.3.2 foran.

Første ledd stiller nærmere krav til administrasjonsstyrets medlemmer og dets funksjonstid. *Banklovkommisjonen* har sett hen til gjeldende ordning med minst tre medlemmer med personlige varamedlemmer, og ser ingen grunn til å fravike denne ordningen, jf. også prinsippet for banknæringen i lovutkastet § 20-25 i NOU 2016: 23. Et overordnet prinsipp vil for øvrig være at medlemmene er uavhengig av foretaket og offentlige myndigheter. Etter *første punktum* skal myndigheten oppnevne et administrasjonsstyre på minst tre medlemmer med personlige varamedlemmer til å fungere som styre for foretaket i en periode på inntil ett år, dersom departementet har truffet vedtak etter lovutkastet §§ 21-22 eller 21-23 om å sette foretaket under offentlig administrasjon. Videre skal revisor og aktuar oppnevnes av myndigheten, jf. *annet punktum*. Hvorvidt det er behov for én eller flere revisorer eller eventuelt én eller flere aktuarer, vil måtte vurderes av myndigheten. *Banklovkommisjonen* bemerker at myndigheten også må kunne tilbakekalle en oppnevning av styremedlemmer, revisor eller aktuar, selv om dette ikke fremgår direkte av lovteksten, jf. finansforetaksloven § 21-13 tredje ledd annet punktum. Etter *tredje punktum* skal bestemmelsene i lovutkastet § 21-22 tredje ledd gjelde tilsvarende. Dette innebærer blant annet at oppnevnel-

sen av administrasjonsstyret skal meldes til Foretaksregisteret, se også bemerkningene til lovutkastet § 21-22 tredje ledd ovenfor.

Annet ledd omhandler administrasjonsstyrets myndighet og arbeidsoppgaver, og svarer i hovedsak til finansforetaksloven §§ 21-12 første ledd bokstav a), 21-13 tredje ledd første punktum og 21-14 tredje ledd. I samsvar med dette er det i *første punktum* fastslått at administrasjonsstyret utøver den myndighet som overføres fra foretakets styrende organer til myndigheten etter lovutkastet § 21-25 første ledd bokstav a), likevel slik at beslutninger av vesentlig betydning for foretaket skal godkjennes av myndigheten før de iverksettes. *Annet punktum* slår videre fast at myndigheten fastsetter nærmere regler om administrasjonsstyrets, revisors og aktuars oppgaver og arbeid, og fastsetter deres godtgjørelse. Slike regler – som kan ta form gjennom forskrift eller enkeltvedtak – kan omfatte bestemmelser om styrets plikter til å gi forhåndsvarsel, orientering til og motta uttalelser fra utvalg av fordringshavere før det treffes vedtak om anvendelsen av krisetiltak, jf. finansforetaksloven § 21-20 første ledd fjerde ledd som foreslått i Prop. 18 L (2016–2017). Det bør fremgå av reglene at administrasjonsstyret skal ivareta de forsikredes interesser. *Banklovkommisjonen* viser ellers til at det i denne sammenheng vil være naturlig å se hen til de regler som følger av finansforetaksloven §§ 21-13 og 21-14, men som ikke eksplisitt er inntatt i bestemmelsen her, herunder blant annet utarbeiding av interne retningslinjer for foretakets drift og en presentasjon av styrets vurdering av foretakets stilling etter en viss periode. Videre viser *Banklovkommisjonen* til at nærmere regler etter omstendighetene vil kunne omfatte det arbeid som administrasjonsstyret skal gjøre i forbindelse med en avvikling av foretaket etter lovutkastet § 21-39, se også bemerkningene til denne bestemmelsen i avsnitt 7.7 nedenfor.

Et spørsmål som er reist under utredningsarbeidet er administrasjonsstyrets rettslige status og karakter. *Banklovkommisjonen* viser i denne sammenheng til at et vedtak om offentlig administrasjon innebærer at foretaket blir underlagt offentlig kontroll. Etter gjeldende lovgivning skal departementet i forbindelse med slikt vedtak oppnevne et administrasjonsstyre. Dette gjøres med hjemmel i finansforetaksloven, og administrasjonsstyret gis kompetanse i henhold til bestemmelsene der med eventuelle utfyllende regler fastsatt av departementet. Det oppnevnte styret overtar således oppgaver og kompetanse som tillegges foretakets styrende organer. Den samme ordning legges det opp til etter lovutkastet her. Det dreier

seg således om delegering av myndighet fra departementet til administrasjonsstyret. Videre følger det etter gjeldende lovgivning og av bestemmelsen her at viktige beslutninger må godkjennes av departementet, eventuelt gjennom delegasjon til Finanstilsynet. Administrasjonsstyrets beslutninger vil derfor være å anse som forvaltningsvedtak. I den utstrekning det oppstår problemer eller behov for begrensninger i forhold til offentlighetslovens regler om innsyn og forvaltningslovens regler om saksbehandling, mener *Banklovkommisjonen* at dette kan løses i henholdsvis forskrift til offentleglova av 17. oktober 2008 nr. 1119 (offentlegforskrifta) eller forskrift til forvaltningsloven av 15. desember 2006 nr. 1456 (forvaltningslovforskriften), eventuelt ved forskriftshjemmelen i annet ledd annet punktum i paragrafen her, se ovenfor.

Tredje ledd bygger på finansforetaksloven § 21-14 første ledd og annet ledd annet punktum. Etter *første punktum* skal administrasjonsstyret så snart som mulig søke å klarlegge om foretakets virksomhet kan drives videre på forsvarlig økonomisk grunnlag, om foretaket eller dets virksomhet kan slås sammen med eller overdras til andre foretak etter reglene i lovutkastet §§ 21-35 til 21-38, eller om – dersom slike forutsetninger ikke foreligger – foretaket må avvikles etter reglene i lovutkastet § 21-39. Myndighetens vedtak etter lovutkastet § 21-30 vil således være nært knyttet opp mot administrasjonsstyrets arbeid og vurderinger av foretakets videre fremtid. *Annet punktum* slår videre fast at administrasjonsstyret skal sørge for at det etter regler fastsatt av myndigheten opprettes et utvalg av fordringshavere som styret kan rådføre seg med i saker som gjelder krisehåndteringen. Bestemmelsen er ansett som viktig for å få til en best mulig håndtering av et forsikrings- og pensjonsforetak som er satt under offentlig administrasjon, særlig med henblikk på at fordringshaverne i det vesentlige vil være enkeltpersoner med krav mot foretaket som etter omstendighetene kan ha meget stor betydning for deres økonomi og livssituasjon.

Fjerde og femte ledd inneholder regler om administrasjonsstyrets forhold til og samarbeid med myndigheten, herunder om saksforberedelse og tilrådninger.

Finansforetaksloven §§ 21-14 og 21-16 inneholder forholdsvis fleksible frister for administrasjonsstyrets arbeid i den første tiden etter at vedtak om administrasjon er truffet, og når det gjelder tidspunkt for beslutning om avslutning av krisehåndtering og avvikling av foretaket. Som lagt

til grunn ovenfor i avsnitt 4.5.5, antas disse fristene å passe godt ved offentlig administrasjon av forsikrings- og pensjonsforetak og er foreslått videreført i fjerde ledd, jf. også første ledd og lovutkastet § 21-39 første ledd. *Banklovkommisjonen* bemerker imidlertid at disse bestemmelsene likevel ikke er til hinder for at myndigheten treffer vedtak om avvikling etter lovutkastet § 21-39 på et tidligere tidspunkt.

Fjerde ledd bygger således på finansforetaksloven § 21-14 fjerde ledd, men er utbygget for å tilpasses de særlige forhold ved offentlig administrasjon og krisehåndtering av forsikrings- eller pensjonsforetak. I samsvar med dette skal styret innen tre måneder sende myndigheten en plan for det videre arbeid med en vurdering av foretakets stilling, aktuelle handlingsalternativer og i tilfelle behovet for nedsettelse av forsikrings- og pensjonsforpliktelser.

Femte ledd reflekterer at en viktig del av styrets oppgave for foretakets fremtid også omfatter forberedelse og gjennomføring av krisetiltak vedtatt av myndigheten i henhold til reglene i lovutkastet avsnittene V til VI. Bestemmelsen er en utvidelse av gjeldende bestemmelser i finansforetaksloven og må sees i sammenheng med lovutkastets konkrete regler om krisetiltak og tilretteleggingen av dette. Videre vil en viktig del av administrasjonsstyrets arbeid være – i den grad det viser seg behov for dette – å gi sin vurdering til myndigheten med tilrådning når det gjelder krisetiltak som er overveiet av myndigheten. Bestemmelsen legger således opp til et samråd mellom myndigheten og administrasjonsstyret når det gjelder iverksettelse og gjennomføring av aktuelle krisetiltak, og må sees i sammenheng med at administrasjonsstyret etter hvert vil få en god oversikt over foretakets stilling og derved, på et forholdsvis godt grunnlag, kan ta standpunkt til hvorvidt aktuelle krisetiltak vil være gjennomførbare, effektive og hensiktsmessige for den situasjon foretaket befinner seg i. Det vises for øvrig her til at de vedtak myndigheten treffer må avstemmes mot lovutkastet avsnitt VII om vern for eiere, fordringshavere og motparter.

Etter *sjetten ledd første punktum* kan myndigheten når som helst endre eller avslutte administrasjonsstyrets oppdrag. Oppdraget kan også forlenges dersom det er behov for det. Endelig er det i *annet punktum* bestemt at medlem av administrasjonsstyret ikke er ansvarlig for skade voldt under utførelsen av oppdraget, med mindre skade skyldes eget forsett eller grov uaktsomhet, sml. lovutkastet § 21-17 tredje ledd fjerde punktum.

Til § 21-25. Virkninger av vedtak om offentlig administrasjon

Paragrafen bygger på finansforetaksloven § 21-12 og lovutkastet § 20-26 i NOU 2016: 23, men er tilpasset de virkningene det vil ha for forsikrings- og pensjonsforpliktelser at myndighetene vedtar å ta kontroll over foretaket etter lovutkastet §§ 21-22 og 21-23. Disse virkningene vil til dels avvike fra virkningene ved offentlig administrasjon av en bank eller et kredittforetak, blant annet som følge av at forsikrings- og pensjonsforpliktelsene har fortrinnsrett i samtlige aktiva i boet foran andre dividende krav. Samtidig er det for livsforsikringer og pensjonsforpliktelser ingen garantiordning som kan sikre fordringshaverne tilgang til midler i en overgangsperiode. Når det også må tas hensyn til at det i forsikrings- og pensjonsforetak vil foreligge mulige fremtidige erstatnings- og pensjonskrav som ikke kan gjøres om til engangsbeløp som kan utbetales for å få avsluttet administrasjonen, men som må sikres frem til eventuell utbetaling kan skje i form av erstatning eller pensjonsutbetaling, medfører dette av virkningene av vedtak om offentlig administrasjon vil avvike fra offentlig administrasjon av andre finansforetak. Det vises til avsnitt 4.5.3.2 ovenfor.

I *første ledd* er det gitt en opplisting av de sentrale virkningene av et vedtak om offentlig administrasjon i et forsikrings- eller pensjonsforetak. Selv om opplistingen omfatter alle de sentrale virkningene av et vedtak om offentlig administrasjon må den ikke oppfattes som uttømmende.

Av *første ledd bokstav a) første punktum* følger det at myndighet som tilligger foretakets styrende organer overføres til departementet. Før det fattes endelig vedtak om hvorvidt det skal iverksettes krisetiltak overfor foretaket, eller det skal utvikles, overføres således kontrollen over foretaket til offentlig myndighet. Departementet vil overføre hele eller deler av denne myndigheten videre til administrasjonsstyret i medhold av lovutkastet § 21-24 annet ledd. Dette vil både omfatte myndigheten som tilligger foretakets styre og daglig ledelse, men også generalforsamling, foretaksforsamling og andre kontrollorganer, jf. finansforetaksloven kapittel 8. *Annet punktum* viderefører gjeldende regel i finansforetaksloven § 21-12 første ledd bokstav a) og fastslår at styret likevel kan avgjøre saker som ikke kan utsettes inntil administrasjonsstyret er tiltrådt. Dette kan for eksempel være fristbetingede avgjørelser knyttet til rettslige skritt som anke, avgivelse av tilsvarende eller lignende.

Første ledd bokstav b) svarer i hovedsak til finansforetaksloven § 21-12 første ledd bokstav b), men i tillegg til at foretakets styre og revisor skal gi myndigheten og administrasjonsstyret alle opplysninger om foretakets stilling og virksomhet, er en slik plikt også pålagt foretakets aktuar. Dette omfatter både aktuarfunksjon etter finansforetaksloven § 13-5 i forsikringsforetak og ansvarlig aktuar for pensjonskasser som omfatter forsikringsvirksomhet etter forsikringsvirksomhetsloven § 2-5. Det er ingen grunn til ikke å likebehandle revisor og aktuar i en slik sammenheng.

Første ledd bokstav c) fastsetter at foretaket etter vedtak om offentlig administrasjon ikke kan inngå nye, fornye eller forlenge forsikrings- eller pensjonskontrakter, og kan heller ikke påta seg nye eller øke tidligere engasjementer, med mindre annet er fastsatt eller godkjent av myndigheten. Den første delen av bestemmelsen svarer i det vesentlige til finansforetaksloven § 21-18 første ledd. Når det gjelder hva som anses som fornyelse av en forsikrings- eller pensjonskontrakt vises det til avsnitt 4.5.3.2 ovenfor. I tillegg er det tatt med et forbud mot å påta seg nye eller øke tidligere engasjementer som i finansforetaksloven § 21-12 første ledd bokstav c) bare gjelder for bank. Dette er også viktig å få med i forhold til forsikrings- og pensjonsforetak som følge av at de etter virksomhetsbegrensingsreglene i finansforetaksloven §§ 13-1 og 13-2 blant annet kan drive utleie og salg av overskuddskapasitet knyttet til tjenester i form av kapitalforvaltning og administrasjon. Det sentrale hensynet bak stansing av virksomheten ved et vedtak av offentlig administrasjon er at boet ikke skal påføres en økning av eller nye forpliktelser som kan gi de forpliktelsene som allerede er omfattet av administrasjonen en dårligere dekning. Dette hensynet vil altså også komme inn i forhold til en økning av andre engasjementer enn de som er knyttet direkte til forsikringskontraktene. Dette er også i samsvar med alminnelige konkursrettslige prinsipper.

Særlig ved krisehåndtering der det søkes å finne grunnlag for at virksomheten skal kunne drives videre, kan det være en fordel om kontraktporteføljen er løpende i stedet for avviklet. Det kan for eksempel være lettere å overdra løpende kollektive pensjonsforsikringer til andre forsikrings- eller pensjonsforetak fremfor fripoliser, pensjonsbevis eller pensjonskapitalbevis som ikke lenger er premie- eller innskuddsbetalende. I samsvar med gjeldende rett er det derfor åpnet for at myndigheten kan godkjenne at det inngås nye forsikrings- eller pensjonskontrakter eller det skjer fornyelse eller forlengelse av eksisterende

kontrakter. Dette gjelder også i forhold til ulike former for engasjementer. *Banklovkommisjonen* mener dette vil kunne være meget viktig dersom det er samfunnsøkonomisk viktig at foretakets virksomhet ikke stopper helt opp, eller at det ved slik begrenset videreføring legges til rette for en praktisk og hensiktsmessig håndtering av foretakets vanskeligheter. Reglene er således utformet med sikte på å forhindre forringelse av aktiva og er et utslag av hensynet til fordringshavere. Hvor inngripende virkningen av offentlig administrasjon og dertil omfanget av kontroll som myndigheten mener er riktig, vil da også bero på slike betraktninger ved anvendelsen av de nevnte dispensasjoner. Hvorvidt myndigheten vil benytte en slik adgang vil bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfellet. Bestemmelsene må i forhold til forsikrings- og pensjonskontraktene sees i sammenheng med opphørsreglene i lovutkastet §§ 21-27 og 21-28, se annet ledd.

Forbudet mot å inngå nye kontrakter omfatter også tegning av fortsettelsesforsikringer i samsvar med forsikringsavtaleloven § 19-7. Det vises til omtale ovenfor i avsnittene 4.5.4.2 og 4.5.4.3 punkt 4).

Første ledd bokstav d) innebærer stans i innbetalinger i foretaket. På samme måte som stans i inngåelse av nye kontrakter, innebærer stans i innbetalinger at forpliktelsene og risikoen ikke vil øke på bekostning av de forpliktelsene som allerede omfattes av administrasjonen. Det er kun innbetalinger som vil øke foretakets forpliktelser som rammes av bestemmelsen. Innbetalinger for tjenester som allerede er ytet og lignende skal foregå som avtalt. Det samme gjelder terminbetalinger så lenge forsikrings- eller pensjonskontrakten løper. Dette som følge av at forsikringsforpliktelsene i disse tilfellene uansett vil påløpe inntil kontrakten opphører i samsvar med lovutkastet §§ 21-27 og 21-28, se annet ledd.

En annen konsekvens av stans i foretakets betalingsstrøm, er at foretaket heller ikke kan foreta utbetalinger etter vedtaket om offentlig administrasjon. I *første ledd bokstav e)* er det fastsatt at foretaket ikke kan foreta utbetalinger til forsikringstakere, forsikrede eller andre fordringshavere til dekning av forpliktelser stiftet før vedtaket om offentlig administrasjon. Dette innebærer at alle erstatningsutbetalinger og løpende utbetalinger av pensjoner i utgangspunktet vil stanse, med mindre myndigheten bestemmer noe annet. Det vises til avsnitt 4.3.2.6 foran. En slik stansing av utbetalinger som innebærer en reduksjon av boets aktiva kan være viktig for å hindre en forfordeling mellom fordringshaverne i boet. Siden pen-

sjon i mange tilfeller erstatter lønn og arbeidsinntekt, og det på livsforsikringsiden ikke finnes noen garantiordning som innen kort tid kan sikre at pensjonister likevel mottar slike utbetalinger, vil myndighetens adgang til likevel å kunne godkjenne hel eller delvis utbetaling i slike tilfeller kunne være helt sentral. Myndighetens avgjørelse om dette vil bero på en konkret vurdering av forholdene i boet og mulighetene for å sikre at videre utbetalinger av pensjoner ikke skjer på bekostning av de med fremtidig rett til pensjon.

Første ledd bokstav f) svarer til finansforetaksloven § 21-12 første ledd bokstav f). Bestemmelsen medfører at fordringshavere med krav som er stiftet før vedtaket om offentlig administrasjon ikke kan ta utlegg eller på annen måte få sikkerhet for slike krav i verdier som tilhører foretaket. Dette er også i samsvar med alminnelige konkursrettslige prinsipper.

Endelig er det i *første ledd bokstav g) første punktum* lagt til grunn at dekningsloven og lov om finansiell sikkerhetsstillelse gjelder tilsvarende for så vidt ikke annet følger av lovutkastet § 21-26. Lovutkastet § 21-26 gjør unntak fra prioritetsreglene i dekningsloven kapittel 9 ved at forsikrings- og pensjonskrav er gitt fortrinnsrett til dekning i alle aktiva i boet etter dekning av massekrav. Dette innebærer at de skal dekkes fullt ut før noen andre dividendekrav, også før dividendekrav som etter dekningsloven kapittel 9 er gitt førsteprioritet til dekning etter massekrav. I dekningsloven kapittel 7 er det gitt regler om skyldnerens kontraktsmessige forpliktelser. Etter dekningsloven § 7-1 kommer disse reglene bare til anvendelse når ikke annet følger av andre lovbestemmelser eller vedkommende rettsforholds egenart. Bestemmelsene om blant annet kontraktsforholds opphør i lovutkastet §§ 21-27 og 21-28 vil således gjelde uavhengig av eventuelt avvikende regler i dekningsloven, jf. annet ledd.

Fristdagen er sentral for å avgjøre hvilke forpliktelser som omfattes av administrasjonen og hvilke forpliktelser som kan anses som massekrav. Fristdagen vil også være sentral for utregningen av ulike frister. I *annet punktum* er det fastsatt at fristdagen ved offentlig administrasjon av forsikrings- og pensjonsforetak vil være dagen for vedtaket om offentlig administrasjon. Bestemmelsen svarer til finansforetaksloven § 21-12 første ledd bokstav e) annet punktum.

Annet ledd fastlegger i hvilken utstrekning ulike forsikrings- og pensjonskontrakter opphører som følge av offentlig administrasjon, jf. lovutkastet §§ 21-27 og 21-28. Det vises til merknadene til disse paragrafene nedenfor. Nærmere regler om

verdiberegning av forpliktelser som i henhold til forsikrings- og pensjonsrettigheter kan gjøres gjeldende i administrasjonsboet er inntatt i lovutkastet §§ 21-27 annet ledd tredje punktum og 21-29. I visse tilfeller vil for øvrig ikke opphør være aktuelt som følge av ny kontrakt godkjent av myndigheten etter første ledd bokstav c).

Tredje og fjerde ledd svarer til finansforetaksloven § 21-12 annet og tredje ledd. I samsvar med dette følger det av *tredje ledd* at forpliktelser stiftet under administrasjon skal anses som massefordringer. Dette vil blant annet utgjøre godtgjørelse til administrasjonsstyrets medlemmer, revisor og andre som yter administrasjonsstyret bistand. Det vises til dekningsloven § 9-2 første ledd for nærmere definisjon av massefordringer. Det vises for øvrig til avsnitt 5.3 foran.

Fjerde ledd første punktum fastsetter at myndigheten kan innkalle foretakets fordringshavere ved preklusivt proklama. Det følger imidlertid av *annet punktum* at proklamaet ikke kan omfatte forsikrings- eller pensjonskrav og heller ikke skattekrav. Det vises til avsnitt 4.5.3.1 foran. Etter *tredje punktum* er det myndigheten som skal fastsette proklamafristen og kunngjøringsmåten. Endelig er det etter *fjerde punktum* presisert at fristen avbrytes ved melding av krav til Finanstilsynet.

Til § 21-26. Fortrinnsrett

Fortrinnsrett innebærer at forpliktelser som følger av forsikringsavtaler eller pensjonsordninger har rett til dekning i foretakets eiendeler ved en offentlig administrasjon før andre fordringer i boet, men etter at massekrav er blitt dekket. Gjeldende regler om fortrinnsrett følger av finansforetaksloven § 21-18 annet ledd, jf. § 21-17. Fortrinnsretten står sentralt for å sikre forsikrings- og pensjonsforpliktelser best mulig dekning dersom det skulle åpnes offentlig administrasjon i et foretak og det ikke er midler i boet til å dekke forsikrings- og pensjonsforpliktelsene i tillegg til massefordringer. I skadeforsikring bidrar også Garantiordningen for skadeforsikring til en beskyttelse av kundene (se lovutkastet avsnitt X), men for livsforsikring og pensjonsforpliktelser er det ikke etablert tilsvarende garantiordninger, og fortrinnsretten er derfor meget viktig. Fortrinnsretten gjelder uavhengig av om det ved vedtak om offentlig administrasjon bestemmes at denne skal skje ved krisehåndtering av foretaket i samsvar med lovutkastet avsnittene V og VI eller avvikling etter lovutkastet § 21-39. Den gjelder også uavhengig av

hvilke krisetiltak som myndigheten velger å iverksette ved en krisehåndtering.

Som følge av de virksomhetsendringer som særlig har skjedd innenfor pensjonsforsikring og pensjonsordninger siden 2000, har *Banklovkommissjonen* valgt å gjøre en grundig vurdering av fortrinnsretten og dens utforming. Betydningen av fortrinnsretten er nærmere beskrevet i avsnitt 4.3.3 ovenfor, og i kapittel 5 er problemstillinger knyttet til gjeldende regler om fortrinnsrett og hvordan fortrinnsretten bør reguleres i en fremtidig lovgivning vurdert. Det vises også til at det i høringen i forkant av Prop. 18 L (2016-2017) ble reist spørsmål knyttet til hvordan gjeldende regler om fortrinnsrett skulle forstås og at departementet i proposisjonen foretok en avklaring av dette. Avklaringen innebar at gjeldende rett må forstås slik at samtlige forsikrings- og pensjonsforpliktelser har fortrinnsrett til hele foretakets formue uavhengig av om forpliktelsene er knyttet til foretakets investeringsvalgportefølje eller kollektivportefølje. Dette innebærer at samtlige forsikrings- og pensjonsforpliktelser i boet må tåle en nedskrivning i forhold til nåverdi dersom eiendelene ikke dekker forpliktelsene med fortrinnsrett fullt ut i tillegg til massefordringene i boet.

I avsnitt 5.2.2 foran har *Banklovkommissjonen* kommet til at fortrinnsretten bør tilpasses bedre i forhold til de ulike typer pensjonsordninger som kan forekomme i et livsforsikrings- eller pensjonsforetak. Det vises til at *medlemmet Sæther* foran i avsnitt 5.2.2, har reist spørsmål ved om innføring av delt fortrinnsrett kan få uheldige virkninger.

Paragrafen må sees i sammenheng med overgangsreglene i lovutkastet avsnitt XII der det foreslås at paragrafen først skal tre i kraft 1. januar 2025, og at gjeldende regler i finansforetaksloven §§ 21-18 annet ledd og 21-17 med enkelte modifikasjoner skal gjelde frem til dette tidspunktet.

Første ledd første punktum fastsetter at det gjelder en fortrinnsrett i både skadeforsikring, livsforsikring og pensjon. Fortrinnsretten inntreder dersom det vedtas offentlig administrasjon i et forsikrings- eller pensjonsforetak. Fortrinnsretten er ikke relevant i forhold til tidligiltak da disse bygger på en forutsetning om at forsikrings- og pensjonsforpliktelser skal oppfylles fullt ut. Først etter et vedtak om offentlig administrasjon er det hjemmel i lovutkastet for å skrive ned forsikrings- og pensjonsforpliktelser. Fortrinnsretten innebærer at eierkapital, ansvarlig kapital og andre fordringer må være nedskrevet fullt ut før det kan være aktuelt å nedskrive forsikrings- og pensjonsforpliktelser i forbindelse med en gjennomføring av krisetiltak eller en avvikling, jf. lovutkastet §§ 21-

32 tredje ledd og 21-33. Dersom foretaket under administrasjon omfatter midler som dekker forpliktelsene fullt ut i tillegg til massekrav, vil ikke fortrinnsretten spille noen praktisk rolle.

Fortrinnsretten er begrenset til forpliktelser som følger av forsikringsavtaler og kollektive eller individuelle pensjonsordninger. Livrenteforsikringer med årlig utbetaling vil i denne sammenheng regnes som individuell pensjonsordning, jf. lovutkastet § 21-28 første ledd annet og tredje punktum. Andre krav mot administrasjonsboet enn de som er basert på forsikrings- eller pensjonsforetakets ansvar i henhold til en forsikringsavtale eller pensjonsordning vil ikke omfattes av fortrinnsretten. Fortrinnsretten er videre avgrenset til direkte forsikring og omfatter således ikke forpliktelser etter avtaler om gjenforsikring. Fortrinnsretten gjelder uavhengig av om forsikringsforpliktelsen gjeldende etter forsikringsavtalen kan henføres til et foretak eller enkeltperson.

Forsikringsavtalene eller pensjonsordningen som forpliktelsene med fortrinnsrett baserer seg på, må være inngått før vedtaket om offentlig administrasjon. Etter lovutkastet § 21-25 første ledd bokstav c) vil ikke foretaket kunne inngå eller fornye forsikrings- og pensjonsavtaler etter at vedtaket om offentlig administrasjon er truffet. Dette betyr ikke at forsikringsforpliktelsen må være kjent for forsikringstaker, forsikrede, andre med interesse i forsikringsdekningen eller foretaket før vedtaket om offentlig administrasjon. Det er nok at forsikringsavtalen eller pensjonsordningen er inngått før dette tidspunktet. Det betyr heller ikke at forsikringstilfellet som forpliktelsen bygger på, må ha inntrådt før vedtaket om offentlig administrasjon. Dette fremgår av annet punktum, se merknadene nedenfor.

Fortrinnsretten gjelder rett til dekning i foretakets midler. Dette omfatter i utgangspunktet alle midler i foretaket, også selskapsformuen. I annet og tredje ledd er det imidlertid gjort en deling av fortrinnsretten i forhold kontraktstyper og eiendeler i boet. Det er en forutsetning at administrasjonsboets massekrav er dekket før foretakets midler brukes til dekning av forpliktelsene eller at det er foretatt avsetninger til dekning av massekrav. Dette innebærer at den reduksjon som dekningen av massekrav innebærer, vil medføre en forholdsmessig reduksjon av dekningen av forsikringsforpliktelsene uavhengig av kontraktstype og porteføljetilknytning når boets midler ikke er tilstrekkelige til å dekke både massekrav og forsikringsforpliktelsene fullt ut. Dette er regulert nærmere i fjerde ledd. Hva som er massekrav følger av dekningsloven § 9-2.

I *annet punktum* er det fastsatt at fortrinnsretten også gjelder forpliktelser i henhold til slike avtaler som er oppstått etter vedtaket, for så vidt dette følger av lovutkastet §§ 21-27 og 21-28. Dette innebærer at fortrinnsretten også vil gjelde rett til utbetaling eller opptjening av pensjon i perioden fra vedtaket om offentlig administrasjon frem til forsikringsdekningen eller pensjonsordningen senest opphører i samsvar med de opphørsfristene som er fastsatt i lovutkastet §§ 21-27 og 21-28, eller ved forsikringstidens utløp dersom dette er tidligere enn de fastsatte opphørsfristene. Fortrinnsretten gjelder også krav på rente fra forpliktelsen oppstår til utbetaling skjer.

Annet og tredje ledd innebærer et avvik i forhold til gjeldende rett ved at det skjer en deling av fortrinnsretten basert på hvilke eiendeler som kan knyttes til de ulike typer krav i boet, det vil si et skille mellom investeringsvalgporteføljen på den ene siden og kollektiv- og selskapsporteføljen på den andre siden. Denne delingen er bare relevant for livsforsikring og pensjonsforsikring. I skadeforsikring vil det ikke forekomme kontrakter med investeringsvalg. I skadeforsikring vil derfor samtlige forsikringsforpliktelser i boet ha den samme fortrinnsrett til samtlige eiendeler i boet og disse eiendelene skal fordeles forholdsmessig på samtlige forpliktelser med fortrinnsrett i boet, jf. første ledd.

Annet ledd første punktum fastsetter at forpliktelser etter avtaler som er knyttet til verdien av en bestemt investeringsvalgportefølje tilordnet den enkelte avtale har fortrinnsrett etter første ledd til dekning i verdien av de eiendeler som forvaltes i foretakets investeringsvalgportefølje etter forsikringsvirksomhetsloven § 3-11 tredje og fjerde ledd. Etter forsikringsvirksomhetsloven § 3-11 skal forvaltningskapitalen i et livsforsikringsforetak inndeles i en investeringsvalgportefølje, en kollektivportefølje og en selskapsportefølje. Etter forsikringsvirksomhetsloven § 3-11 tredje ledd skal investeringsvalgporteføljen omfatte eiendeler som motsvarer forsikringskapital knyttet til verdien av særskilte investeringsvalgporteføljer. Det vil si kontrakter der forsikringstaker eller forsikrede velger hvordan kapitalen skal plasseres. Etter forsikringsvirksomhetsloven § 3-11 åttende ledd skal foretaket ha opprettet systemer for registrering av hvilke eiendeler som til enhver tid inngår i de ulike porteføljene. I lovutkastet § 21-29 annet ledd er det lagt til grunn av nåverdien av slike rettigheter vil tilsvare pålydende verdi av de enkelte medlemmers pensjonsbeholdning eller innskuddspensjonskapital ved opphøret av pensjonsordningen. Dette innebærer at verdien av

eiendelene tilknyttet investeringsvalgporteføljen i foretaket vil bestemme forpliktelsesens samlede verdi, se avsnitt 4.5.4.4 foran. Dette innebærer som et utgangspunkt at eiendelene vil være tilstrekkelig til å dekke forpliktelsene knyttet til investeringsvalgporteføljen fullt ut. Det vil imidlertid kunne skje verdiendringer i eiendelene mellom opphørstidspunktet og booppgjøret. Videre skal en forholdsmessig andel av massekrav dekkes før forpliktelsene med fortrinnsrett, se avsnitt 5.3 foran. Dette medfører at verdien av eiendeler tilknyttet investeringsvalgporteføljen kan være utilstrekkelig til å dekke verdien av de forpliktelsene som er knyttet til investeringsvalgporteføljen fullt ut. Det er derfor i *annet punktum* fastsatt at midlene i slike tilfeller skal fordeles forholdsmessig ut fra beregnet nåverdi av de enkelte forpliktelsene med fortrinnsrett etter lovutkastet § 21-29 annet ledd. Det vil si pensjonsbeholdning eller innskuddspensjonskapital med investeringsvalg for den enkelte arbeidstaker eller forsikringstaker i tilfelle av individuell pensjonsordning med investeringsvalg.

Av *tredje ledd første punktum* følger det at foretakets forpliktelser etter avtaler med kontraktfastsatte forpliktelser som inngår i foretakets kollektivportefølje, har fortrinnsrett etter første ledd til dekning i verdien av de eiendeler som etter forsikringsvirksomhetsloven § 3-11 annet og femte ledd skal forvaltes i foretakets kollektivportefølje og selskapsportefølje. Dette vil blant annet omfatte ytelsesbaserte pensjonsordninger, fripoliser og risikoforsikringer (jf. henvisningen til lovutkastet § 21-27), og deres fortrinnsrett vil gjelde alle eiendeler i boet utenom de eiendeler som er knyttet til investeringsvalgporteføljen etter fra-drag for en forholdsmessig andel av massekravene. Verdien av disse eiendelene knyttet til kollektivporteføljen og selskapsporteføljen (se forsikringsvirksomhetsloven § 3-13 femte ledd) og nåverdien av forpliktelsene som er knyttet til kollektivporteføljen vil kunne være slik at midlene i kollektivporteføljen og selskapsporteføljen er for liten til å dekke forpliktelsene fullt ut. I de fleste tilfeller ved insolvens vil også det aller meste av selskapsporteføljen måtte påregnes å være tapt. Det er derfor i *annet punktum* fastsatt at midlene skal fordeles forholdsmessig ut fra beregnet nåverdi av de forpliktelser med fortrinnsrett etter lovutkastet §§ 21-27 annet ledd og 21-29 første eller annet ledd første punktum, jf. tredje til sjettede ledd i sistnevnte paragraf. Det vises også til nedskrivningsreglene i lovutkastet §§ 21-33 og 21-34 og til avsnitt 4.5.4.4 foran.

Fjerde ledd regulerer nærmere hvordan massefordringer skal fordeles og belastes når fortrinnsretten er delt i samsvar med annet og tredje ledd. En forutsetning for anvendelse av fjerde ledd er at massekrav ikke kan dekkes av andre midler i administrasjonsboet. Det vises til avsnitt 5.3 ovenfor. Hva som er massekrav følger av dekningsloven § 9-2. I samsvar med første ledd skal massekrav dekkes av boets midler fullt ut før forsikrings- og pensjonsforpliktelser kan gis noen dekning. Fjerde ledd innebærer at nødvendige midler til dekning av massekrav både skal tas fra investeringsvalgporteføljen og kollektiv- og selskapsporteføljene ved en delt fortrinnsrett i samsvar med paragrafens annet og tredje ledd. Selve belastningen skal fordeles forholdsmessig ut fra omfanget av verdien av eiendelene i henholdsvis foretakets investeringsvalgportefølje og foretakets kollektiv- og selskapsporteføljer.

Selv om det allerede følger av forsikringsvirksomhetsloven § 3-11 åttende ledd at foretakene skal opprette et system for registrering av hvilke eiendeler som til enhver tid inngår i de ulike porteføljer, er det i *femte ledd første punktum* lagt til grunn at foretaket skal ha et register hvor det fremgår hvilke eiendeler som til enhver tid forvaltes i de ulike porteføljer. Verdien av disse vil følge av reglene i forsikringsvirksomhetsloven § 3-13 femte ledd. Forvaltning av porteføljene vil normalt medføre at det løpende skjer endringer i eiendeler som er knyttet til de ulike porteføljene. Dette kan imidlertid påvirke den dekning som fortrinnsretten etter annet og tredje ledd kan gi, og det er derfor i *annet punktum* fastsatt at Finanstilsynet før melding til departementet etter lovutkastet § 21-18, skal gi foretaket pålegg om ikke å foreta endringer som gjelder eiendeler tilordnet de ulike porteføljer. Eiendelene vil fra dette tidspunktet og frem til booppgjør kunne gi en avkastning. *Banklovkommisjonen* legger til grunn at slik avkastning skal tilføres til de enkelte porteføljene og brukes til dekning i samsvar med fortrinnsretten etter annet og tredje ledd.

Til § 21-27. Opphør av skadeforsikring og andre risikoforsikringer

Paragrafen gjelder skadeforsikringer tegnet i skadeforsikringsforetak og rene risikoforsikringer som anses som livsforsikringer som er tegnet i skadeforsikringsforetak eller livsforsikringsforetak, jf. finansforetaksloven §§ 2-14 annet ledd og 2-13. Paragrafen bygger på finansforetaksloven § 21-19 første og fjerde ledd slik den lyder etter

lovendring 10. februar 2017 nr. 4. Det vises til avsnittene 3.3.3 og 4.5.4.2 foran.

Løpende forsikringsforhold vil ikke opphøre automatisk ved et vedtak om offentlig administrasjon. Det er derfor nødvendig med regler om kan begrense tilgangen av forsikringstilfeller som foretaket blir ansvarlig for etter vedtaket om offentlig administrasjon. Krav som oppstår som følge av forsikringstilfeller som inntreter etter vedtaket om offentlig administrasjon vil være dividende krav med fortrinnsrett i boet på samme måte som krav på grunnlag av forsikringstilfeller oppstått før vedtaket om offentlig administrasjon. Dette fordi forsikringsavtalen som er grunnlag for kravet kan knyttes til inngåelse eller fornyelse før vedtaket om offentlig administrasjon. De kan derfor ikke anses som massekrav i boet. Et automatisk opphør av forsikringer ved vedtak om offentlig administrasjon ville medføre at mange forsikringstakere og forsikrede kunne bli uten forsikringsdekning over natten. Paragrafens bestemmelser om at løpende forsikringer opphører først en tid etter vedtaket om offentlig administrasjon, søker å sikre forsikringstakere og forsikrede et rimelig vern i form av tid til å erstatte forsikringsdekningen i foretaket under offentlig administrasjon ved inngåelse av tilsvarende forsikringer i andre foretak, samtidig som løpende forsikringsforhold bringes til opphør for å sikre en raskere gjennomføring av en offentlig administrasjon.

Første ledd første punktum viderefører gjeldende regel om at skadeforsikringer og risikoforsikringer som gir rett til utbetaling som følge av forsikredes død eller uførhet, vil opphøre å gjelde tre måneder etter den dag vedtaket om offentlig administrasjon er truffet. Dette omfatter for eksempel forsikringer om innskudds- eller premiefritak ved uførhet i samsvar med lov om obligatorisk tjenstepensjon, selv om disse er knyttet til kollektive pensjonsordninger. Bestemmelsen må sees i sammenheng med lovutkastet § 21-25 første ledd bokstav c) om at et foretak under offentlig administrasjon ikke kan fornye eksisterende kontrakter. Fristen på tre måneder gjelder derfor bare om kontraktens gjenstående forsikringstid er på minst tre måneder. Dersom gjenstående forsikringstid er på mindre enn tre måneder vil kontrakten i utgangspunktet opphøre ved utløpet av forsikringstiden, se likevel annet ledd.

Opphøret av forsikringen vil for forsikringstakere og forsikrede innebære at de ikke kan rette forsikringskrav mot administrasjonsboet for skade og tap som skyldes forsikringstilfeller som inntreter etter tremånedersfristen. Det vil si at de må inngå en forsikringskontrakt med et annet

foretak for å sikre slike tilfeller. Forsikringskrav som følge av skade og tap som skyldes forsikringstilfeller som inntreter innenfor tremånedersfristen vil på den annen side kunne meldes i boet som fortrinnsberettiget dividende krav, jf. lovutkastet § 21-26. Dette gjelder selv om skade eller sykdom som følge av forsikringstilfellet først viser seg etter utløpet av tremånedersfristen. Opphøret innebærer også at man ikke lenger vil ha gyldig lovpliktig ansvarsforsikring og lignende.

Første ledd annet punktum fastsetter at paragrafen også gjelder for skadeforsikring som er kredittforsikring. Det vil si forsikringer som er tegnet i et kredittforsikringsforetak, jf. finansforetaksloven § 2-15 tredje ledd. Det bemerkes at filialer av skadeforsikringsforetak fra annen EØS-stat med konsesjon fra hjemstaten til å drive kredittforsikring, vil kunne drive slik virksomhet her i riket, se NOU 2011: 8 Bind B side 665. Om fordringer som følger av norske kredittforsikringsavtaler med slik filial i så fall vil ha fortrinnsrett til dekning, beror på reglene om myndighetsstyrt krisehåndtering i hjemstaten.

I *annet ledd første punktum* er det presisert at forsikringsforpliktelser som følge av forsikringstilfeller inntreder i forsikringstiden før vedtaket om offentlig administrasjon, vil ha fortrinnsrett i boet etter lovutkastet § 21-26. Det samme gjelder forsikringsforpliktelser som følge av forsikringstilfeller som inntreter innenfor tremånedersfristen etter første ledd med mindre avtalt forsikringstid utløper før dette, jf. *annet punktum*. *Banklovkommisjonen* har sett at disse bestemmelsene som svarer til gjeldende rett, kan stille enkelte forsikringstakere og forsikrede i en vanskelig situasjon dersom forsikringstiden utløper kun kort tid etter vedtaket om offentlig administrasjon. Særlig fordi det i skadeforsikring og ved rene risikoforsikringer er en omfattende bruk av reglene om automatisk fornyelse av forsikringsavtaler i forsikringsavtaleloven § 3-3. Derfor er det i annet punktum også lagt til grunn at forsikringsforpliktelser som følge av forsikringstilfeller som inntreter innen 30 dager etter vedtaket om offentlig administrasjon kan gjøres gjeldende i boet med rett til fortrinnsrett etter lovutkastet § 21-26. En slik utvidelse anses ikke å være i strid med lovutkastet § 21-25 første ledd bokstav c) om forlengelse av forsikringskontrakter. Annet ledd første og annet punktum regulerer bare hvilke krav som kan gjøres gjeldende med fortrinnsrett i boet. *Tredje punktum* derimot fastsetter regler om beregning av størrelsen på det krav som kan gjøres gjeldende med fortrinnsrett i boet på grunnlag av skadeforsikringer og risikoforsikringer. Dette er nåverdien av forpliktelsen

beregnet ut fra forpliktelsens pålydende og renteforutsetningen på det tidspunkt forsikringsavtalene opphører, se avsnitt 4.5.4.4 foran. For risiko-forsikringer som ved død og/eller uførhet skal gi flerårige ytelser skal imidlertid verdsettelse skje etter lovutkastet § 21-29.

Som følge av regelen i første ledd om at skadeforsikringer og risikoforsikringer uansett skal opphøre tre måneder etter vedtaket om offentlig administrasjon, vil forsikringstaker kunne ha innbetalt forsikringspremie som dekker forsikringstid ut over dette, og forsikringstaker vil da kunne gjøre gjeldende et krav om tilbakebetaling av den delen av forskuddsbetalt premie som tilsvarende gjenstående forsikringstid som fortrinnsberettiget krav i boet, jf. *tredje ledd første punktum*. For å unngå administrativt krevende småkrav i boet er det i *annet punktum* åpnet for at departementet kan fastsette en nedre grense for krav om tilbakebetaling av forskuddsbetalt premie som kan meldes i boet med fortrinnsrett. De kravene som faller under en slik fastsatt grense, kan heller ikke gjøres gjeldende som dividendekrav uten fortrinnsrett i boet.

For å unngå uheldige virkninger av opphørsreglene i første og annet ledd, som kan medføre at en kontrakt opphører før kontraktens avtalte forsikringstid og at reglene om automatisk fornyelse ikke kommer til anvendelse, er det viktig at forsikringstakere, forsikrede og andre får informasjon så tidlig som mulig om dette, slik at de kan innrette seg i forhold til opphøret. Det er derfor i *fjerde ledd første punktum* fastsatt at administrasjonsstyret så tidlig som mulig, og i den utstrekning det er mulig, skal gi forsikringstakere, forsikrede og andre med økonomisk interesse knyttet til forsikringsdekningen skriftlig informasjon om når forsikringen opphører å gjelde med opplysninger om hva som videre skal skje. Mulighetene for slik opplysningsgivning vil både bero på om administrasjonsstyret har fått skaffet seg oversikt over forsikringsforpliktelsene i boet og hvem som er forsikringstakere, forsikrede og andre med økonomiske interesser i forsikringsdekningen. Dette vil nødvendigvis kreve noe tid. Samtidig ligger det i «så tidlig som mulig» at administrasjonsstyret skal prioritere dette og at det ikke nødvendigvis er behov for en omfattende informasjon og oversikt over hva som skal skje videre i bobehandlingen. På vanlig måte er det lagt til grunn i *annet punktum* at denne informasjonen kan gis elektronisk om det er avtalt elektronisk kommunikasjon med forsikringsforetaket i forsikringsavtalen.

Etter sin ordlyd gjelder også første og annet til fjerde ledd for gjenforsikringer, men gjenforsikrin-

ger har ikke fortrinnsrett etter annet ledd, jf. lovutkastet § 21-26. Det er derfor i *femte ledd* bestemt at departementet kan fastsette nærmere regler om anvendelsen av reglene i paragrafen ved offentlig administrasjon av gjenforsikringsforetak.

Til § 21-28. Opphør av pensjonsordninger i livsforsikrings- og pensjonsforetak

Paragrafen fastsetter regler om opphør av alle typer løpende og premie- eller innskuddsbetalende kollektive og individuelle pensjonsordninger. Løpende livs- og pensjonsforsikringer i livsforsikringsforetak og løpende pensjonsordninger i pensjonsforetak innebærer at medlemmer av pensjonsordningen øker sin opptjente rett etter hvert som tiden går. Dette i motsetning til fripoliser, pensjonsbevis eller pensjonskapitalbevis som ikke er premie- eller innskuddsbetalende og der det ut over tilført avkastning ikke skjer ytterligere opptjening av rett til pensjon.

Et vedtak om offentlig administrasjon vil ikke automatisk stanse opptjening av pensjonsrettigheter i løpende pensjonsordninger. Paragrafen søker å gi en avklaring med hensyn til videre opptjening av rett til pensjon, premiebetaling mv. I reguleringen skilles det mellom selve opphøret av pensjonsordningen, etterfølgende utstedelse av fripoliser, pensjonsbevis og pensjonskapitalbevis for opptjent pensjon og nåverdiregning av hvilke midler som skal knyttes til dokumentet til sikring av opptjent rett til pensjon ved opphøret. Det skilles videre mellom virksomhet som regnes som livsforsikring (første til tredje ledd) og pensjonsordninger uten forsikringselement (fjerde ledd). Det vises til avsnitt 4.5.4.3 foran.

Første ledd gjelder opphør av kollektive og individuelle pensjonsordninger overtatt etter finansforetaksloven §§ 2-13 og 2-16. Disse opphører senest seks måneder etter den dag vedtaket om offentlig administrasjon etter truffet, jf. *første punktum*. Pensjonsordningen vil opphøre før seks månedersfristen dersom beregningsperioden for premie eller innskudd utløper før dette, se forsikringsvirksomhetsloven § 3-6 annet ledd. Dette som følge av at det etter lovutkastet § 21-25 første ledd bokstavene c) og d) ikke kan skje fornyelse eller forlengelse av kontrakter eller mottakelse av ny årspremie, med mindre myndigheten godkjenner dette. Dette kan for eksempel være aktuelt om tiden mellom vedtak om offentlig administrasjon og utløpet av premie- eller innskuddsberegningsperioden er kort.

For medlemmene av den enkelte pensjonsordning vil opphøret innebære at de ikke vil opptjene

ytterligere rett til pensjon. Den allerede opptjente rett til pensjon i form av pensjonskapital eller rett til en ytelse vil de beholde, men den må for fremtiden sikres på en annen måte enn gjennom pensjonsordningen i det livsforsikrings- eller pensjonsforetak som er tatt under offentlig administrasjon. For bedriften som har etablert den kollektive pensjonsordningen som opphører, vil dette innebære at bedriften ikke lenger vil ha en pensjonsordning som tilfredsstillende kravene i lov om obligatorisk tjenestepensjon. Bedriften må derfor etablere en ny pensjonsordning i et annet livsforsikrings- eller pensjonsforetak. Før pensjonsordningen kommer til opphør kan det ha skjedd en overdragelse av porteføljen som pensjonsordningen inngår i til et annet forsikrings- eller pensjonsforetak eller broforetak, jf. lovutkastet §§ 21-36 og 21-37. I så tilfelle vil pensjonsordningene løpe videre som tidligere. Det samme gjelder om virksomheten i foretaket fristilles i medhold av lovutkastet § 21-35.

I *annet punktum* er det vist til den nærmere beskrivelse av kollektiv pensjonsordning som er gitt i finansforetaksloven § 2-16 annet ledd. I *tredje punktum* er det lagt til grunn at livrenteforsikring med årlig utbetaling skal regnes som individuell pensjonsordning i denne sammenheng. Bestemmelsen i lovutkastet § 21-27 fjerde ledd om at administrasjonsstyret så tidlig som mulig, og i den utstrekning det er mulig, skal gi forsikringstakere, forsikrede og andre med økonomisk interesse knyttet til forsikringsdekningen, skriftlig informasjon om når forsikringen opphører å gjelde med opplysninger om hva som videre skal skje, er i *fjerde punktum* gitt tilsvarende anvendelse på pensjonsordninger som omfattes av paragrafen her.

I *annet ledd første punktum* er det presisert at rett til pensjon som er opptjent før administrasjonsvedtaket vil ha fortrinnsrett i boet etter lovutkastet § 21-26. Det samme gjelder opptjening som skjer i perioden etter vedtaket om offentlig administrasjon, men før utløpet av seks månedersfristen etter første ledd første punktum eller tidligere dersom premie- eller innskuddsberegningsperioden utløper før dette. Forskuddsbetalt premie eller innskudd for opptjening som skulle skjedd etter seks månedersfristen skal behandles på samme måte som forskuddsbetalt premie etter lovutkastet § 21-27 tredje ledd, jf. *annet punktum*. Det vises til merknader til dennes bestemmelsen foran.

Tredje ledd knytter seg til hva som skal skje med pensjonsrettighetene ved opphøret av pensjonsordningene. Administrasjonsstyret skal da

sørge for at det utstedes fripolise, pensjonsbevis eller pensjonskapitalbevis avhengig av om pensjonsordningen som opphører er henholdsvis ytelsesbasert pensjonsordning, tjenestepensjonsordning eller innskuddsbasert pensjonsordning, jf. foretakspensjonsloven, tjenestepensjonsloven, innskuddspensjonsloven og lov om individuell pensjonsordning. Det vises til avsnitt 4.5.4.3 punkt 3) foran. Dokumentene skal både omfatte rett til fremtidig pensjon og rett til pensjon under utbetaling på administrasjonstidspunktet. Dersom utbetaling av pensjon helt eller delvis er stanset under administrasjonsbehandlingen, skal dokumentet og fortrinnsretten i boet også omfatte ikke-utbetalte pensjonsterminer for tiden før vedtaket og frem til opphøret av pensjonsordningen. Normalt vil det være foretaket under administrasjon som står som utsteder av dokumentene. Hvilke midler som skal knyttes til den enkelte fripolise, pensjonsbevis eller pensjonskapitalbevis følger av lovutkastet § 21-29. Utstedelse av slike dokumenter vil ikke være aktuelt dersom pensjonsordningene overdras til et annet foretak før opphør. I slike tilfeller vil vederlaget bestemme verdien på pensjonsrettighetene, jf. lovutkastet § 21-36.

Fjerde ledd gir bestemmelsene i første til tredje ledd tilsvarende anvendelse ved vedtak om offentlig administrasjon av pensjonskasse eller innskuddspensjonsforetak med kollektive eller individuelle pensjonsordninger uten forsikringselement, jf. finansforetaksforskriften §§ 2-16 tredje ledd og 2-17.

Til § 21-29. Verdiberegning av pensjonsrettigheter

Paragrafen gjelder beregning av opptjente pensjonsrettigheter i eller utgått fra kollektive eller individuelle pensjonsordninger og tilhørende midler, jf. lovutkastet § 21-28 tredje ledd. Hovedformålet med verdiberegningen er å få etablert et grunnlag for forholdsmessig fordeling av foretakets gjenværende kapital (midler) mellom de fordringer som har fortrinnsrett til dekning etter lovutkastet § 21-26. Siden pensjonsrettigheter i stor grad er beregnet for utbetaling i fremtiden, må grunnlaget for en slik forholdsmessig fordeling skje ved at det dannes et felles fordelingsgrunnlag i form av en nåverdiberegning av alle pensjonsrettigheter i boet. Det vises til avsnitt 4.5.4.4 foran.

Nåverdiberegningen kompliseres av at det må skilles mellom ulike typer av pensjonsordninger i denne sammenheng. I dagens marked kan ulike livsforsikrings- og pensjonsforetak tilby følgende typer kollektive pensjonsordninger: 1) Ytelsesbaserte foretakspensjonsordninger etter foretaks-

pensjonsloven der det enkelte medlem kan ha rett til delvis eller fullt opptjent pensjonsytelse ved opphøret av pensjonsordningen, 2) innskuddsbasert pensjonsordning etter tjenestepensjonsloven med opptjent pensjonsbeholdning og dødelighetsrisiko ved opphør, 3) innskuddspensjonsordning etter innskuddspensjonsloven i livsforsikringsforetak som regnes som livsforsikring, og som har opptjent innskuddspensjonskapital ved opphøret, og 4) innskuddspensjonsordning etter innskuddspensjonsloven uten forsikringselement i pensjonskasse eller annet pensjonsforetak, med opptjent pensjonskapital ved opphør.

I paragrafen skilles det mellom nåverdiberegningen av fordringer på pensjonsytelser i ytelsesbaserte pensjonsordninger etter foretakspensjonsloven og pensjonsrettigheter i innskuddsbaserte pensjonsordninger etter tjenestepensjonsloven og innskuddspensjonsloven. Ved offentlig administrasjon av livsforsikringsforetak vil nåverdiberegningen kompliseres ved at beregningen ofte vil måtte omfatte både rettigheter i ytelsesbaserte pensjonsordninger og i innskuddsbaserte pensjonsordninger. Det vises også til den betydning dette skillet mellom pensjonsordninger har fått i forhold til deling av fortrinnsretten i lovutkastet § 21-26. Det vises for øvrig til avsnitt 5.2.3 foran.

Første ledd regulerer nåverdiberegning av den rett til pensjonsytelse som medlemmer i ytelsesbaserte pensjonsordninger etter foretakspensjonsloven har opptjent. Medlemmer av slike ordninger opptjener hvert år en andel av en full pensjonsytelse definert i regelverket for den enkelte pensjonsordning, normalt angitt i prosent av lønn. Nåverdien av en slik ytelse vil være den neddiskonterte verdi av pensjonsytelsene beregnet ut fra rente- og dødelighetsforutsetninger som er rimelige og realistiske på opphørstidspunktet, jf. *første punktum*. Denne nåverdien vil være en annen enn den beregnede premiereserve i forsikringsforetaket eller pensjonskassen, som følge av at premiereserven er beregnet på en fortsatt tilføring av beregnet forventet avkastning (såkalt garantert rente) og dødelighetsarv frem til uttak av pensjon. Denne renten og dødelighetsarven svarer til de forutsetninger som inngår i premieberegningssgrunnlaget på det tidspunktet de ulike rettighetene ble opptjent. Disse forutsetningene kan være noen helt andre enn de forutsetninger som legges til grunn i markedet på opphørstidspunktet.

Neddiskonteringen vil innebære at det tas hensyn til nåverdien av avkastning og dødelighetsarv som beregnes tilført i tiden fra opphørstidspunktet frem til beregnet uttak av pensjon. I

annet punktum er det lagt til grunn at diskonteringsrente skal fastsettes av administrasjonsstyret. Retten til fleksibelt uttak av pensjon gjør at det først på uttakstidspunktet vil være avklart hvor lang tid det er mellom opphøret og uttaket av pensjon. Det må derfor fastsettes en beregningsmessig forutsetning om når uttak av pensjon skal skje. I *tredje punktum* er det fastsatt at det skal legges til grunn at medlemmene vil utta pensjon ved fylte 67 år. Ved for eksempel lavere lovbestemt pensjonsalder vil departementet kunne fravike dette ved enkeltvedtak eller forskrift i medhold av sjette ledd, se også bemerkningene til bestemmelsen nedenfor.

Annet ledd regulerer nåverdiberegningen av pensjonsrettigheter opptjent i innskuddsbaserte pensjonsordninger etter tjenestepensjonsloven eller innskuddspensjonsloven. Dette omfatter både innskuddspensjonsordninger med og uten forsikringselement, jf. lovutkastet § 21-28 første og fjerde ledd. Nåverdien av disse skal svare til pålydende verdi av de enkelte medlemmers pensjonsbeholdning eller innskuddspensjonskapital ved opphøret av pensjonsordningen, jf. *første punktum*. Dette gjelder uavhengig av om pensjonsbeholdningen og innskuddspensjonskapitalen forvaltes i egen pensjonskonto for hver arbeidstaker eller om bedriften har investeringsvalget, jf. *annet punktum*. Det samme gjelder om pensjonskapitalen er knyttet til pensjon under utbetaling. Dersom det er tilknyttet en særskilt avkastningsgaranti til kapitalen i medhold av innskuddspensjonsloven § 3-4 femte ledd, skal nåverdien av denne beregnes i samsvar med reglene i lovutkastet § 21-27 annet ledd tredje punktum.

Beregningsreglene i første og annet ledd skal også gjelde i forhold til nåverdiberegningen av fripoliser, pensjonsbevis og pensjonskapitalbevis som er utstedt før vedtaket om offentlig administrasjon, jf. *tredje ledd*. Det samme gjelder også for pensjonsytelser som er under utbetaling i den grad vedtaket om offentlig administrasjon medfører at utbetalingen opphører, jf. *fjerde ledd*. Nåverdien vil da utgjøre både rett til pensjon etter oppgjørstidspunktet (ikke-forfalte utbetalinger) og rett til forfalte pensjonsutbetalinger som ikke er kommet til utbetaling som følge av utbetalingsstans etter vedtaket om offentlig administrasjon, jf. lovutkastet § 21-25 annet ledd. Både tidligere utstedte fripoliser, pensjonsbevis og pensjonskapitalbevis og forfalte og ikke-forfalte pensjonsytelser som ikke er kommet til utbetaling, vil ha fortrinnsrett til dekning etter lovutkastet § 21-26 og være gjenstand for forholdsmessig nedskrivning dersom midlene i boet ikke er tilstrekkelig til å

dekke alle forpliktelser med fortrinnsrett, jf. lovutkastet §§ 21-33 og 21-34.

Av *femte ledd* fremgår det at de beregnede nåverdier etter første til fjerde ledd, skal anvendes som grunnlag for en forholdsmessig fordeling av boets midler. Nåverdiene vil fastsette omfanget av den enkelte forpliktelsens fortrinnsrett etter lovutkastet § 21-26. Dersom boets midler etter dekning av massekrav er mindre enn forpliktelsenes samlede nåverdi, vil det måtte skje en forholdsmessig nedskrivning av forpliktelsene i samsvar med lovutkastet § 21-33 og 21-34. Nåverdiene av forpliktelsene vil også være bestemmende for størrelsen på de midler som skal overføres til et forvaltningsforetak som opprettes i henhold til lovutkastet §§ 21-38 og 21-39 som krisetiltak eller i forbindelse med avvikling. Nåverdien vil således være en kvantifisering av de enkelte krav som legges til grunn ved beregningen av dekningsprosenten i administrasjonsboet.

I *sjette ledd* er departementet gitt hjemmel til ved enkeltvedtak eller forskrift å fastsette nærmere regler om verdiberegning av pensjonsrettigheter, herunder gjøre unntak i enkelttilfeller fra reglene i paragrafen. Dette kan for eksempel være aktuelt ved lovbestemt lavere pensjonsalder og andre særlige forhold knyttet enkelte pensjonsordninger eller pensjonsforpliktelser.

7.6 Alminnelige regler om krisehåndtering

1) Lovutkastet avsnitt V «*Alminnelige regler om krisehåndtering*» fremstår som et innledningsavsnitt til de ulike krisetiltak som kan iverksettes etter lovutkastet avsnitt VI. Reglene aktualiseres etter at det er fattet et vedtak om offentlig administrasjon av et foretak. Ved offentlig administrasjon kan foretakets virksomhet videreføres for en periode samtidig som det arbeides med å undersøke mulighetene for videre forsvarlig drift, og uten at andre blir unødig skadelidende. Hovedformålet er å sikre at verdier ikke går tapt. Neste steg vil være en vurdering av om offentlige interesser tilsier at foretaket skal undergis krisehåndtering med sikte på å få videreført viktig forsikrings- og pensjonsvirksomhet for å begrense virkningene til skade for forsikringstakere, forsikrede og andre kundegrupper, det offentlige eller samfunnsøkonomien. Dersom slike offentlige interesser ikke foreligger skal foretaket i stedet avvikles. Regler om dette er inntatt i lovutkastet § 21-30. For bank og kredittforetak er det i lovutkastet § 20-27 i NOU 2016: 23 lagt vekt på at denne

vurderingen og beslutningen skal tas så snart som mulig. Dette som følge av bankenes helt sentrale rolle i samfunnets og enkeltpersoners betalingsstrømmer og daglige aktiviteter. Det samme tidspresset vil ikke foreligge i forhold til forsikrings- eller pensjonsforetak. Som påpekt ovenfor i avsnitt 4.5.5 vil hoveddelen av forvaltningskapitalen og gjelden i forsikrings- og pensjonsforetak være knyttet til fremtidige forpliktelser og ikke forfalte krav. Dette gir et tidsmessig større rom for vurdering av løsninger som kan sikre videre virksomhet i foretaket eller ved overdragelse av porteføljer og virksomhet til annet foretak. Tilsvarende, dersom det ikke lykkes å få til en videreføring eller overdragelse av virksomheten og det dermed må foretas en avvikling av foretaket, vil en forsvarlig avvikling av et forsikrings- eller pensjonsforetak normalt bli en mer komplisert og tidkrevende operasjon enn en avvikling av en bank. Det vises her også til avsnitt 4.5.4 foran.

Dersom myndigheten har besluttet at foretaket skal undergis krisehåndtering, er det ulike krisetiltak som kan iverksettes, se lovutkastet § 21-31 og avsnitt 4.5.6 foran. Etter någjeldende lovgivning fremgår det generelt at slike myndighetstiltak utformes etter skjønn ut fra en konkret vurdering av foretakets situasjon og i tilfelle fastsettes som vilkår for å sette foretaket i fri virksomhet, jf. finansforetaksloven § 21-15. For bank inneholder krisehåndteringsdirektivet et utførlig regelverk med en hel katalog av ulike krisetiltak som etter myndighetens valg kan benyttes ut fra en vurdering av hva som er i best samsvar med formålene med krisehåndteringen. De fleste av disse krisetiltakene er velkjente hos oss som følge av bankkrisen på 1980- og 1990-tallet, og ligger innenfor rammen av det forvaltningsskjønn finansforetaksloven § 21-15 hjemler. I lovutkastet § 21-31 er det gjort tilpasninger for å ta hensyn til særtrekk ved virksomheten i forsikrings- og pensjonsforetak. Det er også tatt hensyn til behovet for fleksibilitet ved krisehåndteringen av foretak med ulike typer av pensjonsvirksomhet.

Alminnelige regler om anvendelsen av krisetiltak er inntatt i lovutkastet § 21-32. Det er tre viktige prinsipper som inngår i denne sammenheng. For det første, verdivurdering av foretakets eierdeler og forpliktelser. Krisehåndtering av forsikrings- og pensjonsforetak vil normalt medføre inngrep i de forsikredes og andre kreditorers rettigheter i forhold til foretaket. Dette tilsier at beslutninger om anvendelse av krisetiltak blir truffet på grunnlag av et mest mulig pålitelig samlet bilde av foretakets økonomiske stilling basert på en nøktern vurdering av foretakets eierandeler

og forpliktelser og av antatt grad av underdekning i foretaket. Før det avgjøres hvilke konkrete krisetiltak som skal iverksettes skal disse forholdene være klarlagt ved en verdsetting av foretaket etter reglene i lovutkastet § 21-21, se merknader ovenfor i avsnitt 7.4. For det andre, valg av krisetiltak som best ivaretar krisehåndteringsens formål. Det betyr at myndigheten bør prøve å finne og gjennomføre det eller de krisetiltak som viderefører viktig forsikrings- og pensjonsvirksomhet i størst mulig grad og som begrenser virkninger til skade for forsikringstakere, forsikrede og andre kundegrupper, det offentlige eller samfunnsøkonomien. For det tredje, krav om at krisehåndtering gir ikke grunnlag for at fordringer og forpliktelser kan dekkes i en annen rekkefølge enn den prioritetsrekkefølge som ville gjelde om forsikrings- eller pensjonsforetaket hadde blitt avvirket. Det vises ellers til avsnitt 4.5.6.1 punkt 3) foran. Dette følges opp av særskilte regler om nedskrivning av fordringer og forsikrings- og pensjonsforpliktelser i lovutkastet §§ 21-33 og 21-34. Bestemmelsene må sees i sammenheng med regelen om fortrinnsrett for forsikrings- og pensjonsforpliktelser i lovutkastet § 21-26. Det vises ellers her til avsnitt 4.5.6.2 foran.

Til § 21-30. Krisehåndtering av foretak

Paragrafen bygger på lovutkastet § 20-27 i NOU 2016: 23. Paragrafen avviker likevel på viktige punkter fra den motsvarende bestemmelse i lovutkastet § 20-27, og har særlig sammenheng med at tidspresset for håndtering av bank eller kredittforetak ikke er like fremtredende for forsikrings- eller pensjonsforetak, se avsnitt 4.5.5 foran og det innledende avsnittet ovenfor.

Etter *første ledd* skal departementet ved eller etter vedtak om offentlig administrasjon, vurdere om offentlige interesser tilsier at foretaket undergis krisehåndtering etter reglene i avsnittene V og VI med sikte på å få videreført viktig forsikrings- og pensjonsvirksomhet for å begrense virkninger til skade for forsikringstakere, forsikrede og andre kundegrupper, det offentlige eller samfunnsøkonomien, eller om foretaket i stedet bør avvikes etter reglene i lovutkastet § 21-39. «Viktig forsikrings- og pensjonsvirksomhet» er definert i lovutkastet § 21-6 fjerde ledd, men innholdet av dette gir seg i prinsippet av konteksten i lovteksten her. Når det gjelder muligheter for videreføring av slik virksomhet, må dette sees i sammenheng med gjennomføring av de krisetiltakene som følger av lovutkastet §§ 21-35 til 21-38.

Bestemmelsen legger opp til at avgjørelsen av om det foreligger offentlige interesser som nevnt, kan tas sammen med eller i etterkant av vedtaket om offentlig administrasjon. Det understrekes igjen at tidsfaktoren på forsikrings- og pensjonsområdet ikke er like avgjørende som på bankområdet. Hoveddelen av forvaltningskapitalen og gjelden i forsikrings- og pensjonsforetak vil være knyttet til fremtidige forpliktelser og ikke-forfalte krav. Dette gir et tidsmessig større rom for vurdering av løsninger som kan sikre videre virksomhet i foretaket eller ved overdragelse av porteføljer og virksomhet til annet foretak. Det vises til avsnitt 4.5.5 foran.

Annet ledd presiserer hva som ligger i kravet til offentlig interesse, og svarer til lovutkastet § 20-27 annet ledd i NOU 2016: 23, jf. også krisehåndteringsdirektivet artikkel 32 nr. 5. Samtidig er det klart at de relevante forhold ved vurderingen vil være til dels andre i forsikrings- og pensjonsforhold enn ved offentlig administrasjon av banker og kredittforetak. Offentlig interesse skal anses å foreligge dersom dette legger til rette for nødvendige og rimelige tiltak for å oppnå ett eller flere av formålene nevnt i første ledd, og en avvikling av foretaket etter reglene i lovutkastet § 21-39 ikke vil ivareta disse formålene i samme grad. Bestemmelsen må også sees i sammenheng med lovutkastet § 21-32 om prinsipper for krisehåndtering.

Finanstilsynets melding etter lovutkastet § 21-18, samt selve vedtaket om offentlig administrasjon, vil være et utgangspunkt for denne vurderingen. Selv om foretakets økonomiske stilling i hovedsak er klarlagt ved vedtaket om offentlig administrasjon, bemerker likevel *Banklovkommissjonen* at slike forhold vanskelig kan vurderes før administrasjonsstyret også har fremskaffet en oversikt over foretakets forsikrings- og pensjonsforhold og klarlagt hvilke virkninger offentlig administrasjon må antas å få for den virksomhet foretaket har drevet, særlig for ulike deler av foretakets forsikrings- og pensjonsporteføljer, jf. lovutkastet §§ 21-24 tredje og fjerde ledd og 21-25 annet ledd. Det må således søkes klarlagt i hvilket omfang administrasjonsvedtaket vil medføre oppsigelse, opphør eller bortfall av løpende forsikringer på annen måte (lovutkastet §§ 21-27 til 21-29), og behov for nedsettelse av forsikrings- og pensjonsfordringer etter reglene i lovutkastet §§ 21-33 og 21-34. Det må også undersøkes om det finnes alternativer som vil gjøre det mulig å få videreført porteføljer i eget eller andre foretak, jf. også tredje ledd. Et begrunnet valg mellom krisehåndtering eller avvikling av foretaket og dets virksomhet lar seg derfor vanskelig treffe før administra-

sjonsstyret har vært i arbeid en tid, og administrasjonsstyrets vurderinger vil naturlig nok utgjøre et viktig beslutningsgrunnlag for myndigheten.

Finansforetaksloven §§ 21-14 og 21-16 inneholder forholdsvis fleksible frister for administrasjonsstyrets arbeidsoppgaver i den første tiden etter at vedtak om administrasjon er truffet, også når det gjelder beslutning om avslutning av krisehåndtering og avvikling av foretaket. Som lagt til grunn ovenfor i avsnitt 4.5.5, antas disse fristene å passe godt ved offentlig administrasjon av forsikrings- og pensjonsforetak og er foreslått videreført i lovutkastet § 21-24 tredje og fjerde ledd og § 21-39 første ledd, men dette er ikke til hinder for at myndigheten treffer vedtak om avvikling på et tidligere tidspunkt. Hovedpoenget er her at avvikling av foretaket etter reglene i lovutkastet § 21-39 forutsetter at det viser seg ikke å foreligge grunnlag for å iverksette eller videreføre allerede iverksatte krisetiltak.

Tredje ledd fremstår som en forlenget bestemmelse og presisering av reglene i første og annet ledd. Det stilles krav om at myndigheten i samsvar med lovutkastet § 21-24 tredje ledd skal sørge for at det foretas en forsvarlig og nøktern vurdering av alternative virkninger for ulike deler av foretakets forsikrings- og pensjonsvirksomhet før det treffes vedtak om at foretaket skal undergis krisehåndtering eller avvikles. En vurdering av om det foreligger offentlige interesser for krisehåndtering vil være nært knyttet til dette. Omvendt vil det som regel være en forutsetning at de ulike krisetiltakenes virkninger for foretakets virksomhet vurderes før det kan fattes en beslutning av om foretaket bør undergis krisehåndtering ut fra offentlige interesser eller avvikles som insolvent.

I fjerde ledd er det endelig fastslått at vedtaket om foretaket skal undergis krisehåndtering eller avvikles, skal meddeles til Finanstilsynet, Norges Bank og i tilfelle Garantiordningen for skadeforsikring. Et slikt vedtak vil ha direkte betydning for slike myndigheter og organers tilnærming til videre håndtering av foretaket, dets virksomhet og kunder, samt forholdet til det offentlige eller samfunnsøkonomien for øvrig.

Til § 21-31. Krisetiltak

Paragrafen bygger på lovutkastet § 20-30 i NOU 2016: 23, men det er foretatt enkelte tilpasninger for å ta hensyn til særtrekk ved virksomheten i forsikrings- og pensjonsforetak. Det er også tatt hensyn til behovet for fleksibilitet ved krisehåndtering av foretak med ulike typer av pensjons-

virksomhet. Det vises også til avsnitt 4.5.6.1 punkt 3) foran.

Første ledd angir de ulike krisetiltak som det kan treffes vedtak om å anvende. Forutsetningen er at myndigheten etter lovutkastet § 21-30 har kommet til at foretaket, det vil si et foretak som nevnt i lovutkastet § 21-1 første ledd, skal undergis krisehåndtering. Et av krisetiltakene i lovutkastet til kapittel 20 i NOU 2016: 23 er såkalt «bail-in», jf. lovutkastet §§ 20-36 til 20-44. «Bail-in» er nedskrivning og konvertering til egenkapital av alminnelige fordringer. Som følge av virksomhetsbegrensningsreglene i finansforetaksloven §§ 13-1 og 13-2 vil det vesentligste av fordringene i forsikrings- og pensjonsforetak utgjøre forsikrings- og pensjonsforpliktelser og «bail-in» fremstår derfor ikke som et aktuelt krisetiltak for forsikrings- og pensjonsforetak. Av lovutkastet § 21-32 tredje ledd bokstav c) fremgår det imidlertid at alminnelige fordringer på foretaket skal nedskrives eller bortfalle i den utstrekning fordringene ikke kan dekkes av de midler som gjenstår i boet etter at forsikrings- og pensjonsforpliktelser med fortrinnsrett i samsvar med lovutkastet § 21-26 er dekket fullt ut.

Lovutkastet § 20-30 i NOU 2016: 23 er basert på fire overordnede krisetiltak. Siden «bail-in» tiltaket ikke er aktuelt for forsikrings- og pensjonsforetak, opereres det derfor med tre overordnede krisetiltak i oversikten i første ledd ved siden av videreføringen av reglene om fri virksomhet i lovutkastet § 21-35. For det første, overdragelse av forsikrings- og pensjonsvirksomheten i foretaket eller deler av denne til annet foretak, jf. *bokstav a)*. Nærmere regler om dette tiltaket er inntatt i lovutkastet § 21-36. For det andre, overdragelse av hele eller deler av forsikrings- og pensjonsvirksomheten i foretaket til et broforetak som er opprettet for å drive overtatt virksomhet på kommersielle vilkår, jf. *bokstav b)*. Reglene om slik overdragelse og broforetakets virksomhet, er inntatt i lovutkastet § 21-37. For det tredje, deling av forsikrings- og pensjonsvirksomheten i foretaket og overføring av virksomhet til ett eller flere forvaltningsforetak, jf. *bokstav c)*. Nærmere regler om slik overføring og forvaltningsforetakets virksomhet, er inntatt i lovutkastet § 21-38. Deling av virksomhet og overføring til et forvaltningsforetak kan etter omstendighetene også gjøres i et broforetak.

Nedskrivning eller egenkapitalkonvertering av kapitalinstrumenter er som regel tiltak som anvendes før et vedtak om offentlig administrasjon, jf. lovutkastet §§ 21-19 og 21-20. Under krisehåndtering er det forutsatt at slik nedskrivning eller konvertering skal være gjennomført før eller

senest samtidig med at andre krisetiltak eventuelt iverksettes, se lovutkastet § 21-32 tredje ledd bokstav b). Slik sett vil et slikt tiltak kunne inngå som innledende element under en krisehåndtering, og således kunne kombineres med de øvrige krisetiltak. Av disse grunner mener *Banklovkommissjonen* også her at det er hensiktsmessig at nedskrivning eller konvertering til egenkapital av kapitalinstrumenter utstedt av foretaket etter reglene i lovutkastet §§ 21-19 og 21-20, inngår som et opplistet krisetiltak, jf. *første ledd bokstav d*). Det vises også til bemerkningene til lovutkastet §§ 21-19 og 21-20 i avsnitt 7.4 foran.

Som ledd i en krisehåndtering vil det også kunne være aktuelt å gjennomføre nedskrivning av fordringer og forsikrings- og pensjonsrettigheter med og uten fortrinnsrett etter lovutkastet § 21-26. Som ledd i prioritetsrekkefølgen, er dette også krisetiltak som inngår i en kronologisk rekkefølge. Nedskrivning av fordringer uten fortrinnsrett, vil være første steg i den grad aksjekapital og andre kapitalinstrumenter som inngår i foretakets ansvarlige kapital er tilstrekkelig til å dekke tap, jf. *første ledd bokstav e*). Nærmere regler om dette følger av lovutkastet § 21-32 tredje ledd bokstav c) og § 21-33 første ledd. Etter omstendighetene vil det også kunne være aktuelt å foreta en nedskrivning etter reglene i lovutkastet §§ 21-33 og 21-34 av forsikrings- og pensjonsforpliktelser med fortrinnsrett etter lovutkastet § 21-26 i forbindelse med gjennomføring av andre krisetiltak, jf. *første ledd bokstav f) første punktum*. Slik nedskrivning vil bare være aktuelt i den utstrekning forpliktelsene ikke kan dekkes fullt ut i administrasjonsboet etter at kapitalinstrumenter og andre fordringer uten fortrinnsrett etter lovutkastet § 21-26 er nedskrevet fullt ut, jf. lovutkastet § 21-33 annet ledd.

Nedskrivning av forsikrings- og pensjonsrettigheter vil også kunne være den reelle konsekvens av et annet foreslått tiltak, nemlig omdanning av pensjonsfordringer med kontraktfastsatte forpliktelser til pensjonsforpliktelser som medfører at retten til pensjon blir knyttet til verdien til enhver tid av en fastsatt investeringsvalgportefølje, jf. *første ledd bokstav f) annet punktum*. Adgangen til slik omdanning er i dag basert på frivillighet eller begrenset til overdragelse av fripolisebestanden til annet foretak i forbindelse offentlig administrasjon, se finansforetaksloven § 21-20 første ledd fjerde punktum. Bestemmelsen ble inntatt ved lovendring av 10. februar 2017 nr. 4. Det vises til avsnitt 3.3 foran og merknadene til § 21-33 fjerde ledd nedenfor.

Hvis det ikke lykkes å videreføre forsikrings- og pensjonsforpliktelsene ved tiltak etter lovutkas-

tet §§ 21-35 til 21-38, jf. §§ 21-33 og 21-34, vil foretaket måtte avvikles etter lovutkastet § 21-39, jf. *første ledd bokstav g*). Dersom det viser seg at de ordinære krisetiltakene ikke er tilstrekkelig, kan det iverksettes offentlige finans- eller støttetiltak. Dette er således ekstraordinære statlige krisetiltak, og er derfor inntatt i oppregningen, jf. *første ledd bokstav h*). De nærmere regler om slike særskilte krisetiltak er inntatt lovutkastet §§ 21-40 og 21-41.

Annet ledd fastslår at krisetiltakene som nevnt i første ledd kan anvendes enkeltvis eller i kombinasjon. Dette er en viktig hjemmel, ettersom administrasjonsstyrets kartlegging av foretakets virksomhet og muligheter ikke alltid vil gjøre det åpenbart hvilke spesifikke tiltak og handlinger som er mest effektive og hensiktsmessige. Ulike omstendigheter og endringer i prosessen, markedet og oversikten underveis vil kunne tilsi at det iverksettes kombinerende tiltak, eller at det iverksettes andre tiltak enn først planlagt og eventuelt gjennomført. Målet vil uansett være å søke videreføring av foretakets viktige forsikrings- og pensjonsvirksomhet og ellers legge vekt på å begrense virkninger til skade for forsikringstakere, forsikrede og andre kundegrupper, det offentlige eller samfunnsøkonomien, jf. lovutkastet § 21-32 annet ledd.

I *tredje ledd* er det bestemt at reglene i dekningsloven kapittel 5 om omstøtelse av disposisjoner som er til skade for et foretaks kreditorer, ikke skal gjelde overføringer av virksomhet, eierandeler, eiendeler eller forpliktelser som foretas i henhold til tiltak som nevnt i første ledd. Bestemmelsen svarer til lovutkastet § 20-31 femte ledd i NOU 2016: 23. *Banklovkommissjonen* har på samme vis som i lovutkastet kapittel 20 i NOU 2016: 23 ikke sett behov for å gjøre ytterligere unntak fra regler i norsk insolvenslovgivning.

Fjerde ledd bygger på prosedyreprinsippene som fremgår av krisehåndteringsdirektivet artikkel 83 nr. 1 og 2 vedrørende vedtak om anvendelse av krisetiltak. I samsvar med dette skal slike vedtak uten ugrunnet opphold meddeles departementet, administrasjonsstyret, Norges Bank og i tilfelle Garantiordningen for skadeforsikring. *Banklovkommissjonen* forutsetter for øvrig at myndigheten med bistand fra Finanstilsynet, vil informere andre relevante myndigheter.

Til § 21-32. Alminnelige regler om anvendelsen av krisetiltak

Paragrafen bygger på lovutkastet § 20-31 i NOU 2016: 23 og omhandler en del alminnelige regler om anvendelsen av krisetiltak. Bestemmelsene

bygger igjen på ulike bestemmelser fra krisehåndteringsdirektivet. Det vises til avsnitt 4.5.6.1 punkt 3) foran.

Krisehåndtering av forsikrings- og pensjonsforetak vil normalt medføre følelige inngrep i de forsikredes og andre fordringshaveres rettigheter i forhold til foretaket. Dette tilsier at beslutninger om anvendelse av krisetiltak blir truffet på grunnlag av et så vidt mulig pålitelig samlet bilde av foretakets økonomiske stilling basert på en nøktern vurdering av foretakets eiendeler og forpliktelser og av antatt grad av underdekning i foretaket. Før det treffes konkrete krisetiltak skal derfor disse forhold være klarlagt ved en verdsetting av foretaket etter reglene i lovutkastet § 21-21, jf. *første ledd*. *Banklovkommisjonen* viser til at tilsvarende regel følger av lovutkastet § 21-21 første ledd. Det er likevel en meget viktig inngangsregel i forhold til eventuell iverksettelse av krisetiltak, og er derfor også reflektert i bestemmelsen her. En verddivurdering vil danne et viktig bakteppe for å avgjøre om det er tilstrekkelig grunnlag for videreføring av virksomheten gjennom krisehåndtering eller om virksomheten bør avvikles.

I *annet ledd* er de overordnede prinsipper og betraktninger rundt formålene ved krisehåndtering, inntatt. I realiteten beror iverksettelse av tiltakene på forvaltningsskjønn, men formålene ved krisehåndtering legger i prinsippet visse føringer på hvilke momenter som skal vektlegges ved valg av krisetiltak sammen med forholdsmessighetsprinsippet i lovutkastet § 21-4 første ledd. *Banklovkommisjonen* viser til at ingen av momentene kan sies å være av viktigere karakter enn andre, og systematikken i bestemmelsen gir derfor ikke uttrykk for noen prioritetsrekkefølge mellom de ulike formålene. Myndigheten skal ved valg av krisetiltak søke å få videreført viktig forsikrings- og pensjonsvirksomhet dersom omstendighetene og vurderingen av foretakets posisjon viser at dette er mulig. En videreføring av virksomheten vil også være et viktig moment i forhold til hensynet til forsikringstakere, forsikrede og andre kundegrupper, det offentlige eller samfunnsøkonomien, jf. lovutkastet § 21-6 fjerde ledd. Ellers skal myndigheten legge vekt på å begrense virkninger til skade for forsikringstakere, forsikrede og andre kundegrupper, det offentlige eller samfunnsøkonomien. I dette ligger også et overordnet mål om at myndigheten skal forsøke å minimalisere kostnadene ved krisehåndteringen og unngå verdiforringelser. Reglene om fortrinnsrett til dekning for krav som følger av forsikrings- og pensjonsavtaler, bygger også opp om dette. Begrensninger av skade som nevnt vil etter omstendighe-

tene også kunne omfatte bruk av offentlige finansielle støttetiltak. Det vises i den sammenheng blant annet til lovutkastet §§ 21-40 til 21-41, selv om slik støtte også kan tenkes gitt i andre former.

Tredje ledd angir generelle regler og krav som myndigheten skal sørge for oppfylles ved anvendelsen av reglene om krisetiltak i lovutkastet avsnitt VI, samt avsnitt VII om tilleggsbeføyelser. En viktig del av dette er prioritetsrekkefølgen mellom de ulike krav, jf. også lovutkastet § 21-25 første ledd bokstav g). Etter *bokstav a)* skal myndigheten sørge for at aksje- og eierkapitalen bærer tap først. Dette omfatter også egenkapitalbevisiere, jf. lovutkastet § 21-6 annet ledd. Videre skal myndigheten sørge for at kapitalinstrumenter som omfattes av reglene i lovutkastet §§ 21-19 og 21-20, blir nedskrevet for å dekke tap og i tilfelle konvertert til egenkapital før eller samtidig med anvendelsen av krisetiltak som vil medføre tap for fordringshavere som nevnt i bokstavene c) og d), jf. *bokstav b)*. I forlengelsen av dette er det i *bokstav c)* fastslått at foretakets fordringshavere uten fortrinnsrett til dekning etter lovutkastet § 21-26, deretter tar udekket tap i samsvar med prioritetsrekkefølgen ved konkurs. Etter slik tapsdekning, er det i *bokstav d)* bestemt at forsikringstakere, forsikrede og andre kundegrupper med fortrinnsrett til dekning etter lovutkastet § 21-26, tar tap som ikke kan dekkes på annen måte, ved en forholdsmessig nedskrivning av deres fordringer etter reglene i lovutkastet §§ 21-33 og 21-34.

Ut over prioritetsrekkefølgen er det i *bokstavene e) til g)* inntatt visse andre generelle prinsipper som myndigheten skal sørge for blir oppfylt ved anvendelsen av krisetiltak. For det første at fordringshavere innenfor samme gruppe så vidt mulig behandles likt, jf. *bokstav e)*. Det vises for øvrig til drøftelsene av dette prinsippet i forhold til forsikringsforpliktelsesenes fortrinnsrett i avsnitt 5.2.2 foran. For det andre at reglene i lovutkastet avsnitt VIII om vern blir fulgt ved anvendelsen av krisetiltak, jf. *bokstav f)*. Det vises her til bemerkningene til disse bestemmelsene i avsnitt 7.9 nedenfor. Dette omfatter blant annet at det ikke kan gjennomføres krisetiltak som vil medføre at fordringshavere ikke vil oppnå en dekning av sine krav som minst tilsvarende den dekning de ville ha oppnådd ved en avvikling av foretaket etter reglene i lovutkastet § 21-39, jf. lovutkastet § 21-46. For det tredje skal myndigheten så vidt mulig ha underrettet arbeidstakerne i foretaket under administrasjon før krisetiltak settes i verk, og ha gjort seg kjent med deres synspunkter, jf. *bokstav g)*.

Til § 21-33. Nedskrivning av fordringer og forsikrings- og pensjonsforpliktelse

Nedskrivning av fordringer og forpliktelse vil være nødvendig i de tilfeller forpliktelse i boet er større enn verdien av boets samlede aktiva og egenkapital og annen ansvarlig kapital ikke er tilstrekkelig til å dekke tapet, se ovenfor i avsnittene 4.4.3.5 og 4.5.4.5. En nedskrivning innebærer at fordringer og forpliktelse oppnår en lavere dekning eller en fremtidig sikring som er lavere enn fordringens pålydende eller forpliktelses beregnede nåverdi, jf. lovutkastet § 21-27 annet ledd tredje punktum og § 21-29. Nedskrivningen vil skje i sammenheng med gjennomføring av de ulike krisetiltak som fremgår av lovutkastet avsnitt VI. Nedskrivning kan derfor både ha til formål å sikre grunnlag for overdragelse av fordringene til annet foretak, etablere kapitalgrunnlag for videre virksomhet i foretaket eller kapitalgrunnlag for etablering av et broforetak eller et forvaltningsforetak. Et forvaltningsforetak kan både etableres som ledd i en krisehåndtering eller som et ledd i en avvikling av foretaket.

Paragrafen må sees i sammenheng med lovutkastet § 21-32 tredje ledd og den prioritetsrekkefølge for dekning som der fremgår. Dette innebærer blant annet at fordringer først kan nedskrives etter at aksje- og eierkapital og ansvarlig kapital er fullt nedskrevet, jf. lovutkastet § 21-32 tredje ledd bokstavene a) og b). Før forsikrings- og pensjonsforpliktelse med fortrinnsrett kan nedskrives, må alle fordringer uten fortrinnsrett være brukt til dekning av tap, jf. lovutkastet § 21-32 tredje ledd bokstavene c) og d). Det er videre en forutsetning for gjennomføringen av krisetiltaket og nedskrivningen av fordringer og forsikrings- og pensjonsforpliktelse i denne sammenheng, at nedskrivningen vil medføre at dekningen av kravene ikke blir minst tilsvarende den dekning de ville ha oppnådd ved en avvikling av foretaket etter reglene i lovutkastet § 21-39. jf. lovutkastet § 21-46 annet ledd.

Sammen med lovutkastet § 21-34 angir paragrafen hvordan nedskrivning av fordringer uten fortrinnsrett og forpliktelse med fortrinnsrett skal skje dersom vilkårene for dette er til stede.

Første ledd gjelder nedskrivning av fordringer uten fortrinnsrett til dekning etter lovutkastet § 21-26. Dette vil være fordringer som ikke følger av forsikrings- eller pensjonsavtale, men som heller ikke anses som kapitalinstrumenter, jf. lovutkastet §§ 21-19 og 21-20. Slike fordringer kan først nedskrives etter at kapitalinstrumenter er nedskrevet fullt ut etter lovutkastet § 21-32 tredje ledd

bokstavene a) og b). Nedskrivningen kan bare skje i den utstrekning det ikke er dekning for disse i boet etter at dekning av massekrav og forpliktelse med fortrinnsrett er dekket fullt ut, jf. lovutkastet § 21-21.

Nedskrivning av forsikrings- og pensjonsforpliktelse med fortrinnsrett etter lovutkastet § 21-26 kan etter *annet ledd* bare skje i de tilfeller hvor reglene i lovutkastet §§ 21-34 til 21-39 åpner for dette, og bare dersom fordringer uten fortrinnsrett er blitt nedskrevet fullt ut i samsvar med første ledd. Reglene i lovutkastet §§ 21-34 til 21-39 åpner for nedskrivning av forsikrings- og pensjonsforpliktelse med fortrinnsrett ved følgende tilfeller:

- videreføring av virksomhet i foretaket, jf. lovutkastet § 21-35 annet ledd annet punktum,
- overdragelse av virksomhet til et annet foretak, jf. lovutkastet § 21-36 tredje ledd annet punktum,
- overdragelse av virksomhet til broforetak, jf. lovutkastet § 21-37 tredje ledd,
- overføring til forvaltningsforetak, jf. lovutkastet § 21-38 første ledd annet punktum, og
- avvikling, jf. lovutkastet § 21-39 fjerde ledd.

Av *tredje ledd* fremgår det at i tillegg til en nedskrivning av forsikrings- og pensjonsforpliktelse med fortrinnsrett i den grad aktiva i boet ikke er tilstrekkelig til å dekke disse fullt ut i tillegg til massekrav, kan det skje en nedskrivning for å dekke kapitalbehov ved videreføring av foretaket, overdragelse av virksomhet til annet foretak, etablering av broforetak eller et forvaltningsforetak. Forutsetningen er at slik videreføring av virksomheten vil begrense tap og virkninger til skade for forsikringstakere, forsikrede og andre kundegrupper. Dette innebærer at en nedskrivning av forsikrings- og pensjonsforpliktelse beregningsmessig ville ha blitt større dersom foretaket hadde blitt avviklet enn ved en nedskrivning som følge av manglende dekning og kapitalbehov ved videreføring i foretaket, annet overtakende foretak, broforetak eller forvaltningsforetak. I dette ligger en erkjennelse av at det ved forsikrings- og pensjonsforetak vil være behov for å sikre restriktive og eksisterende pensjonsrettigheter som først kommer til utbetaling en gang i fremtiden på en eller annen måte og at administrasjonsboet ikke er et egnet instrument til å gjøre dette.

Dersom vilkårene for nedskrivning av forsikrings- og pensjonsforpliktelse med fortrinnsrett etter annet og tredje ledd er oppfylt, kan kontraktfastsatte forpliktelse i henhold til pensjonsordninger overtatt av foretaket etter *fjerde ledd før-*

ste punktum, omdannes til pensjonsforpliktelser som er knyttet til verdien av en fastsatt investeringsvalgportefølje til enhver tid. Dette omfatter både pensjonsforpliktelser som omfattes av løpende pensjonsordninger, men også fripoliser som er utstedt før vedtaket om offentlig administrasjon og fripoliser som er utstedt som følge av opphør av pensjonsordningen i samsvar med lovutkastet § 21-28 tredje ledd. Etter lovutkastet § 21-31 første ledd bokstav f) annet punktum er dette å anse som en nedskrivning. Det vises for øvrig til *medlemmet Skomsvolds* merknad i avsnitt 4.5.4.3 punkt 3) foran, der *dette medlemmet* gir uttrykk for at omdanning av fripoliser bør kunne skje til rettigheter med investeringsvalg og uten dødelighetsarv. I denne forbindelse har *Banklovkommissjonen* vist til at det ikke foreslås konkrete regelendringer på dette området, men at dette ikke utelukker at et administrasjonsstyre kan vurdere dette som en konkret løsning i det enkelte tilfelle ut fra en vurdering av dødelighetsforutsetninger, utbetalingstid og hensynet til likebehandling av de forsikrede.

Omdanningen gjør det mulig å nedskrive livsforsikringsforetakets ytelsesbaserte pensjonsordninger gjennom en omdanning til investeringsvalg for den enkelte arbeidstaker, jf. foretakspensjonsloven § 11-2. Bestemmelsen gir mulighet for omdanning til investeringsvalg uten at den enkelte pensjonsordning må bringes til opphør og det må utstedes fripoliser i samsvar med lovutkastet § 21-28. En slik omdanning vil innebære at årlige avkastningsforpliktelser i forhold til de enkelte pensjonsordninger bortfaller. Dette vil kunne redusere behovet for en nedskrivning av forpliktelsenes nåverdi på annen måte, jf. lovutkastet § 21-29 første ledd. Forutsetningen for omdanning er at dette vil begrense virkningene til skade for forsikringsforetakere og forsikrede, eller legge til rette for krisetiltak som vil gi et slikt resultat. En slik omdanning vil blant annet kunne gi grunnlag for en overdragelse til annet foretak til en verdi som gjør at det ikke er behov for ytterligere nedskrivninger av forpliktelsen. I *annet punktum* er det lagt til grunn at utvalget av fordringshavere skal forelegges spørsmålet om omdanning til uttalelse før vedtak om omdanning treffes, jf. lovutkastet § 21-24 tredje ledd.

Det følger av lovutkastet § 21-34 første ledd annet punktum at det skal tas utgangspunkt i nåverdien av den enkelte forpliktelse ved nedskrivning. Nåverdien av kontraktfastsatte forpliktelser vil følge av lovutkastet § 21-29 første ledd. Omdanning til investeringsvalg skal således ta utgangspunkt i forpliktelsenes nåverdi og ikke i

premiereserven knyttet til de enkelte rettigheter slik som er tilfellet ved frivillig omdanning av fripoliser til fripoliser med investeringsvalg etter foretakspensjonsloven § 4-7 a.

Til § 21-34. Forsikrings- og pensjonsforpliktelser med fortrinnsrett

Paragrafen fastsetter nærmere regler om hvordan nedskrivning av forsikrings- og pensjonsforpliktelser med fortrinnsrett etter lovutkastet § 21-33 annet til fjerde ledd skal skje. Etter *første ledd første punktum* skal det samlede nedskrivningsbeløpet fordeles forholdsmessig mellom fordringshaverne. Utgangspunktet er således at alle forsikrings- og pensjonsforpliktelser skal bære samme forholdsmessige andel av nedskrivningsbehovet etter lovutkastet § 21-33 annet og tredje ledd så langt det lar seg gjøre, jf. lovutkastet § 21-32 tredje ledd bokstav e). Bestemmelsen må imidlertid sees i sammenheng med lovutkastet § 21-26 annet ledd annet punktum og tredje ledd annet punktum. Fortrinnsretten til dekning er i lovutkastet § 21-26 annet og tredje ledd for forpliktelser med investeringsvalg og andre forpliktelser i livsforsikrings- og pensjonsforetak, blitt delt i forhold til eiendeler knyttet til de ulike kapitalforvaltningsporteføljene i foretaket. Dette får også betydning for beregningen av nedskrivningsbehovet for de ulike forpliktelsene. Det vises til avsnitt 5.2.3 punkt 3) foran.

Etter *annet punktum* skal fordelingen av nedskrivningsbehovet foretas ut fra forholdet mellom nåverdien av den enkelte forpliktelse og samlet nåverdi av forpliktelsene med fortrinnsrett til dekning i administrasjonsboet, jf. lovutkastet § 21-26 annet ledd annet punktum og tredje ledd annet punktum. Beregningsgrunnlaget for den forholdsmessige fordelingen av nedskrivningsbehovet, vil dermed være nåverdiberegningen av den enkelte forpliktelse etter lovutkastet §§ 21-27 annet ledd tredje punktum og 21-29. Dette er slått fast i *annet ledd. Første punktum* legger til grunn at nåverdien av skadeforsikringer og risikoforsikringer som omfattes av lovutkastet § 21-27, skal beregnes ut fra renteforutsetningen på opphørstidspunktet etter lovutkastet § 21-27 annet ledd. Nåverdien av pensjonsrettigheter i livsforsikrings- og pensjonsforetak som omfattes av lovutkastet § 21-28 skal nåverdiberegnes i samsvar med lovutkastet § 21-29, jf. *annet punktum*. Dette gjelder uavhengig av om forpliktelsene er knyttet til pensjonsordninger eller fripoliser, pensjonsbevis eller pensjonskapitalbevis. Det vises til merknadene til disse bestemmelsene ovenfor. Nåverdien er således en kvantifi-

sering av det enkelte krav som legges til grunn ved beregningen av dekningsprosenten i administrasjonsboet og den forholdsmessige fordelingen av boets midler.

7.7 Gjennomføring av krisetiltak

Lovutkastet avsnitt VI «*Gjennomføring av krisetiltak*» inneholder først og fremst reglene om den konkrete krisehåndteringen. Dette omfatter ulike tiltak som etter omstendighetene kan legges til rette for å videreføre viktig forsikring- og pensjonsvirksomhet, jf. lovutkastet §§ 21-35 til 21-38, jf. også lovutkastet § 21-32 annet ledd.

Opplegget i lovutkastet §§ 21-35 til 21-38 svarer i det store og hele til opplegget og de aktuelle krisetiltak i finansforetaksloven §§ 21-15 og 21-16 første ledd, jf. loven § 21-20. Hovedgrepet i lovutkastet avsnitt VI er det samme som i gjeldende lovgivning, og innebærer at det fortsatt er opp til myndigheten å velge krisetiltak ved et forvaltningsvedtak basert på alminnelige prinsipper for forvaltningsskjønn i det enkelte tilfelle, jf. også lovutkastet § 21-32 og de innledende bemerkninger til lovutkastet avsnitt V i avsnitt 7.6 foran. «Regelverket» er således fortsatt i det alt vesentlige en samling av vide hjemler for ulike typer av enkeltvedtak. Det vises også her til avsnitt 4.5.6.1 foran. Det er imidlertid i lovutkastet inntatt uttrykkelige og til dels utførlige regler om de enkelte krisetiltak, det vil si overdragelse av virksomhet, broforetak og utskilling av virksomhet til et eller flere forvaltningsforetak. Det er også tatt hensyn til at en god del forsikrings- og pensjonsforpliktelser ikke kan gjøres opp ved et kontantbeløp, men må sikres forvaltning og administrasjon frem til utbetaling kan skje i form av løpende pensjonsytelser eller erstatningsutbetalinger. I en slik sammenheng kan muligheten for etablering av forvaltningsforetak brukes som et hjelpemiddel, se lovutkastet §§ 21-38 og 21-39, hvor det ikke er mulig å videreføre virksomhet på kommersielt grunnlag.

I tillegg omfatter avsnittet reglene om avvikling av forsikrings- og pensjonsforetak, enten fordi det ikke besluttes å sette foretaket under krisehåndtering eller krisehåndteringen ikke viser seg å gi grunnlag for videreføring av virksomheten, jf. lovutkastet § 21-39.

Viktige forutsetninger for valg av krisetiltak ved krisehåndtering av et forsikrings- eller pensjonsforetak vil være de forhold som er regulert i lovutkastet avsnittene IV og V. Dette omfatter for det første, avgrensning av hvilke forpliktelser som

omfattes av administrasjonen og opphørsreglene for løpende forsikringsforhold i lovutkastet §§ 21-27 og 21-28. For det annet, at forsikrings- og pensjonsforpliktelsene har fortrinnsrett etter lovutkastet § 21-26 til dekning i alle foretakets eiendeler etter dekning av massekrav. Denne fortrinnsretten gir imidlertid ikke forsikrings- og pensjonsforpliktelser vern mot nedskrivning i tilknytning til gjennomføring av krisetiltak, jf. lovutkastet §§ 21-33 og 21-34. For det tredje, pensjonskravenes egenart gjør at de ikke kan komme til utbetaling som et kapitalbeløp, men bare som en løpende pensjon fra bestemte tidspunkt fastsatt i pensjonsplan i henhold til gjeldende lovgivning. Krisetiltakene må derfor legges til rette for en sikring og forvaltning av disse forpliktelsene inntil de er ferdig utbetalt. Heller ikke risiko i form av mulige fremtidige erstatningsutbetalinger som følge av alle inntrådte forsikringstilfeller vil nødvendigvis kunne gjøres opp innenfor en avgrenset tidsperiode, også mulige fremtidige erstatningsutbetalinger vil derfor måtte sikres i form av avsetninger inntil utbetaling kan skje eller risikoen for krav er bortfalt. Dette vil også gjelde dersom det bestemmes at foretaket skal avvikles etter lovutkastet § 21-39.

Banklovkommisjonen har i avsnitt 4.5.8 ovenfor lagt til grunn at det vil kunne skape forutberegnelighet om det i lovverket etableres visse kjøreregler for når det kan være aktuelt med statlige krisetiltak uten at dette på noen måter binder de bevilgende myndigheter eller departementet til at det skal ytes slik støtte. Regler om statlige krisetiltak er inntatt i lovutkastet §§ 21-40 og 21-41.

Til § 21-35. Videreføring av virksomhet

Paragrafen bygger på finansforetaksloven § 21-15, jf. også § 21-20. Det vises her til Ot.prp. nr. 63 (1995-1996) avsnitt 8.1 side 54 og den nærmere beskrivelsen av gjeldende regler i avsnitt 4.5.6.2 punkt 1) foran.

Banklovkommisjonen anser det som viktig og hensiktsmessig at en krisehåndtering etter lovutkastet her også inneholder en slik mulighet for videreføring av foretakets virksomhet, se avsnitt 4.5.6.2 punkt 2) og 3) foran. En videreføring av viktig forsikrings- og pensjonsvirksomhet i foretaket kan fremstå som den beste måten å ivareta offentlige interesser og begrense skadevirkninger for forsikringstakere, sikrede og andre kundegrupper, det offentlige eller samfunnsøkonomien, jf. lovutkastet § 21-32 annet ledd.

I samsvar med dette er det i *første ledd* fastslått at dersom det ved krisetiltak eller på annen måte

kan skaffes et tilstrekkelig økonomisk grunnlag for betryggende virksomhet, kan departementet beslutte at foretaket skal settes i fri virksomhet for å få videreført forsikrings- og pensjonsvirksomhet helt eller delvis. Hva som vil kunne anses som tilstrekkelig økonomisk grunnlag for videre drift, vil bero på en konkret vurdering av foretakets økonomiske stilling og utsiktene til å gjenopprette soliditeten i det enkelte tilfelle, se ovenfor i avsnitt 4.5.6.2 punkt 2). Det forholdet at foretaket er satt under offentlig administrasjon innebærer at foretaket har vært ansett som insolvent eller må ventes i nær fremtid å bli insolvent, jf. lovutkastet § 21-22. For å skaffe grunnlag for videreføring av virksomheten må det dermed skaffes til veie kapital som gjør at foretaket igjen blir solvent og som i tillegg gir grunnlag for forsvarlig drift.

Kapitalgrunnlag for videre drift kan tenkes skaffet gjennom overdragelse av virksomhet som reduserer foretakets risiko og dermed gir en reduksjon av kapitalkravene, anskaffelse av eksternt kapital eller gjennom nedsettelse av eierkapital og nedsettelse og konvertering av ansvarlig lånekapital i samsvar med lovutkastet §§ 21-19 og 21-20. Dette vil etter omstendighetene – og i samsvar med prioritetsrekkefølgen – kunne omfatte forpliktelser med og uten fortrinnsrett, jf. også forutsetningen i lovutkastet § 21-26 første ledd. *Annet ledd* omhandler slike tiltak. Etter *første punktum* kan det i beslutning etter første ledd fastsettes at kapitalinstrumenter og andre fordringer uten fortrinnsrett etter lovutkastet § 21-26 skal nedsettes i samsvar med reglene i lovutkastet § 21-33. Det vil si i den utstrekning det ikke er dekning for forpliktelsene i administrasjonsboet, jf. bemerkningene til denne bestemmelsen i avsnitt 7.6 foran. Det kan også fastsettes at forsikrings- og pensjonsforpliktelser med fortrinnsrett skal settes ned eller omdannes etter reglene i lovutkastet §§ 21-33 og 21-34 i den grad eiendelene i boet ikke er tilstrekkelig til å dekke disse forpliktelsene. Dette innebærer at forpliktelsene reduseres slik at foretaket kommer i balanse ved at forpliktelsene nedsettes slik at de svarer til eiendelene i foretaket. Dette vil etter omstendighetene også kunne innebære en omdanning av de kontraktfastsatte forpliktelser til pensjonsforpliktelser som er knyttet til verdien av en fastsatt investeringsvalgportefølje til enhver tid. Det vises ellers til bemerkningene til disse bestemmelsene i avsnitt 7.6 foran.

For å kunne få til en videreføring av virksomheten kan det også bli nødvendig med ytterligere nedskrivninger for å kunne skaffe til veie ansvarlig kapital som minst svarer til regelverkets minstekrav til ansvarlig kapital, jf. finansforetaksloven

kapittel 14. Dersom andre krisetiltak vil påføre forsikringsforpliktelsene mindre tap i form av lavere nedskrivninger av forpliktelsene, vil ikke videreføring av virksomheten i form av at foretaket settes i fri virksomhet være aktuelt, jf. lovutkastet § 21-46. Det vises til lovutkastet § 21-33 tredje ledd om at nedskrivning av forsikrings- og pensjonsforpliktelser til kapitalbehov bare kan skje dersom det må antas at krisetiltaket vil begrense tap og virkninger til skade for forsikringstakere, forsikrede og andre kundegrupper. Dette er regulert i *tredje ledd*. *Banklovkommisjonen* viser her til at ofte vil forholdene være slik at en overdragelse til annet foretak fremstår som billigere, men det kan likevel dreie seg om virksomhet som ikke lar seg overdra, og for slik virksomhet kan en videreføring derfor fremstå som et bedre alternativ.

Fjerde ledd omhandler de prosessuelle regler knyttet til vedtak om videreføring av foretakets virksomhet. Etter *første punktum* er det administrasjonsstyret som utarbeider utkast til beslutning etter paragrafen. Beslutningen kunngjøres etter reglene i lovutkastet § 21-22 tredje ledd, jf. *annet punktum*. Dette innebærer blant annet at det meldes til Foretaksregisteret og kunngjøres i Brønnøysundregistrenes elektroniske kunngjøringspublikasjon. *Banklovkommisjonen* har i avsnitt 4.5.6.2 punkt 2) vist til at dersom administrasjonsstyret skal lykkes i å få til en videreføring av virksomheten, vil det være viktig å skaffe en bred tilslutning om dette for at foretaket skal ha en tilstrekkelig kundemasse å kunne basere den videre virksomheten på. Videreføringen vil derfor i praksis måtte basere seg på forhandlinger for å skaffe til veie ny kapital og bred støtte blant fordringshavere slik at de ser fordelene av at virksomheten drives videre i foretaket selv om de blir påført tap gjennom nedskrivninger. For å skaffe slik oppslutning vil blant annet et utvalg av fordringshavere spille en viktig rolle, jf. lovutkastet § 21-24 tredje ledd annet punktum. Administrasjonsstyret skal videre – og i samsvar med gjeldende rett, jf. finansforetaksloven § 21-15 fjerde ledd – sørge for at nyvalg av tillitsmenn i foretaket, jf. *tredje punktum*. Som etter gjeldende rett kan også Finanstilsynet fastsette overgangsregler, jf. *fjerde punktum*.

Til § 21-36. Overdragelse av virksomhet til annet foretak

Banklovkommisjonen har ansett det som hensiktsmessig å innta klare regler om overdragelse av virksomhet til annet foretak under krisehåndtering, og har i den forbindelse sett hen til lovutkas-

tet § 20-32 i NOU 2016: 23. *Paragrafen* her er imidlertid forenklet på enkelte punkter, samt at den er tilpasset de særlige forhold ved overdragelse av virksomhet som gjør seg gjeldende på forsikring- og pensjonsområdet. Det vises ellers til avsnitt 4.5.6.3 foran.

I *første ledd* er det inntatt overordnede regler knyttet til overdragelse av virksomhet til annet foretak. Etter *første punktum* kan myndigheten inngå avtale på kommersielle vilkår om at foretaket skal slås sammen med, eller at forsikring- og pensjonsvirksomhet i foretaket skal overdras til, annet foretak forutsatt at dette foretaket har tillatelse etter finansforetaksloven kapittel 12 til å overta og drive den virksomhet som overdras. Overdragelsen kan gjelde hele virksomheten i foretaket, men også deler av virksomheten. Hvis bare en del av virksomheten blir overdratt vil resten av virksomheten måtte håndteres i samsvar med krisetiltak etter lovutkastet §§ 21-37 til 21-39. Henvisningen til finansforetaksloven kapittel 12 innebærer blant annet at Finansdepartementet må gi tillatelse til overdragelsen. *Banklovkommisjonen* viser også til at ettersom det kun er et begrenset antall finansforetak som omfattes av reglene i lovutkastet kapittel 21, vil henvisningen til overtakende «foretak» (erhververen) først og fremst omfatte forsikrings- og pensjonsforetak med konsesjon i henhold til loven §§ 2-12 til 2-17. *Annet punktum* fastslår at vederlag fra hververen tilfaller foretaket. Vederlaget vil da kunne brukes til dekning av gjenstående forpliktelser i boet. Dette gjelder i den grad det ikke er foretatt en utstedelse av aksjer i foretaket. For det tilfellet at det er utstedt aksjer, vil vederlagsreglene i annet ledd komme til anvendelse. Forholdet til foretakets eiere, fordringshavere og tredjeparter under en slik overdragelse, er regulert i *tredje punktum*, og fastslår – i samsvar med prinsippet om den offentligstyrte overdragelsen – at disse ikke kan utøve noen rett i forhold til de eiendeler og forsikrings- og pensjonsforpliktelser som overdragelsen omfatter. Det vises for øvrig til at reglene om vern inntatt i lovutkastet avsnitt VIII, kommer til anvendelse. Det følger blant annet der at ulike motregningsordninger og sikkerhetsrettigheter skal ha vern ved overdragelse som nevnt i paragrafen her, se særlig lovutkastet § 21-47.

Om den praktiske gjennomføringen av overdragelse av forsikrings- og pensjonsvirksomhet, vises det til vurderingene inntatt i avsnitt 4.5.6.3 foran. For skadeforsikringer medfører opphørsfristen på tre måneder etter vedtak om offentlig administrasjon i henhold til lovutkastet § 21-27 at overdragelse av virksomhet til andre foretak ikke

fremstår som like aktuell. For skadeforsikring vil derfor avvikling fremstå som mest aktuelt, men overdragelse kan blant annet være aktuelt ved nisjeprodukter og lignende der andre foretak kan ha en spesiell interesse i å få kontakt med kundene. For livsforsikringer og pensjonsordninger beror muligheten for overdragelse på virksomhetens art, herunder hvilken risiko som er knyttet til avkastning, dødelighet og utbetalingstid til den porteføljen som overdras og hvordan denne risikoen er plassert.

Annet ledd regulerer de tilfeller hvor det er foretatt utstedelse av aksjer i foretaket etter at det er satt under offentlig administrasjon, jf. lovutkastet § 21-6 annet ledd. Dette innebærer også at reglene om erverv av kvalifiserte eierandeler i finansforetaksloven kapittel 6 kommer til anvendelse. Etter *første punktum* kan således overdragelse som nevnt i første ledd, også foretas ved at myndigheten selger eierandeler utstedt av foretaket. Henvisningen til første ledd innebærer blant annet at kravet om salg på kommersielle vilkår og kravet om at overtakende foretak har tillatelse etter finansforetaksloven kapittel 12, også kommer til anvendelse. *Annet punktum* er en utvidelse av første ledd tredje punktum med henblikk på at det her dreier seg om overdragelse av eierandeler utstedt av foretaket. I samsvar med dette er det fastslått at salg kan foretas uten samtykke fra eiere, foretakets fordringshavere eller tredjeparter, og uten at formelle krav etter kontrakt eller i selskaps- eller verdipapirlovgivningen blir overholdt. Eierne og fordringshavere kan imidlertid ikke behandles dårligere enn hva som ville vært tilfellet dersom foretaket ble avvirket, jf. lovutkastet § 21-46 første ledd. Det vises for øvrig til at de berørte parter vil kunne få beslutningen overprøvd ved forvaltningsrettslig klage og i tilfelle ved søksmål om gyldigheten av beslutningen, se lovutkastet § 21-52. Vederlaget fra kjøper tilfaller eierne av aksjene, jf. *tredje punktum*. I den grad overdragelsen innebærer en posisjonering med kvalifisert eierandel, er det i *fjerde punktum* fastslått at ervervet bare kan gjennomføres i henhold til tillatelse fra departementet etter reglene i finansforetaksloven kapittel 6.

Forholdet til foretakets fordringer uten fortrinnsrett og forsikrings- og pensjonsforpliktelser med fortrinnsrett etter lovutkastet § 21-26 i forbindelse med en overdragelse, er inntatt i *tredje ledd*. Etter *første punktum* kan det for vedtak om overdragelse som nevnt i første og annet ledd fastsettes at kapitalinstrumenter og andre fordringer uten fortrinnsrett til dekning skal nedsettes i samsvar med reglene i lovutkastet § 21-33. I den grad

det er behov for det kan det også fastsettes at forsikrings- og pensjonsforpliktelser med fortrinnsrett etter lovutkastet § 21-26 skal nedsettes eller omdannes etter reglene i lovutkastet §§ 21-33 og 21-34, jf. annet punktum. Som nevnt i bemerkningen til lovutkastet § 21-35 annet ledd annet punktum, innebærer dette at forpliktelsene reduseres slik at foretaket kommer i balanse ved at forpliktelsene nedsettes slik at de svarer til eiendelene i foretaket. Dette vil etter omstendighetene også kunne innebære en omdanning av de kontraktfastsatte forpliktelser til pensjonsforpliktelser som er knyttet til verdien av en fastsatt investeringsvalgportefølje til enhver tid. Det vises ellers til bemerkningene til disse bestemmelsene i avsnitt 7.6 foran.

Fjerde ledd regulerer forholdet til erververen og retten til videre drift av foretakets virksomhet etter overdragelse som nevnt i første og annet ledd. *Første punktum* omhandler forholdet til ulike systemer og ordninger som foretaket har vært medlem i tidligere, og som er avgjørende for foretakets videre drift og virksomhet. Det er således bestemt at erververen også har rett til fortsatt medlemskap i og tilgang til betalings-, avregnings- og oppgjørssystemer, regulerte markeder for finansielle instrumenter, og garantiordninger for forsikringsforpliktelser og investorbekyttelse. Forutsetningen er naturligvis at erververen oppfyller medlemskaps- og deltakervilkårene. Som en sikkerhetsventil for videre tilgang til slike systemer og ordninger, er det i *annet punktum* likevel slått fast at selv om vilkårene ikke er oppfylt, kan myndigheten fastsette at erververen skal ha rett til medlemskap og tilgang til slike systemer og ordninger for en periode på inntil 24 måneder, med adgang til å søke om fornyelse av slik rett. Det må antas at et slikt unntak vil vurderes opp mot de formål som følger for anvendelse av krisetiltak, særlig lovutkastet § 21-32 annet ledd.

Til § 21-37. Overdragelse av virksomhet til broforetak

Paragrafen svarer til lovutkastet §§ 20-33 og 20-34 i NOU 2016: 23 som omhandler overdragelse av virksomhet til et offentlig foretak som er etablert for nettopp dette formålet, men reglene er betydelig forenklet og tilpasset de særlige forhold som gjør seg gjeldende på forsikrings- og pensjonsområdet. Det vises også til avsnitt 4.5.6.4 foran.

Et broforetak er et statlig opprettet foretak med det formål å overta og videreføre virksomhet fra ett eller flere foretak som er under krisehåndtering, når det ikke lar seg gjøre å overdra virk-

somhet som anses som viktig forsikrings- og pensjonsvirksomhet til andre forsikringsforetak uten at det skjer til skade for forsikringstakere, forsikrede og andre kundegrupper, det offentlige eller samfunnsøkonomien. Virksomheten i broforetaket skal bare drives inntil det lar seg gjøre å tilbakeføre virksomheten til markedet. *Banklovkommisjonen* foreslår at det statlige foretaket på forsikringsområdet skal kalles «broforetak», jf. også lovutkastet § 21-6 tredje ledd. Foretaket trenger ikke være heleid av staten, men kan delvis eies av staten så lenge det er under myndighetens kontroll.

Første ledd omhandler adgangen til etablering og overdragelse av virksomhet til et offentligrettslig kontrollert broforetak. Første ledd må sees i sammenheng med fjerde ledd der formålet med etablering av et broforetak er nærmere presisert. Et vesentlig krav er at broforetaket etableres for å kunne videreføre viktig forsikrings- og pensjonsvirksomhet fra et foretak som er satt under offentlig administrasjon og som er undergitt krisehåndtering, jf. lovutkastet § 21-30. Selve overdragelsen kan skje ved at aksjer og forsikrings- og pensjonsporteføljer i det eller de aktuelle foretakene overføres til det etablerte broforetaket. I samsvar med dette er det i *første punktum* slått fast at departementet kan opprette et forsikrings- eller pensjonsforetak som helt eller delvis eies av staten og undergis myndighetens kontroll, og som skal overta aksjer og forsikrings- og pensjonsporteføljer fra foretak under krisehåndtering, med sikte på å opprettholde viktig forsikrings- og pensjonsvirksomhet og begrense virkningene til skade for forsikringstakere, forsikrede og andre kundegrupper, det offentlige eller samfunnsøkonomien. De nærmere regler om forholdet til berørte parter i en slik transaksjon, er inntatt i tredje ledd, jf. lovutkastet § 21-36 første og annet ledd. Kapitalen for å etablere broforetaket og drive virksomheten må enten etableres ved nedskrivning eller konvertering av kapitalinstrumenter til egenkapital etter lovutkastet §§ 21-19 og 21-20, nedskrivning av andre fordringer uten fortrinnsrett eller ved nedskrivning eller omdanning av forsikrings- og pensjonsforpliktelser.

Annet ledd stiller foretaksrettslige krav til broforetaket, både etablering og drift av virksomheten. *Banklovkommisjonen* bemerker at broforetaket forutsettes å være uavhengig, og driver slik sett for ny regning. *Første punktum* fastslår at broforetaket kan drive virksomhet i henhold til tillatelse etter reglene i finansforetaksloven kapittel 2. Foretaket skal for øvrig være undergitt ellers gjeldende lov- og forskriftsverk for forsikrings- og

pensjonsforetak. Dette kravet innebærer at broforetaket skal behandles på lik linje med de øvrige forsikrings- og pensjonsforetak som omfattes av finansforetaksloven, herunder kravene til avsetninger og ansvarlig kapital. Dette innebærer i sin tur at broforetaket vil måtte skaffes soliditet og evne til å drive virksomheten videre på kort og lang sikt på markedsmessige vilkår. Dette innebærer også at et broforetak med konsesjon som skadeforsikringsforetak etter finansforetaksloven § 2-14, skal bli medlem av Garantiordningen for skadeforsikring, jf. finansforetaksloven § 20-4 (videreført i lovutkastet § 21-60). I *annet punktum* er det understreket at broforetakets vedtekter, samt styret og dets godtgjørelse og arbeidsoppgaver, forretningsstrategi og risikoprofil skal være godkjent av myndigheten. Selv om dette også i stor grad vil følge av de virksomhetsreglene broforetaket forutsettes å være underlagt og måtte oppfylle, mener *Banklovkommisjonen* at dette er særlige viktige forhold for at broforetaket skal kunne virke etter sin hensikt, og således forhold som bør presiseres direkte i lovbestemmelsen. *Tredje punktum* slår fast at lovutkastet § 21-36 fjerde ledd gjelder tilsvarende. Dette regulerer broforetakets rett til å ha tilgang til og være medlem av ulike systemer og ordninger som er avgjørende for broforetakets videre drift og virksomhet, se bemerkningene til denne bestemmelsen ovenfor.

Tredje ledd regulerer overdragelsen av virksomheten fra foretaket under administrasjon til det etablerte broforetaket. Etter *første punktum* gjelder bestemmelsene i lovutkastet § 21-36 første til tredje ledd ved overdragelse av virksomhet til broforetaket. Dette innebærer at broforetaket enten må ha tillatelse etter finansforetaksloven kapittel 12 til å overta og drive den virksomhet som overdras, eller at myndigheten sørger for at overdragelsen skjer ved at aksjer utstedt av foretaket selges. I det førstnevnte tilfellet vil vederlaget tilfalle foretaket, og i det andre tilfelle vil vederlaget tilfalle eierne av aksjene. Selve overdragelsen eller salget kan foretas uten hensyn til foretakets eiere, fordringshavere og tredjeparter. Ved et salg av utstedte aksjer kan dette skje uten at formelle krav etter kontrakt eller i selskaps- eller verdipapirlovgivningen blir overholdt, men reglene om erverv av kvalifisert eierandel i finansforetaksloven kapittel 6 må overholdes. Henvisningen til lovutkastet § 21-36 tredje ledd innebærer videre at det i overdragelsen kan fastsettes at kapitalinstrumenter og andre fordringer uten fortrinnsrett nedskrives. Dersom det er nødvendig kan det også fastsettes at forsikrings- og pensjonsforplik-

telser med fortrinnsrett etter lovutkastet § 21-26 nedskrives eller omdannes fra kontraktfastsatte ytelser til ytelser med investeringsvalg. *Annet punktum* presiserer at dersom bare en del av virksomheten i forsikrings- og pensjonsforetaket blir overdratt til broforetaket, gjelder lovutkastet § 21-39 første ledd annet punktum. Dette innebærer at gjenværende del skal avvikles ved at gjenværende forsikrings- og pensjonsforpliktelser overføres til et forvaltningsforetak som nevnt i lovutkastet § 21-39 femte ledd.

I *fjerde ledd* er formålet med broforetaket nærmere presisert, og bestemmelsen legger opp til at broforetaket ikke er ment å være noen markedsaktør på lang sikt. Det vesentlige er i første omgang at viktig forsikrings- og pensjonsvirksomhet i det overtatte foretaket eller dets virksomhet opprettholdes, jf. også første ledd. Dernest å legge til rette for salg av broforetaket eller overtatt virksomhet på kommersielle vilkår til en eller flere private parter, jf. *første punktum*. Et eventuelt overskudd som oppstår ved slik overdragelse vil tilfalle eierne av broforetaket. Foretaket under offentlig administrasjon, dets eiere eller kreditorer vil ikke ha noen rettigheter i denne sammenheng, se likevel lovutkastet § 21-21 femte ledd annet punktum. *Annet punktum* slår videre fast at broforetaket utøver overtatt virksomhet uten ansvar i forhold til eiere og fordringshavere i foretaket under administrasjon. Det vises for øvrig til at det i lovutkastet avsnitt VIII er inntatt nærmere regler om ulike former for vern for eiere, fordringshavere og motparter som indirekte kan legge visse begrensninger på dette utgangspunktet.

Selv om broforetaket vil være underlagt gjeldende aktuelle lover og forskrifter, samt at myndigheten blant annet skal godkjenne broforetakets forretningsstrategi og risikoprofil, jf. annet ledd, viser *Banklovkommisjonen* til at broforetakets virksomhet og strategi kan være av en slik art at det kan være behov for nærmere regler for virksomheten. En hjemmel for myndigheten til å fastsette nærmere regler for broforetakets virksomhet, er derfor inntatt i *femte ledd første punktum*. Dette vil også kunne omfatte pålegg om overdragelse som nevnt i fjerde ledd. Slikt pålegg må anses som en sikkerhet for myndigheten for at broforetaket fungerer etter sin hensikt og mest mulig effektivt.

Femte ledd annet og tredje punktum regulerer broforetaket etter at det er gjennomført en overdragelse av foretaket og dets virksomhet tilbake til markedet. En overdragelse av broforetaket eller dets virksomhet innebærer at foretaket skal

avvikles etter reglene i lovutkastet § 21-39. Et overskudd ved avvikling skal i tilfelle tilfalle eierne av broforetaket, jf. også bemerkningene til fjerde ledd første punktum ovenfor.

Til § 21-38. Overføring av eiendeler og forpliktelser til forvaltningsforetak

I lovutkastet § 20-35 i NOU 2016: 23 er det åpnet for at eiendeler og forpliktelser kan overføres fra foretaket under offentlig administrasjon til et separat forvaltningsforetak som er under myndighetens kontroll. Bestemmelsen bygger på krisehåndteringsdirektivet artikkel 42. Hensikten er å forvalte de overførte eiendeler og forpliktelser på best mulig vis for rettighetshaverne inntil disse forpliktelsene kan overdras til annet foretak eller broforetak eller til forpliktelsene opphører.

Som lagt til grunn ovenfor i avsnitt 4.5.6.5 kan forvaltningsforetaket være et hjelpemiddel ved salg av delporteføljer, eller et forberedende tiltak til avvikling av virksomhet som ikke har kommersielt grunnlag.

I samsvar med dette er det i *første ledd første punktum* fastslått at departementet kan beslutte at det skal foretas en deling av eiendelene og forsikrings- og pensjonsporteføljen i foretaket. Formålet skal være å legge til rette for gjennomføring av krisehåndteringen, herunder tiltak i henhold til reglene i lovutkastet §§ 21-35, 21-36 eller 21-37. Før delingen kan det etter omstendighetene være aktuelt å skrive ned eller omdanne forpliktelser etter reglene i lovutkastet §§ 21-33 og 21-34, jf. *annet punktum*. En oppdeling av foretakets porteføljer kan gjøre det enklere å skille ut og videreføre deler av foretakets virksomhet gjennom eksempelvis en overdragelse til et annet foretak. Det kan imidlertid ikke foretas en utskillelse som i prinsippet innebærer en forfordeling for rettighetshavere til deler av foretakets porteføljer. Dette følger av *tredje punktum* hvor det er bestemt at de enkelte delene skal tilordnes en andel av foretakets eiendeler som beregnes forholdsmessig ut fra nåverdien av de forsikrings- og pensjonsforpliktelser med fortrinnsrett etter lovutkastet § 21-26 som blir tilordnet hver del.

Annet ledd regulerer de forsikrings- og pensjonsforpliktelser som etter delingen ikke blir videreført i foretaket etter lovutkastet § 21-35 eller overtatt av annet foretak eller av et broforetaket etter lovutkastet §§ 21-36 og 21-37. Dette innebærer at en beslutning om etablering av forvaltningsforetak vil være et av flere krisetiltak som iverksettes og ikke et krisetiltak som det vil være aktuelt å iverksette alene. Beslutningen vil være

beregnet på en situasjon med store forskjeller på forskjellige deler av virksomheten og hvor en utskillelse fremstår som et fornuftig tiltak, det vil si at man foretar en fisjon. Det indirekte kravet om at oppdelingen og overføring ikke vil foretas som et enkelt krisetiltak, men i kombinasjon med andre, må sees i sammenheng med at et foretak som er i en solvenskrise ikke skal få et uforholdsmessig konkurransefortrinn ved at eksempelvis dårlige eiendeler og forpliktelser blir lempet ut av foretaket og håndtert av offentlige myndigheter, sml. krisehåndteringsdirektivets formålsparagraf 66. Etter *første punktum* skal således gjenværende forpliktelser overføres til forvaltning i ett eller flere forvaltningsforetak som er opprettet av myndigheten for dette formål, og som skal være helt eller delvis eiet av staten og undergitt myndighetens kontroll. Slik overføring forutsettes for øvrig å kunne skje uten samtykke fra eiere, fordringshavere eller tredjeparter. *Annet punktum* fastslår videre at forvaltningsforetakets vedtekter, samt styret og dets godtgjørelse og arbeidsoppgaver skal være godkjent av myndigheten. Krav til forvaltningsstrategi er inntatt i fjerde ledd første punktum. *Banklovkommisjonen* viser til at et eventuelt behov for nærmere regler kan håndteres ved den generelle forskriftshjemmelen i lovutkastet § 21-5 første ledd. Det er ellers presisert at lovutkastet § 21-39 første ledd tredje punktum gjelder tilsvarende, jf. *tredje punktum*. I dette ligger at det skal gjennomføres en avvikling av forvaltningsforetaket etter reglene i lovutkastet § 21-39.

Siden forvaltningsforetaket ikke skal drive foretakets virksomhet videre, vil det ikke være nødvendig at dette foretaket skal ha konsesjon etter finansforetaksloven, jf. også femte ledd. Det vil heller ikke være nødvendig at forvaltningsforetaket skal oppfylle de normale krav til ansvarlig kapital. Det forutsettes imidlertid at forvaltningsforetaket må tilføres noe kapital til etablering. I *tredje ledd første punktum* er det lagt til grunn at forvaltningsforetakets kapital først og fremst vil bestå av den forholdsmessige andel av foretakets eiendeler som foretaket er tilordnet ved fordelingen etter første ledd. Forpliktelsene kan før en overdragelse til forvaltningsforetaket ha vært gjenstand for nedskrivning og eiendelene i foretaket under offentlig administrasjon vil være forholdsmessig fordelt i forhold til forpliktelsenes nåverdi. Videre vil kontraktfastsatte forpliktelser måtte omdannes til forpliktelser med investeringsvalg med mindre det skal skje en snarlig overføring til annet foretak, da forvaltningsforetaket etter fjerde ledd ikke skal ha noen egen risiko knyttet til forvaltningen av midlene, jf. lovutkastet

§ 21-33 fjerde ledd. En videreføring av virksomhet i form av kontraktfastsatte forpliktelser med avkastningsgaranti vil bare kunne skje gjennom krisetiltak i form av videreføring av virksomheten i foretaket (lovutkastet § 21-35), overdragelse av virksomhet til annet foretak (lovutkastet § 21-36) eller ved overdragelse til broforetak (lovutkastet § 21-37).

Dersom forvaltningsforetaket har behov for ytterligere kapital vil dette kunne sikres gjennom ytterligere nedskrivning av forsikrings- og pensjonsforpliktelsene etter lovutkastet §§ 21-33 og 21-34, jf. *annet punktum*. *Banklovkommisjonen* presiserer at også en slik nedskrivning skal i tilfelle fordeles på alle forpliktelsene i foretaket under krisehåndtering. Det legges for øvrig til grunn at kapitalbehovet i forvaltningsforetak vil være ganske beskjedent blant annet som følge av at forvaltningsforetaket ikke kan påta seg noe risiko knyttet til forvaltningen i form av garantert avkastning eller forsikringsrisiko knyttet til død eller uførhet. Etter at det er foretatt en overføring av eiendeler og forsikrings- og pensjonsforpliktelser til forvaltningsforetaket, kan ikke eiere, fordringshavere og tredjeparter i foretaket under administrasjon utøve noen rett i forhold til disse, jf. *tredje punktum*.

Formålet med forvaltningsforetaket og forholdet til rettighetshaverne til de overførte porteføljene, herunder spørsmål knyttet til avkastning, følger av *fjerde ledd*. Etter *første punktum* skal et forvaltningsforetak på rettighetshavernes vegne og uten egen risiko forestå forvaltningen av overførte forsikrings- og pensjonsforpliktelser med tilhørende kapital med sikte på å oppnå tilfredsstillende avkastning i samsvar med forvaltningsstrategi godkjent av myndigheten. Forvaltningen av forsikrings- og pensjonsforpliktelsene med tilhørende kapital skal således skje på rettighetshavernes risiko. Den oppnådde avkastning skal etter fradrag for kostnader knyttet til forvaltningen, tilfalle rettighetshaverne og fordeles forholdsmessig ut fra den andel av forvaltningsforetakets kapital som er knyttet til de enkelte rettighetshaveres forsikrings- og pensjonsrettigheter, jf. *annet punktum*. Det samme gjelder kapital som frigjøres ved en rettighetshavers død før uttak av pensjon (dødelighetsarv), jf. *tredje punktum*. I dette ligger at slik dødelighetsarv regnes som avkastning. Når det gjelder uttak av årlig pensjon er det forutsatt at reglene i innskuddspensjonsloven § 7-4 første og tredje ledd gjelder tilsvarende så langt de passer, jf. *fjerde punktum*. Unntak gjelder i den grad noe annet er fastsatt av departementet.

I *femte ledd* er det inntatt ulike krav til forvaltningsforetaket og dets forhold til lovfastede krav til konsesjon og ansvarlig kapital. Etter *første punktum* kan ikke et forvaltningsforetak drive annen virksomhet. Som det fremgår av fjerde ledd er forvaltningsforetakets oppgave å forestå forvaltningen av de overførte forsikrings- og pensjonsforpliktelser med sikte på å oppnå en tilfredsstillende avkastning. Det er således ingen andre anliggender – ut over oppfyllelse av lov- og forskriftskrav – forvaltningsforetaket skal sørge for eller drive. Forvaltningsforetaket vil drive sin virksomhet til de overtatte forpliktelsene er opphørt, med mindre forpliktelsene blir overdratt på et senere tidspunkt eller ved at rettighetshaverne flytter rettighetene sine til annet foretak, jf. også syvende ledd. Forvaltningsforetaket skal heller ikke regnes som finansforetak i forhold til finansforetakslovens krav til ansvarlig kapital og betryggende virksomhet, med mindre annet er fastsatt av departementet, jf. *annet punktum*. Som nevnt i bemerkningen til tredje ledd første punktum ovenfor forutsettes det imidlertid at forvaltningsforetaket må tilføres noe kapital til etablering. Etter *tredje punktum* skal for øvrig forvaltningsforetaket ha revisor og være undergitt tilsyn av Finanstilsynet.

Forvaltningsforetakets oppgave med forvaltning av de overførte forsikrings- og pensjonsforpliktelser vil ikke nødvendigvis måtte oppfylles direkte i forvaltningsforetaket. *Sjette ledd* legger i så måte opp til en utkontraktering av forvaltningsoppgaven, og fastslår at foretaket kan inngå avtale med annet forsikrings- og pensjonsforetak om forvaltning på vegne av de forsikrings- og pensjonsrettigheter med tilhørende kapital som er overført til forvaltningsforetaket.

Syvende ledd slår fast en rettighetshavers rett til å flytte sine pensjonsrettigheter med tilhørende kapital til annet forsikrings- og pensjonsforetak. *Banklovkommisjonen* bemerker at dette vil måtte skje i samsvar med flyttereglene i forsikringsvirksomhetsloven kapittel 6.

Til § 21-39. Avvikling mv.

Paragrafen bygger til dels på finansforetaksloven § 21-16. Når det gjelder særreglene for håndteringen livsforsikrings- og pensjonsforpliktelsene i finansforetaksloven § 21-20 foreslås det imidlertid andre løsninger. Bestemmelsen der forutsetter at bestanden skal overdras til annet foretak eller håndteres ved etablering av et gjensidig foretak med forsikringstakerne og de forsikrede som eiere. Dette er en løsning som fremstår som forel-

det i forhold til forretningsstrukturen i dagens marked og sammensetning av forsikringsporteføljer. Avvikling er behandlet nærmere i avsnitt 4.5.7 foran.

Første ledd i paragrafen regulerer når det skal skje en avvikling, mens annet, sjette og syvende ledd fastsetter hovedreglene for booppgjøret. Regler om håndtering av forsikrings- og pensjonsforpliktelsene er inntatt i tredje og fjerde ledd. Femte ledd gjelder etablering av forvaltningsforetak som kan sikre gjenværende pensjonsrettigheter slik at foretaket under administrasjon kan avvikles.

Første ledd svarer i hovedsak til finansforetaksloven § 21-16 første ledd. Avvikling av forsikrings- eller pensjonsforetaket vil være nødvendig dersom departementet etter lovutkastet § 21-30 ikke beslutter at foretaket skal undergis krisehåndtering, jf. *første punktum*. Det vises til merknadene til avsnitt 4.5.5 foran. Etter *annet punktum* skal avvikling av foretaket også skje dersom det ikke er sannsynlig at forsikrings- og pensjonsvirksomheten kan videreføres, slås sammen med eller overdras til ett eller flere andre foretak innen ett år etter at foretaket er satt under administrasjon. Dette vil være tilfelle hvor departementet har bestemt at det skal skje en krisehåndtering av foretaket etter lovutkastet § 21-30, men hvor det gjennom krisetiltakene i lovutkastet §§ 21-35 til 21-37 ikke lykkes å finne en løsning for å sikre videre virksomhet. Beslutningen om avvikling skal treffes av myndigheten. I de tilfeller hvor det gjennom krisetiltak er skjedd en overdragelse av deler av virksomheten til et annet foretak eller et broforetak eller det kan være grunnlag for å videreføre deler av virksomheten i foretaket gjennom en fristilling, vil den delen av virksomheten som ikke omfattes av krisetiltaket måtte avvikles etter reglene i paragrafen her, jf. *tredje punktum*. En avvikling vil således fremstå som en nødvendighet fordi myndigheten ikke finner grunnlag for å krisehåndtere foretaket eller at krisetiltakene ikke viser seg tilstrekkelige for å kunne videreføre hele virksomheten, og ikke som et resultat av en vurdering fra myndighetenes side. Myndighetens vurdering vil imidlertid ligge i at de ikke finner det sannsynlig at virksomheten kan videreføres selv med en fortsettelse av krisehåndteringen ut over ett år etter at foretaket ble satt under offentlig administrasjon, se avsnitt 4.5.7.1 foran. Fordi avviklingen anses som en nødvendighet er beslutningen ikke gjenstand for forhandlinger eller høring hos utvalget av fordringshavere, jf. lovutkastet § 21-24 tredje ledd annet punktum.

Før foretaket kan avvikles må samtlige forpliktelser i boet overdras til andre eller gjøres opp i form av dividendekrav eller sletting som følge av at det ikke er midler til dekning av kravene. Som følge av at pensjonsrettigheter ikke kan utbetales på annen måte enn i form av pensjonsutbetalinger når vilkårene for dette foreligger, vil ikke en avvikling av foretaket kunne skje før en annen juridisk enhet har overtatt de forpliktelsene som gjenstår etter nedskrivning i samsvar med lovutkastet §§ 21-33 og 21-34. Av *annet ledd første punktum* fremgår det at avviklingen og oppgjøret av forpliktelser i den sammenheng skal forestås av administrasjonsstyret. *Annet punktum* slår fast at nedskrivnings- og oppgjørsreglene i lovutkastet §§ 21-31, 21-33 og 21-34 og i dekningsloven skal legges til grunn ved oppgjøret. Som følge av at massekravene i boet skal dekkes før forpliktelser med fortrinnsrett, jf. lovutkastet § 21-26, må massekrav dekkes først av administrasjonsboets midler, jf. *tredje punktum*.

Tredje ledd fastsetter hovedreglene for booppgjør i et forsikringsforetak med skadeforsikringer eller risikoforsikringer, jf. lovutkastet § 21-27. Slike forsikringer vil normalt kunne gjøres opp ved at de tilordnes en forholdsmessig dekning ut fra beregnet nåverdi av kravet på erstatning etter reglene i lovutkastet §§ 21-26 tredje ledd, 21-27 annet ledd og 21-34, jf. *første punktum*. Dersom forsikringen gir rett til årlige utbetalinger vil oppgjøret av disse måtte behandles i samsvar med fjerde ledd. En insolvensbehandling vil også omfatte betingede krav. I forhold til skadeforsikringer og risikoforsikringer vil dette omfatte krav som følge av forsikringstilfeller som omfattes av administrasjonsboets ansvar, men som ennå ikke er meldt til boet eller som er meldt til boet, men som ennå ikke er ferdigbehandlet. Det vises til avsnitt 4.5.7.2 ovenfor. For slike krav skal administrasjonsstyret etter *annet punktum* foreta forsikringsmessige avsetninger til sikring av disse, jf. finansforetaksloven § 14-7. Dersom disse avsetningene og det betingede ansvaret som følger av disse overføres til et forvaltningsforetak etter paragrafens femte ledd, vil likevel foretaket under administrasjon kunne avvikles før disse kravene er endelig gjort opp, jf. *tredje punktum*.

Forsikringstakere, sikrede og andre med interesse i skadeforsikringsdekninger kan etter reglene i finansforetaksloven kapittel 20, som i hovedsak er foreslått videreført i lovutkastet avsnitt X her, ha krav på utbetaling av erstatning fra Garantiordningen for skadeforsikring dersom forsikringsforetak tas under offentlig administrasjon. I slike tilfeller skal administrasjonsstyret i

samsvar med *tredje ledd fjerde punktum* medvirke ved utbetaling til dekning av forpliktelser som er sikret i garantiordningen. For den del av kravet som forsikringstaker, forsikrede eller andre ikke får dekket av garantiordningen vil de kunne gjøre gjeldende et fortrinnsberettiget dividendekrav i boet etter lovutkastet § 21-26 annet ledd. Garantiordningen vil få et regresskrav mot administrasjonsboet for de utbetalinger som skyldes administrasjonen i foretaket, jf. *femte punktum*. Dette regresskravet vil ha samme prioritet som det forsikringskundernes krav ville ha hatt om de var blitt meldt i boet. Det vil si at kravet vil ha fortrinnsrett i samsvar med lovutkastet § 21-26, jf. lovutkastet § 21-63 tredje ledd.

Fjerde ledd fastsetter hovedreglene for booppgjør i et forsikrings- eller pensjonsforetak med pensjonsordninger, jf. lovutkastet § 21-28 første og annet ledd. Det spesielle ved slike kollektive eller individuelle pensjonsordninger, herunder rettigheter utgått fra slike i form av fripoliser, pensjonsbevis eller pensjonskapitalbevis, er at de ikke kan gjøres opp ved et kapitalbeløp, men må sikres i et foretak med rett til å drive slik virksomhet, inntil de kan utbetales i form av pensjonsytelser. For å få til dette foreslår *Banklovkommisjonen* at slike pensjonsforpliktelser etter opphør av pensjonsordningen i samsvar med lovutkastet § 21-28, skal sikres i ett eller flere forvaltningsforetak, jf. femte ledd. Etter en overdragelse av fripoliser, pensjonsbevis og pensjonskapitalbevis til et forvaltningsforetak etter at nåverdien eventuelt er nedskrevet i samsvar med reglene i lovutkastet §§ 21-26 annet og tredje ledd, 21-29 og 21-34, vil foretaket under administrasjon kunne avvikles. Siden forvaltningsforetaket ikke skal ha noen egen risiko for resultatet av forvaltningen av midlene basert på dødelighetsforutsetninger og lignende, vil fripoliser med avkastningsgaranti måtte omdannes til fripoliser med investeringsvalg i forbindelse med en overføring til forvaltningsforetaket, jf. lovutkastet § 21-33 fjerde ledd.

Et forvaltningsforetak som etableres for å få til en avvikling av foretaket under administrasjon, skal etter *femte ledd første punktum* svare til forvaltningsforetak etter lovutkastet § 21-38 tredje og fjerde ledd. Det vises til avsnitt 4.5.7.3 foran. Så lenge foretaket under administrasjon ikke er formelt avviklet og slettet fra Foretaksregisteret vil dette kunne stå som eier av forvaltningsforetaket. Dette må imidlertid endres på det tidspunktet det er aktuelt å avvikle foretaket under administrasjon, jf. også syvende ledd. Det foreslås derfor i *annet punktum* at forvaltningsforetaket skal overføres til staten på det tidspunkt departementet

bestemmer, senest før avvikling av foretaket er gjennomført. *Banklovkommisjonen* kan ikke se at det er andre alternative eiere til et slikt forvaltningsforetak som har til formål å sikre en best mulig forvaltning av kapital knyttet til pensjonsrettighetene og deretter en avvikling av rettighetene i form av utbetaling av erstatninger og pensjonsytelser. Forvaltningsforetaket skal ikke ha vanlige forretningsmessige interesser og har dermed ikke grunnlag for å betjene en eierkapital på vanlig måte. Dette følger av lovutkastet § 21-38 fjerde ledd som i *tredje punktum* er gitt tilsvarende anvendelse for virksomheten i forvaltningsforetaket etter femte ledd i paragrafen her sammen med lovutkastet § 21-38 tredje til syvende ledd. For rettighetshaverne til pensjonsrettighetene vil kvaliteten i forvaltningsforetaket etter femte ledd ligge i at det vil forvalte kapitalen så effektivt som mulig uten beregnet fortjeneste til foretaket og at hele fortjenesten med fradrag for kostnader vil tilfalle rettighetshaverne.

Sjette ledd første punktum gir konkursloven kapittel VIII følgende tilsvarende anvendelse så langt de passer på booppjøret og avviklingen. Bestemmelsen svarer til finansforetaksloven § 21-16 annet ledd. Siden en offentlig administrasjon ikke ledes av tingretten som vanlig konkursbehandling, er det i *annet punktum* lagt til grunn at Finanstilsynet skal ta de avgjørelser som skal treffes i medhold av konkursloven med unntak av fordringsprøvelse som skal foretas av tingretten, jf. konkursloven kapittel XII.

Når booppjøret er gjennomført og et forvaltningsforetak har overtatt pensjonsrettigheter og avsetninger for ikke meldte krav, vil foretaket under administrasjon kunne avvikles, jf. *syvende ledd*. Det er da ikke forpliktelser eller aktiva igjen i boet. Dette skal skje ved at administrasjonsstyret legger frem sluttregnskap med forslag til utlodning til godkjenning av Finanstilsynet. Utlodningen skal kunngjøres og melding om sletting av foretaket skal deretter sendes til Foretaksregisteret.

Til § 21-40. Statlige tiltak

Paragrafen omhandler ulike statlige tiltak som kan iverksettes i særskilte tilfelle. Det vises til avsnitt 4.5.8 foran. Det fremgår der at mange kriser i finanssektoren tradisjonelt har blitt løst ved ulike støtteordninger som enten har vært etablert eller sterkt finansiert av det offentlige. Dette har enten vært låneordninger eller ordninger som har skutt inn kapital på eiersiden eller midlertidig overtatt eierskapet i foretak som har vært i van-

skeligheter. Disse støttetiltakene har vært begrunnet i hensynet til samfunnsøkonomien og finansiell stabilitet. For bank har slik støtte kunnet komme i tillegg til mulig støtte fra Bankenes sikringsfond til banker i vanskeligheter dersom dette har kunnet sikre at sikringsfondet ikke har måttet foreta større utbetalinger til innskytere i banken ved en senere offentlig administrasjon. Tilsvarende mulighet foreligger ikke for forsikring, se ovenfor i avsnitt 4.3.4.

Som det fremgår ovenfor i avsnitt 4.5.8 er det i krisehåndteringsdirektivet artikkel 56 fastsatt forholdsvis detaljerte regler om slike støttetiltak for banker og kredittforetak. Utgangspunktet for direktivet er at kriser i banker og kredittforetak skal håndteres uten statlig støtte og at de angitte krisetiltakene i direktivet skal være tilstrekkelig til å håndtere en oppstått krisesituasjon. Det er derfor lagt til grunn at statlige tiltak i form av offentlig finansiell støtte bare kan anses som en slags sikkerhetsventil i ekstraordinære situasjoner hvor det har oppstått en systemkrise og slike tiltak bare skal utnyttes som siste utvei og på midlertidig basis, se NOU 2016: 23 side 277. I lovutkastet §§ 20-46 og 20-47 i NOU 2016: 23 er det bygget på disse bestemmelsene i krisehåndteringsdirektivet.

Noen tilsvarende EU-/EØS-rettslige rammeregler foreligger foreløpig ikke på forsikrings- og pensjonsområdet, og man står dermed langt friere med hensyn til om det skal inntas slike regler i lovverket og på hvilken måte. *Banklovkommisjonen* legger imidlertid til grunn at det vil kunne være hensiktsmessig med regler som begrenser adgangen til å etablere statlige krisetiltak for visse særskilte tilfelle uten at dette på noen måte bør skape forventninger som at bevilgende myndigheter i andre situasjoner vil yte slik støtte. Dette vil kunne være med på å dempe forventninger hos kunder og lignende om at staten skal ta ansvar for å sikre opptjente forsikringsrettigheter der foretaket som har påtatt seg disse forpliktelsene, ikke kan klarer å oppfylle disse.

Første ledd innebærer at departementet bare har adgang til å yte offentlig finansiell støtte til et enkeltforetak for å bidra til at viktig forsikrings- og pensjonsvirksomhet kan bli ført videre i foretaket under krisehåndtering, annet foretak eller broforetak eller for å erverve midlertidig statlig eierskap til foretaket. Offentlig finansielle støtte er definert nærmere i lovutkastet § 21-6 sjette ledd som tilførsel av ansvarlig kapital og erverv av egenkapital- og lånekapitalinstrumenter, se bemerkningene til denne bestemmelsen i avsnitt

7.2 foran. Slik støtte kan bare ytes dersom det må antas:

- at krisehåndtering av et foretak etter lovutkastet §§ 21-30 til 21-39 vil få negative virkninger for finansiell stabilitet, tilgang til viktige forsikrings- og pensjonstjenester, samfunnsøkonomien eller viktige samfunnshensyn, eller
- at krisehåndtering vil medføre vesentlige virkninger til skade for grupper av forsikringstakere, forsikrede og andre kunder.

Bestemmelsen må sees i sammenheng med annet og tredje ledd hvor de nærmere vilkår for statlige tiltak er inntatt. *Banklovkommisjonen* viser for øvrig til at bestemmelsen forutsetter at det foreligger nødvendig bevilgningsvedtak, normalt Stortingsvedtak, slik at departementet har de nødvendige fullmakter for å effektivere eventuelle krisetiltak. *Banklovkommisjonen* bemerker også at bestemmelsen omhandler tiltak rettet mot de enkelte foretak som er i solvenskrise. Den er derfor ikke til hinder for at det treffes andre tiltak innenfor rammene av den økonomiske politikk og andre samfunnsøkonomiske hensyn.

Av *annet ledd* fremgår at et statlig tiltak som nevnt i første ledd bare kan besluttes dersom myndigheten har truffet vedtak etter lovutkastet § 21-30 om at foretaket skal undergis krisehåndtering, og departementet etter samråd med Finanstilsynet er kommet til at andre krisetiltak ikke vil være tilstrekkelige til å unngå virkninger som nevnt i første ledd. Det er således stilt krav om at det er foretatt en grundig vurdering av andre krisetiltak, og at disse således gis en høyere prioritet ved gjennomføring av en krisehåndtering i et forsikrings- eller pensjonsforetak.

Når formålet med støtten skal være å sikre videreføring av viktig forsikrings- og pensjonsvirksomhet, bør ikke slik støtte kunne gis uten at eiere og innskytere av ansvarlig kapital har dekket sin del av tapet. Offentlig finansiell støtte bør ikke kunne brukes til å verne slik kapital mot den risiko som ligger i denne kapitalens egenart som nevnt. I samsvar med dette inneholder *tredje ledd* to ytterligere vilkår for beslutning om statlige tiltak. For det første, jf. *bokstav a)*, at eierne av aksjer, kapitalinstrumenter og fordringer uten fortrinnsrett etter lovutkastet § 21-26, fullt ut har dekket tap i samsvar med reglene i lovutkastet § 21-32 tredje ledd bokstavene a) til c), jf. § 21-33 første ledd. For det andre at tiltaket er i samsvar med de alminnelige regler om statsstøtte, jf. *bokstav b)* og lov 27. november 1992 nr. 117 om offentlig støtte. Om det fra EU-hold også for statlig støtte til forsikrings- og pensjonsforetak, vil stilles krav om

restruktureringsplan slik som for bank under finanskrisen i 2008, er ikke klart, sml. bemerkningen til lovutkastet § 20-46 i NOU 2016: 23 side 279.

Til § 21-41. Statlig oppkapitalisering og eierskap

Paragrafen angir de formelle hjemler til å iverksette statlige tiltak så fremt vilkårene i lovutkastet § 21-40 er oppfylt. Bestemmelsen bygger – i samsvar med de innledende bemerkninger til lovutkastet § 21-40 ovenfor – på lovutkastet § 20-47 i NOU 2016: 23. Det vises til avsnitt 4.5.8 foran.

Første ledd omhandler statlig oppkapitalisering av foretaket ved tilførsel av ny ansvarlig kapital. Sett i sammenheng med vilkårene i lovutkastet § 21-40 er det vesentlig at det har skjedd en nedskrivning av egenkapitalen, andre kapitalinstrumenter og fordringer uten fortrinnsrett, jf. lovutkastet § 21-32 tredje ledd. Departementet kan i tilfelle bidra med tilførsel av ny ansvarlig eier- eller lånekapital i foretaket, jf. *første punktum*. Det kan således ikke dreie seg som støtte til en løpende virksomhet. Når dette er tilfelle vil bero på en konkret vurdering basert på markedsutviklingen på området. Det forutsettes for øvrig at slik statlig deltakelse i oppkapitalisering må være i samsvar med selskapslovgivningen. Etter *annet punktum* skal forsikrings- og pensjonsvirksomheten i foretaket deretter drives i samsvar med kommersielle prinsipper. En slik kontroll med foretakets virksomhet må naturligvis avstemmes mot den aksjepost som tilegnes som følge av kapitaltilførselen fra staten. Tiltakets midlertidige karakter understrekes av at de ervervede kapitalinstrumenter skal overdras til den private sektor når markedsforholdene tillater det, jf. *tredje punktum*.

Annet ledd gjelder midlertidig erverv av statlig eierskap i foretaket, og legger opp til at staten kan overta eksisterende aksjer i et foretak eller overta selve virksomheten i foretaket og overføre dette til et statlig foretak. I samsvar med dette kan staten etter *første punktum* erverve eierskap til foretaket eller dets virksomhet. Det bemerkes at vilkårene i lovutkastet § 21-40 må være oppfylt. Her er det også viktig at det har skjedd en nedskrivning av egenkapitalen, andre kapitalinstrumenter og fordringer uten fortrinnsrett. I tillegg vil nok ivaretagelse av samfunnsmessige interesser være et viktig moment ved avgjørelsen om et statlig eierskap til foretaket skal gjennomføres. I de tilfeller hvor det først er foretatt en statlig oppkapitalisering, fremstår det statlige eierskapstiltaket som et absolutt siste forsøk på å løse den oppståtte krisen i foretaket. For å gjennomføre et statlig eierskap, er det i *annet punktum* lagt til grunn at departe-

mentet skal kunne overføre overtatte aksjer eller virksomhet til et foretak utpekt av departementet eller et statlig heleid foretak. Endelig er det i *tredje punktum* fastslått at første ledd annet og tredje punktum gjelder tilsvarende, det vil si at det (nå) statskontrollerte foretaket skal drives i samsvar med kommersielle prinsipper, og at det skal overdras til privat eier når markedsforholdene tillater det, se også bemerkningene til disse bestemmelsene ovenfor.

7.8 Tilleggsbeføyelser

Lovutkastet avsnitt VII «*Tilleggsbeføyelser*» inneholder bestemmelser som gir myndigheten nødvendige tilleggskompetanser slik at krisetiltakene kan gjennomføres på en effektiv måte. Bestemmelsene i lovutkastet avsnitt VII tilsvarer i det vesentlige lovutkastet kapittel 20 avsnitt VI i NOU 2016: 23. Av den grunn vil en del av bemerkningene til lovutkastet kapittel 20 avsnitt VI også være relevante her, herunder også de prinsipper og regler som følger av krisehåndteringsdirektivet med direkte betydning for anvendelsen og forståelsen av de tilsvarende reglene i avsnittet her, se avsnitt 7.1 ovenfor og NOU 2016: 23 avsnitt 15.6.

Bestemmelsene i lovutkastet kapittel 21 avsnitt VII fremstår som utdypende hjemler til den generelle myndighet som er lagt til norske myndigheter og reflektert ulike steder i lovutkastet avsnittene IV til VI, se særlig lovutkastet §§ 21-30 og 21-31 og bemerkningene til disse bestemmelsene i avsnitt 7.6 foran. Det er i hovedsak overlatt til myndigheten å avgjøre ved forvaltnings-skjønn om det i enkelttilfelle skal gis slike pålegg som tilleggsbeføyelsene omhandler. De skranker for myndighetsutøvelsen som følger av reglene i lovutkastet kapittel 21 avsnitt VIII må imidlertid overholdes. *Banklovkommisjonen* bemerker at reglene ved behov kan utbygges og detaljreguleres i forskrift med hjemmel i lovutkastet § 21-5 første ledd.

Til § 21-42. Overdragelse av eiendeler

Paragrafen tilsvarer lovutkastet § 20-48 i NOU 2016: 23. Paragrafen omhandler myndighetens kompetanse til å overdra eiendeler og rettigheter og treffe ulike beslutninger i denne sammenheng ved gjennomføring av krisetiltak.

Første ledd første punktum slår fast at ved anvendelsen av krisetiltak kan myndigheten overdra eiendeler og rettigheter fri for andre forpliktel-

ser, herunder fortrinnsrett til aksjer. Det er imidlertid gjort unntak for sikkerhetsrettigheter. Nærmere regler knyttet til slike sikkerhetsrettigheter er inntatt i lovutkastet § 21-49 som inngår i lovutkastets avsnitt VIII om ulike former for vern, se bemerkningene til denne paragrafen i avsnitt 7.9 nedenfor. *Banklovkommisjonen* viser til at det i fjerde ledd er inntatt et generelt forbehold for reglene om ulike former for vern som er inntatt i lovutkastet §§ 21-46 til 21-51, men at det for ordens skyld er presisert direkte i lovteksten her for sikkerhetsrettigheter som nevnt. *Annet punktum* bestemmer videre at ved overdragelse av virksomhet kan myndigheten pålegge foretaket å treffe tiltak på rimelige vilkår som det er behov for ved driften av overtatt virksomhet. Bestemmelsen innebærer at det eventuelt kan settes krav til foretaket om å yte de tjenester som er nødvendig for at overtakende foretak kan utføre den overførte virksomhet på en tilstrekkelig effektiv måte. *Banklovkommisjonen* forutsetter at dette kun skal omfatte operasjonelle tjenester og ikke finansiell støtte av noen art. Kravet om at tiltak skal treffes på rimelig vilkår bør for øvrig sees i sammenheng med hvordan tjenestene tidligere har blitt utført.

Annet ledd gjennomfører et prinsipp om at overdragelse av eiendeler og rettigheter som befinner seg i annen EØS-stat, eller av forpliktelser som er undergitt loven i annen EØS-stat, skal tillegges virkning i Norge. Tilsvarende prinsipp i forhold til nedskrivning eller konvertering til egenkapital av kapitalinstrumenter og ansvarlige fordringer, følger av lovutkastet § 21-20 femte ledd.

Tredje ledd første punktum omhandler videreføring av kontrakter som tidligere er inngått av foretaket under krisehåndtering. Bestemmelsen fastslår at myndigheten kan treffe de beslutninger som trengs for å sikre at kontraktsmessige og andre rettigheter som tilligger foretak, blir videreført til erververen og kan utøves av denne, samt bestemme at erververen skal tre inn som kontraktspart. *Banklovkommisjonen* viser til at formuleringen «kontraktsmessige og andre rettigheter» er forholdsvis vid og i prinsippet vil omfatte foretakets forpliktelser på generelt grunnlag. I *annet punktum* er det inntatt visse unntak fra myndighetens kompetanse til videreføring av eller inntreden i kontrakter. I dette ligger at utøvelsen av slik myndighet ikke skal være til hinder for at en ansatt avslutter arbeidsforholdet, eller at en kontraktspart utøver rettigheter etter kontraktsvilkårene som følger av foretakets handlemåte før overdragelse.

Den kompetanse og myndighet som kan utøves med hjemmel i første til tredje ledd, må leses

med forbehold om ulike former for vern som er inntatt i lovutkastet §§ 21-46 til 21-51. Av den grunn er det *fjerde ledd* slått fast at myndigheten ikke kan treffe beslutninger i henhold til første til tredje ledd som vil være i strid med disse reglene, se også bemerkningene til første ledd ovenfor.

Til § 21-43. Forholdet til foretakets kontrakter

Paragrafen tilsvarende i det vesentlige til lovutkastet § 20-49 i NOU 2016: 23. Det fastlegges der unntak fra kontraktsvilkår i ulike situasjoner med myndighetstiltak under krisehåndtering. Sett i sammenheng med femte ledd, er bestemmelsen pre-septorisk i situasjoner hvor det iverksettes tidlige tiltak eller krisetiltak overfor et foretak.

Første ledd første punktum fastslår at ved anvendelsen av krisetiltak kan myndigheten avslutte kontrakter inngått av foretaket eller endre kontraktsvilkårene, når dette er nødvendig av hensyn til gjennomføringen av krisehåndteringen. Det må også her tas forbehold for at slike tiltak ikke er i strid med reglene om vern for eiere, fordringshavere og motparter i lovutkastet §§ 21-47 til 21-51. Ved nedskrivning av forsikrings- og pensjonsforpliktelser etter lovutkastet §§ 21-33 og 21-34, vil det kunne foretas endring av vilkårene i slike kontrakter, herunder særlig omdanning til investeringsvalg. I tilfelle skal reglene i de nevnte bestemmelsene legges til grunn, jf. *annet punktum*.

Annet ledd første punktum fastslår at tidlige tiltak og krisetiltak i henhold til reglene i lovutkastet kapittel 21 ikke skal regnes som tvangsfullbyrdelse etter lov 26. mars 2004 nr. 17 om finansiell sikkerhetsstillelse § 5, og heller ikke som insolvensbehandling etter betalingssystemloven § 4-2. Forutsetningen er at forpliktelsene etter kontrakten, herunder plikt til betaling, levering og sikkerhetsstillelse, fortsatt blir oppfylt. Dette kravet må sees i sammenheng med det grunnleggende formålet med tidlige tiltak og krisetiltak, nemlig videreføring av foretakets virksomhet, jf. lovutkastet § 21-32 annet ledd og bemerkningene til denne bestemmelsen i avsnitt 7.6 foran. *Annet punktum* adresserer de konsernrettslige spørsmål som kan oppstå i denne sammenheng. For å unngå at det i visse konsernforhold kan oppstå tvil om rekkevidden til regelen i første punktum, er det for det første fastslått at det samme skal gjelde i forhold til kontrakt inngått av et datterforetak med garanti fra morselskapet eller et annet foretak i finanskonsernet og, for det andre, skal det samme gjelde for kontrakt inngått av et konsernforetak med vilkår som knytter rettsvirkning til andre konsernforetaks mislighold. Det er dessuten presisert at sus-

pensjon av fordringer, sikkerhetsretter og hevingsrett etter lovutkastet §§ 21-44 og 21-45 her ikke skal kunne anses som unnlatt oppfyllelse av en forpliktelse etter kontrakten, se også fjerde ledd.

Tredje ledd gir videre en lengre liste på hvilke andre generelle rettigheter som ikke skal kunne utøves på grunnlag av iverksettelse av tidligtiltak eller krisetiltak etter lovutkastet kapittel 21. Det dreier seg således om tilsidesettelse av visse kontraktsrettslige rettigheter som ellers kunne bli aktuelle ved gjennomføring av tidligtiltak eller krisetiltak overfor foretaket, jf. også femte ledd annet punktum. Bestemmelsen forutsetter at forpliktelsene etter en kontrakt fortsatt blir oppfylt.

Så lenge forpliktelsene etter en kontrakt fortsatt blir oppfylt, kan ikke tidligtiltak eller krisetiltak gi grunnlag for følgende disposisjoner: For det første, å utøve rett til heving og avslutning, suspensjon, endring, netting og annen motregning, herunder når det gjelder kontrakt inngått av et datterforetak med garanti fra et annet foretak i forsikringskonsernet, eller kontrakt inngått av et konsernforetak med vilkår som knytter rettsvirkning til andre konsernforetaks mislighold, jf. *bokstav a)*. For det andre, å oppnå besittelse av, kontroll over eller utøve sikkerhetsrett i eiendeler som tilhører foretaket eller morselskapet i forsikringskonsernet, eller som tilhører et konsernforetak som har kontrakt med vilkår som knytter rettsvirkning til andre konsernforetaks mislighold, jf. *bokstav b)*. For det tredje, å innskrenke kontraktsmessige rettigheter som tilkommer foretaket eller morselskapet i forsikringskonsernet, eller et konsernforetak som har kontrakt med vilkår som knytter rettsvirkning til andre konsernforetaks mislighold, jf. *bokstav c)*.

I *fjerde ledd* er det videre fastslått generelt at suspensjon av fordring, sikkerhetsrettighet eller hevingsrett mv. etter reglene i lovutkastet §§ 21-44 eller 21-45 ikke utgjør mislighold.

I *femte ledd* er det inntatt to viktige bestemmelser om rekkevidden til reglene i paragrafen. For det første kan ikke bestemmelsene i paragrafen settes til side ved avtale, jf. *første punktum*. For det andre er ikke bestemmelsene til hinder for utøvelse av rettigheter som oppstår som følge av andre forhold enn tidligtiltak og krisetiltak, jf. *annet punktum* og bemerkningen til tredje ledd ovenfor.

Til § 21-44. Suspensjon av fordringer og sikkerhetsretter

Paragrafen omhandler pålegg om suspensjon av fordringer og sikkerhetsretter og tilsvarer i det vesentlige lovutkastet § 20-50 i NOU 2016: 23.

Bestemmelsen må sees i sammenheng med virkningene av vedtaket om offentlig administrasjon og virkningene av dette, jf. lovutkastet § 21-25.

Første ledd omhandler muligheten til å gi pålegg om suspensjon av fordringer. Det er fastslått at myndigheten kan gi foretak under krisehåndtering pålegg om ikke å foreta betaling og levering i henhold til foretakets kontrakter i tidsrommet fra offentliggjøring av pålegget og til midnatt ved utløpet av første arbeidsdag etter offentliggjøringen. Formuleringen «arbeidsdag» som referansegrunnlag bygger på definisjonen av «business day» i krisehåndteringsdirektivet artikkel 2 nr. 1 punkt 81). *Banklovkommisjonen* viser til at bestemmelsen kan synes unødvendig i lys av lovutkastet § 21-25 første ledd bokstavene d) til f) om virkningen av offentlig administrasjon. Det er likevel lagt vekt på at bestemmelsen som følge av bestemmelsene i annet og tredje ledd kan få selvstendig betydning. Uansett vil bestemmelsen i lovutkastet § 21-25 første ledd bokstav c) generelt avskjære foretakets adgang til å foreta utbetalinger eller motta premie i henhold til forsikrings- og pensjonskontrakter.

Annet ledd omhandler muligheten til å gi pålegg som begrenser bruken av sikkerhetsretter i eiendeler i foretaket under krisehåndtering. I samsvar med dette kan myndigheten gi kreditorer som har sikkerhetsrett i eiendeler til foretak undergitt krisehåndtering, pålegg om ikke å gjøre bruk av sikkerhetsretten i tidsrommet fra offentliggjøring av pålegget og til midnatt ved utløpet av første arbeidsdag etter offentliggjøringen.

Unntaket i *tredje ledd* må sees i sammenheng med betalingssystemloven kapittel 4, særlig §§ 4-2 og 4-4. Det er ansett som meget viktig at tilliten og funksjonen til betalingssystemer opprettholdes fullt ut under en krisehåndtering. I tråd med dette er det fastslått at reglene i første og annet ledd ikke gjelder betaling av krav som tilkommer betalingssystemer som omfattes av betalingssystemloven, herunder operatøren og deltakerne, sentrale motparter og sentralbanker, eller sikkerhet som foretak undergitt krisehåndtering har stilt for slike krav.

Til § 21-45. Suspensjon av hevingsrett mv.

Paragrafen regulerer suspensjon av hevingsretter og er ansett som nødvendig for å gjennomføre krisetiltakene på en effektiv og hensiktsmessig måte. Bestemmelsen tilsvarer lovutkastet § 20-51 i NOU 2016: 23 som igjen bygger på krisehåndteringsdirektivet artikkel 71. Med utgangspunkt i bestemmelsen vil myndigheten kunne hindre kreditorer

og motparter i å gjøre fordringer gjeldende og avslutte, fremskynde eller på annen måte si opp kontrakter med et foretak undergitt krisehåndtering. Dette vil legge til rette for at myndigheten kan fastsette verdien av de kontrakter som potensielt skal overføres til en tredjepart uten risiko for at verdien og innholdet av de finansielle kontrakter endrer seg når motpartene utøver sine hevingsrettigheter.

Første ledd slår fast at myndigheten kan gi pålegg til part som etter kontrakt med foretaket har rett til å heve eller avslutte kontrakten, om ikke å gjøre bruk av slik rett i tidsrommet fra offentliggjøring av pålegget og til midnatt ved utløpet av første arbeidsdag etter offentligjøringen. Forutsetningen er for øvrig at forpliktelser etter kontrakten som gjelder betaling, levering og sikkerhetsstillelse, fortsatt blir oppfylt.

I *annet ledd* er det inntatt særlige vilkår i forhold til rekkevidden til påleggshjemmelen i første ledd for parter etter kontrakter med et datterforetak av foretak under krisehåndtering. Det er således tale om en eventuell utvidelsesadgang av påleggshjemmelen som følge av kontraktens tilknytning til foretaket under krisehåndtering. Pålegg etter første ledd kan etter dette også gis til part etter kontrakt med slikt datterforetak, dersom foretaket under krisehåndtering ved garanti eller på annen måte har overtatt ansvar for forpliktelsene etter kontrakten, (jf. *bokstav a*). Det samme gjelder dersom retten til å heve eller avslutte kontrakten er basert på insolvens eller finansielle forhold i foretaket under krisehåndtering, (jf. *bokstav b*). Endelig vil pålegget om suspensjon av hevingsrett gis til slik kontraktspart dersom eiendeler og forpliktelser i foretaket under krisehåndtering er overdratt eller skal overdras til annet foretak, og også datterforetakets eiendeler og forpliktelser knyttet til kontrakten skal overdras til og overtas av erververen, (jf. *bokstav c*). Unntak gjelder imidlertid dersom myndigheten treffer tiltak som sikrer de forpliktelser datterforetaket har etter kontrakten.

Tredje ledd omhandler visse unntak fra myndigheten til å gi pålegg om suspensjon av hevingsretter mv. etter første og annet ledd. *Første punktum* fastslår at det ikke kan gis slike pålegg i forhold til betalingssystemer som omfattes av betalingsystemloven, herunder operatøren og deltakerne, sentrale motparter og sentralbanker. Etter *annet punktum* gjelder det samme dersom myndigheten har bekreftet at eiendelene og forpliktelsene som omfattes av kontrakten, ikke skal overdras til annet foretak, eller bli gjenstand for nedskrivning, konvertering eller omdanning etter reglene i lov-

utkastet § 21-31. *Tredje punktum* angir generelt at myndigheten kan gjøre unntak fra pålegg etter første og annet ledd. *Banklovkommisjonen* bemerker at dette først og fremst vil være aktuelt når krisetiltaket er avsluttet og forsikrings- eller pensjonsforetakets virksomhet er overført til annet foretak eller virksomhet videreføres under normale forhold. I tilfelle kan hevingsretten gjenopstå i samsvar med myndighetens beslutning om å gjøre unntak.

7.9 Vern for eiere, fordringshavere og motparter

Lovutkastet avsnitt VIII «*Vern for eiere, fordringshavere og motparter*» bygger på lovutkastet kapittel 20 avsnitt VII i NOU 2016: 23, men er endret på visse punkter for å tilpasse reglene bedre og mer effektivt for forsikrings- og pensjonsforetak. De bestemmelsene som i det vesentlige tilsvarende bestemmelsene i lovutkastet kapittel 20 avsnitt VII, bygger for øvrig på krisehåndteringsdirektivet artiklene 73 til 80 om tiltak («safeguards») som beskytter og gir rettslig vern for aksjeeiere, fordringshavere og motparter ved ulike krisetiltak.

Reglene i lovutkastet avsnitt VIII gir ulike former for vern av ervervet rett til foretakets eiendeler, rettigheter og forpliktelser ved gjennomføring av krisetiltak. Bestemmelsene medfører således innskrenkninger i myndighetens kompetanse, slik at myndigheten ikke uten videre kan sette i verk de krisetiltak som lovutkastet avsnittene V og VI omhandler. En side av reglene er tapsbegrensning i forbindelse med overføringer av foretakets eiendeler og forpliktelser under en krisehåndtering, samt ved nedskrivning eller konvertering av kapitalinstrumenter og andre fordringer, for eksempel likviditetslån gitt til foretak, jf. lovutkastet § 21-46. En annen side er vern for ulike sikrings-, motregnings- og nettingordninger, slik at det under krisehåndtering ikke kan foretas oppsplitting eller endring av kontrakter som fører til at slike ordninger mister sin betydning, jf. lovutkastet §§ 21-48 til 21-50. Det er også lagt vekt på at krisetiltak som medfører delvis overdragelse av eiendeler, rettigheter og forpliktelser, samt endring eller opphør av kontrakter tilknyttet et foretak under en krisehåndtering, ikke skal kunne påvirke driften av betalings-, avregnings- og oppgjørssystemer, jf. lovutkastet § 21-51. Bestemmelsene om de ulike former for vern som nevnt er for øvrig forutsatt å inngå som overordnede prinsipper i forbindelse med en krisehåndtering, jf. lovutkastet § 21-32 tredje ledd bokstav f).

I tillegg er regler om klage og søksmål i forbindelse med vedtak om tidligiltak og krisetiltak, inntatt i denne delen av lovutkastet, se lovutkastet § 21-52. Bestemmelsen er utformet i samsvar med lovutkastet §§ 20-50 og 20-59 i NOU 2016: 23. Dette er regler som sikrer eiere, fordringshavere, motparter og andre aktører med tilknytning til foretaket rett til forvaltningsmessig klageadgang og domstolsprøving.

Til § 21-46. Tapsgrenser for eiere og fordringshavere

Paragrafen bygger på lovutkastet § 20-52 i NOU 2016: 23. Paragrafen fremstår som en tapsbegrensningsregel for eiere og fordringshavere, og er et utslag av prinsippet om at disse ikke skal bære større tap enn de ville bli påført under en normal konkursbehandling. Dette gjelder også forsikringstakere og sikrede.

Første ledd fastslår at myndigheten ikke har adgang til å anvende krisetiltak etter avsnittene V og VI i lovutkastet som medfører at bare en del av foretakets eiendeler, rettigheter og forpliktelser blir overført til et annet foretak, herunder broforetak, dersom tiltaket innebærer at eiere av aksjer og fordringshavere med rettigheter som ikke er omfattet av overføringen (og blir tilbake i foretaket), ikke vil oppnå en dekning av sine krav som minst tilsvare den dekning de ville ha oppnådd ved en avvikling av foretaket etter reglene i lovutkastet § 21-39. Utgangspunktet for gjenværende aksjeeiere og fordringshavere er jo at den gjenstående delen av foretaket skal avvikles, jf. lovutkastet § 21-39 første ledd tredje punktum. Vurderingen skal således knyttes opp mot dekningsgraden dersom foretaket i sin helhet hadde blitt avviklet som insolvent. For å kunne gjennomføre en overdragelse vil administrasjonsstyret derfor måtte ta høyde for og ha en formening om en mulig nedskrivning som skal fordeles på samtlige forpliktelser. Dersom det senere skulle vise seg at det ikke er nødvendig å foreta så store nedskrivninger vil dette kunne rettes opp ved etterutlodning i samsvar med alminnelige konkursrettslige prinsipper og lovutkastet § 21-26.

Annet ledd omhandler forholdet til eiere av kapitalinstrumenter og fordringer uten fortrinnsrett ved nedskrivning eller konvertering. Slike kapitalinstrumenter og fordringer nyter likevel vern etter prinsippet i lovutkastet § 21-46. For forsikringsforpliktelser med fortrinnsrett etter lovutkastet § 21-26 gjelder særlige regler.

I samsvar med dette er det i *annet ledd første punktum* fastsatt at myndigheten ikke har adgang til å foreta nedskrivning etter reglene i lovutkastet

§§ 21-19 til 21-38 av kapitalinstrumenter og fordringer uten fortrinnsrett til dekning etter lovutkastet § 21-26, dersom eierne av nedskrevne og konverterte kapitalinstrumenter og fordringer dermed vil bli påført et større tap enn ved en avvikling av foretaket etter reglene i lovutkastet § 21-39, se likevel lovutkastet § 21-21 femte ledd annet punktum. Bestemmelsen svarer til lovutkastet § 21-19 sjettede ledd første punktum. Det vises ellers til at den innbyrdes prioritet mellom kapitalinstrumenter og fordringer uten fortrinnsrett følger av lovutkastet §§ 21-32 første ledd bokstavene a) og b) og 21-33 første ledd. Utgangspunktet er etter dette at all eierkapital og kapitalinstrumenter som omfattes av reglene i lovutkastet §§ 21-19 og 21-20 skal bære tap først, jf. lovutkastet § 21-32 tredje ledd.

For forsikrings- og pensjonsforpliktelser med fortrinnsrett er det i lovutkastet inntatt særskilte regler om dekningsrett og nedskrivning. I samsvar med dette er det i *annet ledd annet punktum* fastsatt at for forsikrings- og pensjonsforpliktelser gjelder reglene i lovutkastet §§ 21-26, 21-33 og 21-34, jf. også lovutkastet § 21-39 annet til fjerde ledd som gir særskilte regler om forholdsmessig dekning av slike forpliktelser ved et booppgjør.

Til § 21-47. Vern for motparter

Paragrafen tilsvare i hovedsak lovutkastet § 20-54 i NOU 2016: 23. Paragrafen gir ulike sikkerhetsrettigheter og motregningsordninger særlige vern mot inngrep som følger av visse typer av krisetiltak og disposisjoner som foretas under en krisehåndtering. Også i de øvrige bestemmelsene i lovutkastet avsnitt VIII er det inntatt en del regler som begrenser ulike kontraktsrettslige rettigheter etter modell av krisehåndteringsdirektivet. Et hovedformål er å beskytte ulike sikrings-, motregnings- og nettingordninger mot oppsplitting som vil kunne påvirke gyldigheten av slike ordninger. *Banklovkommisjonen* mener at slike regler også bør gjelde ved krisehåndtering av forsikrings- og pensjonsforetak hvis det foretas en delvis overføring av foretakets eiendeler og forpliktelser eller dersom myndigheten endrer eller bringer til opphør en sikringskontrakt inngått av foretaket, sml. lovutkastet §§ 20-54 til 20-58 i NOU 2016: 23. Paragrafen her fremstår således som en slags innledende bestemmelse til disse reglene, både med tanke på hvilke omstendigheter og vedtak som innebærer at reglene om ulike former for vern kommer til anvendelse og hvilke ordninger og motparter som skal ha slikt vern.

Første ledd spesifiserer nærmere hvilke disposisjoner og vedtak av myndigheten som skal gi

vern for ulike ordninger og motparter. I samsvar med dette følger det av *første ledd* at paragrafen kommer til anvendelse i to ulike situasjoner. For det første, dersom myndigheten med hjemmel i lovutkastet §§ 21-35 til 21-38 skal overdra en del av foretakets eiendeler, rettigheter og forpliktelser enten fra foretaket under krisehåndtering til et annet foretak, eller fra et broforetak eller forvaltningsforetak til et annet foretak, jf. *bokstav a*). For det andre, dersom myndigheten med hjemmel i lovutkastet §§ 21-42 eller 21-43 første ledd skal treffe vedtak om å bringe til opphør en kontrakt inngått av foretaket, fravike kontraktsvilkårene, eller bestemme at erververen skal tre inn som part i kontrakten, jf. *bokstav b*).

Annet ledd angir nærmere hvilke ordninger og motparter som skal ha vern etter bestemmelsene i lovutkastet §§ 21-48 til 21-51 i de tilfeller som er nevnt i første ledd. Det er imidlertid gjort unntak for de kontraktsmessige begrensninger og inngrepshjemler som følger av lovutkastet §§ 21-43 til 21-45. Dette er således inngrep som er i behold også i forhold til de ordninger og motparter som inngår i oppregningen. De ulike ordninger og motparter som skal ha vern er følgende:

- Sikkerhetsrettigheter knyttet til enkelte eller grupper av rettigheter eller eiendeler som omfattes av overdragelsen, jf. *bokstav a*).
- Finansiell sikkerhetsstillelse som dekker forpliktelser oppstått ved overdragelse av eiendomsrett til eiendeler fra den som stiller sikkerheten og til den som erverver sikkerhetsretten, og medfører plikt for erververen til å overdra eiendeler når forpliktelsene oppfylles. Dette vil omfatte sikkerhetsstillelser som omfattes av lov om finansiell sikkerhetsstillelse av 26. mars 2004 nr. 17, jf. også Ot.prp. nr. 22 (2003-2003). Det vises særlig til denne loven §§ 2 og 3.
- Motregningsordninger hvoretter to eller flere fordringer mellom foretaket og en motpart kan avregnes mot hverandre, jf. *bokstav c*).
- Nettingordninger, jf. *bokstav d*). Dette vil blant annet omfatte avtaler om sluttavregning som nevnt i lov om finansiell sikkerhetsstillelse § 6 og avtaler om avregning og oppgjør etter betalingsystemloven § 4-2.
- Strukturerte finansielle ordninger, jf. *bokstav e*). Dette vil også omfatte verdipapiriserings- og derivatavtaler og finansielle sikringsinstrumenter.

Banklovkommisjonen nevner at det lovfestede vernet for ordninger som nevnt medfører at de slår gjennom overfor alle krisetiltak, jf. også prinsippet i lovutkastet § 21-32 tredje ledd bokstav f).

Betydningen av reglene om vern for de nevnte ordninger og motparter har en mer selvstendig betydning i lovutkastet her enn i lovutkastet kapittel 20 i NOU 2016: 23, ettersom en del av ordningene der er unntatt fra reglene om nedskrivning og konvertering til egenkapital («bail-in»), jf. lovutkastet § 20-37 annet ledd i samme utredning.

Til § 21-48. Sikrings-, motregnings- og nettingordninger

Paragrafen tilsvarende lovutkastet § 20-55 første ledd i NOU 2016: 23, men regelen i lovutkastet § 20-55 annet ledd knyttet til overføring av garanterte innskudd fra et foretak under krisehåndtering, er ikke tatt inn i kapittel 21 som følge av det ikke er en aktuell problemstilling for forsikrings- og pensjonsforetak. Paragrafen gir vern for visse av ordningene som er inntatt i lovutkastet § 20-54 annet ledd i NOU 2016: 23.

I samsvar med dette slår *første punktum* fast at myndigheten ikke har adgang til å treffe de tiltak som omfattes av lovutkastet § 21-47 første ledd, og som innebærer at bare en del av de rettigheter og forpliktelser som er sikret under en ordning som nevnt i lovutkastet § 21-47 annet ledd bokstavene b), c) eller d), blir overdratt til et annet foretak, endret eller bragt til opphør. Dette er finansiell sikkerhetsstillelse, motregnings- og nettingsordninger, jf. også overskriften til paragrafen. I *annet punktum* er det fastslått at det for parter som omfattes av slike ordninger, uansett fortsatt skal være adgang til å foreta oppgjør ved motregning eller netting av fordringer i samsvar med de vilkår som er fastsatt for ordningen. Dersom det likevel skulle gjennomføres en delvis overdragelse eller dersom hele ordningen overdras til et annet foretak, skal motregnings- og nettingrettigheten fortsatt være i behold. Vernet slår her gjennom for slike ordninger i alle tilfelle.

Til § 21-49. Sikkerhetsrettigheter

Paragrafen tilsvarende lovutkastet § 20-56 første ledd i NOU 2016: 23. Bestemmelsen gir vern for forpliktelser med tilknyttede sikkerhetsrettigheter. Det er de sikkerhetsrettigheter som nevnt i lovutkastet § 21-47 annet ledd bokstav a) som omfattes, se bemerkningene til bestemmelsen ovenfor. Regelen i lovutkastet § 20-56 annet ledd i NOU 2016: 23 knyttet til overføring av garanterte innskudd fra et foretak under krisehåndtering, er heller ikke her videreført som følge av det ikke er en aktuell problemstilling for forsikrings- og pensjonsforetak.

Etter *første punktum* kan ikke myndigheten iverksette tiltak som har visse virkninger for forpliktelse med tilknyttede sikkerhetsrettigheter. Hovedformålet er å forhindre at forbindelsen mellom forpliktelsen og den tilknyttede sikkerhetsrettigheten for denne blir brutt. For det første kan ikke myndigheten gjennomføre overdragelse av eiendel som er stilt som sikkerhet, med mindre forpliktelsen også blir overdratt, jf. *bokstav a*). For det andre kan det ikke gjennomføres en overdragelse av forpliktelsen, med mindre tilknyttet sikkerhet også blir overdratt, jf. *bokstav b*). For det tredje kan det heller ikke gjennomføres en overdragelse av retten til å utnytte sikkerhetsrettigheten, med mindre den sikrede forpliktelsen også blir overdratt, jf. *bokstav c*). For det fjerde kan det ikke gjennomføres endring eller opphør av sikkerhetsrettigheten dersom virkningen er at forpliktelsen ikke lenger er sikret, jf. *bokstav d*). Se også lovutkastet § 21-43 første ledd.

Til § 21-50. Strukturerte finansielle ordninger

Paragrafen tilsvarende i hovedsak lovutkastet § 20-57 første ledd i NOU 2016: 23, men er redaksjonelt forenklet. Bestemmelsen gir vern for strukturerte finansielle ordninger, jf. lovutkastet § 21-47 annet ledd bokstav e), slik at det som hovedregel ikke kan foretas oppsplitting eller vesentlige endringer i slike ordninger. Myndigheten kan således ikke gjennomføre overdragelse, endring eller unntak som gjelder en del av de eiendeler, rettigheter og forpliktelser som omfattes av, eller inngår som del av, en slik strukturert finansiell ordning hvor foretaket under krisehåndtering er part. Det vises ellers til bemerkningene til lovutkastet § 21-47 annet ledd bokstav e) ovenfor.

Det bemerkes at regelen i lovutkastet § 20-57 annet ledd i NOU 2016: 23 knyttet til overføring av garanterte innskudd fra et foretak under krisehåndtering, heller ikke her er videreført som følge av at det ikke er en aktuell problemstilling for forsikrings- og pensjonsforetak.

Til § 21-51. Betalings-, avregnings- og oppgjørssystemer

Paragrafen gir regler som skal sørge for at driften av betalings-, avregnings- og oppgjørssystemer ikke blir påvirket under en krisehåndtering. EU-rettslige regler om slike systemer er inntatt i direktiv 98/26/EF og er i Norge gjennomført ved betalingssystemloven av 17. desember 1995 nr. 1999 med tilhørende forskrifter. *Paragrafen* tilsvarende lovutkastet § 20-58 i NOU 2016: 23.

I samsvar med dette er det i *første ledd* fastslått at myndigheten skal påse at driften av betalings-, avregnings- og oppgjørssystemer etter betalingssystemloven og regelverket for slike systemer ikke blir påvirket ved ulike nærmere bestemte tiltak av myndigheten under en krisehåndtering. Dette gjelder for det første vedtak om at det skal overdras en del av eiendeler, rettigheter og forpliktelser i et foretak under krisehåndtering til et annet foretak, jf. *bokstav a*). For det andre dersom myndigheten treffer vedtak etter lovutkastet § 21-43 første ledd om at kontrakter inngått av et foretak under krisehåndtering, skal bringes til opphør, endres eller overtas av en erverver som er part, jf. *bokstav b*).

Mens første ledd generelt fastslår at myndighetens ulike tiltak ikke skal påvirke driften av slike systemer, er det i *annet ledd* inntatt mer spesifikke regler for å sørge for at visse bestemmelser i betalingssystemloven overholdes ved overdragelse, opphør eller endring av eiendeler, rettigheter og forpliktelser som omfattes av første ledd. For det første skal det ikke medføre tilbakekall, endring eller bortfall av innlagt overføringsordre eller av avregning og oppgjør ved netting i et betalingssystem som vil være i strid med reglene i betalingssystemloven § 4-2 om rettsvern for avtaler om avregning og oppgjør, jf. *bokstav a*). For det andre skal det heller ikke være til hinder for utnyttelse av sikkerhet som nevnt i betalingssystemloven § 4-4, jf. *bokstav b*). Denne bestemmelsen fastslår blant annet at sikkerhet stilt overfor en annen operatør av slike systemer ikke skal kunne omstøtes etter dekningsloven § 5-7 eller påvirkes ved insolvensbehandling hos mottakende operatør.

Til § 21-52. Klage. Søksmål

Paragrafen svarer i det vesentlige til lovutkastet § 20-59 i NOU 2016: 23. Tidligtiltak og krisetiltak vil kunne ha stor betydning for private aktører. Av den grunn er det i *paragrafen* inntatt regler som sikrer slike aktører tilstrekkelig rettssikkerhet i form av forvaltningsrettslig klage og domstolsprøving. Dette må for øvrig sees i sammenheng med EUs charter om grunnleggende rettigheter (Charter of Fundamental Rights of the European Union (2000/C 364/01)) av 2000¹, hvor det i artik-

¹ Dette er EUs «egne» menneskerettsbestemmelser. Fra starten av hadde ikke disse reglene full formell rettslig status, men var en kilde ved fortolkningen av EU-retten. Fra 2009 er det imidlertid nedfelt i Traktaten om den Europeiske Union (TEU-traktaten eller Unionstraktaten) artikkel 6 nr. 1 at charteret skal ha samme juridiske status som traktatene ellers, se Sejersted m.fl., *EØS-rett*, 3. utgave, side 72.

kel 47 er fastsatt at berørte parter skal ha tilgang til effektive rettsmidler i forhold til tiltak som påvirker dem. I forhold til reglene i lovutkastet vil dette innebære at slike parter skal ha adgang til å få gyldigheten av vedtak overprøvd ved forvaltningsrettslig klage og i tilfelle ved søksmål om gyldigheten av beslutningen. Dette utgjør således en viktig rettsikkerhetsgaranti, og må sees i sammenheng med kreditorers og andre parters etablerte rettigheter.

Banklovkommisjonen bemerker at den positivrettslige reguleringen av klage- og søksmålsadgang i paragrafen her ikke er ment som en begrensning i forhold til den alminnelige klage- eller søksmålsadgang etter forvaltningsloven eller tvisteloven når det gjelder andre vedtak og beslutninger etter finanslovgivningen generelt, sml. også bemerkningen til lovutkastet § 19-21 i NOU 2016: 23, se avsnitt 10.2 i utredningen.

Første ledd fremstår som en generell regel om klage og søksmål. *Første punktum* omhandler retten til å få en beslutning av departementet eller Finanstilsynet overprøvd ved forvaltningsrettslig klage og i tilfelle ved søksmål om gyldigheten av beslutningen etter reglene i paragrafen her. Bestemmelsen begrenser retten – i tråd med forvaltnings- og sivilprosessrettslige prinsipper – til den som har rettslig interesse. Formuleringen «beslutning» vil omfatte beslutninger av generell art, og er ikke begrenset til formelle vedtak etter forvaltningsrettslige prinsipper. Valg av formuleringen «beslutning» eller «vedtak» for øvrig i paragrafen, er heller ikke ment å innebære noen nærmere rettslig forskjell eller begrensning.

Når det gjelder overprøving av verdivurderinger, er det i lovutkastet § 21-21 femte ledd inntatt særskilte regler om dette. Disse erstatter ordningen for etterprøving i lovutkastet § 20-53 i NOU 2016: 23 som er knyttet til krisefondet, og som ikke kan benyttes her. Reglene i lovutkastet § 21-21 skal derfor legges til grunn ved særskilt overprøving av verdivurderinger, jf. *annet punktum*. For øvrig skal verdivurderingen bare kunne overprøves i forbindelse med søksmål om lovligheten og gyldigheten av de vedtak som myndigheten har truffet.

Annet ledd omhandler klage eller overprøving av vedtak om tidligtiltak og andre vedtak som ikke omfattes av paragrafens tredje og fjerde ledd, det vil først og fremst si en avgrensning mot vedtak om offentlig administrasjon og anvendelse av krisetiltak. I samsvar med dette kan vedtak etter reglene i lovutkastet avsnittene II og III i lovutkastet eller utøvelse av myndighet som ikke omfattes av tredje og fjerde ledd, overprøves ved klage

etter forvaltningsloven og i tilfelle ved søksmål om gyldigheten av vedtaket.

Når det gjelder vedtak om offentlig administrasjon av foretaket og om anvendelse av krisetiltak etter reglene i lovutkastet avsnittene IV til VI, er det i *tredje ledd* inntatt særskilte regler om klage og søksmål knyttet til slike vedtak. Det er også lagt opp til at reglene i avsnitt VII om ulike former for vern skal kunne være gjenstand for klage og søksmål, og dette vil først og fremst være aktuelt dersom det hevdes at myndigheten ikke i tilstrekkelig grad har tatt hensyn til slike regler der. Ved en slik klage eller søksmål vil det være naturlig at det faktiske og økonomiske grunnlaget for vedtakene undersøkes nærmere, selv om det legges til grunn at myndighetens skjønn og kompetanse vil måtte tillegges vekt. Nærmere regler om saksforberedelse følger for så vidt av forvaltningsloven og tvisteloven, og er ikke nødvendig å utdype nærmere her.

Utgangspunktet er at slike vedtak skal kunne påklages og bringes inn for domstolene på lik linje med tidligtiltak mv. etter annet ledd. I forhold til klage og søksmål over vedtak om offentlig administrasjon, krisetiltak og krisehåndtering generelt, er det imidlertid – og etter forbilde av krisehåndteringsdirektivet – lagt stor vekt på å motvirke at myndighetens vedtak og tiltak mister sin rettsvirkning i en klage- eller domstolprosess. Dette er særlig viktig i forhold til vedtak som er fattet for å videreføre viktig forsikrings- og pensjonsvirksomhet som det er vesentlig å opprettholde tilgang til ut fra hensynet til forsikringstakere og samfunnsøkonomien. Generelt har det vært utslagsgivende at vedtak om offentlig administrasjon og tiltak under krisehåndtering så langt som mulig ikke skal kunne forsinkes eller forhindres, og at myndighetens vurderinger og beslutninger må antas å være veloverveide og dessuten til dels beror på et forvaltningsskjønn. Av den grunn er det i *bokstav a)* fastslått at en klage eller et søksmål som omhandlet her ikke automatisk skal ha oppsettende virkning i forhold til vedtakets og dets virkninger. I forlengelsen av dette er det i *bokstav b)* fastslått at vedtaket kan iverksettes umiddelbart, og at det skal gi grunnlag for en presumsjon om at en utsettelse av gjennomføringen av vedtaket vil være i strid med offentlige interesser. *Banklovkommisjonen* bemerker at forvaltningsloven § 42 for øvrig gir hjemmel til å utsette iverksetting av et vedtak inntil klagen er avgjort, men at en slik utsetting ikke vil være særlig aktuell her. Samlet sett innebærer disse begrensningene at myndighetens vedtak og tiltak under krisehåndtering ikke vil påvirkes særlig av klage eller søksmål, i

alle fall ikke under selve krisehåndteringen. Hovedspørsmålet om vedtakets gyldighet forutsettes prøvd i etterhånd.

Fjerde ledd omhandler forholdet til tredjemann som i god tro har ervervet aksjer, eiendeler, rettigheter eller forpliktelser i et foretak under krisehåndtering i henhold til vedtak av myndigheten som omfattes av tredje ledd. I slike tilfeller er det fastslått at en klage eller søksmål som medfører at vedtaket oppheves eller endres, ikke skal ha noen virkning for etterfølgende administrative handlinger eller transaksjoner som myndigheten har foretatt på grunnlag av vedtaket, jf. *første punktum*. Erstatningsretten for myndighetens uriktige vedtak og handlemåte, er regulert i *annet punktum*.

Femte ledd fastslår endelig at ved klage etter reglene i paragrafen her, gjelder forvaltningsloven § 27 b tilsvarende. Dette angår eventuelle ulike vilkår som stilles for å kunne reise sak for domstolene om vedtaket. Selv om det i annet og tredje ledd er fastslått at forvaltningsloven generelt skal gjelde, er det således lagt vekt på at det skal tas standpunkt til om det bør bestemmes at søksmål om gyldigheten av forvaltningsvedtak ikke skal kunne reises uten at vedkommende part har benyttet sin adgang til å klage over vedtaket, og at klagen er avgjort av den høyeste klageinstans som står åpen.

7.10 Forsikringskonsern med grenseoverskridende virksomhet

1) Ved utformingen av bestemmelsene i lovutkastet kapittel 21 avsnitt IX «*Forsikringskonsern med grenseoverskridende virksomhet*» har *Banklovkommisjonen* – på samme måte som ved utformingen av lovutkastet kapittel 20 avsnitt VIII i NOU 2016: 23 – sett som det vesentlige å utarbeide regler for forsikringskonsern (grupper) med virksomhet som har norsk tilknytning, og som derfor kan reise spørsmål i forhold til norsk tilsyns- og krisehåndteringsmyndighet. Her må vi skille mellom, på den ene side, tilfeller hvor et norsk forsikringskonsern også har datterforetak eller filial i annen EØS-stat og, på den annen side, tilfeller hvor et forsikringskonsern med morselskap etablert i annen EØS-stat også driver virksomhet her i riket gjennom et norsketablert datterforetak eller en filial etablert her. Bakgrunnen er at prinsippet om hjemstatstilsyn medfører at myndighetene i den stat hvor konsernets morselskap er etablert, vil ha et hovedansvar for tilsyn og krisehåndtering som gjelder morselskapets og de øvrige konsernforetakenes virksomhet sett som et hele.

Norsk tilknytning vil foreligge, for det første, når et norsk forsikringsforetak driver grenseoverskridende virksomhet gjennom et datterforetak eller en filial etablert i annen EØS-stat. Norsk hjemstatstilsyn vil da som regel omfatte foretakets samlede virksomhet, men prinsipielt er et datterforetak også undergitt tilsyn i den stat hvor det er etablert.

Et vanligere opplegg er at et norsk forsikringskonsern med (hoved)morselskap som er norsk, driver virksomhet gjennom ulike foretak både her i riket og i stat innenfor EØS-området. I så fall foreligger det grenseoverskridende virksomhet dersom det norske konsernet også omfatter konsernforetak etablert i annen EØS-stat og/eller filial etablert innenfor EØS-området. Slik «norsk» virksomhet i annen EØS-stat vil ofte bli organisert og samlet i et delkonsern med et eget konsernforetak etablert i denne staten som morselskap. I slike tilfeller oppstår det spørsmål om norsk myndigheters rolle både i forhold til det norske forsikringskonsernets samlede virksomhet, herunder delkonsernets EØS-virksomhet, og dessuten særskilte tilsynsspørsmål i forhold til konsernets virksomhet gjennom sitt delkonsern i den EØS-stat hvor delkonsernets morselskap er etablert.

Omvendt vil et forsikringskonsern med morselskap etablert i annen EØS-stat ofte drive grenseoverskridende virksomhet her i riket organisert i et delkonsern eller gjennom datterforetak og/eller filial i Norge. I så fall er det klart myndighetene i den EØS-stat hvor forsikringskonsernets morselskap er etablert, har et hovedansvar for tilsyn og krisehåndtering av konsernets samlede virksomhet. Samtidig er det klart at et delkonserns eller datterforetaks «norske» virksomhet er undergitt norske tilsynsmyndigheter, men med de begrensninger som følger av hjemstatstilsynet med det samlede konsernforhold i den EØS-stat hvor forsikringskonsernets morselskap er etablert.

Oppsummert for grupper med (hoved)morselskap i annen EØS-stat vil disse altså i hovedsak bli krisehåndtert i den stat hvor (hoved)morselskapet er etablert og etter lovgivningen der. Særlige «norske» spørsmål oppstår da bare dersom gruppen har virksomhet i Norge som drives gjennom 1) et norsk delkonsern, det vil si et norsketablert konsernforetak som er morselskap i et delkonsern for virksomheten her i riket, 2) et datterforetak etablert her, eller 3) en filial av et konsernforetak etablert i annen EØS-stat. Spørsmål som gjelder slik «norsk» virksomhet og forholdet til norske myndigheter, kan da oppstå ved krisehåndtering av hele gruppen i annen EØS-stat.

Bestemmelsene i lovutkastet avsnitt IX er utformet i samsvar med hovedlinjene i bemerkningene ovenfor. Systematisk følges i hovedsak samme opplegg som i lovutkastet kapittel 20 avsnitt VIII i NOU 2016: 23.

2) EU-lovgivningen bygger på prinsippet om hjemstatstilsyn, og inneholder også bestemmelser om tilsyn på gruppebasis i konsernforhold, jf. forsikringsdirektivet 2009/138/EF (Solvens II) artiklene 212 til 266. Dette er regler om fordelingen av tilsynskompetansen mellom EØS-statene når det gjelder tilsynet med grenseoverskridende virksomhet og forsikringsgrupper. Disse reglene er tilpasset variasjonene i selskapsstrukturen på forsikringsområdet som atskiller seg vesentlig fra bankstrukturene.

EU har imidlertid hittil ikke utarbeidet tilsvarende kompetanseregler for krisehåndterings- eller tilsynsmyndigheter for forsikrings- og pensjonsforetak eller forsikringskonsern. Hvilken myndighet som vil stå for krisehåndtering i annen EØS-stat og de nærmere regler for krisehåndteringen, vil derfor inntil videre bli bestemt av nasjonale regler i den enkelte stat, og vil nok variere en god del. Dette utelukker imidlertid ikke at det ved grenseoverskridende virksomhet på forsikrings- og pensjonsområdet som har slik tilknytning til Norge som beskrevet ovenfor, vil oppstå behov for kontakt – eller samarbeid – mellom norske myndigheter og utenlandske krisehåndteringsmyndigheter eller – i mangel av slike – med tilsvarende utenlandske tilsynsmyndigheter, jf. lovutkastet § 21-5 annet ledd.

Gjennomføringen i norsk rett av forsikringsdirektivet 2009/138/EF (Solvens II), pensjonskassedirektivet 2016/2341/EU (IORP II) og forordning (EU) nr. 1094/2010 om den europeiske tilsynsmyndighet for forsikrings- og pensjonsforetak («European Insurance and Occupational Pensions Authority» (EIOPA)), innebærer imidlertid at EIOPA nå er tillagt viktige roller når det gjelder grenseoverskridende virksomhet innenfor forsikrings- og pensjonsområdet og når det gjelder koordinering av nasjonalt tilsyn innenfor EU. Det vises her til at det i juni 2016 ble vedtatt en ny lov om EØS-finanstilsyn som i §§ 1 til 4 fastsetter at EUs fire forordninger om de europeiske tilsynsmyndigheter (EU) nr. 1092 til 1095/2010, herunder EIOPA-forordningen 1094/2010, skal gjelde som norsk lov fra og med oktober 2016. Det vises også i denne forbindelse til Prop. 127 (2015–2016).

Reglene i forsikringsdirektivet 2009/138/EF (som endret ved direktiv 2014/51/EU) bygger på prinsippet om at en gruppe skal ha en «group

supervisor», og at det for en gruppe dessuten skal opprettes et «college of supervisors» (tilsynsutvalg) hvor de nasjonale tilsynsmyndighetene for de foretak som inngår i en gruppe, skal være representert (artiklene 247 og 248). Hovedreglene om gruppetilsyn i direktiv 2009/138/EF foreslås nå forankret i lovutkastet til avsnitt IX. Dette – sammen med EUs nye organer for finansielt tilsyn på bank- og forsikringsområdet – vil medføre at det blir etablert et nettverk for samarbeid mellom tilsynsmyndighetene i EØS-statene. I tilfelle av krisehåndtering av foretak som har grenseoverskridende virksomhet med norsk tilknytning, innebærer disse forhold som nevnt ovenfor at den norske myndighet på forsikrings- og pensjonsforetaksområdet vil ha behov for samråd og samarbeid både med nasjonal krisehåndteringsmyndighet i berørte EØS-stater og – i mangel av slik myndighet – med nasjonal tilsynsmyndighet. Etter behov vil nærmere regler kunne fastsettes ved forskrift med hjemmel i lovutkastet § 21-5 annet ledd.

Til § 21-53. Beslutninger med virkning i annen EØS-stat
Paragrafen bygger på lovutkastet § 20-60 i NOU 2016: 23, og omhandler en del regler og prinsipper for myndigheters beslutninger og tiltak som påvirker andre stater innenfor EØS-området. I norsk sammenheng innebærer dette at det skal vurderes og tas hensyn til de virkninger som norsk myndighets beslutninger knyttet til et norsk foretak eller forsikringskonsern vil få i andre stater innenfor EØS-området hvor foretaket eller konsernet driver virksomhet, jf. lovutkastet § 21-4 annet ledd. Reglene kan etter behov utfylles ved forskrift med hjemmel i lovutkastet § 21-5 annet ledd, jf. tredje ledd.

Første ledd regulerer krisehåndtering av norsk foretak eller forsikringskonsern som driver virksomhet gjennom filial eller datterforetak i annen EØS-stat. Etter *første punktum* skal myndigheten i slike situasjoner legge tilbørlig vekt på hvilke virkninger de beslutninger som tas i forbindelse med en slik krisehåndtering i henhold til reglene i kapitlet her må antas å få i slik stat. I dette ligger at man unngår en urettferdig og uforholdsmessig byrdefordeling mellom medlemsstatene.

Første ledd annet punktum regulerer krisehåndtering av filial eller datterforetak av foretak, delkonsern eller forsikringskonsern som er etablert i annen EØS-stat og som driver virksomhet her i riket. Det er i den forbindelse fastsatt at bestemmelsene i første ledd første punktum gjelder tilsvarende.

Som nevnt innledningsvis bygger forsikringsdirektivet 2009/138/EF og pensjonskassedirektivet 2016/2341/EU på prinsippet om at en gruppe skal ha en «group supervisor», og at det for en gruppe dessuten skal opprettes et «college of supervisors» (tilsynsutvalg) hvor de nasjonale tilsynsmyndighetene for de foretak som inngår i en gruppe, skal være representert. I tilfelle av krisehåndtering av foretak som har grenseoverskridende virksomhet med norsk tilknytning, innebærer disse forhold at de norske myndigheter på forsikrings- og pensjonsområdet vil ha behov for samråd og samarbeid både med nasjonal krisehåndteringsmyndighet i berørte EØS-stater og – i mangel av slik myndighet – med nasjonal tilsynsmyndighet. Ved krisehåndtering av foretak eller konsern med grenseoverskridende virksomhet er det etter *Banklovkommisjonens* oppfatning derfor nødvendig å legge vekt på samarbeid og rollefordeling mellom de aktuelle myndigheter. Et poeng i dette er at krisehåndterings- eller tilsynsmyndigheten i den stat som berøres bør varsles og samrås med før beslutninger omfattet av første ledd treffes av myndigheten. I *annet ledd* er det således bestemt at slike beslutninger så vidt mulig treffes etter forhåndsvarsel, utveksling av relevant informasjon og samråd med krisehåndterings- eller tilsynsmyndigheten i den eller de EØS-stater som berøres, jf. også lovutkastet § 21-4 annet ledd. *Banklovkommisjonen* viser til at det praktisk sett også vil foregå informasjonsutveksling forut for et vedtak om offentlig administrasjon, jf. blant annet reglene om tilsynsutvalg.

Banklovkommisjonen antar at det vil kunne være behov for utfyllende regler, særlig med henblikk på informasjonsutveksling og samarbeid mellom norske myndigheter og tilsyns- og krisehåndteringsmyndigheter innenfor Den europeiske union og stater i EØS-området. Nærmere regler om dette kan i tilfelle etter *tredje ledd* fastsettes ved forskrift etter lovutkastet § 21-5 annet ledd, se også bemerkningene til denne bestemmelsen i avsnitt 7.2 foran.

Til § 21-54. Kriseutvalg mv.

Paragrafen omhandler opprettelse av såkalte kriseutvalg («resolution college») for grenseoverskridende norsk forsikringskonsern og dets funksjon. Bestemmelsene bygger delvis på lovutkastet § 20-61 i NOU 2016: 23, men er tilpasset forholdene på forsikringsområdet i den forstand at norske myndigheter vil måtte forholde seg til så vel tilsyns- som krisehåndteringsmyndigheter i andre EØS-stater, avhengig av nasjonal lovgivning i de

enkelte stater. Reglene er først og fremst rettet mot forsikringsforetak, ettersom det antas at norske pensjonskasser og andre pensjonsforetak i meget liten grad er engasjert i grenseoverskridende virksomhet. Det vises også til innledende bemerkninger til avsnittet.

Formålet med slike utvalg bestående av representanter fra blant annet de aktuelle nasjonale krisehåndteringsmyndigheter eller tilsynsmyndigheter, herunder eventuelt departement og sentralbanker, er å fremme ytterligere samarbeid og forhindre fragmenterte nasjonale tiltak. Det er således ment å danne et forum med informasjonsutveksling og koordinering av krisetiltak. Reglene om kriseutvalg bygger på reglene i forsikringsdirektivet 2009/138/EF artikkelene 247 følgende om etableringen av såkalte «tilsynsutvalg» som innbefatter de nasjonale tilsynsmyndigheter med tilsynskompetanse i forhold til et grenseoverskridende forsikringskonsern innenfor EØS-området, jf. også lovutkastet § 21-6 niende ledd. På samme vis vil de nasjonale krisehåndteringsmyndigheter mv. med kompetanse i forhold til et grenseoverskridende forsikringskonsern, møtes i et «kriseutvalg» for å diskutere håndteringen av en krise i et slikt forsikringskonsern. Kriseutvalg har som sådan ikke beslutningsmyndighet, men er forutsatt å fungere mer som en plattform for utveksling av informasjon og samråd mellom aktuelle myndigheter og organer. De felles beslutninger som det blir enighet om i utvalget knyttet til konsernet og dets enheter forutsettes at gjennomføres på nasjonalt nivå, jf. også systemet etter krisehåndteringsdirektivet, se direktivets formålparagraf 98.

I samsvar med de innledende bemerkninger til dette avsnittet, er det foretatt en begrensning til bestemmelser som omhandler forsikringskonsern (grupper) med norsk tilknytning, det vil først og fremst si hvor Finanstilsynet fungerer som tilsynsmyndighet for gruppen og hvor således norske myndigheter er å anse som en «group supervisor». I tillegg er det inntatt regler om deltakelse i kriseutvalg hvor utenlandske forsikringskonsern driver virksomhet i Norge gjennom filial eller datterforetak, eller ved et etablert delkonsern her i riket.

I samsvar med dette er det i *første ledd* inntatt regler om opprettelse av kriseutvalg dersom et norsk forsikringskonsern driver grenseoverskridende virksomhet i annen EØS-stat. Forutsetningen er at morselskapet har hovedsete og forretningskontor her i riket, jf. lovutkastet § 21-6 femte ledd, og at konsernet omfatter forsikrings- og pensjonsforetak som nevnt i lovutkastet § 21-1 første ledd, og at disse driver virksomhet gjennom filial

eller datterforetak i annen EØS-stat. I tilfelle skal myndigheten opprette et kriseutvalg for konsernet som også omfatter krisehåndterings- og tilsynsmyndigheter i EØS-stat hvor slik virksomhet drives, jf. *første punktum*. Etter *annet punktum* skal også kriseutvalg opprettes av myndigheten dersom morselskapet i det norske forsikringskonsernet, er et datterforetak i et konsern i annen EØS-stat. Det dreier seg således om et norsk etablert morselskap i delkonsern som driver virksomhet her i riket.

Annnet ledd regulerer nærmere kriseutvalgets funksjon og oppgaver. Etter *første punktum* skal kriseutvalget virke som et forum for behandling av spørsmål som gjelder krisehåndtering av morselskapet i forsikringskonsernet og konsernforetak som er forsikringsforetak. Som nevnt innledningsvis er ikke kriseutvalget et beslutningsorgan, men skal først og fremst virke som et forum for informasjonsutveksling og samråd. I *annet punktum* er det fastslått at myndigheten skal koordinere utveksling av informasjon mellom medlemmene i utvalget.

Tredje ledd omhandler forholdet til krisehåndterings- og tilsynsmyndigheter i andre EØS-stater. EU-lovgivningen inneholder ikke krav om etablering av en egen krisehåndteringsmyndighet og opprettelse av kriseutvalg for grenseoverskridende konsern, slik som krisehåndteringsdirektivet på bankområdet legger opp til. EU-lovgivningen bygger imidlertid på prinsippet om hjemstats-tilsyn. Hvilken myndighet som vil stå for krisehåndtering i annen EØS-stat og de nærmere regler for krisehåndteringen, vil derfor inntil videre bli bestemt av nasjonale regler i den enkelte stat. Dette utelukker imidlertid ikke at det ved grenseoverskridende virksomhet på forsikrings- og pensjonsområdet som har tilknytning til Norge, vil oppstå behov for kontakt – eller samarbeid – mellom norske og utenlandske kompetente myndigheter. I samsvar med dette følger det av *første punktum* at myndigheten så vidt mulig skal være representert i kriseutvalg for forsikringskonsern i annen EØS-stat hvor et konsernforetak er norsk forsikringsforetak. *Banklovkommisjonen* viser til at selv om det ikke er norsk lovgivers oppgave å pålegge andre EØS-stater som er hjemstat for et forsikringskonsern plikt om å etablere slike kriseutvalg, er det ansett som hensiktsmessig å innta en bestemmelse som sier at den norske myndigheten – i den grad det er etablert et kriseutvalg, jf. formuleringen «så vidt mulig» – skal være representert i kriseutvalget eller annet lignende forum. Det bemerkes at bestemmelsen også omfatter de tilfeller hvor det

er etablert et delkonsern i annen EØS-stat under et norsk (hoved)morselskap. Motsatt følger det av *annet punktum* at det samme gjelder når norsk morselskap i forsikringskonsern er datterforetak i et konsern i annen EØS-stat. Dette vil altså dreie seg om et norsk delkonsern av et forsikringskonsern som er etablert i annen EØS-stat.

Det vil etter omstendighetene kunne være behov for mer omfattende og detaljerte regler for kriseutvalg. Det samme gjelder for reglene om tilsynsutvalg i forsikringsdirektivet 2009/138/EF, som etter inkluderingen av EIOPA-forordningen 1094/2010 (EU) i EØS-avtalen og gjennomføringen av forordningen i norsk rett, bør forankres i finansforetaksloven, jf. også innledende bemerkninger ovenfor. Av den grunn er det i *fjerde ledd* fastsatt at nærmere regler om kriseutvalg og tilsynsutvalg for norsk forsikringskonsern og utvalgenes sammensetning og oppgaver kan fastsettes ved forskrift etter forskriftshjemmelen i lovutkastet § 21-5 annet ledd. Det vil kunne være naturlig å se hen til de regler som følger av krisehåndteringsdirektivet på dette området. Det vises her til direktivet artikkel 88 som fastsetter en del krav og regler, herunder fastsettelse av retningslinjer og prosedyrer for utvalget, koordinering av utvalgets arbeid, samt innkalling og ledelse av utvalgets møter. På bankområdet er det dessuten foreslått utfyllende regler på området som er forutsatt å inngå i forskrifter fastsatt av EU-kommisjonen.²

Til § 21-55. Krisehåndtering av foretak som inngår i forsikringskonsern i annen EØS-stat

Paragrafen gjelder krisehåndtering av foretak som inngår i forsikringskonsern i annen EØS-stat. Hovedformålet med bestemmelsen er å sørge for underretning og informasjonsflyt mellom myndigheten i Norge og myndigheten i annen EØS-stat for de tilfeller det er etablert et foretak her i riket av et forsikringskonsern i slik EØS-stat, og dette foretaket oppfyller vilkårene for krisehåndtering. Paragrafen bygger delvis på lovutkastet § 20-62 i NOU 2016: 23, men er tilpasset forholdene på forsikringsområdet. Dette har en side mot at norske myndigheter vil måtte forholde seg til så vel tilsynsmyndigheter som krisehåndteringsmyndigheter i andre EØS-stater, avhengig av nasjonal lovgivning i de enkelte stater. Reglene er også først og fremst rettet mot forsikringsforetak, ettersom det antas at norske pensjonskasser og andre pensjonsforetak i meget liten grad er engasjert i gren-

² EBAs forslag til «Regulatory Technical Standards on resolution colleges» ble fremmet 3. juli 2015.

seoverskridende virksomhet. Det vises også til innledende bemerkninger til avsnittet.

I samsvar med dette er det i *første ledd første punktum* fastslått at myndigheten skal gi underretning til krisehåndterings- eller tilsynsmyndigheten i den aktuelle EØS-staten om at vilkårene for offentlig administrasjon og krisehåndtering etter lovutkastet §§ 21-22, 21-23 og 21-30 er besluttet oppfylt for norsk forsikringsforetak eller morselskap i forsikringskonsern som er datterforetak i et forsikringskonsern etablert i EØS-staten. Formuleringen dekker norsk etablert morselskap i delkonsern som er datterforetak i et forsikringskonsern etablert i EØS-staten.

Som følge av manglende EU-lovgivning om krisehåndtering på forsikringsområdet, er det forutsatt at underretningen kan skje til den aktuelle tilsynsmyndigheten i EØS-staten. Dette innebærer for øvrig at det heller ikke vil være etablert et formelt kriseutvalg for forsikringskonsernet i den aktuelle EØS-staten. Underretningen skal derfor i tillegg gis til medlemmene i tilsynsutvalget for dette forsikringskonsernet.

Annet ledd regulerer nærmere de krav som stilles til innholdet av underretningen etter første ledd og forholdet til gjennomføring av de tiltak som foreslås gjennomført. Helt overordnet skal det i underretningen fra den norske myndigheten opplyses om vedtak som faktisk er truffet etter lovutkastet §§ 21-22, 21-23 og 21-30 og i tilfelle om hvilke krisetiltak som planlegges gjennomført, jf. *første punktum*. Hvorvidt tiltakene kan iverksettes avhenger av den påvirkning de vil ha i forhold til de øvrige konsernforetakene. I *annet punktum* er det fastslått at dersom krisehåndterings- eller tilsynsmyndigheten i EØS-staten antar at tiltakene ikke vil ha slike virkninger for forsikringskonsernet at det må ventes at konsernforetak etablert i en EØS-stat vil oppfylle vilkårene for krisehåndtering, kan tiltakene gjennomføres. Dette vil være krisehåndterings- eller tilsynsmyndigheten som fungerer som gruppens kompetente myndighet (i EU-terminologi «group supervisor» eller «tilsynsmyndighet på konsolidert basis»), det vil si hvor konsernets morselskap er etablert. Vurderingen bør foretas i tilsynsutvalget for konsernet i samråd med de andre relevante myndighetene. Da vil man kunne være noenlunde sikre på at krisehåndteringen av det norske forsikringsforetaket eller morselskapet ikke vil ha smittevirkninger, og kan håndteres separat uten av konsernet som helhet blir negativt påvirket. Dersom det ikke er mulig å anta at tiltakene ikke vil ha smittevirkninger for et konsernforetak i en annen EØS-stat, er det etter *tredje punktum* fastslått at det skal utarbeides en

krisehåndteringsplan i fellesskap av krisehåndterings- og tilsynsmyndighetene for de konsernforetak som omfattes av planen. I mangel av et formelt kriseutvalg for forsikringskonsernet, vil dette naturlig tas opp i forsikringskonsernets tilsynsutvalg.

Til § 21-56. Krisehåndtering av norsk forsikringskonsern med virksomhet innenfor EØS-området

Paragrafen gjelder krisehåndtering av norsk forsikringskonsern med virksomhet innenfor EØS-området. Bestemmelsen tilsvarende i stor grad det som følger av lovutkastet § 21-55, bortsett fra at det speiler at det her er den norske myndigheten som har det overordnede ansvaret for konsernet («group supervisor»), jf. merknadene til lovutkastet § 21-6 niende ledd foran. Dette innebærer også at myndigheten vil kunne fastsette en plan som omhandler krisetiltak i forhold til de enkelte konsernforetak og samordning av tiltakene. Paragrafen bygger i stor grad på lovutkastet § 20-63 i NOU 2016: 23.

Første ledd omhandler underretningsplikten dersom det besluttes av vilkårene for krisehåndtering er oppfylt for et norsk morselskap. Etter *første punktum* gjelder dette norsk morselskap i finanskonsern som omfatter de av konsernforetakene som driver forsikringsvirksomhet innenfor EØS-området, jf. lovutkastet § 21-1 første ledd bokstav a). Dersom vilkårene for offentlig administrasjon og krisehåndtering etter lovutkastet §§ 21-22 eller 21-23 (offentlig administrasjon), jf. lovutkastet § 21-30 (krisehåndtering), er oppfylt, skal myndigheten gi underretning om dette til de andre medlemmene i kriseutvalget for forsikringskonsernet. Dersom morselskapet i konsernet er et norsk etablert datterforetak i forsikringskonsern etablert i annen EØS-stat, vil forsikringskonsernet være et norsk delkonsern, og da skal i tilfelle ikke reglene her gjelde, men det som følger av lovutkastet § 21-55, jf. *annet punktum*.

Annet ledd regulerer det nærmere innhold av underretningsplikten etter første ledd. Etter *første punktum* skal myndigheten opplyse om vedtak truffet etter lovutkastet §§ 21-22 eller 21-23, jf. lovutkastet § 21-30, og i tilfelle om hvilke krisetiltak som etter myndighetens vurdering bør settes i verk. Underretningen kan også inneholde en krisehåndteringsplan for forsikringskonsernet som omhandler krisetiltak i forhold til de enkelte konsernforetak og samordning av tiltakene, dersom ulike vilkår er oppfylt, jf. *annet punktum*. Dette vil være tilfellet dersom det må ventes at krisetiltakene overfor morselskapet vil medføre at vilkå-

rene for krisehåndtering av konsernforetak i annen EØS-stat også vil være oppfylt, jf. *bokstav a*). Krisehåndteringsplan for finanskonsernet skal også utarbeides dersom det må ventes at krisetiltakene overfor morselskapet alene ikke vil være tilstrekkelige til å stabilisere situasjonen, jf. *bokstav b*). I tilfelle anses det nødvendig å gjennomføre en helhetlig krisehåndtering av konsernet (såkalt «Single Point of Entry»). Videre kan det utarbeides en slik krisehåndteringsplan dersom myndigheten som er ansvarlig for konsernforetak i annen EØS-stat har besluttet at vilkårene for krisehåndtering av foretaket der er oppfylt, jf. *bokstav c*). Dette vil først og fremst være tilfellet dersom det må ventes at de planlagte tiltak, vil kunne medføre at vilkårene for krisehåndtering vil oppfylles for andre konsernforetak i konsernet, herunder morselskapet her i riket, jf. bemerkningen til lovutkastet § 21-55 annet ledd ovenfor. Endelig er det lagt vekt på likhetsprinsipper i forhold til konsernforetakene og de EØS-stater de er etablert i, slik at det da kan utarbeides en krisehåndteringsplan dersom krisetiltakene overfor morselskapet vil medføre særlige fordeler for enkelte av konsernforetakene, jf. *bokstav d*).

I *tredje ledd første punktum* er det fastslått at dersom underretningen etter første ledd ikke inneholder et forslag til krisehåndteringsplan for forsikringskonsernet i samsvar med annet ledd, kan myndigheten treffe sin beslutning etter samråd med medlemmene i kriseutvalget eller tilsynsvalget for konsernet. Det dreier seg således om separate tiltak overfor morselskapet som bør diskuteres i utvalget.

Dersom underretningen derimot inneholder forslag til en krisehåndteringsplan for konsernet, skal planen fastsettes i fellesskap av myndigheten og myndighetene for de konsernforetak som omfattes av planen, jf. *tredje ledd annet punktum*. Dette vil etter omstendighetene omfatte tilsynsmyndigheter i andre EØS-stater, ettersom det etter EU-lovgivningen ikke foreligger krav om opprettelse av en krisehåndteringsmyndighet på forsikringsområdet.

§ 21-57. Filial her i riket av utenlandsk foretak

Paragrafens første og annet ledd omhandler krisehåndtering av filial her i riket av forsikringsforetak etablert utenfor EØS-området. Paragrafen tilsvarer i det vesentlige lovutkastet § 20-64 i NOU 2016: 23. Hvorvidt det kan gjennomføres en krisehåndtering av slike filialer avhenger av om visse vilkår er oppfylt. Dette må sees i sammenheng med at en separat krisehåndtering («ring-fen-

cing») av en filial av utenlandsk foretak i prinsippet strider mot det EU-rettslige universalitetsprinsippet om hjemstatens kompetanse til å gjennomføre avvikling og reorganisering av et foretak etablert der, jf. forsikringsdirektivet 2009/138/EF artiklene 273 og 274. Vilkårene i direktivet er utformet slik at det vanskelig kan sies å være uhensiktsmessig eller utfordrende at filialen kan undergis krisehåndtering i vertsstaten.

Første ledd legger opp til at den norske myndigheten kan beslutte at filial av forsikrings- eller pensjonsforetak etablert utenfor EØS-området, kan undergis krisehåndtering her i riket når offentlige interesser tilsier dette. Dette kriteriet må anses som det helt avgjørende i spørsmålet om filialen kan undergis krisehåndtering. I denne vurderingen vil et viktig moment være at det ikke er innledet insolvensbehandling mot filialen fra hjemstatens myndigheter, eller slik behandling ikke anerkjennes av norske myndigheter.

I tillegg må for øvrig et av flere ytterligere vilkår være oppfylt. For det første, dersom filialen ikke oppfyller og heller ikke kan ventes å oppfylle de kravene til virksomheten som er fastsatt i konsesjonen eller følger av ellers gjeldende lov- og forskriftsverk, og det ikke er utsikt til at det innen rimelig tid blir truffet tiltak som vil sikre at kravene vil bli etterlevet, jf. *bokstav a*). For det andre, dersom myndigheten må anta at det utenlandske forsikringsforetaket ikke kan eller vil være ute av stand til å oppfylle sine forpliktelser her i riket, eller forpliktelser som utspringer av filialens virksomhet her, etter hvert som de forfaller, jf. *bokstav b*). For det tredje, dersom det er innledet insolvensbehandling av foretaket i hjemstaten. Det vesentlige vil være at filialen og det utenlandske foretaket er i en slik stilling at det bør settes i verk raske tiltak overfor filialen for å forsøke å sikre videre drift av filialens virksomhet i Norge.

I *annet ledd* er det videre fastslått at bestemmelsene i lovutkastet §§ 21-22, 21-24, 21-25 til 21-29, 21-31 til 21-34 og 21-39, skal gjelde ved krisehåndtering av filialen etter første ledd. Dette innebærer i første omgang at reglene om vedtak om offentlig administrasjon, administrasjonsstyre og dets virkninger gjelder tilsvarende (lovutkastet §§ 21-22, 21-24 og 21-25). I tillegg vil reglene om fortrinnsrett og opphør av ulike forsikrings- og pensjonsordninger, samt verdiberegning av pensjonsrettigheter komme til anvendelse (lovutkastet §§ 21-26 til 21-29). Ved beslutning om at filialen skal underlegges krisehåndtering, vil også prinsippene og formålsreglene bak anvendelse av krisetiltak måtte legges til grunn (lovutkastet §§ 21-31 til 21-34). Endelig vil reglene om avvik-

ling i lovutkastet § 21-39 komme til anvendelse, samt bestemmelser fastsatt av departementet i forskrift.

I *tredje ledd* er det endelig fastslått at når hensyn til finansiell stabilitet og andre hensyn som skal ivaretas etter forsikrings- og finanslovgivningen tilsier det, kan departementet bestemme at filialer etablert her i riket av utenlandske forsikrings- eller pensjonsforetak, skal settes under offentlig administrasjon og krisehåndtering og fastsette nærmere regler om dette. *Banklovkommisjonen* bemerker at hjemmelen gjelder filialer av utenlandske foretak generelt, og at det således i utgangspunktet ikke har betydning om foretaket er etablert i eller utenfor EØS-området. Når det gjelder hvilke hensyn som vil være tilstrekkelig etter bestemmelsen her, bør det her kunne tas til inntekt det som følger av forskrift 12. oktober 2008 nr. 1102 om offentlig administrasjon av filial av bank med hovedsete i fremmed stat § 3. Der fremgår det at vedtak om offentlig administrasjon av filial av bank med hovedsete i annen EØS-stat kan treffes når Finansdepartementet anser det som et nødvendig og forholdsmessig tiltak for å sikre at sentrale hensyn etter EØS-regler som svarer til direktiv 2001/24/EF (direktiv 2009/138/EF på forsikringsområdet) blir overholdt.

7.11 Garantiordningen for skadeforsikring

Lovutkastet avsnitt X «*Garantiordningen for skadeforsikring*» svarer i all hovedsak til finansforetaksloven kapittel 20 som i sin tur svarer til tidligere banksikringslov kapittel 2A med enkelte lovtekniske og redaksjonelle endringer. Reglene om Garantiordningen for skadeforsikring ble tatt inn i banksikringsloven ved lovendring av 10. juni 2005 nr. 43. Før dette var reglene inntatt i forsikringsvirksomhetsloven. Nærmere regler om Garantiordningen for skadeforsikring følger av forskrift av 9. desember 2016 nr. 1502 om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksforskriften) kapittel 20. Garantiordningen for skadeforsikring dekker blant annet krav til manglende oppgjør for privatforsikringer og små og mellomstore næringslivsforsikringer. Medlemskap i ordningen er pliktig for forsikringsselskaper som er gitt tillatelse til å drive direkte skadeforsikring i Norge.

Forsikringsdirektivet 2009/138/EF (Solvens II) berører ikke regler om garantiordninger på forsikringsområdet. Dette må sees i sammenheng med at regler om restrukturering og avvikling av forsikringsforetak i all hovedsak kun omhandler

samarbeid og gjensidig anerkjennelse av vedtak og tiltak som treffes av myndighetene i hjemstaten, se direktiv 2009/138/EF artiklene 267 til 296. Av direktivets formålsparagrafer nr. 117 til 128 fremgår det også at regelverket om reorganisering og avvikling av forsikringsforetak ikke er harmonisert og dette rettsområdet er således undergitt hjemstatenes lovgivning.

Lovutkastet avsnitt X er således et nasjonalt utformet regelverk om garantiordning for skadeforsikringsforetak. Om spørsmål knyttet til garantiordninger for andre forsikringsforetak, vises det til avsnitt 5.2.3 foran, jf. også bemerkningene til avsnitt XI nedenfor i avsnitt 7.12.

Selv om bestemmelsene viderefører gjeldende regler i finansforetaksloven kapittel 20 i det alt vesentlige, er det ansett som hensiktsmessig å innta fullstendige merknader til de enkelte bestemmelsene basert på gjeldende rett og forarbeider, både i forhold til finansforetaksloven kapittel 20, men også til de opprinnelige reglene fra tidligere banksikringslov kapittel 2A i den grad de er videreført i finansforetaksloven. Dette omfatter også omtale av en del av de gjeldende bestemmelser om garantiordningen i finansforetaksforskriften kapittel 20. Dette vil gi en samlet fremstilling av reglene for Garantiordningen for skadeforsikring. *Banklovkommisjonen* peker også i merkna-dene knyttet til enkelte av paragrafene på mulige justeringer i forskriftsverket for garantiordningen, se nedenfor i merkna-dene til lovutkastet § 21-61.

Til § 21-58. Virkeområde. Formål

Paragrafen svarer til finansforetaksloven § 20-1, men den er utbygget med en ny bestemmelse i femte ledd som må sees i sammenheng med bestemmelsen om opphør av skade- og risikoforsikringer i lovutkastet § 21-27, og en forskriftshjemmel i sjetted ledd. Finansforetaksloven § 20-1 er for øvrig en videreføring av tidligere banksikringslov § 2A-2, se Prop. 125 L (2013–2014) side 214.

Garantiordningen for skadeforsikring skiller seg fra innskuddsgarantiordningen for bank. Det dreier seg ikke om en fondsbasert ordning med fond bygget opp og forvaltet av en sentral administrasjon. Garantiordningen for skadeforsikring er derimot en innkallingsordning der midler må innkalles fra medlemmene av ordningen dersom garantiordningens ansvar utløses. Medlemmenes ansvar i forhold til garantiordningen til enhver tid er sikret gjennom fond bygget opp og forvaltet i det enkelte foretak som er medlem av garantiordningen.

I *første ledd* er det presisert at bestemmelsene i lovutkastet §§ 21-58 til 21-64 gjelder for Garantiordningen for skadeforsikring.

Formålet til Garantiordningen for skadeforsikring fremgår av *annet ledd*. Garantiordningen skal bidra til å sikre utbetaling av krav som følger av avtale om direkte skadeforsikring, til sikrede og skadet tredjeperson. Garantiordningen dekker krav fra alle som kan reise erstatningskrav i henhold til forsikringsavtalene som dekkes av ordningen. Dette omfatter således både navngitte sikrede etter forsikringsavtalen og ukjente tredjeperson om forsikringsavtalen dekker slike skader. Det vises til forsikringsavtaleloven §§ 1-2 første ledd bokstav c) og 10-2 første ledd bokstav c), samt § 7-1. Kravet om direkte forsikring innebærer for det første en avgrensning mot gjenforsikringer. Selvforsikringer gjennom såkalte *captives* vil for øvrig være omfattet av ordningen så langt det gjelder lovpliktige ansvarsforsikringer. For det andre avgrenser bestemmelsen mot det som ikke er å anse som skadeforsikring. I forskrift om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksforskriften) av 9. desember 2016 nr. 1502 § 20-1 tredje ledd er det inntatt nærmere regler om denne avgrensningen. Garantiordningen dekker ikke kredittforsikringer som er nærmere definert i finansforetaksloven § 2-6 annet ledd fjerde punktum, jf. forskriften § 20-1 tredje ledd bokstav a). Ordningen har hittil ikke omfattet livsforsikringer som kan tilbys av skadeforsikringsforetak, se finansforetaksloven § 2-14 annet ledd og forskriften § 20-1 tredje ledd bokstav b). *Banklovkommisjonen* foreslår en endring av dette i femte ledd. I finansforetaksforskriften kapittel 20 er det videre unntatt en del forsikringer knyttet til ulike typer næringsvirksomhet og offentlig virksomhet så lenge dette ikke dreier seg om lovpliktige ansvarsforsikringer, jf. finansforetaksforskriften § 20-1 tredje ledd bokstav c) til h), jf. fjerde ledd. Her er det ikke foreslått endringer.

Tredje ledd første punktum fastslår videre at garantiordningen ikke dekker krav som gjelder en forsikret risiko som ikke består her i riket. *Annet punktum* inneholder en forskriftshjemmel for departementet til å fastsette regler om når en forsikret risiko anses å bestå her i riket. Det vises her til finansforetaksforskriften § 20-1 tredje ledd hvor dette er nærmere definert. Dette gjelder blant annet fast eiendom og innbo for eiendommer her i riket, kjøretøy registrert her i riket, forsikringer tegnet her i riket med en varighet på maksimalt fire måneder, eller hvor forsikrede eller sikrede har sitt vanlige bosted her eller virksomheten befinner seg her i riket.

I *fjerde ledd* er det inntatt en generell forskriftshjemmel for Garantiordningen for skadeforsikring. Det kan blant annet fastsettes nærmere regler om hvilke avtaler om direkte skadeforsikring som faller inn under garantiordningens dekningsområde. Det vises her til finansforetaksforskriften § 20-1 og bemerkningene til annet og tredje ledd ovenfor. Videre kan det fastsettes regler om hvilke personer garantiordningen gjelder for, se blant annet finansforetaksforskriften § 20-1 tredje ledd bokstav d). Det kan også gis forskrift om grense for maksimalt beløp som dekkes per skadetilfelle. Dette følger av finansforetaksforskriften § 20-1 sjette ledd hvoretter garantiordningen ikke skal dekke forsikringskrav ut over 20 millioner kroner for hvert krav for hver sikret for hvert skadetilfelle. Endelig kan det gis nærmere regler om dekningsgraden for krav mot garantiordningen, se finansforetaksforskriften § 20-1 femte ledd hvor det fremgår at garantiordningen ikke skal dekke mer enn 90 prosent av hvert enkelt krav. Krav etter forsikringer som gjelder bolig og tvungen ansvarsforsikring skal likevel dekkes med 100 prosent. Dekningsgraden må for øvrig sees i sammenheng med grensen for maksimalt beløp som dekkes per skadetilfelle.

Femte ledd er ny, og må sees i sammenheng med bestemmelsen om opphør av skade- og risikoforsikringer i lovutkastet § 21-27. *Banklovkommisjonens flertall* mener at det bør fastsettes direkte i lovteksten at garantiordningen skal omfatte direkte forsikringer i skadeforsikringsforetak som er risikoforsikringer som omfattes av finansforetaksloven § 2-14 annet ledd og gir rett til utbetaling som følge av forsikredes død eller uførhet. Dette er personforsikringer som er livsforsikringer som kan tilbys av skadeforsikringsforetak. Som nevnt ovenfor er det i dag i finansforetaksforskriften § 20-1 annet ledd bokstav b) fastsatt at slike forsikringer i skadeforsikringsforetak ikke omfattes av garantiordningen. *Banklovkommisjonens flertall* legger til grunn at det for denne kundegruppen vil være vanskelig å forstå at de skal holdes utenfor en garantidekning når andre kunder i skadeforsikringsforetaket dekkes av garantiordningen.

Medlemmene Dyrhaug, Heldal og Kierulf Prytz er uenig i forslaget til lovutkastet § 21-58 femte ledd, som innebærer at garantiordningen skal utvides til i forhold til dagens rammer, slik de er definert i finansforetaksloven kapittel 20 og finansforetaksforskriften kapittel 20. I forskriften § 20-1 annet ledd bokstav b) heter det at livsforsikringer som tilbys av skadeforsikringssselskaper etter tillatelse fra Finanstilsynet, ikke er omfattet

av garantiordningen. Hovedbegrunnelsen er at denne type forsikringer ikke vil være omfattet hvis de tilbys av livsforsikringselskaper. Det vises ellers til den oppfølgende særmerknad fra disse medlemmene til sjette ledd nedenfor.

I femte ledd annet punktum er departementet gitt hjemmel til å fastsette nærmere regler knyttet til garantidekning av slike forsikringer.

Banklovkommisjonens flertall legger videre til grunn at det ved en utvidelse av garantiordningen til dekning av også livsforsikringer som kan tilbys av skadeforsikringsforetak som foreslått av flertallet i femte ledd, vil det blant annet av hensyn til likhet mellom ulike tilbydere også måtte vurderes om tilsvarende forsikringer i livsforsikringsforetak bør omfattes av garantiordningen. Etter sjette ledd første punktum kan derfor departementet også bestemme at livsforsikringsforetak som omfatter slike risikoforsikringer skal være medlem av garantiordningen. Dette vil i tilfelle innebære medlemskap og plikter for livsforsikringsforetaket etter reglene i lovutkastet §§ 21-60 til 21-63. Dersom en slik løsning velges vil det blant annet måtte finnes løsninger på spørsmål om ansvar for å bygge opp avsetninger og ansvar ved innkalling av kapital til garantiordningen.

Medlemmene Dyrhaug, Heldal og Kierulf Prytz viser til særmerknaden ovenfor til lovutkastet § 21-58 femte ledd, og til at en etablering av tilsvarende garantiordning for livsforsikringsforetakene vil utløse en rekke prinsipielle og praktiske spørsmål om medlemskap og medlemsforpliktelser, om utforming av ansvars- og beregningsregler mv. *Disse medlemmene* mener at en utvidelse av garantiordningen slik det åpnes for i lovforslaget, vil være vanskelig gjennomførbart og ikke hensiktsmessig økonomisk sett. Det vises i den sammenheng til det pågående arbeid i EU med ny kriselovgivning på forsikringsområdet, jf. avsnitt 3.4 foran. I følge EIOPAs høringsnotat av 2. desember 2016 viser deres foreløpige undersøkelser at det er dyptgripende forskjeller mellom EU-/EØS-statene når det gjelder nasjonale garantiordninger. Forskjellene går både på hva slags garantiordninger som er etablert (hvilke typer forsikringer som er omfattet), hvilke foretak som er omfattet (innenlandske kontra utenlandske) og hvordan de er organisert med hensyn til finansiering, mandat og dekningsgrad. Av denne grunn mener EIOPA at garantiordninger bør holdes utenfor den første runden av harmoniseringsarbeid i EU, fordi hovedfokus bør legges på å utvikle en del grunnleggende prinsipper for en minimumsharmonisering innenfor områdene beredskapstiltak, tidligtiltak, krisehåndtering samt samarbeid og

koordinering statene imellom, se avsnitt 3.4.3.2 foran. *Disse medlemmene* mener at bestemmelsene i § 21-58 femte ledd og sjette ledd første punktum bør utgå av lovforslaget.

Sjette ledd annet punktum gir endelig departementet hjemmel til å gi forskrift om anvendelse av forvaltningsloven og offentliglova for garantiordningen. Det vises her til finansforetaksforskriften § 20-6 sjette og syvende ledd, jf. også Prop. 125 L (2013–2014) side 214.

Til § 21-59. Styre og vedtekter mv.

Paragrafen svarer til finansforetaksloven § 20-2. Finansforetaksloven § 20-2 er for øvrig en videreføring av tidligere banksikringslov § 2A-2, se Prop. 125 L (2013–2014) side 214. Bestemmelsen angir de organisatoriske og selskapsrettslige forhold for Garantiordningen for skadeforsikring.

Første ledd første punktum slår fast at garantiordningen er et eget rettssubjekt. Dette innebærer at ingen av medlemmene har eiendomsrett til noen del av garantiordningens midler, jf. også *annet punktum*. Vedtekter for garantiordningen skal ellers være godkjent av departementet, jf. *tredje punktum*.

Annet ledd inneholder de nærmere regler om garantiordningens styre. Etter *første punktum* skal garantiordningen ledes av et styre bestående av fem medlemmer med personlige varamedlemmer. Departementet oppnevner medlemmene, varamedlemmene og utpeker styrets leder, og oppnevningssperioden er på fire år, jf. *annet og tredje punktum*.

Gyldig vedtak i styret krever tilslutning fra minst tre stemmer, jf. *tredje ledd*.

I fjerde ledd er det gitt nærmere regler om innkalling av styret. Etter *første punktum* er hovedregelen at Finanstilsynet kan kalle sammen styret. Dette må sees i sammenheng med at sekretariatet for styret er Finanstilsynet, jf. finansforetaksforskriften § 20-6 første ledd. *Annet punktum* gir departementet hjemmel til å fastsette nærmere regler om Finanstilsynets adgang og plikt til å kalle sammen styret. Finanstilsynet kan sammenkalle styret når det finner det nødvendig, jf. finansforetaksforskriften § 20-6 annet ledd. Det fremgår også at Finanstilsynet skal sammenkalle styret når det er grunn til å frykte for at et medlem av garantiordningen ikke vil være i stand til å oppfylle sine forpliktelser etter forsikringskontraktene.

Det vises ellers til at finansforetaksforskriften § 20-6 inneholder flere regler om garantiordningens styre og dets arbeid. Blant annet kan garantiordningen oppta likviditetsslån og inngå avtaler om

rammekreditt for å sikre ordningens likviditet og sørge for at garantiordningens ansvar kan dekkes, se forskriften § 20-6 tredje og fjerde ledd. I forskriften § 20-6 femte ledd er det også forutsatt at garantiordningen skal utarbeide årsregnskap og årsmelding, og at disse skal være gjenstand for revisjon. Det vises også her til forskriftshjemmelen i lovutkastet § 21-64.

Til § 21-60. Medlemskap

Paragrafen svarer til finansforetaksloven § 20-3. Finansforetaksloven § 20-3 er for øvrig en videreføring av tidligere banksikringslov § 2A-3, se Prop. 125 L (2013–2014) side 214. Bestemmelsen inneholder regler om medlemskap i Garantiordningen for skadeforsikring.

Første ledd angir det generelle kravet til medlemskap, og bestemmer at forsikringsforetak som er gitt tillatelse til å drive direkte skadeforsikring her i riket, skal være medlem av garantiordningen. Sett i sammenheng med lovutkastet § 21-58 femte ledd, vil det kunne kreves at livsforsikringsforetak som omfatter risikoforsikringer skal være medlem av garantiordningen. Dette fulgte tidligere – om enn på en litt annen måte – av den tidligere forskriften om garantiordning for skadeforsikring § 2-1 første ledd. Bestemmelsen er ikke videreført i finansforetaksforskriften.

Medlemsplikten omfatter også datterforetak av utenlandske foretak uavhengig av om morselskapet er etablert innenfor eller utenfor EØS-området, se Innst. O nr. 89 (2004–2005) avsnitt 4.5. Datterforetak av utenlandske forsikringsforetak må søke om tillatelse til å drive virksomhet i Norge og er i stor grad underlagt reglene i finansforetaksloven, se loven § 5-1 første ledd. Videre vil utenlandske foretak med hovedsete utenfor EU-/EØS-området måtte ha norsk konsesjon for å etablere filial i Norge, jf. finansforetaksloven § 5-6. Plikten til medlemskap vil derfor også omfatte slike.

Annet ledd gir regler om EØS-filialers medlemskap i garantiordningen. Det er der fastslått at når et forsikringsforetak med hovedsete i annen EØS-stat driver direkte skadeforsikring gjennom filial etablert her i riket, skal filialen være medlem av garantiordningen. Grensekryssende virksomhet vil således ikke omfattes av den norske garantiordningen, men dekkes av hjemstatens garantiordning. I finansforetaksforskriften § 20-2 tredje ledd er det for øvrig gjort unntak for EØS-filialer dersom skadeforsikringsforetaket er medlem av en garantiordning for skadeforsikring i hjemstaten, og filialen dokumenterer at ordningen i til-

nærmet samme utstrekning dekker forsikringer som faller inn under den norske garantiordningen. I finansforetaksforskriften § 20-4 sjette ledd er det uansett fastsatt at de nærmere regler om medlemmenes ansvar overfor garantiordningen, herunder fondsavsetninger, ikke gjelder for EØS-filialer. I forskriften § 20-7 er det gitt nærmere regler om slike filialers medlemskap og samordning med garantiordninger i foretakets hjemstat. Det vises til at norsk filial av forsikringsforetak med hovedsete i annen EØS-stat årlig skal rapportere brutto opptjent premie knyttet til forsikringer som dekkes av garantiordningen til Finanstilsynet, jf. forskriften § 20-7 første ledd. Videre er det i forskriften § 20-7 annet ledd fastsatt regler for å unngå dobbeltdekning fra flere garantiordninger for de samme krav dersom filialen omfattes av medlemskap av garantiordning i hjemstaten. Det vises ellers til Innst. O nr. 89 (2004–2005) avsnitt 4.5.

I tredje ledd er det gitt en forskriftshjemmel for departementet til å fastsette nærmere regler om medlemskap i ordningen, herunder hjemmel til å fastsette unntak fra plikten til å være medlem. I finansforetaksforskriften § 20-2 første ledd er det fastslått at en del foretak ikke skal være medlem av ordningen, med mindre det dreier seg om tvungen ansvarsforsikring, jf. annet ledd. Dette omfatter foretak som er unntatt fra forsikringsvirksomhetslovens og finansforetakslovens bestemmelser, gjensidige foretak som har rett til, og årlig foretar, etteravregning overfor forsikringstakerne, og foretak som bare tilbyr forsikringer som ikke dekkes av garantiordningen. EØS-filialer kan også være unntatt fra plikten til medlemskap, se bemerkningen til annet ledd ovenfor. Det vises også til forskriftshjemmelen i § 21-58 sjette ledd som innebærer at departementet kan fastsette at også livsforsikringsforetak som tilbyr risikoforsikringer skal være medlem av garantiordningen.

Til § 21-61. Medlemmenes ansvar overfor garantiordningen

Paragrafen svarer til finansforetaksloven § 20-4, men er for beregningsgrunnlaget utvidet til å omfatte risikoforsikringer som anses som livsforsikringer, jf. også lovutkastet § 21-58 femte ledd. Finansforetaksloven § 20-4 er for øvrig en videreføring av tidligere banksikringslov § 2A-4, se Prop. 125 L (2013–2014) side 215. Paragrafen fastsetter hvor mye som garantiordningen kan kreve innbetalt fra medlemmene, det vil si hvilket ansvar som medlemmene har i forhold til garantiordningen. Det foretas derfor ikke årlige innbetalinger til

garantiordningen. Det foretas dermed heller ingen oppbygging av midler i garantiordningen til dekning av et fremtidig ansvar. I stedet skjer det en innkalling av kapital fra medlemmene når det inntreer ansvar for garantiordningen som følge av at det er utløst krav som er dekket av garantiordningen.

Etter *første ledd første punktum* skal et medlems maksimale ansvar overfor garantiordningen hvert år være 1,5 prosent av summen av medlemmets bruttopremie opptjent i de siste tre regnskapsår før innkallingsåret ved direkte skade- og risikoforsikring som omfattes av garantiordningen. Risikoforsikringer er nevnt som følge av forslaget om at garantiordningen skal omfatte slike forsikringer, se lovutkastet § 21-58 femte ledd.

Det vises ellers til finansforetaksforskriften § 20-4 annet ledd som fastsetter at medlemmene hvert år skal foreta en avsetning på passivasiden i balansen på én prosent av beregningsgrunnlaget inntil maksimalansvaret etter bestemmelsen her er nådd. For senere år skal det avsettes manglende beløp, eller om avsetningen eventuelt reduseres, slik at den samlede avsetningen til enhver tid tilsvarer medlemmets maksimale ansvar, jf. finansforetaksforskriften § 20-4 tredje ledd. Dette innebærer at kravet til avsetninger er satt lik maksimalansvaret og således som et kapitalkrav uten at det er tatt hensyn til risikoen for innkalling av kapitalen. *Banklovkommisjonen* ser at det kan drøftes om det er grunnlag for å gå over til en mer forsikringsmessig beregning av avsetningene i de enkelte skadeforsikringsforetak for dekning av ansvaret i forhold til garantiordningen. *Banklovkommisjonen* viser til at Finans Norge har påpekt at dette vil redusere den konkurransemessige ulikhet som oppstår som følge av at finansforetaksforskriften § 20-4 ikke gjelder for norske filialer av foretaket etablert i annen EØS-stat. Resultatet vil eventuelt være en endring av forskriftsreglene og dette er dermed et spørsmål som faller utenfor Banklovkommisjonens arbeidsområde. *Banklovkommisjonen* vil likevel nevne at en slik forsikringsmessig beregning av avsetningene vil kunne reise enkelte mer spesielle spørsmål, for eksempel det forhold at risikoen for innkalling blant annet vil bero på forholdene i andre foretak som er medlem av garantiordningen. En gjennomføring av en slik beregning vil også reise spørsmål om blant annet hva som skal skje med midler som overskrider avsetningsgrensen. Dette bør imidlertid ikke være forhold som er til hinder for en ellers ønsket endring i forhold til gjeldende regler.

Første ledd annet punktum fastslår at Finanstilsynet kan fastsette nærmere regler om hvilke premieinntekter som skal inngå i beregningsgrunnlaget. Det skal tas utgangspunkt i medlemsforetakenes bruttopremie beregnet i samsvar med første punktum i bestemmelsen. Det skal deretter gjøres fradrag for premieinntekter knyttet til energiforsikringer, luftfartsforsikringer, sjøforsikringer unntatt kystkasko, og forsikret risiko som ikke består her i riket, jf. finansforetaksforskriften § 20-4 første ledd.

I *annet ledd* inngår avsetningskravet for medlemmenes ansvar, sml. tidligere forsikringsvirksomhetsloven § 12-16, slik at det til dekning av ansvaret skal hvert medlem foreta årlige avsetninger etter regler fastsatt av Finanstilsynet. Formålet med avsetningsplikten er at foretakene ikke skal måtte bære hele resultatet av en innkalling av midler til garantiordningen det året som innkallingen skjer. Etter at Solvens II-regelverket i finansforetaksloven kapittel 14 ble innført vil risikoen for innkalling uansett være en fremtidig risiko som ville påvirke markedsverdien, og dermed en risiko som det må tas hensyn til ved fastsettelse av beregning av solvenskapitalkrav, jf. finansforetaksloven § 14-8. Avsetningsplikten gjelder ikke for filialer av forsikringsforetak med hovedsete i annen stat, jf. finansforetaksforskriften § 20-4 sjette ledd. Filialene vil her følge hjemstatens regnskaps- og avsetningsregler. Dersom garantiordningen har innkalt midler fra foretakene og avsetningene dermed er blitt redusert under maksimalgrensen, skal Finanstilsynet fastsette regler om gjenoppretting av volumet, jf. finansforetaksforskriften § 20-4 fjerde ledd. Dette innebærer at det i en gjenopprettingsfase kan fastsettes høyere årlige bidrag enn det som fremgår av finansforetaksforskriften § 20-4 annet ledd. Det vises ellers til at avkastning av de avsatte midler skal tilfalle foretaket, jf. finansforetaksforskriften § 20-4 femte ledd.

Til § 21-62. Innkalling av kapital

Paragrafen svarer til finansforetaksloven § 20-5. Finansforetaksloven § 20-5 er for øvrig en videreføring av tidligere banksikringslov § 2A-5, se Prop. 125 L (2013–2014) side 215.

Første ledd angir de nærmere regler om innkalling av kapital fra medlemmene for å dekke pliktige utbetalinger. Etter *første punktum* er det garantiordningens styre som vedtar innkalling av kapital for å dekke utbetalinger fra ordningen. Innbetalingsplikten for medlemmene inntreer der ved når det oppstår ansvar som garantiordningen

er ansvarlig for, jf. også lovutkastet § 21-63. Beløpet som kreves innkalt skal også omfatte omkostninger knyttet til ordningen. Det beløp som innkalles, fordeles forholdsmessig på medlemmene i samsvar med lovutkastet § 21-61 første ledd, jf. *annet punktum*. I dette ligger at medlemmene skal trekke av avsetningene til garantiordningen. Dersom foretakenes maksimalansvar ikke er tilstrekkelig til å dekke utbetalingene kan garantiordningens styre ta opp likviditetslån for å dekke ansvaret, jf. finansforetaksforskriften § 20-6 fjerde ledd, jf. tredje ledd. Som nevnt i bemerkningene til lovutkastet § 21-61, skal Finanstilsynet fastsette regler om gjenoppretting av volumet dersom garantiordningen har innkalt midler fra foretakene og avsetningene dermed er blitt redusert under maksimalgrensen etter lovutkastet § 21-61, jf. finansforetaksforskriften § 20-4 fjerde ledd.

I *annet ledd* er det gitt regler om dekning av kostnadene knyttet til driften av garantiordningen. Bestemmelsen dekker de tilfeller der det ikke skal foretas utbetaling fra ordningen og hvor styret etter første ledd kan kreve at innkalling av kapital for også å dekke omkostninger knyttet til ordningen. I slike tilfelle kan Finanstilsynet bestemme at driftskostnadene skal dekkes av Finanstilsynet og utlignes på skadeforsikringsforetakene i samsvar med finanstilsynsloven § 9.

Til § 21-63. Utbetaling fra garantiordningen

Paragrafen svarer til finansforetaksloven § 20-6. Finansforetaksloven § 20-6 er for øvrig en videreføring av tidligere banksikringslov § 2A-6, se Prop. 125 L (2013–2014) side 215. Paragrafen omhandler de nærmere regler om utbetaling fra garantiordningen dersom det oppstår et utbetalingsansvar og retten til å tre inn i de sikredes krav mot det aktuelle forsikringsforetaket.

Første ledd fastslår at det er styret i garantiordningen som avgjør hvordan ordningens midler skal brukes for å hindre eller redusere tap for sikrede eller skadet tredjeperson. Ordlyden gir i utgangspunktet rom for at garantiordningens styre skulle kunne innkalle og bruke midler til støtte ved tidligtiltak etter finansforetaksloven §§ 21-1 til 21-6, jf. lovutkastet §§ 21-11 til 21-20, før situasjonen er blitt så alvorlig at det åpnes offentlig administrasjon i foretaket. Dette vil i en del tilfelle kunne tenkes å være den mest effektive bruken av garantiordningens midler for å hindre større utbetalinger ved en eventuell senere offentlig administrasjon. Både Finansdepartementet og garantiordningens styre har imidlertid lagt til grunn at ordningen utelukkende skal ha som for-

mål å dekke direkte forsikringskrav fra sikrede og skadet tredjeperson, se Ot.prp. nr. 58 (2004–2005) avsnitt 4.5.5. Denne forståelsen ble lagt til grunn for å sikre at ordningen – uten å komme i strid med EØS-avtalen – skal kunne omfatte medlemsplikt for filialer av skadeforsikringsforetak med hovedsete i EØS-området, jf. også forsikringsdirektivet 2009/138/EF artikkel 189.

I samsvar med dette følger det av finansforetaksforskriften § 20-5 første ledd at garantiordningens styre kan basere sitt vedtak om utbetaling på at forsikringskravet er godkjent av administrasjonsstyret for foretaket under administrasjon. Dersom kravet bestrides av administrasjonsstyret kan den som fremsetter kravet reise sak mot forsikringsforetaket eller boet. Garantiordningens styre kan også avtale at administrasjonsstyret skal foreta utbetaling på garantiordningens vegne, jf. forskriften § 20-5 annet ledd.

I *annet ledd* er det inntatt en hjemmel for departementet til å fastsette nærmere regler i forskrift om utbetaling under garantiordningen, herunder om reduksjon av dekningsbeløp, delutbetaling, adgang til å sette vilkår for utbetalingen og om dekning av rentekrav. Nærmere regler om dette er inntatt i finansforetaksforskriften § 20-5. Garantiordningens utbetaling vil basere seg på hovedstol. Rentekrav dekkes ikke, med mindre det dreier seg om forsikring som gjelder bolig eller tvungen ansvarsforsikring, jf. finansforetaksforskriften § 20-5 tredje ledd. Utbetalingene kan videre skje i terminer med inntil fem millioner kroner i første omgang for hvert krav for hver sikret for hvert skadetilfelle, jf. finansforetaksforskriften § 20-5 fjerde ledd. Det kan også besluttes en avkortning av kravet dersom garantiordningens styre finner det nødvendig etter en nærmere vurdering. Vedtak om utbetaling fra garantiordningen kan påklages til Finansdepartementet.

Tredje ledd regulerer garantiordningens rett til å tre inn i de sikredes krav mot forsikringsforetaket. Etter *første punktum* skal garantiordningens inntreden i kravet gis samme prioritet som de sikredes krav forutsatt at kravene dekkes gjennom garantiordningen. Ettersom utbetalinger fra garantiordningen etter gjeldende praksis bare skjer ved erstatningskrav mot foretak som er vedtatt satt under offentlig administrasjon etter finansforetaksloven § 21-11 (lovutkastet § 21-22) og forsikringsforpliktelser etter finansforetaksloven § 21-18 annet ledd (lovutkastet § 21-26) har fortrinnsrett til hele selskapsformuen, innebærer dette at garantiordningen vil ha fortrinnsrett i boet etter dekning av massekrav og foran andre gjeldskrav. Dette innebærer at garantiordningen

går inn med fortrinnsrett på lik linje med andre forsikringsforpliktelser med fortrinnsrett til dekning som ikke er blitt dekket av garantiordningen. I *annet punktum* er det nå fastsatt at midler som kommer inn til garantiordningen ved at krav blir innfridd, skal tilbakebetales til medlemmene etter forholdet mellom innkalte beløp. Innkomne midler vil etter gjeldende praksis dreie seg om dividende eller innbetaling fra administrasjonsboet.

Til § 21-64. Rapportering, regnskap og revisjon

Paragrafen svarer til finansforetaksloven § 20-7. Finansforetaksloven § 20-7 er for øvrig en videreføring av tidligere banksikringslov § 2A-7 med enkelte lovtekniske endringer, se Prop. 125 L (2013–2014) side 215.

Paragrafen inneholder en forskriftshjemmel for departementet vedrørende styrets plikt til å legge frem rapport om virksomheten, regnskap og revisjon. Det vises her til finansforetaksforskriften § 20-6 femte ledd.

7.12 Andre garantiordninger i forsikring

Lovutkastet avsnitt XI «*Andre garantiordninger i forsikring*» er en videreføring av finansforetaksloven kapittel 20 avsnitt II. I avsnitt 5.2.3 foran er behovet for slike mulige garantiordninger drøftet nærmere uten at *Banklovkommisjonen* har funnet grunnlag for å foreslå oppbygging av nye garantiordninger i forsikring på nåværende tidspunkt. Det vises for øvrig til merknad fra *medlemmene Dalsøren og Gjelsvik* inntatt i avsnitt 5.2.3 punkt 2) foran, der de gir uttrykk for at midler i innskuddspensjonsordninger plassert som bankinnskudd bør sikres i innskuddsgarantiordningen for bank gjennom lovutkastet § 19-5 første ledd bokstav g) i NOU 2016: 23. Det vises også til at *Banklovkommisjonen* har gitt uttrykk for at spørsmålet om garantidekning av slike forpliktelser bør vurderes når man ser hvilke løsninger som velges i forbindelse med det pågående arbeidet om egen pensjonskonto for de enkelte arbeidstakere, se ovenfor i avsnitt 5.2.3. punkt 2).

Til § 21-65. Garantiordninger for andre forsikringsforetak

Paragrafen svarer til finansforetaksloven § 20-8. Finansforetaksloven § 20-8 er for øvrig en videreføring av tidligere banksikringslov § 2A-8, se Prop. 125 L (2013–2014) side 215. Det er ikke etablert

andre garantiordninger i forsikring enn Garantiordningen for skadeforsikring. Det vises til drøftelsene ovenfor i avsnitt 5.2.3.

Paragrafen gir departementet adgang til å bestemme at det skal etableres garantiordninger for kredittforsikringsforetak, livsforsikringsforetak og pensjonsforetak, og fastsette regler for ordningene.

7.13 Overgangsregler

Lovutkastet avsnitt XII «*Ikrafttredelse. Overgangsregler*» inneholder regler om lovutkastets ikrafttredelse dersom det gjennomføres, samt regler om overgang fra gjeldende lovgivning. I *overgangsbestemmelsen første punkt første punktum* er det på vanlig måte lagt til grunn at et nytt kapittel 21 basert på lovutkastet i utredningen her, vil tre i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Som lagt til grunn ovenfor i avsnitt 5.2.3 og merknadene til lovutkastet § 21-26 er *Banklovkommisjonen* av den oppfatning at endringen av fortrinnsretten i forhold til gjeldende rett og en deling av denne i forhold til eiendeler knyttet til de ulike porteføljene for forvaltning av kapital i livsforsikrings- eller pensjonsforetak, bør utstå noe i tid i forhold til en iverksettelse av lovutkastet for øvrig. Det fremgår derfor uttrykkelig av *annet punktum* at Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelser til forskjellig tid.

Det er antatt at nye regler om krisehåndtering i forsikrings- og pensjonssektoren vil kunne tre i kraft i løpet av 2019. Det er derfor i *overgangsbestemmelsens annet punkt* lagt til grunn at lovutkastet § 21-26 bør tre i kraft 1. januar 2025. Fra dette tidspunktet vil gjeldende bestemmelse om fortrinnsrett i finansforetaksloven § 21-18 annet ledd, jf. § 21-17, kunne oppheves. Øvrige bestemmelser i finansforetaksloven kapittel 21 vil kunne oppheves ved en gjennomføring og ikrafttredelse av lovutkastet etter første punkt første punktum.

Inntil 1. januar 2025 og ikrafttredelse av lovutkastet § 21-26, er det i *overgangsbestemmelsen tredje punkt* lagt til grunn at reglene om fortrinnsrett i finansforetaksloven § 21-18 annet ledd, jf. § 21-17, skal gjelde. Dette innebærer at samtlige forsikringsforpliktelser skal ha fortrinnsrett til samtlige eiendeler i foretaket. Det er i *bokstav a)* likevel fastsatt at en slik fortrinnsrett ikke bare gjelder forpliktelser som er oppstått før vedtaket om offentlig administrasjon, men også forpliktelser som er oppstått etter vedtaket, for så vidt dette følger av lovutkastet §§ 21-27 og 21-28, samt krav om renter. Det vises til merknadene til lovutkastet

§ 21-26 første ledd annet punktum foran i avsnitt 7.5. Videre skal nåverdien av forpliktelsene med fortrinnsrett beregnes etter reglene i lovutkastet §§ 21-27 annet ledd og 21-29, se *bokstav b*). Det vises til merknadene til disse bestemmelsene i avsnitt 7.5 og til avsnitt 4.5.4.4 foran.

Banklovkommisjonen utelukker ikke at det kan være behov for nærmere overgangsregler ved en ikrafttredelse, og det er derfor i *fjerde punkt* gitt hjemmel for departementet til å fastsette overgangsregler.

Kapittel 8

Økonomiske og administrative konsekvenser

8.1 Innledning

1) Denne utredningen er siste del av Banklovkommisjonens arbeid med ny samlet finanslovgivning. Utredningen inneholder en vurdering av behovet for modernisering og revisjon av reglene om soliditetssvikt i og offentlig administrasjon av forsikrings- og pensjonsforetak. Utredningen må sees i sammenheng med Banklovkommisjonens utredning nr. 30, NOU 2016: 23 Innskuddsgaranti og krisehåndtering i banksektoren, der Banklovkommisjonen fremla utkast til revidert lovgivning om innskuddsgarantiordning og regler om soliditetssvikt i og offentlig administrasjon av banker og kredittforetak. Disse reglene er foreslått inntatt som nye kapitler 19 og 20 i finansforetaksloven og er tilpasset de krav til nasjonal lovgivning som følger av EUs direktiver om innskuddsgarantiordninger (innskuddsgarantidirektiv 2014/49/EU) og om myndighetsstyrt krisehåndtering av foretak i banksektoren (krisehåndteringsdirektivet 2014/59/EU). Disse direktivene gjelder i hovedsak bare for banker og kredittforetak.

EU har foreløpig ikke fastsatt et tilsvarende regelverk på forsikringsområdet. Regelverket i eksisterende kapittel 21 i finansforetaksloven om soliditetssvikt og offentlig administrasjon er i hovedsak en videreføring av reglene fra bankforsikringsloven. Disse ble i sin tid utarbeidet med utgangspunkt i behovene for regler i forhold til banker og kredittforetak på bakgrunn av de erfaringer som ble gjort under bankkrisen på 1980- og 1990-tallet. Regelverket ble gitt tilsvarende anvendelse på forsikringsforetak uten noen grundig analyse av hvordan anvendelse av reglene vil fungere på forsikrings- og pensjonsforetak. Det har dermed ikke blitt tatt hensyn til at reglenes virkemåte påvirkes av vesentlige forskjeller mellom bankenes og forsikrings- og pensjonsforetakenes virksomhet på en rekke områder. Finansforetaksloven kapittel 21 avsnitt III inneholder for øvrig en del særregler for forsikrings- og pensjonsforetak, men disse bygger i det vesentlige på regler fra forsikringsselskapsloven av 1911 og er

lite tilpasset de særtrekk som dagens forsikrings- og pensjonsvirksomhet representerer.

Banklovkommisjonen mener derfor at det er behov for å utarbeide særskilte regler om soliditetssvikt og offentlig administrasjon som er tilpasset virksomheten i forsikrings- og pensjonssektoren og den utviklingen som har vært på forsikrings- og pensjonsområdet siden 2000. Blant annet vil forpliktelsene i forsikrings- og pensjonsforetak i det alt vesentlige bestå av kundefordringer i form av forsikringsforpliktelser og som kan variere mye etter innhold og varighet. Dette medfører at en insolvensbehandling i et forsikrings- eller pensjonsforetak, vil medføre en høy risiko for tap for forsikringstakere eller andre med rett etter forsikrings- eller pensjonsavtalene. På livsforsikrings- og pensjonsområdet finnes heller ikke noen form for garantiordning som kan beskytte forsikringstakere eller andre mot tap. Dette gjør at det ved utformingen av et regelverk om soliditetssvikt i forsikrings- og pensjonsforetak bør legges betydelig vekt på å finne løsninger som kan forhindre at et forsikrings- og pensjonsforetak må settes under offentlig administrasjon.

Riktignok har forsikrings- og pensjonsforpliktelsene etter gjeldende lovgivning fortrinnsrett til dekning i foretakets aktiva etter massekrav, men dersom aktivaenes verdi er lavere enn nåverdien av forpliktelsene vil forsikringstakere, forsikrede og andre med interesser i forsikringsdekningen oppleve en nedskrivning av sine rettigheter ved en offentlig administrasjon. Videre vil det særlig i livsforsikrings- og pensjonsforetak, være en rekke forpliktelser som ikke kan gjøres opp i form av et kontantoppgjør under et booppgjør. Disse rettighetene vil måtte sikres på en eller annen måte frem til de kan komme til utbetaling som løpende pensjonsytelser eller risikoen for krav om erstatningsutbetaling er falt bort. Dette forholdet gjør også at tidlige tiltak og håndtering av en vanskelig økonomisk situasjon før insolvens oppstår, er viktig ettersom en offentlig administrasjon vil kunne bli mer komplisert og langvarig sammenlignet med offentlig administrasjon av en bank eller et kredittforetak.

Når det gjelder utformingen av et eget regelverk om krisehåndtering av forsikrings- og pensjonsforetak, viser *Banklovkommissjonen* til at mye tyder på at EU i løpet av det nærmeste tiåret vil utarbeide og fremme regler om dette. *Banklovkommissjonen* legger også til grunn at det må ventes at dette vil følge opp et opplegg og baseres på prinsipper som i stor grad stemmer med krisehåndteringsdirektivet (2014/59/EU). *Banklovkommissjonen* har derfor lagt vekt på dette ved utformingen av en ny lovgivning om soliditetsvikt i og offentlig administrasjon av forsikrings- og pensjonsforetak. Av hensyn til tilgjengelighet og konsekvens i lovgivningen er det også – i den grad det er mulig og hensiktsmessig – lagt vekt på å bruke samme systematikk og likelydende bestemmelser i lovutkastet her som i lovutkastet til kapittel 20 i NOU 2016: 23. Som følge av at krisehåndteringsdirektivet ikke gjelder for forsikrings- og pensjonsforetak og det ennå ikke er fastsatt et tilsvarende direktiv som stiller krav til nasjonal lovgivning på dette området, har det for øvrig vært mulig å forenkle reglene i lovutkastet kapittel 21 på flere områder sammenlignet med lovutkastet til kapittel 20 i NOU 2016: 23.

2) Lovutkastet til et nytt kapittel 21 i finansforetaksloven om soliditets- og solvenssvikt i forsikrings- og pensjonsforetak inneholder følgende hovedpunkter:

- Lovutkastet viderefører gjeldende konkursforbud for forsikrings- og pensjonsforetak ut fra samfunnsmessige hensyn. Ved insolvens skal slike foretak settes under offentlig administrasjon og myndighetsstyrt krisehåndtering for blant annet å kunne sikre videreføring av forsikrings- og pensjonsvirksomhet og begrense virkninger til skade for forsikringstakere, forsikrede og andre kundegrupper, det offentlige eller samfunnsøkonomien.
- Det er Finansdepartementet som skal avgjøre om et foretak skal settes under offentlig administrasjon. Gjennomføring av administrasjonen og beslutninger i denne sammenheng kan Finansdepartementet delegere til Finanstilsynet. Den praktiske gjennomføringen av administrasjonen er det et administrasjonsstyre som står for.
- Lovutkastet er basert på en erkjennelse om at det beste vernet mot tap for forsikringstakere, forsikrede og andre kundegrupper, det offentlige eller samfunnsøkonomien vil være å unngå at forsikrings- og pensjonsforetak kommer i en slik situasjon at det er fare for foretakets soliditet og solvens. Det er derfor i lovutkastet foreslått at forsikrings- og pensjonsforetak skal ha

en beredskapsplan som angir hvilke tiltak som kan iverksettes av foretaket for å sikre og gjenopprette betryggende soliditet ved ulike tilfeller hvor dets økonomiske eller finansielle stilling kan bli vesentlig svekket, jf. lovutkastet § 21-7. Beredskapsplanen skal oversendes til Finanstilsynet som ved mangler kan kreve planen revidert. Departementet kan fastsette forenklete krav for slike planer for blant annet å begrense administrative kostnader, samt i enkelttilfeller gjøre unntak fra plikten til å utarbeide beredskapsplan.

- Beredskapsplanene skal utarbeides på et tidspunkt der foretaket soliditetsmessig og finansielt er i en normalsituasjon og planen vil være utarbeidet ut i fra tenkte situasjoner som kan oppstå. Dersom Finanstilsynet har grunn til å anta at et foretaks soliditet eller tillit i markedet vil bli svekket, kan Finanstilsynet pålegge foretaket å utarbeide en tiltaksplan. I slike tilfeller vil tiltaksplanen være rettet mot en mer konkret situasjon, jf. lovutkastet §§ 21-8 og 21-9.
 - Et pålegg om utarbeidelse av tiltaksplan fra Finanstilsynet kan være starten på en prosess med tidligtiltak både fra foretaket selv og fra Finanstilsynet, for å unngå at det oppstår insolvens i foretaket og at foretaket må settes under offentlig administrasjon. Starten på en slik prosess kan imidlertid også være at foretaket på eget initiativ utarbeider tiltaksplan fordi det ser at dets stilling er eller vil bli vesentlig svekket, jf. lovutkastet § 21-11.
 - Lovutkastet kapittel 21 avsnitt III inneholder regler om tidligtiltak som kan iverksettes når et foretak har soliditetsvansker, men før foretaket er insolvent. Dette bygger i stor grad på gjeldende bestemmelser i finansforetaksloven §§ 21-1 til 21-6. Reglene er utbygget noe for å forsterke mulighetene for å kunne sikre en videreføring av forsikrings- og pensjonsvirksomheten uten at det oppstår insolvens. Dette gjelder blant annet mulighet for oppnevning og bruk av midlertidig administrator for foretaket.
- Reglene om tidligtiltak er i stor grad basert på at det skal skje et samråd mellom foretaket og Finanstilsynet knyttet til vurdering og iverksettelse av de ulike tiltakene. Det er også foretaket som i utgangspunktet skal gjennomføre tiltakene. Det er lagt til grunn en gradering av tiltakene slik at jo alvorligere inngrep et tiltak er for foretaket og dets eiere, jo alvorligere må foretakets situasjon være. Reglene om tidligtiltak er på denne bakgrunn knyttet til tre ulike stadier av soliditets- og solvenssvikt.

For det første, dersom foretakets stilling må antas å være vesentlig svekket, skal foretaket utarbeide en tiltaksplan som kartlegger hvilke tiltak som er nødvendige for å gjenopprette foretakets soliditet, jf. lovutkastet § 21-11. Dersom foretaket ikke gjør dette på eget tiltak kan Finanstilsynet pålegge at tiltaksplan skal utarbeides. Finanstilsynet og foretaket skal deretter i samråd drøfte planen og finne ut hvilke tiltak som skal iverksettes, jf. lovutkastet § 21-12. Finanstilsynet kan også kreve at det skal utarbeides et statusoppgjør, jf. lovutkastet § 21-13. Dette statusoppgjøret vil gi en oppdatert status for foretakets samlede aktiva og forpliktelser, og vil danne et viktig utgangspunkt for vurdering av videre tiltak.

For det andre vil ytterligere tiltak kunne være aktuelle dersom det viser seg at det foreligger vesentlig brudd på lovfaste krav til avsetninger, ansvarlig krav eller betryggende virksomhet, se lovutkastet § 21-14, jf. lovutkastet §§ 21-15 til 21-17. Finanstilsynet kan da pålegge at styret iverksetter tiltak i henhold til blant annet beredskapsplan, undersøker muligheter for forhandlingsløsninger med eiere, kreditorer og andre private parter, sørger for nedskrivning eller konvertering til egenkapital av foretakets ansvarlige kapital og innkaller foretakets generalforsamling. Finanstilsynet kan i tillegg sørge for oppnevning av midlertidig administrator, jf. lovutkastet § 21-17. Det er ikke noe krav om at alle tidligtiltak skal forsøkes. Hvilke tidligtiltak som iverksettes vil bero på en hensiktsmessighetsvurdering fra Finanstilsynets side.

Dersom det ikke lykkes å gjenopprette en betryggende soliditet i foretaket gjennom tidligtiltak eller det ikke er rimelig utsikt for at dette vil lykkes og Finanstilsynet antar at foretaket som følge av sin økonomiske stilling er eller må ventes i nær fremtid å bli nødt til å innstille sin virksomhet, skal Finanstilsynet, som det tredje stadiet, gi melding om dette til departementet, jf. lovutkastet § 21-18. Meldingen skal blant annet inneholde en vurdering av om foretaket bør settes under offentlig administrasjon og om det i så tilfelle bør undergis myndighetsstyrt krisehåndtering etter lovutkastet avsnittene V til VII eller avvikes i medhold av lovutkastet § 21-39. Den videre håndteringen av foretaket vil deretter være opp til departementet.

- Departementet kan beslutte at det skal foretas en nedskrivning eller en konvertering til egenkapital av ansvarlig kapital som er innbetalt til

foretaket eller som skal innbetales ved påkrav og som kan benyttes av foretaket til dekning av tap under løpende drift. Det er en forutsetning at nedskrivningen er tilstrekkelig til å unngå at foretaket ellers må antas å måtte innstille sin virksomhet, jf. lovutkastet §§ 21-19 og 21-20. Disse bestemmelsene åpner bare for nedskrivning av ansvarlig lånekapital. Forsikrings- eller pensjonsforpliktelser vil bare kunne bli gjenstand for nedskrivning etter at det er fattet vedtak om offentlig administrasjon.

- Før myndighetene treffer vedtak om nedskrivning eller konvertering til egenkapital av ansvarlig kapital i samsvar med lovutkastet §§ 21-19 og 21-20, skal myndigheten sørge for å få gjennomført en verdivurdering av foretakets eiendeler og forpliktelser, jf. lovutkastet § 21-21. Denne vil være et sentralt grunnlag for myndighetens videre vurderinger og beslutninger i saken, og skal utarbeides av en eller flere sakkyndige som er uavhengig av foretaket og offentlige myndigheter.
- Dersom det ikke er rimelig utsikt til at tidligtiltak, andre støtte- og tilsynstiltak eller nedskrivning eller konvertering til egenkapital av ansvarlig kapital er tilstrekkelig til å unngå at foretaket er eller må ventes i nær fremtid å bli nødt til å innstille sin virksomhet, skal departementet sette foretaket under offentlig administrasjon, jf. lovutkastet § 21-22. Det er en forutsetning at det ikke er rimelig utsikt til at økonomisk grunnlag for videre virksomhet kan skaffes på annen måte.
- Departementet skal oppnevne et administrasjonsstyre som vil fungere som et styre for foretaket, jf. lovutkastet § 21-24. De nærmere virkninger av vedtaket om offentlig administrasjon fremgår av lovutkastet § 21-25. Dette innebærer blant annet at foretakets organer mister sine fullmakter og myndighet. Videre skal det skje en «frysing» av foretakets virksomhet, slik at foretaket i utgangspunktet ikke kan inngå nye eller fornye eksisterende forsikrings- eller pensjonsavtaler eller foreta utbetalinger. Dette gjelder også i utgangspunktet løpende pensjons- og erstatningsutbetalinger. Myndigheten kan imidlertid godkjenne både videre virksomhet i form av inngåelse av nye kontrakter eller fornyelse av eksisterende virksomhet og helt eller delvis utbetaling. Dette vil kunne bidra til ivaretagelse av verdier knyttet til en løpende virksomhet og behovet for pensjonsutbetaling hos forsikringstakere og forsikrede.
- Et vedtak om offentlig administrasjon vil ikke innebære at eksisterende forsikrings- eller pen-

sjonsavtaler opphører umiddelbart. Disse vil fortsette å løpe i den forsikringstiden eller forsikringsperioden som gjenstår etter vedtaket om offentlig administrasjon. Dette kompliserer en gjennomføring av offentlig administrasjon i et forsikrings- og pensjonsforetak. Det er derfor i lovutkastet §§ 21-27 og 21-28 foreslått regler om opphør av henholdsvis skadeforsikring og andre risikoforsikringer og av pensjonsordninger i livsforsikrings- og pensjonsforetak. Utgangspunktet er at skadeforsikringer og andre risikoforsikringer vil opphøre senest tre måneder etter vedtaket om offentlig administrasjon. Dersom forsikringstiden utløper før dette vil opphør skje tidligere, likevel slik at forsikringstilfeller uansett dekkes i en periode på 30 dager etter vedtaket. For livsforsikringer og pensjonsordninger skal opphør skje senest seks måneder etter vedtaket om offentlig administrasjon. Opphøret innebærer at det ikke lenger skal skje videre opptjening av rett til pensjon i pensjonsordningene, og det skal utstedes fripolise, pensjonsbevis eller pensjonskapitalbevis for rettigheter som er opptjent frem til dette tidspunktet. Disse reglene er fastsatt ut fra en avveining av forsikringstakernes behov for å få tid til å inngå nye avtaler i annet foretak, og administrasjonsstyrets behov for å få skaffe oversikt over boet samtidig som det i størst mulig grad unngås at nye forpliktelser forringer stillingen til eksisterende forpliktelser i boet.

- Det følger av eksisterende regler i finansforetaksloven § 21-18 annet ledd, jf. § 21-17, at forsikrings- og pensjonsforpliktelser har fortrinnsrett til dekning i foretakets aktiva, etter dekning av massekrav. Dette er videreført i lovutkastet § 21-26 og innebærer at forsikrings- og pensjonsforpliktelser skal dekkes fullt ut før eventuelle krav i samsvar med dekningsloven kapittel 9 gis dekning. I den grad forsikringsforpliktelser har krav på og får dekning gjennom Garantiordningen for skadeforsikring, vil garantiordningen tre inn i denne fortrinnsretten. Fortrinnsretten er bare aktuell ved offentlig administrasjon der boets midler ikke er tilstrekkelige til å dekke forsikrings- og pensjonsforpliktelsene fullt ut i tillegg til massekravene. Ved administrasjon i livsforsikringsforetak som både omfatter kontraktfastsatte forpliktelser og kontrakter med investeringsvalg er det lagt opp til en deling av fortrinnsretten i forhold til eiendeler som inngår henholdsvis i foretakets investeringsvalgportefølje og kollektiv- og selskapsporteføljene.

- På samme måte som i lovutkastet om krisehåndtering i banksektoren i NOU 2016: 23, er det i lovutkastet til kapittel 21 skilt mellom krisehåndtering gjennom iverksettelse av krisetiltak og vanlig insolvensbehandling som har til formål å avvikle foretaket. Krisehåndteringen vil blant annet ha til formål å kunne videreføre viktig forsikrings- og pensjonsvirksomhet og begrense virkninger til skade for forsikringstakere, forsikrede og andre kundegrupper, det offentlige eller samfunnsøkonomien. Departementet skal vedta at foretaket skal undergis krisehåndtering dersom offentlig interesser tilsier dette. En avvikling av virksomheten etter lovutkastet § 21-39 skal i all hovedsak følge konkursrettslige regler og prinsipper, men det er fastsatt særlige regler for håndtering av krav og forpliktelser som ikke kan utbetales i form av et kontantoppgjør.

Det forhold at forsikrings- og pensjonsforpliktelser i stor grad er langsiktige og ikke, i samme grad som virksomhet i bank og kredittforetak, er knyttet til samfunnets løpende behov for tjenester, vil gi myndighetene og administrasjonsstyret noe mer tid med hensyn til å treffe et valg mellom krisehåndtering eller avvikling, og hvilke krisehåndteringstiltak som eventuelt skal iverksettes, jf. lovutkastet § 21-30. Dette tidselementet legger også godt til rette for å kunne gjennomføre krisehåndtering av foretaket før det eventuelt på et senere tidspunkt bestemmes at foretaket skal avvikles.

- Blant krisetiltakene som kan iverksettes ved en krisehåndtering vil det kunne velges mellom overdragelse av forsikrings- og pensjonsvirksomhet til annet foretak, broforetak eller forvaltningsforetak eller en kombinasjon av dette, jf. lovutkastet § 21-31. Det er opp til myndigheten å avgjøre hvilke krisetiltak som skal anvendes i det enkelte tilfellet. For å få gjennomført krisetiltak vil det også kunne skje en nedskrivning av forsikrings- og pensjonsforpliktelser med fortrinnsrett i den grad aktivaene i boet ikke er tilstrekkelige til å dekke forsikrings- og pensjonsforpliktelsene, og eventuelt for å dekke et kapitalbehov i overtakende broforetak eller forvaltningsforetak, jf. lovutkastet §§ 21-33 og 21-34. En forutsetning for slik nedskrivning er at ansvarlig kapital og forpliktelser uten fortrinnsrett er nedskrevet fullt ut, jf. lovutkastet § 21-32. Nedskrivningen skal skje forholdsmessig i forhold til nåverdien av de enkelte krav, og prinsippene for verdsettelse av de enkelte forpliktelsene i denne sammenheng er nærmere regulert i lovutkastet §§ 21-27

- annet ledd (skadeforsikring og andre risikoforsikringer) og 21-29 (pensjonsrettigheter).
- Dersom departementet mener at det ikke er offentlige interesser som tilsier at det skal anvendes krisetiltak med sikte på å få videreført viktig forsikrings- og pensjonsvirksomhet eller for å begrense virkninger til skade for forsikringstakere, forsikrede og andre kundegrupper, det offentlige eller samfunnsøkonomien, skal foretaket utvikles etter reglene i lovutkastet § 21-39. Det samme gjelder dersom det innen et år etter at foretaket er satt under offentlig administrasjon, ikke er sannsynlig at forsikrings- og pensjonsvirksomheten kan opprettholdes ved bruk av de ulike krisetiltak. En utvikling vil i all hovedsak følge konkursrettslige regler og prinsipper, herunder dekningslovens prioritetsregler med unntak av de avvik som forsikrings- og pensjonsforpliktelsesens fortrinnsrett etter lovutkastet § 21-26 innebærer. En utvikling av et forsikrings- eller pensjonsforetak vil kunne være mer komplisert enn utvikling av bank og kredittforetak, som følge av forpliktelser som først kan utbetales en gang i fremtiden. Disse forpliktelsene må sikres på en eller annen måte inntil utbetaling kan skje eller risikoen for erstatningskrav er bortfalt. Det er derfor i lovutkastet § 21-39 lagt til grunn at en slik sikring av krav skal skje ved etablering av ett eller flere forvaltningsforetak som opprettes av myndigheten med dette formålet. Dette eller disse foretakene skal på vegne av rettighetshaverne og uten risiko for foretaket forestå forvaltning av de overførte forsikrings- eller pensjonsforpliktelsene med tilhørende eiendeler.
 - Et sentralt prinsipp, og en begrensning i krisehåndteringen, er at det ikke kan anvendes krisetiltak som medfører at bare en del av foretakets eiendeler, rettigheter eller forpliktelser blir overført til et annet foretak, dersom dette medfører at eiere av aksjer og fordringshavere med rettigheter som ikke er omfattet av overføring, ikke vil oppnå en dekning av sine krav som minst tilsvarer den dekning de ville ha oppnådd ved en utvikling av foretaket som insolvent, jf. lovutkastet § 21-46 første ledd. Under en krisehåndtering kan det heller ikke foretas nedskrivning av kapitalinstrumenter og fordringer uten fortrinnsrett dersom dette medfører et større tap enn ved utvikling av foretaket, jf. lovutkastet § 21-46 annet ledd. Ytterligere regler for sikring av rettsvern for eiere, fordringshavere og motparter, herunder rett til å klage og gå til søksmål, er regulert i lovutkastet kapittel 21 avsnitt VIII.

- I lovutkastet avsnittene X og XI er gjeldende regler i finansforetaksloven kapittel 20 inntatt. Med unntak av noen mindre justeringer, herunder justering av ordningens virkeområde i forhold til risikoforsikringer som anses som livsforsikring og som kan tilbys av skadeforsikringsforetak og en hjemmel for departementet til å fastsette at livsforsikringsforetak som tilbyr samme type risikoforsikringer skal være medlem av garantiordningen, er det ikke gjort endringer i regelverket for Garantiordningen for skadeforsikring. Det er heller ikke funnet grunnlag for å foreslå etablering av garantiordning innenfor livs- eller pensjonsforsikring.

8.2 Likestillingsmessige konsekvenser

Utredningen har ingen likestillingsmessige konsekvenser da den retter seg mot forsikrings- og pensjonsforetak, samt statlige organer, og ikke mot enkeltpersoner.

8.3 Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

Både Finansdepartementet og Finanstilsynet har vært representert ved medlemmer i Banklovkommisjonen. De er således godt kjent med det lovutkastet som Banklovkommisjonen fremmer i utredningen.

En gjennomføring av lovutkastet vil først og fremst ha den virkning at det offentlige får et regelverk for offentlig administrasjon av forsikrings- og pensjonsforetak som er tilpasset moderne forsikrings- og pensjonsvirksomhet, og som adresserer en rekke problemstillinger som ikke er løst i dagens regelverk i finansforetaksloven kapittel 21. Samtidig vil ikke virkningene være like omfattende som lovutkastet til kapitlene 19 og 20 i NOU 2016: 23 for bank og kredittforetak. Dette som følge av at lovutkastet til kapitlene 19 og 20 gjennomfører krav som følger av innskuddsgarantidirektivet og krisehåndteringsdirektivet, mens det foreløpig ikke er fastsatt noen tilsvarende direktiver med krav til krisehåndtering av forsikrings- og pensjonsforetak innenfor EU. Dette har gitt rom for en del forenklinger i lovutkastet i utredningen her sammenlignet med særlig lovutkastet til kapittel 20 i NOU 2016: 23.

1) Når det gjelder virkningen av en gjennomføring og iverksettelse av lovutkastet for det offentlige, vil regelverket for det første kreve innsats fra medarbeiderne i både Finansdepartementet og

Finanstilsynet til å sette seg inn i regelverket. På enkelte områder må det vurderes om det skal utarbeides forskrifter eller om det skal utarbeides endringer i forskriftsverket. Dette gjelder blant annet reglene for Garantiordningen for skade-forsikring i finansforetaksforskriften og spørsmålet om forenklede krav til beredskapsplan for visse foretak. Det er i lovutkastet ikke lagt opp til at det skal etableres egen krisehåndteringsmyndighet. Finansdepartementet er utpekt som myndighet og oppgaver knyttet til regelverket vil kunne delegeres til Finanstilsynet på vanlig måte.

Innføringen av kravet til beredskapsplaner antas å ville legge noe beslag på ressurser i Finanstilsynet. Iverksettelse av regelverket vil videre belaste Finansdepartementet og Finanstilsynet gjennom behov for informasjon både i forhold til forsikrings- og pensjonsforetak og forsikringstakere, forsikrede og andre kundegrupper. Dette behovet antas imidlertid å være størst dersom det skulle oppstå soliditets- eller solvenssvikt i et foretak.

2) Når det gjelder den løpende oppfølging av regelverket når iverksettelse av lovutkastet er gjennomført, vil dette i en normalsituasjon medføre at Finanstilsynet har en løpende oppfølging i forhold til foretakenes beredskapsplaner, samt eventuelle avtaler om konsernintern støtte, ved siden av sitt vanlige tilsynsarbeid i forhold til forsikrings- og pensjonsforetak. Det vil kunne være mulig å begrense noe av oppfølgingen gjennom bruk av adgangen til å gi forenklede krav for en del foretak i samsvar med lovutkastet § 21-7 fjerde ledd. Den totale belastningen hos Finanstilsynet vil i stor grad avhenge av hvor mange foretak som underlegges forenklede krav i denne sammenheng. Belastningen vil også være størst i starten før foretakene får innarbeidet gode rutiner knyttet til utarbeidelse og revidering av beredskapsplan.

Man bør så langt det er mulig knytte beredskapsplanene til allerede eksisterende rapporteringssystemer, herunder tilrettelegge for elektronisk innsendelse. Så langt det er mulig bør det også skapes standarder som gjør oppfølging av beredskapsplaner så lite arbeidskrevende for foretaket og Finanstilsynet som mulig. Så lenge disse planene skal knyttes til de konkrete forhold i det enkelte foretak, vil man ikke komme utenom at man må foreta en individuell vurdering av den enkelte plan. En slik bruk av ressurser må imidlertid sees i sammenheng med at formålet med, og forhåpentligvis virkningene av, gjennomføring av krav til beredskapsplan, er at flere foretak vil være bedre rustet til å møte økonomiske og andre svekkelser i markedet, slik at det vil bli mindre

behov for å gjennomføre ressurskrevende tidligtiltak og offentlig administrasjon. En slik effekt vil imidlertid bero på graden av realisme i de forutsetninger som foretakene selv legger til grunn i sine beredskapsplaner, blant annet i forhold til avsetninger i forhold til ulike typer forsikringsrisiko. Effekten av beredskapsplanene vil således være helt avhengig av hvor godt utgangspunktet som er lagt til grunn i planene med hensyn til realistiske vurderinger av foretakets foreliggende situasjon og endringer som kan skje i fremtiden.

3) Dersom det skulle oppstå behov for å treffe tidligtiltak eller det går så langt at det må treffes vedtak om offentlig administrasjon, vil ikke behovet for ressurser og virkninger av dette avvike spesielt i forhold til dagens regelverk. Både i de alminnelige motivene i utredningen her og ved utarbeidelse av lovutkastet, er det understreket tydelig at det vil være viktig at man så langt som overhodet mulig sikrer videre forsikrings- og pensjonsvirksomhet gjennom iverksettelse av tidligtiltak dersom situasjonen tilsier dette. Dette innebærer også at det må brukes tilstrekkelige ressurser hos myndighetene til å iverksette nødvendige tidligtiltak på et tidlig tidspunkt, og til å følge opp slik at disse tiltakene blir så effektive og virkningsfulle som mulig. Både en tidligtiltaksfase og særlig en offentlig administrasjon, uansett om det skal skje en avvikling eller en krisehåndtering av foretaket, vil legge beslag på betydelige ressurser både i departementet og Finanstilsynet. Om og i hvilken grad særlig Finanstilsynet vil måtte tilføres ekstra ressurser ut over det som gjelder ved en normalsituasjon, vil bero på de konkrete forhold og hvor stort det aktuelle foretaket er som det gjennomføres tidligtiltak overfor eller som settes under offentlig administrasjon. Som nevnt ovenfor i punkt 2) må målet med beredskapstiltakene og bruk av ressurser i den sammenheng være at det så langt som mulig kan unngås å måtte bruke ressurser på tidligtiltak og krisehåndtering.

8.4 Økonomiske og administrative konsekvenser for det private

8.4.1 Konsekvenser for forsikrings- og pensjonsforetak

Representanter fra finansnæringens egen organisasjon, Finans Norge, har vært representert ved medlemmer i Banklovkommisjonen. Også andre viktige organisasjoner har vært representert i Banklovkommisjonen. Disse er således godt kjent med det lovutkastet som Banklovkommisjonen fremmer i utredningen.

For private vil lovutkastet først og fremst få virkninger for forsikrings- og pensjonsforetak og forsikringskonsern. I forhold til en krisehåndtering vil imidlertid lovutkastet ha betydning for foretakets eiere og kreditorer, men også forsikringstakere, forsikrede og andre interessenter i forsikringsdekningen som følge av mulig nedskrivning av forsikrings- og pensjonsforpliktelsene dersom foretaket settes under offentlig administrasjon.

1) Kravet til beredskapsplaner i lovutkastet vil medføre at foretakene må bruke ressurser i form av arbeidskraft, endringer av rutiner og eventuelt innleide tjenester for å utarbeide disse. Det enkelte foretaks ressursbehov i denne sammenheng vil formodentlig kunne påvirkes av virksomhetens kompleksitet. På den annen side er håpet at bruken av ressurser på utarbeidelse av beredskapsplaner vil kunne spare samfunnsøkonomiske ressurser og kanskje hindre tap for foretak, eiere, kreditorer, forsikringstakere, forsikrede og andre med interesser i forsikringsdekningen ved at foretakene vil være bedre i stand til å takle risiko i fremtiden, og at behovet for gjennomføring av tidligtiltak og krisehåndtering blir mindre. Som nevnt foran i avsnitt 8.3, vil denne evnen i stor grad være beroende på den realisme som det enkelte forsikrings- eller pensjonsforetak legger til grunn ved vurdering av den til enhver tid foreliggende situasjon og de forutsetninger som gjøres med hensyn til hvilke situasjoner som kan oppstå i fremtiden.

Foretakene og konsernene vil også måtte påregne og bruke ressurser på å oppfylle sin opplysningsplikt overfor Finanstilsynet ved dets vurdering av beredskapsplanene.

De økonomiske og administrative konsekvensene av beredskapstiltakene for enkeltforetak kan reduseres gjennom aktiv bruk av adgangen til å utarbeide forenklede krav i samsvar med lovutkastet § 21-7 fjerde ledd i forhold til foretakets størrelse, kapitalforhold, art og omfang. Dette kan blant annet være aktuelt for foretak som driver en avgrenset type virksomhet mot et avgrenset marked, samt pensjonskasser. Forenklede krav vil kunne redusere belastningen på disse foretakenes begrensede administrative ressurser, men samtidig er det viktig å være oppmerksom på at visse små foretak kanskje kan være særlig utsatt for markedsmessige svingninger og kriser, og kanskje derfor vil ha særlig behov for rutiner for vurdering av beredskap og evne til å møte kriser.

2) Når det gjelder lovutkastets regler om tidligtiltak, innebærer ikke disse vesentlige endringer i forhold til gjeldende bestemmelser i

finansforetaksloven kapittel 21. *Banklovkommisjonen* har sett det som sentralt at de tiltak som tidligere har vist seg å fungere ved kriser i Norge videreføres, slik at mulighetene og fleksibiliteten i tiltakene med hensyn til å bringe forsikrings- og pensjonsforetak helskinnet gjennom kriser bibeholdes så langt det er mulig. Det har samtidig vært et poeng å tilpasse disse tidligtiltakene bedre til mulige behov og særtrekk knyttet til virksomheten og de kriser som kan oppstå i forsikrings- og pensjonsforetak. Å kunne avhjelpe en krise ved effektive, fleksible og gode tidligtiltak vil være helt sentralt for å sikre at forsikringstakere, forsikrede og andre med interesser i forsikringsdekning ikke utsettes for tap. Disse forhold både begrunner og forsvarer regelverkets omfang og vil være helt sentralt ved fremtidig effektiv håndtering og praktisering av reglene.

3) Når det gjelder konsekvensene av reglene om offentlig administrasjon vil utgangspunktet være at det gjennom en insolvensbehandling, uansett i hvilken form, vil konstateres og stadfestes tap for eiere, kreditorer, forsikringstakere, forsikrede og andre med interesser i forsikringsdekningen. Som følge av at forsikrings- og pensjonsforpliktelsene vil være de helt dominerende fordringene i et forsikrings- eller pensjonsforetak, vil denne gruppen være særlig utsatt for tap etter at ansvarlig kapital er nedskrevet.

Offentlig administrasjon vil kunne skje gjennom en krisehåndtering og bruk av krisetiltak eller ved en avvikling av foretaket. Krisehåndtering vil nok fremstå som et klart førstevalg hos myndighetene i forhold til forsikrings- og pensjonsforetak som følge av behovet for å kunne videreføre virksomhet i form av pensjoner og mulige forsikringskrav som ikke kan gjøres opp ved et kontantoppgjør, men som kommer til utbetaling en gang i fremtiden. Når det gjelder de ulike krisetiltakene er det knyttet enkelte vilkår til bruk av disse, men i utgangspunktet vil myndigheten her ha forholdsvis stor fleksibilitet og rom for skjønn. Krisetiltakene vil i større eller mindre grad medføre tap for eiere og kreditorer uten fortrinnsrett, men de kan også medføre at forsikrings- og pensjonsforpliktelser må nedskrives som følge av underdekning eller som følge av kapitalbehov knyttet til krisetiltak. I denne sammenheng er regler og rettsvern for eiere, fordringshavere og motparter sentrale, herunder prinsippet om at disse ikke skal komme dårligere ut ved gjennomføring av krisehåndtering enn det som hadde blitt resultatet ved en avvikling av foretaket. Dersom etterberegninger viser at for eksempel eiere og fordringshavere uten fortrinns-

rett likevel kom dårligere ut ved en krisehåndtering enn det de ville om det hadde vært foretatt en avvikling, vil myndigheten i samsvar med lovutkastet § 21-21 femte ledd annet punktum kunne endre vedtak om for eksempel nedskrivning av kapitalinstrumenter og fordringer. Ut over dette er eiere og kreditorer gitt begrensede muligheter til å angripe myndighetens beslutninger under en offentlig administrasjon gjennom forvaltningsrettslig klage eller søksmål. Slike begrensninger er nødvendig for å sikre en mest mulig effektiv gjennomføring av en krisehåndtering.

5) Når det gjelder konkurransemessige konsekvenser av lovutkastet, kan ikke *Banklovkommisjonen* se at det har noen direkte betydning for konkurranse situasjonen for forsikrings- og pensjonsforetak. Det er imidlertid ved utformingen av reglene om fortrinnsrett for forsikringsforpliktelse til dekning i eiendeler i boet, tatt hensyn til at disse indirekte kan påvirke kunders valg av forsikringsforetak. Derfor er det i lovutkastet foreslått en delt fortrinnsrett for forsikringsforpliktelse med investeringsvalg og andre forsikringsforpliktelse i livsforsikrings- og pensjonsforetak.

Isolert sett kan også lovutkastet § 21-58 femte ledd om at Garantiordningen for skadeforsikring skal omfatte livsforsikringer som tilbys av skadeforsikringsforetak, medføre konkurransemessige forskjeller mellom skadeforsikringsforetak og livsforsikringsforetak, med mindre det også gjennom forskrift med hjemmel i lovutkastet § 21-58 sjette ledd første punktum, innføres en plikt for også livsforsikringsforetakene til å være medlem av garantiordningen for denne delen av sin virksomhet.

For øvrig er norske skadeforsikringsforetak av den oppfatning at en mulig omlegging av den forsikringsmessige beregning av avsetninger for dekning av mulig ansvar i forhold til Garantiordningen for skadeforsikring i det enkelte foretak, slik som beskrevet foran i merknadene til lovutkastet § 21-61 første ledd første punktum, kan bidra til en større grad av konkurransemessig likhet i forhold til filialer av utenlandske foretak med virksomhet her i riket.

8.4.2 Konsekvenser for kunde grupper

Forsikringstakere, forsikrede og andre med interesser i en forsikringsdekning vil oppleve få eller ingen direkte konsekvenser av lovutkastet. Styrkingen av tidligtiltak i lovutkastet gir forhåpentligvis et bedre vern mot at foretakene kan komme i en slik situasjon der forsikringstakere, forsikrede og andre kan påføres tap. Gjennom

avklaringer av blant annet opphør av ulike typer kontrakter, fortrinnsretten og verdsettelse av ulike krav som gjøres i lovutkastet, vil imidlertid deres stilling kunne oppfattes som mer forutberegnelig i tilfelle av en soliditetskrise eller solvenssvikt i et forsikrings- eller pensjonsforetak.

Så lenge det ikke innføres garantiordninger som dekker alle former for forsikrings- og pensjonsvirksomhet og som dekker forsikrings- og pensjonsforpliktelser fullt ut, vil ikke forsikringstakere, forsikrede og andre med interesser i en forsikringsdekning kunne sikres mot tap dersom foretaket må tas under offentlig administrasjon. Innføring av slike ordninger fremstår på nåværende tidspunkt som vanskelig gjennomførbart og ikke hensiktsmessig økonomisk sett. Forsikringstakere, sikrede og andre med rettigheter knyttet til forsikrings- og pensjonsforpliktelser vil ha fortrinnsrett til dekning i boets aktiva. Dette reduserer faren for tap sett i forhold til om kravene hadde vært ansett som uprioriterte dividendekrav. Ved gjennomføringen av fortrinnsretten har *Banklovkommisjonen* lagt vekt på å tilpasse denne til produktsammensetningen og forskjeller i risiko knyttet ulike pensjonsprodukter. Samtidig er det lagt vekt på at denne gruppen fordringshavere skal behandles likt både sett ut fra verdsetting og et totalt ansvar for tap som følge av at foretaket må tas under offentlig administrasjon.

Ved kort tid mellom vedtaket om offentlig administrasjon og utløpet av forsikringstiden eller innskudds- eller premieberegningsperioden, kan forsikringstakere oppleve at tiden er for kort for å få tegnet ny forsikringsavtale med nytt foretak. Dette dempes imidlertid av at det i det enkelte tilfellet kan gis dispensasjon til fornyelse eller forlengelse i henhold til lovutkastet § 21-25 første ledd bokstav c), samt at det for skadeforsikringer og risikoforsikringer i lovutkastet § 21-27 er lagt til grunn at krav som følge av forsikringstilfeller som inntre innen 30 dager etter vedtak om offentlig administrasjon uansett kan meldes i boet.

Behovet for å tegne nye forsikringsavtaler eller pensjonsordninger som følge av at et foretak tas under offentlig administrasjon, vil imidlertid uansett legge beslag på ressurser og medføre ekstra arbeid for forsikringstakere.

Opphøret av forsikringer og pensjonsordninger som følge av vedtak om offentlig administrasjon, kan medføre at enkelte forsikrede ikke får tegnet ny forsikring uten ny helsevurdering. Medlemmene av pensjonsordninger og kollektive pensjonsordninger vil heller ikke kunne tilbys fortsettelsesforsikringer uten helsevurdering i samsvar med forsikringsavtaleloven § 19-7, se ovenfor i

avsnittene 4.5.4.2 og 4.5.4.3 punkt 4). For forsikrede som har fått en forverret helsesituasjon etter tegning av forsikringsavtalen med foretaket som settes under offentlig administrasjon eller etter å ha blitt medlem av en pensjonsordning, vil dette i verste fall kunne medføre at de blir stående uten forsikringsdekning, begrenset forsikringsdekning eller forsikringsdekning med en tilpasset premie. *Banklovkommisjonen* har ikke sett noen praktisk gjennomførbare løsninger på dette problemet.

8.4.3 Konsekvenser for Garantiordningen for skadeforsikring

I lovutkastet avsnitt X er gjeldende bestemmelser i finansforetaksloven kapittel 20 om Garantiordningen for skadeforsikring i all hovedsak foreslått

videreført. Det foreslås imidlertid at livsforsikringer som tilbys av skadeforsikringsforetak skal omfattes av garantiordningen, jf. lovutkastet § 21-58 femte ledd. Dette vil være en endring i forhold til gjeldende rett hvor det i forskrift er fastsatt at slike forsikringer ikke omfattes av ordningen. Dette vil således innebære en utvidelse av garantiordningens dekningsområde med de endringer som dette vil medføre i rutiner, retningslinjer og beregninger mv. Hvis det i tillegg skulle bli bestemt ved forskrift at livsforsikringsforetak som tilbyr samme type forsikringer skal være medlem av garantiordningen, vil dette innebære at det må etableres løsninger på ulike spørsmål om medlemskap og medlemsforpliktelser, utforming av ansvars- og beregningsregler mv., jf. lovutkastet § 21-58 sjette ledd.

Kapittel 9

Lovutkast til nytt kapittel 21 i finansforetaksloven. Soliditets- og solvenssvikt i forsikrings- og pensjonsforetak

Avsnitt I. Alminnelige bestemmelser	205
§ 21-1. Virkeområde	205
§ 21-2. Konkursforbud. Offentlig administrasjon.....	205
§ 21-3. Myndighet.....	205
§ 21-4. Alminnelige regler	205
§ 21-5. Forskrifter	205
§ 21-6. Definisjoner.....	206
Avsnitt II. Beredskapstiltak.....	206
§ 21-7. Beredskapsplan	206
§ 21-8. Pålegg om tiltaksplan.....	206
§ 21-9. Pålegg i konsernforhold.....	206
§ 21-10. Avtaler om konsernintern støtte.....	206
Avsnitt III. Soliditetsvansker	207
§ 21-11. Tiltaksplan.....	207
§ 21-12. Samråd.....	207
§ 21-13. Statusoppgjør mv.	207
§ 21-14. Vesentlig brudd på lovfastsatte krav mv.	208
§ 21-15. Nedskrivning og konvertering av ansvarlig kapital.....	208
§ 21-16. Innkalling av generalforsamlingen	208
§ 21-17. Midlertidig administrator	209
§ 21-18. Finanstilsynets meldeplikt	209
§ 21-19. Vedtak om nedskrivning og konvertering av ansvarlig kapital ved solvenssvikt.....	209
§ 21-20. Gjennomføring av nedskrivning og konvertering av ansvarlig kapital	210
§ 21-21. Verdivurdering av eiendeler og forpliktelser	211
Avsnitt IV. Offentlig administrasjon	211
§ 21-22. Vedtak om offentlig administrasjon.....	211
§ 21-23. Offentlig administrasjon av morselskap i forsikringskonsern mv.	212
§ 21-24. Administrasjonsstyre	212
§ 21-25. Virkninger av vedtak om offentlig administrasjon	213
§ 21-26. Fortrinnsrett	213
§ 21-27. Opphør av skadeforsikring og andre risikoforsikringer	214
§ 21-28. Opphør av pensjonsordninger i livsforsikrings- og pensjonsforetak	214
§ 21-29. Verdiberegning av pensjonsrettigheter	214
Avsnitt V. Alminnelige regler om krisehåndtering	215
§ 21-30. Krisehåndtering av foretak.....	215
§ 21-31. Krisetiltak.....	215
§ 21-32. Alminnelige regler om anvendelsen av krisetiltak	216
§ 21-33. Nedskrivning av fordringer og forsikrings- og pensjonsforpliktelser	216
§ 21-34. Forsikrings- og pensjonsforpliktelser med fortrinnsrett	216
Avsnitt VI. Gjennomføring av krisetiltak	217
§ 21-35. Videreføring av virksomhet	217
§ 21-36. Overdragelse av virksomhet til annet foretak.....	217

§ 21-37. Overdragelse av virksomhet til broforetak.....	217
§ 21-38. Overføring av eiendeler og forpliktelser til forvaltningsforetak	218
§ 21-39. Avvikling mv.....	218
§ 21-40. Statlige tiltak	219
§ 21-41. Statlig oppkapitalisering og eierskap	219
Avsnitt VII. Tilleggsbeføyelser	219
§ 21-42. Overdragelse av eiendeler.....	219
§ 21-43. Forholdet til foretakets kontrakter.....	220
§ 21-44. Suspensjon av fordringer og sikkerhetsretter	220
§ 21-45. Suspensjon av hevingsrett mv.....	220
Avsnitt VIII. Vern for eiere, fordringshavere og motparter.....	221
§ 21-46. Tapsgrenser for eiere og fordringshavere	221
§ 21-47. Vern for motparter	221
§ 21-48. Sikrings-, motregnings- og nettingordninger.....	221
§ 21-49. Sikkerhetsrettigheter.....	221
§ 21-50. Strukturerte finansielle ordninger	222
§ 21-51. Betalings-, avregnings- og oppgjørssystemer	222
§ 21-52. Klage. Søksmål	222
Avsnitt IX. Forsikringskonsern med grenseoverskridende virksomhet.....	222
§ 21-53. Beslutninger med virkning i annen EØS-stat.....	222
§ 21-54. Kriseutvalg mv.	222
§ 21-55. Krisehåndtering av foretak som inngår i forsikringskonsern i annen EØS-stat	223
§ 21-56. Krisehåndtering av norsk forsikringskonsern med virksomhet innenfor EØS-området...	223
§ 21-57. Filial her i riket av utenlandsk foretak	223
Avsnitt X. Garantiordningen for skadeforsikring.....	224
§ 21-58. Virkeområde. Formål	224
§ 21-59. Styre og vedtekter mv.	224
§ 21-60. Medlemskap	224
§ 21-61. Medlemmenes ansvar overfor garantiordningen	224
§ 21-62. Innkalling av kapital	224
§ 21-63. Utbetaling fra garantiordningen	225
§ 21-64. Rapportering, regnskap og revisjon.....	225
Avsnitt XI. Andre garantiordninger i forsikring.....	225
§ 21-65. Garantiordninger for andre forsikringsforetak.....	225
Avsnitt XII. Ikrafttreden. Overgangsregler	225

Kapittel 21. Soliditets- og solvenssvikt i forsikrings- og pensjonsforetak

Avsnitt I. Alminnelige bestemmelser

§ 21-1. Virkeområde

(1) Bestemmelsene i kapitlet her gjelder i tilfeller av soliditets- og solvenssvikt i:

- a) forsikrings- og pensjonsforetak,
- b) holdingforetak eller annet morselskap i finanskonsern som for øvrig i hovedsak bare omfatter forsikrings- og pensjonsforetak og eierinteresser i slike foretak (forsikringskonsern).

(2) Ved soliditets- og solvenssvikt i bank eller verdipapirforetak som inngår i forsikringskonsern (blandet forsikringskonsern) og for mellomliggende holdingforetak i konsernet som eier dette foretaket, gjelder bestemmelsene i kapittel 20.

(3) For andre finansforetak enn nevnt i første og annet ledd, som inngår i forsikringskonsern eller blandet forsikringskonsern, gjelder bare bestemmelsene i §§ 21-11 til 21-17, med mindre annet er fastsatt i kapitlet her.

§ 21-2. Konkursforbud. Offentlig administrasjon

(1) Gjeldsforhandling eller konkurs etter konkursloven kan ikke åpnes i foretak som nevnt i § 21-1 første ledd.

(2) Inntreer solvenssvikt i foretak som omfattes av bestemmelsen i første ledd, skal foretaket settes under offentlig administrasjon etter reglene i avsnitt IV og undergis krisehåndtering etter avsnittene V og VI med sikte på:

- a) videreføring av forsikrings- og pensjonsvirksomhet og begrensning av virkninger til skade for forsikringstakere, forsikrede og andre kundegrupper, det offentlige eller samfunnsøkonomien,
- b) avvikling av foretaket etter reglene i § 21-39 eller av den virksomhet i foretaket som det ikke foreligger grunnlag for å videreføre.

(3) Dersom det treffes vedtak om offentlig administrasjon av holdingforetak eller annet morselskap i forsikringskonsern som nevnt i § 21-1 første ledd, kan også andre foretak i konsernet omfattes av vedtaket. § 21-1 annet og tredje ledd gjelder tilsvarende.

§ 21-3. Myndighet

(1) Myndighet etter reglene i kapitlet her utøves av Finansdepartementet.

(2) Finansdepartementet kan delegere myndighet etter kapitlet her til Finanstilsynet og fast-

sette nærmere regler for Finanstilsynets utøvelse av delegert myndighet.

(3) Bestemmelsene i paragrafen her medfører ingen begrensninger i Finanstilsynets utøvelse av tilsynsmyndighet i samsvar med ellers gjeldende regler eller av myndighet tillagt Finanstilsynet ved bestemmelser i kapitlet her.

§ 21-4. Alminnelige regler

(1) Ved anvendelsen av regelverket i kapitlet her med tilhørende forskrifter skal departementet og Finanstilsynet legge vekt på at virkningen av de enkelte bestemmelser blir tilpasset og vil stå i rimelig forhold til foretakets størrelse, kapitalforhold og eierstruktur, arten og omfanget av dets virksomhet og risikoeksponering, og i hvilken grad soliditets- og solvenssvikt i foretaket kan få virkninger for finansiell stabilitet, forsikrings- og markedsforhold eller samfunnsøkonomiske forhold.

(2) Beslutninger eller pålegg etter reglene i kapitlet her som gjelder norsk foretak eller forsikringskonsern med vesentlig virksomhet gjennom filial eller datterforetak i annen EØS-stat, treffes av departementet eller Finanstilsynet etter samråd med tilsynsmyndighet, tilsynsutvalg og krisehåndteringsmyndighet i denne EØS-staten eller i tilfelle i Den europeiske union. Dette gjelder også beslutninger og pålegg i tilfeller hvor vesentlig virksomhet drives her i riket gjennom filial eller datterforetak av foretak i annen EØS-stat.

§ 21-5. Forskrifter

(1) Departementet kan ved forskrift fastsette nærmere regler til utfylling, gjennomføring og avgrensning av bestemmelsene i kapitlet her, herunder regler til gjennomføring av bestemmelsen i § 21-4 første ledd. Slike forskrifter kan fravike reglene i konkursloven, tvangsfullbyrdsloven og tvisteloven del VII.

(2) Departementet kan ved forskrift fastsette nærmere regler om samarbeid mellom norske myndigheter og tilsvarende myndigheter innenfor Den europeiske union og EØS-området for øvrig, herunder om anvendelsen av reglene i kapitlet her i tilfeller hvor:

- a) norsk foretak eller forsikringskonsern driver virksomhet gjennom datterforetak eller filial i annen EØS-stat,
- b) utenlandsk foretak eller forsikringskonsern driver virksomhet gjennom datterforetak eller filial etablert her i riket.

§ 21-6. Definisjoner

(1) Med «myndigheten» menes departementet eller annen myndighet som er utpekt i eller i medhold av § 21-3.

(2) «Aksjer» omfatter også eierandeler i foretaket som nevnt i kapittel 10 avsnitt II.

(3) «Broforetak» omfatter foretak som er opprettet og driver virksomhet etter reglene i § 21-37.

(4) «Viktig forsikrings- og pensjonsvirksomhet» omfatter forsikrings- og pensjonstjenester og annen virksomhet som det er vesentlig å opprettholde ut fra hensynet til forsikringstakere, forsikrede og andre kundegrupper, det offentlige eller samfunnsøkonomien.

(5) «Norsk forsikringskonsern» omfatter forsikringskonsern som har morselskap med hovedsete og forretningskontor her i riket. Som «norsk forsikringsforetak eller pensjonsforetak» regnes forsikrings- eller pensjonsforetak som har hovedsete og forretningskontor her i riket.

(6) «Offentlig finansiell støtte» omfatter finansiell støtte til et foretak, herunder tilførsel av ansvarlig kapital og erverv av egenkapital- og lånekapitalinstrumenter, som er påkrevd for å unngå at foretaket ved soliditets- eller solvenssvikt blir nødt til å innstille virksomheten, og som utgjør statsstøtte.

(7) «Soliditetssvikt» omfatter tilfeller hvor foretaket har plikt til å utarbeide tiltaksplan etter § 21-11, samt tilfeller hvor vilkårene for Finanstilsynets adgang til å gi pålegg som nevnt i § 21-14 er oppfylt.

(8) «Solvenssvikt» omfatter tilfeller hvor foretaket på grunn av sin økonomiske stilling oppfyller vilkårene for Finanstilsynets meldeplikt etter reglene i § 21-18.

(9) «Tilsynsutvalg» omfatter tilsynskollegium nevnt i forsikringsdirektivet (2009/138/EF) artikkel 248 som er opprettet innenfor EØS-området.

Avsnitt II. Beredskapstiltak

§ 21-7. Beredskapsplan

(1) Et foretak skal ha en oppdatert plan som for ulike tilfeller hvor dets økonomiske og finansielle stilling kan bli vesentlig svekket, angir hvilke tiltak foretaket kan sette i verk og få gjennomført for å sikre og gjenopprette betryggende soliditet og å unngå virkninger til skade for forsikringstakere, forsikrede og andre kundegrupper, det offentlige eller samfunnsøkonomien. Planen skal bygge på foretakets vurderinger etter § 13-6 sjette ledd og omhandle kapital- og lånebehov, end-

ringer i virksomhet, avsetninger og risikoeksponering.

(2) Morselskap i norsk forsikringskonsern skal ha plan etter reglene i første ledd for konsernets samlede virksomhet som angir hvilke tiltak som kan settes i verk av morselskapet og de enkelte foretakene i konsernet. Morselskapet skal ha oppdatert oversikt over foretakene i konsernet som omfattes av konsolidert tilsyn. Finanstilsynet kan kreve at norsk konsernforetak som er forsikrings- eller pensjonsforetak, utarbeider egen plan.

(3) Beredskapsplanen skal behandles av styret og oversendes til Finanstilsynet. Finanstilsynet kan kreve at beredskapsplanen revideres for å få avhjulpet mangler, samt at de enkelte foretak skal ha oppdaterte lister over finansielle kontrakter og etablerte prosedyrer for hurtig fremleggelse av oversikt over foretakets økonomiske forhold.

(4) Departementet kan i samsvar med § 21-4 første ledd og for å begrense administrative kostnader, fastsette forskrift om forenklede krav til beredskapsplaner for ulike grupper av foretak som er tilpasset foretakets størrelse, virksomhet og tilgjengelige administrative ressurser, samt om adgangen til å gjøre unntak i enkelttilfeller.

§ 21-8. Pålegg om tiltaksplan

(1) Dersom Finanstilsynet har grunn til å anta at foretakets soliditet eller tillit i markedet vil bli svekket, kan Finanstilsynet beslutte at foretaket skal utarbeide en tiltaksplan etter reglene i § 21-11 som angir hvilke tiltak som kan settes i verk for å sikre eller gjenopprette betryggende soliditet og tillit i foretaket.

(2) Tiltaksplanen skal vurderes av Finanstilsynet.

§ 21-9. Pålegg i konsernforhold

(1) Finanstilsynet kan også beslutte at det skal utarbeides tiltaksplan etter § 21-8 for den samlede virksomhet i norsk forsikringskonsern, og i tilfelle også en egen tiltaksplan for forsikrings- og pensjonsforetak i konsernet.

(2) Bestemmelsen i § 21-8 annet ledd gjelder tilsvarende.

§ 21-10. Avtaler om konsernintern støtte

(1) Foretak som omfattes av § 21-1 første ledd og inngår i et norsk forsikringskonsern, kan med tillatelse fra Finanstilsynet inngå avtale om å yte finansiell støtte til annet foretak i samme konsern

dersom dette kommer i en situasjon hvor vilkårene for tidligtiltak etter § 21-14 vil være oppfylt. Slik avtale kan ikke inngås av konsernforetak som på avtaletidspunktet selv oppfylder vilkårene for tidligtiltak etter § 21-14.

(2) Avtalen skal inneholde vilkårene for støtte og beregningen av vederlaget. Tillatelse skal ikke gis dersom avtaleutkastet har vilkår i strid med de nærmere regler som fastsettes i medhold av tredje ledd. §§ 18-3 og 18-4 gjelder tilsvarende.

(3) Nærmere regler om inngåelse, innhold og oppfyllelse av slike avtaler fastsettes av departementet i forskrift.

(4) Et konsernforetak skal i tilfelle offentliggjøre opplysninger om det er eller ikke er part i avtale om konsernintern finansiell støtte, etter regler fastsatt i eller i medhold av § 14-12.

Avsnitt III. Soliditetsvansker

§ 21-11. Tiltaksplan

(1) Dersom et foretak som nevnt i § 21-1 første ledd må anta at foretakets stilling er eller vil bli vesentlig svekket som følge av vesentlige endringer i dets økonomiske stilling og risikoeksponering, eller dets evne til å oppfylle forsikringsforpliktelser eller Finanstilsynets stresstester og opptrappingsplaner, skal foretaket med utgangspunkt i beredskapsplanen utarbeide en tiltaksplan for å klarlegge hvilke tiltak som trengs for å gjenopprette eller sikre betryggende soliditet i foretaket. Finanstilsynet kan gi foretaket pålegg om å utarbeide tiltaksplan, jf. §§ 21-8 og 21-9.

(2) Tiltaksplanen skal omhandle tiltak som kan styrke kapitalen eller redusere risiko- og gjeldsgrad i foretaket, og angi hvordan viktige deler av forsikrings- eller pensjonsvirksomheten om nødvendig kan utskilles fra foretakets øvrige virksomhet. Det skal opplyses i hvilken utstrekning det må antas å foreligge hindringer for gjennomføring av tiltak i henhold til reglene i avsnitt III. For øvrig gjelder § 21-7 fjerde ledd tilsvarende for tiltaksplaner.

(3) Foretakets tiltaksplan skal oversendes Finanstilsynet og Norges Bank.

(4) Paragrafen her er ikke til hinder for at Finanstilsynet kan gi foretaket pålegg etter reglene i § 21-14.

§ 21-12. Samråd

(1) Foretakets tiltaksplan skal drøftes i samråd mellom foretaket og Finanstilsynet for å avklare

om det foreligger behov for tiltak fra foretakets side blant annet om:

- a) endring i styret eller ledelsen i foretaket eller i dets styrings- og kontrollordninger,
- b) endringer i virksomhet, strategi eller risikoeksponering,
- c) etablering av skiller mellom ulike risiko- og virksomhetsområder, eller avvikling eller avhending av virksomhet,
- d) plan for opptrapping av forsikringstekniske og andre avsetninger og dekningen av avsetningene,
- e) tilførsel av ny ansvarlig kapital eller likviditet til foretaket,
- f) kapitalnedsettelse og konvertering av ansvarlig lånekapital til egenkapital,
- g) tidsplan for gjennomføring av tiltak.

(2) Finanstilsynet kan kreve at foretak eller morselskap i forsikringskonsern skaffer til veie opplysninger som trengs ved vurderingen og behandlingen av tiltaksplanen.

(3) Finner Finanstilsynet at foretakets tiltak ikke er tilstrekkelig til å legge til rette for betryggende virksomhet og soliditet i foretaket, kan Finanstilsynet:

- a) fastsette vilkår, rammer og retningslinjer for virksomhet i foretaket, herunder om risikoeksponering, avhending av virksomhet og eiedeler, og utskilling av forsikrings- og pensjonsvirksomhet,
- b) pålegge foretaket å endre sammensetningen av styre og ledelse,
- c) pålegge foretaket å få utarbeidet statusoppgjør etter reglene i § 21-13 første ledd,
- d) pålegge foretaket å engasjere uavhengige sakkyndige til å gjennomgå og vurdere foretakets situasjon etter reglene i § 21-13 annet ledd,
- e) utøve myndighet som tilligger Finanstilsynet etter finanstilsynsloven, forsikringsvirksomhetsloven og loven her.

§ 21-13. Statusoppgjør mv.

(1) Krever Finanstilsynet at det utarbeides et statusoppgjør, skal styret sørge for at det straks blir gjort. Finanstilsynet kan kreve at foretakets revisor bistås av andre revisorer eller sakkyndige personer ved utarbeidelsen av statusoppgjøret. Godtgjørelse til revisor og sakkyndige betales av foretaket.

(2) Finanstilsynet kan kreve at foretaket engasjerer en eller flere sakkyndige personer til å gjennomgå foretakets situasjon og vurdere hvilke tiltak som trengs for å sikre at videre virksomhet i

foretaket vil bli drevet på betryggende måte. Finanstilsynet kan gi nærmere regler om utførelsen av oppdraget, og fastsetter den godtgjørelse foretaket skal betale til de sakkyndige.

§ 21-14. Vesentlig brudd på lovfastsatte krav mv.

(1) Dersom det fra foretakets side foreligger vesentlig brudd på krav til avsetninger, ansvarlig kapital eller betryggende virksomhet fastsatt i eller i medhold av loven her eller i forsikringsvirksomhetsloven, eller dersom forverring av foretakets økonomiske stilling gir grunn til å vente at det i nær fremtid vil inntre vesentlig brudd på slike krav, kan Finanstilsynet gi foretaket pålegg om at:

- a) styret skal sette i verk tiltak i henhold til Finanstilsynets retningslinjer eller beredskaps- og krisetiltaksplan for å gjenopprette soliditeten og å sikre betryggende virksomhet, herunder pålegg etter §§ 14-13 og 14-14,
- b) styret skal undersøke om foretakets problemer kan løses ved forhandlinger med eiere, kreditorer og andre private parter om tilførsel av kapital, overdragelse av porteføljer og andre private løsninger, herunder tilførsel av kapital etter forsikringsvirksomhetsloven § 2-4 tredje ledd,
- c) foretakets ansvarlige kapital skal nedskrives eller søkes konvertert etter reglene i § 21-15,
- d) styret skal innkalle generalforsamlingen med kortere frist enn fastsatt i vedtektene, for å få avgjort saker som Finanstilsynet krever å få behandlet, herunder valg av nytt styre og ledelse, jf. § 21-16. Etterkommes ikke pålegget, kan Finanstilsynet foreta innkalling.
- e) det oppnevnes en midlertidig administrator etter reglene i § 21-17.

(2) Bestemmelsene i første ledd gjelder også i forhold til morselskap i forsikringskonsern og i tilfelle foretak som inngår i konsernet.

(3) Finanstilsynet skal underrette departementet og Norges Bank om foretakets økonomiske stilling. Finanstilsynet kan kreve at foretaket gir de opplysninger som trengs til forberedelse av tiltak etter første ledd og verdivurdering av eiendeler og forpliktelser etter § 21-21.

§ 21-15. Nedskrivning og konvertering av ansvarlig kapital

(1) Fremgår det av statusoppgjøret at foretaket har tapt en betydelig del av sin egenkapital, kan Finanstilsynet gi foretaket pålegg om at egenkapitalen skal nedskrives i den utstrekning status-

oppgjøret viser at kapitalen er tapt. Er det nødvendig for å sikre videre drift kan Finanstilsynet også gi pålegg om at foretakets kapital skal søkes forhøyet ved nytegning og fastsette tegningsvilkår, herunder konvertering til egenkapital av ansvarlig lånekapital som er innbetalt eller skal innbetales ved påkrav, og som kan benyttes av foretaket til dekning av tap under løpende drift.

(2) Finanstilsynet kan gi pålegg om at ansvarlig lånekapital som er innbetalt eller skal innbetales ved påkrav, og som kan benyttes av foretaket til dekning av tap under løpende drift, skal nedskrives i den utstrekning statusoppgjøret viser at kapitalen er tapt.

(3) Ved konvertering og nedskrivning av ansvarlig lånekapital etter første eller annet ledd skal avtalevilkår som angir de enkelte ansvarlige låns innbyrdes prioritet legges til grunn.

(4) Departementet kan ved forskrift fastsette nærmere regler om nedskrivning og kapitaltilførsel etter paragrafen her.

§ 21-16. Innkalling av generalforsamlingen

(1) Styret skal innkalle generalforsamlingen dersom en vesentlig del av egenkapitalen etter siste årsregnskap er gått tapt. Det samme gjelder dersom Finanstilsynet har gitt pålegg etter § 21-14 om at generalforsamlingen skal innkalles for å avgjøre saker som Finanstilsynet krever å få behandlet, herunder nytt valg av styre for foretaket som kan godkjennes av Finanstilsynet. Finanstilsynet skal underrette departementet og Norges Bank.

(2) Styret skal forelegge generalforsamlingen en redegjørelse med styrets vurdering av foretakets stilling og soliditet. Rapport fra sakkyndige etter § 21-13 annet ledd, og styrets vurdering av tiltak anbefalt av de sakkyndige, skal i tilfelle også vedlegges.

(3) Generalforsamlingen skal ta stilling til om foretaket har, eller ved nytegning eller på annen måte kan skaffe, tilstrekkelig kapital til videre forsvarlig drift, samt om virksomheten helt eller delvis skal videreføres. Vedtak om videre drift treffes med flertall som ved vedtektsendring, og skal godkjennes av Finanstilsynet. Blir det ikke fattet vedtak om videre drift, kan generalforsamlingen med alminnelig stemmeflertall vedta at foretakets virksomhet skal overdras til ett eller flere andre finansforetak, jf. kapittel 12 avsnitt I.

(4) Fatter ikke generalforsamlingen vedtak etter tredje ledd, skal Finanstilsynet sørge for at foretaket avvikles etter reglene i § 21-39, eller sende melding etter § 21-18 til departementet. Det

samme gjelder om vedtak om videre drift eller overdragelse av virksomheten ikke blir godkjent av Finanstilsynet, eller dersom vilkår i godkjenningen ikke blir oppfylt.

§ 21-17. Midlertidig administrator

(1) Er den økonomiske situasjonen i foretaket blitt vesentlig forverret, eller foreligger det vesentlig brudd på krav til avsetninger, ansvarlig kapital eller betryggende virksomhet fastsatt i eller i medhold av loven her, herunder vesentlige administrativ svikt i foretaket, kan Finanstilsynet, dersom tiltak etter §§ 21-14 til 21-16 ikke anses tilstrekkelig til å rette på forholdene, oppnevne en midlertidig administrator for i en periode på inntil ett år til å forestå virksomheten i foretaket, enten i stedet for eller i samarbeid med det nye styret.

(2) Administratorens oppgaver og myndighet, herunder myndighet som ellers tilligger styret, fastsettes av Finanstilsynet i det enkelte tilfellet. Det kan fastsettes at vedtak i bestemte saker ikke kan treffes uten samtykke fra administratoren eller godkjenning fra Finanstilsynet eller departementet. Hvis administrator skal overta styrets oppgaver og myndighet, skal dette meldes til Foretaksregisteret og kunngjøres i Brønnøysundregistrens elektroniske kunngjøringspublikasjon.

(3) Administratoren skal regelmessig gi Finanstilsynet rapport om utførelsen av sitt oppdrag. Finanstilsynet kan når som helst endre oppdraget eller bringe det til opphør. I særlig tilfelle kan oppdraget også forlenges ut over ett år. Administratoren er ikke ansvarlig for skade voldt under utførelsen av oppdraget, med mindre skade skyldes eget forsett eller grov uaktsomhet.

(4) Bestemmelsene i første til tredje ledd gjelder også i forhold til morselskap i norsk forsikringskonsern og i tilfelle foretak som inngår i konsernet. Før det treffes vedtak som nevnt i første eller annet ledd skal Finanstilsynet underrette tilsynsutvalget for konsernet.

§ 21-18. Finanstilsynets meldeplikt

(1) Finanstilsynet skal gi melding til departementet og til Norges Bank dersom Finanstilsynet må anta at et foretak som følge av sin økonomiske stilling er eller må ventes i nær fremtid å bli nødt til å innstille virksomheten, og at det ikke er rimelig utsikt til at dette kan forhindres ved tidligtiltak etter §§ 21-12 til 21-17 og andre private støttetiltak, eller ved tilsynstiltak, herunder pålegg om forvarlig opptrappingsplan for avsetninger eller

ansvarlig kapital. Før melding gis, skal Finanstilsynet også gi foretaket pålegg som nevnt i § 21-26 femte ledd.

(2) Melding etter første ledd skal inneholde en vurdering av om det må antas at foretaket vil kunne videreføre virksomheten dersom det foretas nedskrivning eller konvertering av ansvarlig kapital etter reglene i §§ 21-19 og 21-20. Kan dette ikke antas, skal meldingen også gi en vurdering av om det er rimelig utsikt til at et tilstrekkelig økonomisk grunnlag for videreføring av virksomheten kan skaffes på annen måte, samt en vurdering av om foretaket bør settes under offentlig administrasjon, og om offentlige interesser tilsier at foretaket bør undergis krisehåndtering.

(3) Første og annet ledd gjelder tilsvarende dersom Finanstilsynet ut fra den økonomiske stilling i et holdingforetak eller annet morselskap i norsk forsikringskonsern må anta at foretaket eller konsernet er eller må ventes i nær fremtid å bli nødt til å innstille virksomheten, og at dette ikke kan forhindres ved tiltak som nevnt i første og annet ledd. Finanstilsynet skal underrette konsernets tilsynsutvalg og kriseutvalg.

§ 21-19. Vedtak om nedskrivning og konvertering av ansvarlig kapital ved solvenssvikt

(1) Myndigheten kan beslutte at ansvarlig lånekapital som er innbetalt til foretaket eller skal innbetales ved påkrav, og som kan benyttes av foretaket til dekning av tap under løpende drift, skal nedskrives eller konverteres til egenkapital etter reglene i § 21-20, dersom det må antas at foretaket ellers er eller må ventes i nær fremtid å bli nødt til å innstille virksomheten, som følge av at:

- det ikke er rimelig utsikt til at dette kan forhindres ved tidligtiltak etter §§ 21-12 til 21-17 og andre private støttetiltak eller ved tilsynstiltak,
- foretaket vil trenge offentlig finansiell støtte for å kunne videreføre virksomheten.

(2) Ansvarlig lånekapital som er utstedt av holdingforetak eller annet morselskap i norsk forsikringskonsern eller av datterforetak i konsernet, og som medregnes i ansvarlig kapital for morselskapet eller for konsernet på konsolidert basis, kan også besluttes nedskrevet eller konvertert til egenkapital etter reglene i første ledd dersom myndigheten må anta at morselskapet og konsernet ellers er eller må ventes i nær fremtid å bli nødt til å innstille virksomheten, og at det ikke er rimelig utsikt til at dette kan forhindres ved tiltak som nevnt i første ledd. Ansvarlig lånekapital i konsernforetak skal ikke nedskrives eller konver-

teres i større grad enn ansvarlig lånekapital med samme prioritet utstedt av morselskapet.

(3) Ved anvendelsen av første eller annet ledd skal det legges til grunn at et foretak, holdingforetak eller morselskap, er eller må ventes i nær fremtid å bli nødt til å innstille virksomheten dersom det må antas at:

- a) vilkårene for tilbakekall av foretakets konsesjon er oppfylt eller må ventes oppfylt i nær fremtid, herunder som følge av tap eller forventet tap tilsvarende foretakets ansvarlige kapital eller en stor del av denne,
- b) nåverdien av foretakets eiendeler er eller må ventes i nær fremtid å bli lavere enn forpliktelsesens nåverdi,
- c) foretaket er eller må ventes å bli ute av stand til å betale forsikrings- og pensjonsforpliktelser eller annen gjeld ved forfall,
- d) foretaket vil trenge offentlig finansiell støtte for å kunne videreføre virksomheten.

(4) Ved anvendelsen av tredje ledd skal det legges til grunn at et forsikringskonsern er eller må ventes i nær fremtid å bli nødt til å innstille virksomheten, dersom det foreligger eller må ventes i nær fremtid å foreligge vesentlige brudd på krav til ansvarlig kapital og betryggende virksomhet på konsolidert basis som vil utløse tiltak fra Finanstilsynet, herunder som følge av tap eller forventet tap tilsvarende konsernets ansvarlige kapital eller en stor del av denne.

(5) Før det fattes vedtak om nedskrivning eller konvertering etter paragrafen her skal myndigheten få utarbeidet en verdivurdering av foretakets eiendeler og forpliktelser etter reglene i § 21-21. Verdivurderingen skal legges til grunn ved beregning av den nedskrivning som trengs for å dekke foretakets tap, og den konvertering som trengs til oppkapitalisering av foretaket.

(6) Det kan ikke foretas nedskrivning eller konvertering etter reglene i paragrafen her dersom eierne av nedskrevne eller konverterte kapitalinstrumenter dermed vil bli påført større tap enn ved avvikling av foretaket etter reglene i § 21-39. Ved prøving av vedtak om nedskrivning og konvertering etter paragrafen her, gjelder reglene i §§ 21-21 femte ledd og 21-52 første, annet og femte ledd tilsvarende.

(7) Norges Bank skal underrettes om vedtak etter paragrafen her.

§ 21-20. Gjennomføring av nedskrivning og konvertering av ansvarlig kapital

(1) Ved gjennomføring av nedskrivning eller konvertering til egenkapital av ansvarlig lånekapital

etter § 21-19, skal myndigheten legge konkurreretslige prioritetsregler til grunn, herunder at:

- a) Egenkapitalinstrumenter skal først reduseres i den utstrekning det er påkrevd for å dekke foretakets tap, enten ved sletting av eksisterende egenkapitalinstrumenter eller, hvis foretaket etter verdivurdering etter § 21-21 har positiv balanse, ved utvanning ved utstedelse av nye egenkapitalinstrumenter.
- b) Ansvarlig lånekapital skal deretter nedskrives og konverteres til egenkapital så langt den rekker og er påkrevd for å videreføre virksomheten. Avtalevilkår som angir de enkelte ansvarlige låns innbyrdes prioritet skal legges til grunn.

(2) Vedtak om nedskrivning av kapitalinstrumenter etter første ledd skal tre i kraft straks og være bindende for foretaket og for de eiere av kapitalinstrumenter vedtaket angår. Nedskrivningen er endelig, men er ikke til hinder for senere oppskrivning dersom nedskrivningsbehovet er satt for høyt fordi det er basert på en foreløpig verdivurdering etter § 21-21 fjerde ledd.

(3) Nye egenkapitalinstrumenter til eiere av ansvarlig lånekapital som konverteres etter første ledd, skal uten ugrunnet opphold og med myndighetens samtykke utstedes av foretaket eller av morselskapet i det forsikringskonsern foretaket inngår i, eller av myndigheten på vegne av foretaket. Det kan benyttes forskjellig konverteringskurs for ulike typer av kapitalinstrumenter. Kursen skal settes slik at eierne får rimelig erstatning for det tap som oppstår som følge av nedskrivningen og konverteringen.

(4) Bestemmelsene om utstedelse og nedskrivning av aksjer og egenkapitalbevis i aksjeloven og allmennaksjeloven og i kapittel 10 avsnitt II i loven her, med unntak av regler om registrering i Foretaksregisteret, gjelder ikke ved nedskrivning av eller konvertering til egenkapitalinstrumenter etter reglene i § 21-19 og paragrafen her. Utstedelse av egenkapitalinstrumenter kan skje uten samtykke fra andre eiere og uten at formelle krav etter selskapslovgivningen blir overholdt. Myndigheten kan kreve at foretak som nevnt i tredje ledd til enhver tid har nødvendig forhåndstillatelse til å utstede det nødvendige antall av nye egenkapitalinstrumenter. Erverv av kvalifisert eierandel kan bare gjennomføres i henhold til tillatelse fra departementet etter reglene i kapittel 6.

(5) Nedskrivning eller konvertering til egenkapital av ansvarlig lånekapital etter reglene i § 21-19 og paragrafen her gjelder også kapitalinstrumenter som er undergitt loven i annen EØS-stat, eller som eies av kreditor i annen EØS-stat. Fore-

taket skal påse at kapitalinstrumenter som er undergitt loven i annen fremmed stat, inneholder bestemmelser som gir hjemmel for tilsvarende nedskrivning og konvertering.

(6) Departementet kan fastsette nærmere regler om nedskrivning og konvertering av kapitalinstrumenter etter reglene i § 21-19 og paragrafen her.

§ 21-21. Verdivurdering av eiendeler og forpliktelser

(1) Myndigheten skal sørge for at det blir foretatt en forsvarlig og nøktern verdivurdering av foretakets eiendeler og forpliktelser før myndigheten treffer vedtak etter §§ 21-19 og 21-20 om nedskrivning eller konvertering av ansvarlig kapital, vedtak etter § 21-30 om at et foretak skal undergis krisehåndtering eller vedtak om krisetiltak etter reglene i avsnittene V og VI. Verdivurderingen skal utføres i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av paragrafen her, av en eller flere sakkyndige som er uavhengig av foretaket og offentlige myndigheter.

(2) Ved verdivurderingen skal det påses at tap på eiendeler, herunder ved krisetiltak, tas i betraktning fullt ut, og at forsvarlige rente- og dødelighetsforutsetninger legges til grunn ved vurderingen av nåverdiene av foretakets forsikrings- og pensjonsforpliktelser. Bestemmelsene i §§ 21-26 til 21-29 gjelder tilsvarende så langt de passer. I vurderingen skal det så vidt mulig innstas en gruppering av fordringshaverne i samsvar med § 21-26, jf. §§ 21-27 til 21-29, og med § 21-32 tredje ledd og prioritetsrekkefølgen i konkurs, samt et overslag over fordringshaveres og eieres stilling ved en avvikling av foretaket etter § 21-39. Verdivurderingen kan suppleres med informasjon som fremgår av oppdatert statusoppgjør og av bokførte verdier. Det skal ikke tas hensyn til mulig offentlig finansiell støtte til foretaket.

(3) Verdivurdering etter første ledd skal legges til grunn for og utgjøre en del av de vedtak som nevnt i første ledd som deretter treffes av myndigheten.

(4) Er det ikke mulig å få utført verdivurdering etter første ledd, eller det som følge av behovet for en rask avklaring ikke er mulig å følge retningslinjene i annet ledd, kan det foretas en foreløpig verdivurdering av foretakets eiendeler og forpliktelser, hensett også til risikoen for at ytterligere tap kan oppstå. En foreløpig verdivurdering skal så snart som mulig bli erstattet av en verdivurdering i samsvar med kravene i første, annet eller femte ledd. Settes foretakets nettoverdi ved denne vurderingen høyere enn i den foreløpige verdivurde-

ringen, kan myndigheten endre vedtak basert på en lavere nettoverdi, herunder forhøye vederlag fra broforetak etter § 21-37. For øvrig gjelder tredje ledd tilsvarende også for en foreløpig verdivurdering.

(5) Etter at myndigheten har gjennomført krisetiltak etter reglene i avsnittene V og VI, kan det ved klage kreves at en sakkyndig person som er uavhengig av foretaket og offentlige myndigheter, foretar en ny vurdering av verdien av foretakets eiendeler og forpliktelser som er uavhengig av de verdivurderinger som er utført etter første til fjerde ledd. Blir foretakets nettoverdi satt høyere ved denne vurderingen, kan myndigheten endre vedtak etter reglene i kapitlet som er basert på en lavere nettoverdi, herunder vedtak om nedskrivning av kapitalinstrumenter eller fordringer, og om forhøyelse av vederlag som nevnt i § 21-37.

(6) Reglene i annet til femte ledd er ikke til hinder for at departementet av eget tiltak fastsetter verdier for foretakets eiendeler og forpliktelser, og at disse verdier skal legges til grunn av myndigheten.

(7) En verdivurdering av foretaket kan for øvrig bare overprøves etter reglene i § 21-52 om klage over eller søksmål om gyldigheten av myndighetens vedtak om nedskrivning eller konvertering av ansvarlig kapital etter §§ 21-19 og 21-20, om offentlig administrasjon eller anvendelse av krisetiltak i henhold til reglene i avsnittene IV til VI.

(8) Departementet kan ved forskrift fastsette nærmere regler om verdivurderinger etter paragrafen her.

Avsnitt IV. Offentlig administrasjon

§ 21-22. Vedtak om offentlig administrasjon

(1) Har departementet mottatt melding fra Finanstilsynet som nevnt i § 21-18 første og annet ledd, skal departementet etter samråd med Finanstilsynet treffe vedtak om at foretaket settes under offentlig administrasjon dersom det må antas:

- at foretaket er eller må ventes i nær fremtid å bli nødt til å innstille virksomheten,
- at det ikke er rimelig utsikt til at dette kan forhindres ved tidligtiltak etter §§ 21-12 til 21-17, andre støtte- og tilsynstiltak eller vedtak etter §§ 21-19 og 21-20, og
- at det ikke er rimelig utsikt til at et tilstrekkelig økonomisk grunnlag for videreføring av forsikrings- og pensjonsvirksomheten kan skaffes på annen måte.

(2) Ved anvendelsen av første ledd skal det legges til grunn at et foretak er eller må ventes i nær fremtid å bli, nødt til å innstille virksomheten dersom det må antas at:

- a) vilkårene for tilbakekall av foretakets konseksjon er oppfylt eller må ventes oppfylt i nær fremtid, herunder som følge av vesentlig brudd på krav til betryggende virksomhet eller av tap eller forventet tap tilsvarende foretakets ansvarlige kapital eller en stor del av denne,
- b) nåverdien av foretakets eiendeler er eller må ventes i nær fremtid å bli lavere enn forpliktelsesens nåverdi,
- c) foretaket er eller må ventes å bli ute av stand til å betale forsikrings- og pensjonsforpliktelser og annen gjeld ved forfall,
- d) foretaket vil trenge offentlig finansiell støtte for å kunne videreføre virksomheten, unntatt støtte ytet av hensyn til samfunnsøkonomi og finansiell stabilitet.

(3) Vedtak om offentlig administrasjon skal meddeles Finanstilsynet, Norges Bank og i tilfelle Garantiordningen for skadeforsikring. Vedtaket skal meldes til Foretaksregisteret og kunngjøres snarest mulig i Brønnøysundregistrenes elektroniske kunngjøringspublikasjon. Vedtaket skal også registreres i et verdipapirregister og tinglyses hos registerføreren for tinglysning i fast eiendom.

(4) Etter at vedtaket om offentlig administrasjon er truffet, skal foretaket føye til sitt foretaksnavn: «Under offentlig administrasjon».

§ 21-23. Offentlig administrasjon av morselskap i forsikringskonsern mv.

(1) Departementet kan treffe vedtak om at et holdingforetak eller annet morselskap i forsikringskonsern skal settes under offentlig administrasjon dersom det må antas at vilkårene i § 21-22 er oppfylt både for morselskapet og for ett eller flere datterforetak som er forsikrings- eller pensjonsforetak. Inngår datterforetak som nevnt i et blandet finanskonsern, regnes her som morselskap bare et mellomliggende holdingforetak som eier datterforetaket.

(2) Selv om vilkårene for offentlig administrasjon i § 21-22 ikke er oppfylt for et morselskap i forsikringskonsern, kan dette settes under administrasjon dersom vilkårene for offentlig administrasjon av ett eller flere datterforetak som er forsikrings- eller pensjonsforetak er oppfylt, og dette må antas å innebære at forsikringskonsernet i sin helhet er eller må ventes i nær fremtid å bli nødt

til å innstille virksomheten, herunder som følge av vesentlig brudd på krav til ansvarlig kapital og betryggende virksomhet på konsolidert basis.

(3) Treffer departementet vedtak om offentlig administrasjon av holdingforetak eller annet morselskap i forsikringskonsern, kan også øvrige foretak som inngår i konsernet og som ikke er forsikrings- eller pensjonsforetak, settes under offentlig administrasjon. For konsernforetak som er bank eller kredittforetak gjelder reglene i kapittel 20.

(4) Bestemmelsene i § 21-22 annet til fjerde ledd gjelder tilsvarende.

§ 21-24. Administrasjonsstyre

(1) Har departementet truffet vedtak etter §§ 21-22 eller 21-23 om å sette foretaket under offentlig administrasjon, skal myndigheten oppnevne et administrasjonsstyre med minst tre medlemmer med personlige varamedlemmer til å fungere som styre for foretaket i en periode på inntil ett år. Revisor og aktuar oppnevnes av myndigheten. Bestemmelsene i § 21-22 tredje ledd gjelder tilsvarende.

(2) Administrasjonsstyret utøver den myndighet som overføres fra foretakets styrende organer til myndigheten etter § 21-25 første ledd bokstav a), likevel slik at beslutninger av vesentlig betydning for foretaket skal godkjennes av myndigheten før de iverksettes. Myndigheten fastsetter nærmere regler om administrasjonsstyrets, revisors og aktuars oppgaver og arbeid og fastsetter deres godtgjørelse.

(3) Administrasjonsstyret skal så snart som mulig søke å klarlegge om foretakets virksomhet kan drives videre på forsvarlig økonomisk grunnlag, om foretaket eller virksomhet i foretaket kan slås sammen med eller overdras til andre foretak etter reglene i §§ 21-35 til 21-38, eller om foretaket bør avvikles som insolvent etter reglene i § 21-39. Styret skal sørge for at det etter regler fastsatt av myndigheten opprettes et utvalg av fordringshavere som styret kan rådføre seg med i saker som gjelder krisehåndteringen.

(4) Styret skal innen tre måneder sende myndigheten en plan for det videre arbeid med en vurdering av foretakets stilling, aktuelle handlingsalternativer og i tilfelle behovet for nedsettelse av forsikrings- og pensjonsforpliktelser.

(5) Styrets skal også forberede og gjennomføre krisetiltak vedtatt av myndigheten i henhold til reglene i avsnittene V og VI, og skal etter behov gi myndigheten sin vurdering med tilrådning når det gjelder krisetiltak som er overveiet.

(6) Myndigheten kan når som helst endre eller avslutte administrasjonsstyrets oppdrag. Medlem av administrasjonsstyret er ikke ansvarlig for skade voldt under utførelsen av oppdraget, med mindre skade skyldes eget forsett eller grov uaktsomhet.

§ 21-25. Virkninger av vedtak om offentlig administrasjon

(1) Når vedtak om offentlig administrasjon er truffet, inntretr følgende virkninger:

- a) Den myndighet i foretaket som tilligger foretakets styrende organer overføres til departementet. Styret kan likevel avgjøre saker som ikke kan utsettes inntil administrasjonsstyret er tiltrådt.
- b) Medlemmene av styret, revisor og aktuar skal gi myndigheten og administrasjonsstyret alle opplysninger om foretakets stilling og virksomhet.
- c) Et forsikrings- eller pensjonsforetak kan ikke inngå nye, fornye eller forlenge forsikrings- eller pensjonskontrakter, og kan heller ikke påta seg nye eller øke tidligere engasjementer, med mindre annet er fastsatt eller godkjent av myndigheten.
- d) Et forsikrings- eller pensjonsforetak kan ikke motta premie eller andre innbetalinger i henhold til kontrakter som er inngått før vedtaket om offentlig administrasjon, og som vil medføre økte forpliktelser, med mindre det gjelder beløp som foretaket kan kreve innbetalt etter kontraktene.
- e) Et forsikrings- eller pensjonsforetak kan ikke foreta utbetaling til forsikringstakere, forsikrede eller andre fordringshavere til dekning av forpliktelser stiftet før vedtaket om offentlig administrasjon, med mindre annet er fastsatt eller godkjent av myndigheten.
- f) Fordringshavere med krav som er stiftet før vedtaket om offentlig administrasjon, kan ikke ta utlegg eller på annen måte få sikkerhet for slike krav i verdier som tilhører foretaket.
- g) Dekningsloven og lov om finansiell sikkerhetsstillelse gjelder tilsvarende, for så vidt ikke annet følger av § 21-26. Fristdagen er dagen for vedtaket om offentlig administrasjon av foretaket.

(2) Forsikringsavtaler og avtaler om kollektive eller individuelle pensjonsordninger som er inngått før vedtaket, opphører å gjelde etter reglene i §§ 21-27 til 21-28, med mindre annet følger av ny kontrakt godkjent av myndigheten etter første ledd bokstav c).

(3) Forpliktelser som er stiftet under administrasjonen, skal anses som massefordringer.

(4) Myndigheten kan innkalle foretakets fordringshavere ved preklusivt proklama. Proklamaet kan ikke omfatte krav i henhold til forsikrings- og pensjonskontrakter og skattekrav. Myndigheten fastsetter proklamafristen og kunnngjøringsmåten. Fristen avbrytes ved melding av krav til Finanstilsynet.

§ 21-26. Fortrinnsrett

(1) Ved offentlig administrasjon av forsikringsforetak, pensjonskasse eller annet pensjonsforetak har forpliktelser som følger av forsikringsavtaler knyttet til direkte forsikring og avtaler om kollektive eller individuelle pensjonsordninger, og som er inngått før vedtaket om offentlig administrasjon, fortrinnsrett til dekning av foretakets midler før andre forpliktelser unntatt massefordringer etter dekningsloven § 9-2. Fortrinnsretten gjelder også forpliktelser i henhold til slike avtaler som er oppstått etter vedtaket, for så vidt dette følger av §§ 21-27 og 21-28, samt krav på renter.

(2) Foretakets forpliktelser etter avtaler som er knyttet til verdien av en bestemt investeringsvalgportefølje tilordnet den enkelte avtale, har fortrinnsrett etter første ledd til dekning i verdien av de eiendeler som forvaltes i foretakets investeringsvalgportefølje etter forsikringsvirksomhetsloven § 3-11 tredje og fjerde ledd. Er verdien av eiendelene forvaltet i foretakets investeringsvalgportefølje ikke tilstrekkelig til å gi full dekning til alle forpliktelser med fortrinnsrett, skal midlene fordeles forholdsmessig ut fra beregnet nåverdi av de enkelte forpliktelser med fortrinnsrett etter § 21-29 annet ledd, jf. tredje til sjette ledd.

(3) Foretakets forpliktelser etter avtaler med kontraktfastsatte forpliktelser som inngår i foretakets kollektivportefølje, herunder avtaler som nevnt i § 21-27, har fortrinnsrett etter første ledd til dekning i verdien av de eiendeler som etter forsikringsvirksomhetsloven § 3-11 annet og femte ledd skal forvaltes i foretakets kollektivportefølje og selskapsportefølje. Er verdien av eiendelene forvaltet i foretakets kollektiv- og selskapsportefølje ikke tilstrekkelig til å gi full dekning til alle forpliktelser med fortrinnsrett, skal midlene fordeles forholdsmessig ut fra beregnet nåverdi av de enkelte forpliktelser med fortrinnsrett etter §§ 21-27 annet ledd og 21-29 første ledd, jf. tredje til sjette ledd.

(4) Ved anvendelsen av annet og tredje ledd skal nødvendige midler til dekning av massefordringer fordeles og belastes forholdsmessig ut fra

omfanget av verdien av eiendelene i henholdsvis foretakets investeringsvalgportefølje og foretakets kollektiv- og selskapsporteføljer.

(5) Foretaket skal ha et register hvor det fremgår hvilke eiendeler som til enhver tid forvaltes i de ulike porteføljer, jf. forsikringsvirksomhetsloven §§ 3-11 åttende ledd og 3-13 femte ledd. Finanstilsynet skal før melding gis til departementet etter § 21-18, gi foretaket pålegg om ikke å foreta endringer som gjelder eiendeler tilordnet de ulike porteføljene.

§ 21-27. Opphør av skadeforsikring og andre risiko-forsikringer

(1) Vedtak om offentlig administrasjon av et forsikrings- eller pensjonsforetak medfører at avtaler som er skadeforsikring eller risikoforsikring som gir rett til utbetaling som følge av forsikredes død eller uførhet, opphører å gjelde tre måneder etter den dag vedtaket ble truffet. Dette gjelder også skadeforsikring som er kredittforsikring.

(2) Forpliktelser som følger av forsikringsavtale om direkte forsikring har fortrinnsrett til dekning etter § 21-26 dersom forsikringstilfellet er inntrådt i forsikringstiden før vedtaket om offentlig administrasjon. Det samme gjelder når et forsikringstilfelle etter forsikringsavtalen er inntrådt etter utløpet av forsikringstiden, men før utløpet av en periode på 30 dager etter vedtaket, eller er inntrådt på et senere tidspunkt før forsikringstiden er utløpt og før forsikringen har opphørt å gjelde etter første ledd. Nåverdien av forpliktelser beregnes ut fra forpliktelsens pålydende og renteforutsetningene på det tidspunkt forsikringsavtalene opphører, med mindre forsikringen gir rett til årlige utbetalinger med nåverdi beregnet etter § 21-29.

(3) Krav på tilbakebetaling av forskuddsbetalt premie for tiden etter opphør av forsikringer etter første ledd, kan meldes i administrasjonsboet. Forskuddsbetalt premie for tiden etter opphør av forsikringer etter første ledd, har ikke fortrinnsrett etter § 21-26 når beløpet er lavere enn en grense fastsatt av departementet.

(4) Administrasjonsstyret skal så tidlig som mulig, og i den utstrekning det er mulig, gi forsikringstakere, forsikrede og andre med økonomisk interesse knyttet til forsikringsdekningen, skriftlig informasjon om når forsikringen opphører å gjelde med opplysninger om hva som videre skal skje. Underretning kan sendes med elektrisk kommunikasjon dersom dette følger av forsikringsavtalen.

(5) Departementet kan fastsette nærmere regler om anvendelsen av reglene i paragrafen her ved offentlig administrasjon av gjenforsikringsforetak.

§ 21-28. Opphør av pensjonsordninger i livsforsikrings- og pensjonsforetak

(1) Vedtak om offentlig administrasjon av et livsforsikrings- eller pensjonsforetak som driver virksomhet som regnes som livsforsikring, medfører at alle kollektive og individuelle pensjonsordninger overtatt av foretaket etter §§ 2-13 og 2-16 før vedtaket, opphører å gjelde senest seks måneder etter den dag vedtaket ble truffet. Som kollektiv pensjonsordning regnes her pensjonsordning som omfattes av § 2-16 annet ledd. Livrenteforsikring med årlig utbetaling regnes her som individuell pensjonsordning. § 21-27 fjerde ledd gjelder tilsvarende.

(2) Rett til pensjon etter regelverket for pensjonsordning som omfattes av første ledd, og som er opptjent før administrasjonsvedtaket, eller i perioden mellom vedtaket og tidspunktet for opphør av pensjonsordningen og før utløpet av beregningsperioden for årets premie eller innskudd, har fortrinnsrett til dekning etter § 21-26. Bestemmelsene i § 21-27 tredje ledd gjelder tilsvarende for forskuddsbetalt premie og innskudd for tiden etter opphør av pensjonsordningen eller pensjonsopptjeningen etter første ledd.

(3) Ved opphør av pensjonsordning etter første ledd skal administrasjonsstyret sørge for at det utstedes fripolise, pensjonsbevis eller pensjonskapitalbevis etter ellers gjeldende regler til sikring av de enkelte medlemmers rett til opptjent pensjon med tilhørende midler beregnet etter reglene i § 21-29.

(4) Bestemmelsene i første til tredje ledd gjelder tilsvarende ved vedtak om offentlig administrasjon av pensjonskasse eller innskuddspensjonsforetak som driver virksomhet etter §§ 2-16 tredje ledd eller 2-17 ved å overta kollektive og individuelle pensjonsordninger uten forsikringselement.

§ 21-29. Verdiberegning av pensjonsrettigheter

(1) Nåverdiene av fordringer på pensjonsytelser som de enkelte medlemmer i en ytelsesbasert pensjonsordning har opptjent ved opphøret av pensjonsordningen etter § 21-28 første ledd, skal tilsvare neddiskontert verdi av pensjonsytelsene beregnet ut fra rente- og dødelighetsforutsetninger som er rimelige og realistiske på opphørstidspunktet. Diskonteringsrente fastsettes av admini-

strasjonsstyret. Ved beregningen skal det legges til grunn at medlemmene vil utta pensjon ved fylte 67 år.

(2) Nåverdien av pensjonsrettigheter opptjent i innskuddsbasert pensjonsordning som omfattes av § 21-28 første eller fjerde ledd, skal tilsvare pålydende verdi av de enkelte medlemmers pensjonsbeholdning eller innskuddspensjonskapital ved opphøret av pensjonsordningen. Dette gjelder også pensjonsbeholdning og innskuddspensjonskapital som forvaltes i egen pensjonskonto for hver arbeidstaker.

(3) Administrasjonsstyret skal også foreta nåverdiberegning etter første og annet ledd av pensjonsrettigheter som er sikret ved fripolise, pensjonsbevis eller pensjonskapitalbevis utstedt av foretaket i henhold til kollektiv eller individuell pensjonsordning før vedtaket om offentlig administrasjon.

(4) Bestemmelsene i første til tredje ledd gjelder tilsvarende ved beregning av nåverdier av rett til pensjonsytelser som er under utbetaling, når vedtaket om offentlig administrasjon av foretaket medfører at utbetaling opphører.

(5) Nåverdier beregnet etter reglene i paragrafen her skal legges til grunn ved forholdsmessig fordeling til og nedskrivning av pensjonsforpliktelser etter §§ 21-26, 21-33 og 21-34, samt ved tilordningen av midlene i foretaket eller administrasjonsboet til forvaltningsforetak opprettet etter reglene i §§ 21-38 eller 21-39.

(6) Departementet kan ved enkeltvedtak eller forskrift fastsette nærmere regler om verdiberegning av pensjonsrettigheter, herunder gjøre unntak i enkelttilfeller fra reglene i paragrafen her.

Avsnitt V. Almennelige regler om krisehåndtering

§ 21-30. Krisehåndtering av foretak

(1) Departementet skal ved eller etter vedtak om offentlig administrasjon vurdere om offentlige interesser tilsier at foretaket undergis krisehåndtering etter reglene i avsnittene V og VI med sikte på å få videreført viktig forsikrings- og pensjonsvirksomhet etter reglene i §§ 21-35 til 21-38 for å begrense virkningene til skade for forsikringstakere, forsikrede og andre kundegrupper, det offentlige eller samfunnsøkonomien, eller om foretaket i stedet bør avvikles etter reglene i § 21-39.

(2) Krisehåndtering av foretaket skal anses å være i offentlig interesse dersom dette legger til rette for nødvendige og rimelige tiltak for å oppnå ett eller flere av formålene nevnt i første ledd, og

en avvikling av foretaket etter reglene i § 21-39 ikke vil ivareta disse formålene i samme grad.

(3) Før myndigheten treffer vedtak om at foretaket skal undergis krisehåndtering eller avvikles, skal myndigheten i samsvar med § 21-24 tredje ledd sørge for at det foretas en forsvarlig og nøktern vurdering av alternative virkninger for ulike deler av foretakets forsikrings- og pensjonsvirksomhet.

(4) Vedtaket skal meddeles til Finanstilsynet, Norges Bank og i tilfelle Garantiordningen for skadeforsikring.

§ 21-31. Krisetiltak

(1) Har myndigheten etter § 21-30 kommet til at foretaket skal undergis krisehåndtering, kan myndigheten treffe vedtak om anvendelse av følgende krisetiltak:

- a) Overdragelse av forsikrings- og pensjonsvirksomheten i foretaket eller deler av denne til annet foretak etter reglene i § 21-36.
- b) Overdragelse av forsikrings- og pensjonsvirksomhet i foretaket til et broforetak som er opprettet for å drive overtatt virksomhet etter reglene i § 21-37.
- c) Deling av forsikrings- og pensjonsvirksomheten i foretaket og overføring av virksomhet til ett eller flere forvaltningsforetak, etter reglene i § 21-38.
- d) Nedskrivning eller konvertering til egenkapital av kapitalinstrumenter etter reglene i §§ 21-19 og 21-20.
- e) Nedskrivning etter reglene i § 21-33 første ledd av fordringer uten fortrinnsrett etter § 21-26.
- f) Nedskrivning etter reglene i §§ 21-33 og 21-34 av forsikrings- og pensjonsrettigheter med fortrinnsrett etter § 21-26 i forbindelse med gjennomføring av andre krisetiltak. Som nedskrivning regnes her også omdanning av pensjonsfordringer med kontraktfastsatte forpliktelser til pensjonsforpliktelser som medfører at retten til pensjon blir knyttet til verdien av en fastsatt investeringsvalgportefølje til enhver tid.
- g) Avvikling av foretaket og virksomhet i foretaket etter reglene i § 21-39.
- h) Offentlige finansielle støttetiltak etter reglene i §§ 21-40 og 21-41.

(2) Tiltak nevnt i første ledd kan anvendes enkeltvis eller i kombinasjon.

(3) Reglene i dekningsloven kapittel 5 om omstøtelse av disposisjoner som er til skade for et foretaks kreditorer, gjelder ikke overføringer av virksomhet, eierandeler, eiendeler eller forpliktel-

ser som foretas i henhold til tiltak som nevnt i første ledd.

(4) Vedtak om anvendelsen av krisetiltak skal uten ugrunnet opphold meddeles departementet, administrasjonsstyret, Norges Bank og i tilfelle Garantiordningen for skadeforsikring.

§ 21-32. Alminnelige regler om anvendelsen av krisetiltak

(1) Før myndigheten treffer vedtak om anvendelse av krisetiltak som nevnt i § 21-31, skal myndigheten sørge for at det er foretatt en verdivurdering av foretakets eiendeler og forpliktelser etter reglene i § 21-21.

(2) Ved valg av krisetiltak skal myndigheten om mulig søke å få videreført viktig forsikrings- og pensjonsvirksomhet og ellers legge vekt på å begrense virkninger til skade for forsikringstakere, forsikrede og andre kundegrupper, det offentlige eller samfunnsøkonomien.

(3) Ved anvendelsen av krisetiltak skal myndigheten sørge for at:

- a) aksje- og eierkapitalen bærer tap først,
- b) kapitalinstrumenter som omfattes av reglene i §§ 21-19 og 21-20, blir nedskrevet for å dekke tap og i tilfelle konvertert til egenkapital før eller samtidig med anvendelsen av krisetiltak som vil medføre tap for fordringshavere som nevnt i bokstavene c) og d),
- c) foretakets fordringshavere uten fortrinnsrett til dekning etter § 21-26, deretter tar udekket tap i samsvar med prioritetsrekkefølgen ved konkurs,
- d) forsikringstakere, forsikrede og andre kundegrupper med fortrinnsrett til dekning etter § 21-26, deretter tar tap som ikke kan dekkes på annen måte, ved en forholdsmessig nedskrivning av deres fordringer etter reglene i §§ 21-33 og 21-34,
- e) fordringshavere innenfor samme gruppe så vidt mulig behandles likt,
- f) reglene i avsnitt VIII om vern blir fulgt,
- g) myndigheten så vidt mulig har underrettet arbeidstakerne før krisetiltak settes i verk, og har gjort seg kjent med deres synspunkter.

§ 21-33. Nedskrivning av fordringer og forsikrings- og pensjonsforpliktelser

(1) Fordringer uten fortrinnsrett til dekning etter § 21-26 kan nedskrives etter at kapitalinstrumenter er nedskrevet fullt ut etter § 21-32 tredje ledd bokstavene a) og b), i den utstrekning det

ikke er dekning for forpliktelsene i administrasjonsboet etter at massefordringer er dekket fullt ut.

(2) Forsikrings- og pensjonsforpliktelser med fortrinnsrett til dekning etter § 21-26 kan skrives ned etter reglene i §§ 21-34 til 21-39 i den utstrekning forpliktelsene ikke kan dekkes fullt ut i administrasjonsboet etter at kapitalinstrumenter og andre fordringer uten fortrinnsrett etter § 21-26 er nedskrevet fullt ut.

(3) Nedskrivning etter første eller annet ledd kan også foretas for å dekke kapitalbehov ved videreføring av forsikrings- og pensjonsvirksomhet i foretaket eller annet foretak etter reglene i §§ 21-35, 21-36 eller 21-37, eller ved overføring av forsikrings- og pensjonsforpliktelser til forvaltningsforetak etter §§ 21-38 eller 21-39, dersom det må antas at slik videreføring eller overføring vil begrense tap og virkninger til skade for forsikringstakere, forsikrede og andre kundegrupper.

(4) Når vilkårene for nedskrivning etter annet og tredje ledd er oppfylt, kan kontraktfastsatte pensjonsforpliktelser i henhold til pensjonsordninger overtatt av foretaket, omdannes til pensjonsforpliktelser som er knyttet til verdien av en fastsatt investeringsvalgportefølje til enhver tid, dersom dette må antas å begrense virkningene til skade for forsikringstakere og forsikrede eller å legge til rette for krisetiltak som vil gjøre det. Før vedtak om omdanning treffes, skal spørsmålet forelegges utvalget av fordringshavere etter § 21-24 tredje ledd til uttalelse.

§ 21-34. Forsikrings- og pensjonsforpliktelser med fortrinnsrett

(1) Ved nedskrivning etter reglene i § 21-33 av forsikrings- og pensjonsforpliktelser med fortrinnsrett etter § 21-26, skal det samlede nedskrivningsbeløpet fordeles forholdsmessig mellom fordringshaverne. Fordelingen foretas ut fra forholdet mellom nåverdien av den enkelte forpliktelse og samlet nåverdi av forpliktelsene med fortrinnsrett til dekning i administrasjonsboet.

(2) Nåverdiene av forpliktelser i henhold til forsikringer som omfattes av § 21-27, beregnes ut fra renteforutsetningene på det tidspunkt avtalen opphører, jf. § 21-27 annet ledd. Nåverdiene av fordringer i henhold til kollektive eller individuelle pensjonsordninger som omfattes av § 21-28, herunder fripoliser, pensjonsbevis eller pensjonskapitalbevis utstedt i henhold til slike pensjonsordninger, beregnes etter reglene i § 21-29.

Avsnitt VI. Gjennomføring av krisetiltak

§ 21-35. Videreføring av virksomhet

(1) Dersom det ved krisetiltak eller på annen måte kan skaffes et tilstrekkelig økonomisk grunnlag for betryggende virksomhet, kan departementet beslutte at foretaket skal settes i fri virksomhet for å få videreført forsikrings- og pensjonsvirksomhet helt eller delvis.

(2) I beslutning etter første ledd kan det fastsettes at kapitalinstrumenter og andre fordringer uten fortrinnsrett etter § 21-26 skal nedsettes i samsvar med reglene i § 21-33. Det kan også fastsettes at forsikrings- og pensjonsforpliktelser skal settes ned eller omdannes etter reglene i §§ 21-33 og 21-34.

(3) For å sikre foretaket kapital kan det også foretas nedskrivning av forsikrings- og pensjonsforpliktelser etter § 21-33 tredje ledd.

(4) Administrasjonsstyret utarbeider utkast til beslutning etter paragrafen her. Beslutningen kunngjøres etter reglene i § 21-22 tredje ledd. Administrasjonsstyret skal sørge for nyvalg av tilitsmenn i foretaket. Finanstilsynet kan fastsette overgangsregler.

§ 21-36. Overdragelse av virksomhet til annet foretak

(1) Myndigheten kan inngå avtale på kommersielle vilkår om at foretaket skal slås sammen med, eller at forsikrings- og pensjonsvirksomhet i foretaket skal overdras til, annet foretak forutsatt at dette foretaket har tillatelse etter kapittel 12 til å overta og drive den virksomhet som overdras. Vederlag fra erververen tilfaller foretaket. Foretakets eiere, fordringshavere og tredjeparter kan ikke utøve noen rett i forhold til de eiendeler og forsikrings- og pensjonsforpliktelser som overdragelsen omfatter.

(2) Overdragelse som nevnt i første ledd, kan også foretas ved at myndigheten selger aksjer utstedt av foretaket. Salg kan foretas uten samtykke fra eierne, foretakets fordringshavere eller tredjeparter, og uten at formelle krav etter kontrakt eller i selskaps- eller verdipapirlovgivningen blir overholdt. Vederlag fra kjøper tilfaller eierne av aksjene. Erverv av kvalifisert eierandel kan bare gjennomføres i henhold til tillatelse fra departementet etter reglene i kapittel 6.

(3) I vedtak etter første og annet ledd kan det fastsettes at kapitalinstrumenter og andre fordringer uten fortrinnsrett til dekning skal nedsettes i samsvar med reglene i § 21-33. Det kan i tilfelle også fastsettes at forsikrings- og pensjonsforplik-

telser skal nedsettes eller omdannes etter reglene i §§ 21-33 og 21-34.

(4) Ved overdragelse etter første og annet ledd, har erverver rett til fortsatt medlemskap i og tilgang til betalings-, avregnings- og oppgjørssystemer, regulerte markeder for finansielle instrumenter, og garantiordninger for forsikringsforpliktelser og investorbeskyttelse, med mindre erververen ikke oppfyller medlemskaps- og deltakervilkårene. Er dette tilfellet, kan myndigheten fastsette at erververen skal ha rett til medlemskap og tilgang til systemer og ordninger som nevnt for en periode på inntil 24 måneder, med adgang til å søke om fornyelse av slik rett.

§ 21-37. Overdragelse av virksomhet til broforetak

(1) Departementet kan opprette et forsikrings- eller pensjonsforetak som helt eller delvis eies av staten og undergis myndighetens kontroll, og som skal overta aksjer eller forsikrings- og pensjonsporteføljer fra foretak under krisehåndtering, med sikte på å opprettholde viktig forsikrings- og pensjonsvirksomhet og begrense virkningene til skade for forsikringstakere, forsikrede og andre kundegrupper, det offentlige eller samfunnsøkonomien.

(2) Broforetaket kan drive virksomhet i henhold til tillatelse etter reglene i kapittel 2 og skal for øvrig være undergitt ellers gjeldende lov- og forskriftsverk for forsikrings- eller pensjonsforetak. Broforetakets vedtekter, samt styret og dets godtgjørelse og arbeidsoppgaver, forretningsstrategi og risikoprofil skal være godkjent av myndigheten. § 21-36 fjerde ledd gjelder tilsvarende.

(3) Ved overdragelse av virksomhet til broforetaket gjelder bestemmelsene § 21-36 første til tredje ledd tilsvarende. Blir bare en del av virksomheten i forsikrings- og pensjonsforetaket overdratt til broforetaket, gjelder § 21-39 første ledd annet punktum.

(4) Virksomheten i broforetaket skal drives med sikte på å opprettholde viktig forsikrings- og pensjonsvirksomhet, samt legge til rette for senere overdragelse av broforetaket eller av overtatt virksomhet på kommersielle vilkår til en eller flere private parter. Broforetaket utøver overtatt virksomhet uten ansvar i forhold til eiere og fordringshavere i foretaket under krisehåndtering.

(5) Myndigheten kan fastsette nærmere regler for broforetakets virksomhet og gi pålegg om overdragelse som nevnt i fjerde ledd. Etter overdragelse av broforetaket eller dets virksomhet skal foretaket avvikles etter reglene i § 21-39.

Overskudd ved avvikling skal i tilfelle tilfalle eierne av broforetaket.

§ 21-38. Overføring av eiendeler og forpliktelser til forvaltningsforetak

(1) Departementet kan beslutte at det skal foretas en deling av eiendelene og forsikrings- og pensjonsporteføljen i foretaket for å legge til rette for gjennomføring av krisehåndteringen, herunder tiltak i henhold til reglene i §§ 21-35, 21-36 eller 21-37. Før delingen kan forpliktelser skrives ned eller omdannes etter reglene i §§ 21-33 og 21-34. De enkelte delene skal tilordnes en andel av foretakets eiendeler som beregnes forholdsmessig ut fra nåverdien av de forsikrings- og pensjonsforpliktelser med fortrinnsrett etter § 21-26 som blir tilordnet hver del.

(2) Forsikrings- og pensjonsforpliktelser som etter delingen ikke blir videreført i foretaket etter § 21-35 eller overtatt av annet foretak eller av et broforetak etter §§ 21-36 og 21-37, skal uten samtykke fra eiere, fordringshavere eller tredjeparter, overføres til forvaltning i ett eller flere forvaltningsforetak som er opprettet av myndigheten for dette formål, og som skal være helt eller delvis eiet av staten og undergitt myndighetens kontroll. Foretakets vedtekter, samt styret og dets godtgjørelse og arbeidsoppgaver skal være godkjent av myndigheten. For øvrig gjelder § 21-39 første ledd tredje punktum.

(3) Et forvaltningsforetaks kapital består av den forholdsmessige andel av foretakets eiendeler som foretaket er tilordnet ved fordelingen etter første ledd. Forvaltningsforetak kan sikres kapital ved nedskrivning eller omdanning av forsikrings- og pensjonsforpliktelser etter §§ 21-33 og 21-34. Foretakets eiere, fordringshavere og tredjeparter kan ikke utøve noen rett i forhold til de eiendeler og forsikrings- og pensjonsforpliktelser som er overført til forvaltningsforetaket.

(4) Et forvaltningsforetak skal på rettighetshavernes vegne og uten egen risiko forestå forvaltningen av overførte forsikrings- og pensjonsforpliktelser med tilhørende kapital med sikte på å oppnå tilfredsstillende avkastning i samsvar med forvaltningsstrategi godkjent av myndigheten. All avkastning etter fradrag av kostnader knyttet til forvaltningen, tilfaller rettighetshaverne og fordeles forholdsmessig ut fra den andel av forvaltningsforetakets kapital som er knyttet til de enkelte rettighetshaveres forsikrings- og pensjonsrettigheter. Midler som frigjøres ved en rettighetshavers død før uttak av pensjon, regnes her som avkastning. Ved uttak av årlig pensjon gjelder

reglene i innskuddspensjonsloven § 7-4 første og tredje ledd tilsvarende så langt de passer, med mindre annet er fastsatt av departementet.

(5) Et forvaltningsforetak kan ikke drive annen virksomhet. Foretaket regnes ikke som finansforetak i forhold til denne lovens krav til ansvarlig kapital og betryggende virksomhet, med mindre annet er fastsatt av departementet. Forvaltningsforetak skal ha revisor og være undergitt tilsyn av Finanstilsynet.

(6) Et forvaltningsforetak kan inngå avtale med annet forsikrings- og pensjonsforetak om forvaltning på vegne av de forsikrings- og pensjonsrettigheter med tilhørende kapital som er overført til forvaltningsforetaket.

(7) En rettighetshaver har rett til å flytte sine pensjonsrettigheter med tilhørende kapital til annet forsikrings- og pensjonsforetak.

§ 21-39. Avvikling mv.

(1) Foretaket skal avvikles dersom departementet etter § 21-30 har besluttet at foretaket ikke skal undergis krisehåndtering. Hvis det innen ett år etter at et foretak er satt under administrasjon, ikke er sannsynlig at forsikrings- og pensjonsvirksomheten kan videreføres, slås sammen med eller overdras til ett eller flere andre foretak etter reglene i §§ 21-35 til 21-37, skal myndigheten beslutte at foretaket og dets virksomhet skal avvikles. Tilsvarende gjelder når bare en del av foretakets forsikrings- og pensjonsvirksomhet er blitt videreført i foretaket eller overført til et annet foretak eller et broforetak.

(2) Avvikling av foretaket og oppgjøret til fordringshaverne forestås av administrasjonsstyret. Reglene i §§ 21-32, 21-33 og 21-34 og i dekningsloven legges til grunn ved oppgjøret. Styret skal påse at massefordringer blir dekket først av administrasjonsboets midler.

(3) Ved booppgjør i forsikringsforetak med risikoforsikringer som omfattes av § 21-27, skal forsikringsforpliktelsene tilordnes forholdsmessig dekning ut fra beregnet nåverdi etter reglene i §§ 21-26 tredje ledd, 21-27 annet ledd og 21-34. Administrasjonsstyret skal også foreta risikoberegnet avsetning til sikring av tilsvarende dekning av skader som ennå ikke er blitt kjent for forsikringstaker og sikrede, eller som kan vise seg senere. Erstatningsavsetningen kan i tilfelle overføres til forvaltningsforetak som nevnt i femte ledd. Administrasjonsstyret skal medvirke ved utbetaling til dekning av forpliktelser som er sikret under Garantiorrdningen for skadeforsikring.

Garantiordningens regresskrav kan meldes i administrasjonsboet.

(4) Ved booppgjør i forsikrings- eller pensjonsforetak med pensjonsordninger som omfattes av § 21-28 første eller annet ledd, skal pensjonsrettighetene tilordnes forholdsmessig dekning basert på forpliktelsenes nåverdi beregnet etter reglene i etter reglene i §§ 21-26 annet og tredje ledd, 21-29 og 21-34, og deretter overføres til ett eller flere forvaltningsforetak som nevnt i femte ledd.

(5) Forvaltningsforetak som nevnt i § 21-38 tredje og fjerde ledd opprettes av administrasjonsstyret med vedtekter og styre godkjent av Finanstilsynet. Forvaltningsforetaket skal overføres til staten på det tidspunkt departementet bestemmer, senest før avviklingen av foretaket er gjennomført. Bestemmelsene i § 21-38 tredje til syvende ledd gjelder tilsvarende for virksomheten i forvaltningsforetaket.

(6) Ved booppgjøret og avviklingen gjelder for øvrig reglene i konkursloven kapittel VIII følgende tilsvarende så langt de passer. Finanstilsynet tar de avgjørelser som skal treffes i medhold av konkursloven med unntak av fordringsprøvelse som foretas av tingretten.

(7) Når avviklingen er gjennomført, legger administrasjonsstyret frem sluttregnskap med forslag til utlodning til godkjenning av Finanstilsynet, som gir påbud om kunngjøring av utlodningen og sender melding til Foretaksregisteret om sletting av foretaket.

§ 21-40. Statlige tiltak

(1) Når departementet må anta at krisehåndteringen av et foretak etter reglene i §§ 21-30 til 21-39 vil få negative virkninger for finansiell stabilitet, tilgangen til viktige forsikrings- og pensjonstjenester, samfunnsøkonomien eller viktige samfunnshensyn, eller for øvrig vil medføre vesentlige virkninger til skade for grupper av forsikringstakere, forsikrede og andre kunder, kan departementet for å forhindre dette yte offentlig finansiell støtte for å bidra til at viktig forsikrings- og pensjonsvirksomhet kan bli ført videre i foretaket, annet foretak eller broforetak, eller for å erverve midlertidig statlig eierskap til foretaket.

(2) Statlige tiltak som nevnt i første ledd kan bare besluttes dersom myndigheten har truffet vedtak etter § 21-30 om at foretaket skal undergis krisehåndtering, og departementet etter samråd med Finanstilsynet er kommet til at andre krisetiltak ikke vil være tilstrekkelige til å unngå virkninger som nevnt i første ledd.

(3) Det er vilkår for beslutning om statlige tiltak etter første og annet ledd at:

- a) eierne av aksjer, kapitalinstrumenter og fordringer uten fortrinnsrett etter § 21-26, fullt ut har dekket tap etter reglene i § 21-32 tredje ledd bokstav a) til c), og at
- b) tiltaket er i samsvar med de alminnelige regler om statsstøtte.

§ 21-41. Statlig oppkapitalisering og eierskap

(1) Departementet kan etter reglene i § 21-40 bidra med tilførsel av ny ansvarlig eier- eller lånekapital i foretaket. Forsikrings- og pensjonsvirksomheten skal deretter drives i samsvar med kommersielle prinsipper. Ervervede kapitalinstrumenter skal overdras til privat eier når markedsforholdene tillater det.

(2) Staten kan erverve eierskap til foretaket eller dets virksomhet. Departementet kan overføre overtatte aksjer eller virksomhet til et foretak utpekt av departementet eller til et foretak eiet 100 prosent av staten. Første ledd annet og tredje punktum gjelder tilsvarende.

Avsnitt VII. Tilleggsbeføyelser

§ 21-42. Overdragelse av eiendeler

(1) Ved anvendelsen av krisetiltak kan myndigheten overdra eiendeler og rettigheter fri for andre forpliktelser som vil medføre begrensninger i erververens rettsstilling, herunder fortrinnsrett til eierandeler, men med unntak av sikkerhetsrettigheter som nevnt i § 21-49. Ved overdragelse av virksomhet kan myndigheten pålegge foretaket å treffe tiltak på rimelige vilkår som det er behov for ved driften av overtatt virksomhet.

(2) Overdragelse av eiendeler og rettigheter som befinner seg i annen EØS-stat, eller av forpliktelser som er undergitt loven i annen EØS-stat, skal tillegges virkning her i riket.

(3) Myndigheten kan treffe de beslutninger som trengs for å sikre at kontraktsmessige og andre rettigheter som tilligger foretaket, blir videreført til erververen og kan utøves av denne, samt bestemme at erververen skal tre inn som kontraktspart. Dette er ikke til hinder for at en ansatt avslutter arbeidsforholdet, eller at en kontraktspart utøver rettigheter etter kontraktsvilkårene som følger av foretakets handlemåte før overdragelsen.

(4) Myndigheten kan ikke treffe beslutninger i henhold til første til tredje ledd som vil være i strid med reglene i §§ 21-46 til 21-51.

§ 21-43. Forholdet til foretakets kontrakter

(1) Ved anvendelsen av krisetiltak kan myndigheten avslutte kontrakter inngått av foretaket eller endre kontraktsvilkårene når dette er nødvendig av hensyn til gjennomføringen av krisehåndteringen og ikke vil være i strid med reglene i §§ 21-47 til 21-51. Ved endring av vilkår i forsikrings- og pensjonskontrakter gjelder reglene i §§ 21-33 og 21-34.

(2) I forhold til kontrakter inngått av foretaket skal tidligtiltak eller krisetiltak i henhold til reglene i kapitlet her ikke regnes som tvangsfullbyrdelse etter lov om finansiell sikkerhet § 5 eller som insolvensbehandling etter betalingsystemloven § 4-2 dersom forpliktelsene etter kontrakten, herunder plikt til betaling, levering og sikkerhetsstillelse, fortsatt blir oppfylt. Det samme gjelder i forhold til kontrakt inngått av et datterforetak med garanti fra morselskapet eller et annet foretak i forsikringskonsernet, og kontrakt inngått av et konsernforetak med vilkår som knytter rettsvirkning til andre konsernforetaks mislighold. Tiltak i henhold til §§ 21-44 og 21-45 regnes her ikke som unnlatt oppfyllelse av en forpliktelse etter kontrakten.

(3) Dersom forpliktelsene etter en kontrakt fortsatt blir oppfylt, skal tidligtiltak eller krisetiltak i henhold til reglene i kapitlet her, ikke utgjøre et grunnlag for:

- a) å utøve rett til heving og avslutning, suspensjon, endring, netting og annen motregning, herunder når det gjelder kontrakt inngått av et datterforetak med garanti fra et annet foretak i forsikringskonsernet, eller kontrakt inngått av et konsernforetak med vilkår som knytter rettsvirkning til andre konsernforetaks mislighold,
- b) å oppnå besittelse av, kontroll over eller utøve sikkerhetsrett i eiendeler som tilhører foretaket eller morselskapet i forsikringskonsernet, eller som tilhører et konsernforetak som har kontrakt med vilkår som knytter rettsvirkning til andre konsernforetaks mislighold,
- c) å innskrenke kontraktsmessige rettigheter som tilkommer foretaket eller morselskapet i forsikringskonsernet, eller et konsernforetak som har kontrakt med vilkår som knytter rettsvirkning til andre konsernforetaks mislighold.

(4) Suspensjon av fordring, sikkerhetsrettighet eller hevingsrett mv. etter reglene i §§ 21-44 eller 21-45 utgjør ikke mislighold.

(5) Bestemmelsene i paragrafen her kan ikke settes til side ved avtale. Bestemmelsene er ikke til hinder for utøvelse av rettigheter som oppstår

som følge av andre forhold enn tidligtiltak og krisetiltak.

§ 21-44. Suspensjon av fordringer og sikkerhetsretter

(1) Myndigheten kan gi foretak under krisehåndtering pålegg om ikke å foreta betaling og levering i henhold til foretakets kontrakter i tidsrommet fra offentliggjøring av pålegget og til midnatt ved utløpet av første arbeidsdag etter offentliggjøringen.

(2) Myndigheten kan gi kreditorer som har sikkerhetsrett i eiendeler i foretak undergitt krisehåndtering, pålegg om ikke å gjøre bruk av sikkerhetsretten i tidsrommet fra offentliggjøring av pålegget og til midnatt ved utløpet av første arbeidsdag etter offentliggjøringen.

(3) Første og annet ledd gjelder ikke betaling av krav som tilkommer betalingsystemer som omfattes av betalingsystemloven, herunder operatøren og deltakerne, sentrale motparter og sentralbanker, eller sikkerhet som foretak undergitt krisehåndtering har stilt for slike krav.

§ 21-45. Suspensjon av hevingsrett mv.

(1) Myndigheten kan gi pålegg til part som etter kontrakt med foretaket har rett til å heve eller avslutte kontrakten, om ikke å gjøre bruk av slik rett i tidsrommet fra offentliggjøring av pålegget og til midnatt ved utløpet av første arbeidsdag etter offentliggjøringen dersom forpliktelser etter kontrakten som gjelder betaling, levering og sikkerhetsstillelse, fortsatt blir oppfylt.

(2) Pålegg etter første ledd kan også gis til part etter kontrakt med et datterforetak av foretak under krisehåndtering dersom:

- a) foretaket under krisehåndtering har ved garanti eller på annen måte overtatt ansvar for forpliktelsene etter kontrakten,
- b) retten til å heve eller avslutte kontrakten er basert på insolvens eller finansielle forhold i foretaket under krisehåndtering,
- c) eiendeler og forpliktelser i foretaket under krisehåndtering er overdratt eller skal overdras til annet foretak, og også datterforetakets eiendeler og forpliktelser knyttet til kontrakten skal overdras til og overtas av erververen, med mindre myndigheten treffer tiltak som sikrer de forpliktelser datterforetaket har etter kontrakten.

(3) Pålegg etter første og annet ledd gjelder ikke i forhold til betalingsystemer som omfattes av betalingsystemloven, herunder operatøren og deltakerne, sentrale motparter og sentralbanker.

Pålegg etter første og annet ledd gjelder heller ikke dersom myndigheten har bekreftet at eiendelene og forpliktelsene som omfattes av kontrakten, ikke skal overdras til annet foretak, eller bli gjenstand for nedskrivning, konvertering eller omdanning etter reglene i § 21-31. Myndigheten kan gjøre unntak fra pålegg etter første og annet ledd.

Avsnitt VIII. Vern for eiere, fordringshavere og motparter

§ 21-46. Tapsgrenser for eiere og fordringshavere

(1) Myndigheten har ikke adgang til å anvende krisetiltak etter avsnittene V og VI som medfører at bare en del av foretakets eiendeler, rettigheter og forpliktelser blir overført til et annet foretak, herunder et broforetak, dersom tiltaket innebærer at eiere av aksjer og fordringshavere med rettigheter som ikke er omfattet av overføringen, ikke vil oppnå en dekning av sine krav som minst tilsvarende den dekning de ville ha oppnådd ved en avvikling av foretaket etter reglene i § 21-39.

(2) Myndigheten har ikke adgang til å foreta nedskrivning eller konvertering etter reglene i §§ 21-19 til 21-38 av kapitalinstrumenter og fordringer uten fortrinnsrett til dekning etter § 21-26, dersom eierne av nedskrevne og konverterte kapitalinstrumenter og fordringer dermed vil bli påført et større tap enn ved en avvikling av foretaket etter reglene i § 21-39. For forsikrings- og pensjonsforpliktelser gjelder reglene i §§ 21-26, 21-33 og 21-34, jf. § 21-39 annet til fjerde ledd.

§ 21-47. Vern for motparter

(1) Paragrafen gjelder dersom myndigheten:

- a) med hjemmel i §§ 21-35 til 21-38 skal overdra en del av foretakets eiendeler, rettigheter og forpliktelser enten fra foretaket til et annet foretak, eller fra et broforetak eller forvaltningsforetak til et annet foretak,
- b) med hjemmel i §§ 21-42 eller 21-43 første ledd skal treffe vedtak om å bringe til opphør en kontrakt inngått av foretaket, fravike kontraktsvilkår eller bestemme at erververen skal tre inn som part i kontrakten.

(2) I tilfeller som omfattes av første ledd skal følgende ordninger og motparter ha vern etter bestemmelsene i §§ 21-48 til 21-51 med de unntak som følger av bestemmelsene i §§ 21-43 til 21-45:

- a) sikkerhetsrettigheter knyttet til enkelte eller grupper av rettigheter eller eiendeler som omfattes av overdragelsen,
- b) finansiell sikkerhetsstillelse som dekker forpliktelser oppstått ved overdragelse av eiendomsrett til eiendeler fra den som stiller sikkerheten og til den som erverver sikkerhetsretten, og medfører plikt for erververen til å overdra eiendeler når forpliktelsene oppfylles,
- c) motregningsordninger hvoretter to eller flere fordringer mellom foretaket og en motpart kan avregnes mot hverandre,
- d) nettingordninger, herunder etter avtale som nevnt i lov om finansiell sikkerhetsstillelse § 6 og betalingssystemloven § 4-2,
- e) strukturerte finansielle ordninger, herunder verdipapiriserings- og derivatavtaler og finansielle sikringsinstrumenter.

§ 21-48. Sikrings-, motregnings- og nettingordninger

Myndigheten har ikke adgang til å treffe tiltak som omfattes av § 21-47 første ledd, og som innebærer at bare en del av de rettigheter og forpliktelser som er sikret under en ordning som nevnt i § 21-47 annet ledd bokstavene b), c) eller d), blir overdratt til et annet foretak eller blir endret eller bragt til opphør. I alle tilfelle skal parter som omfattes av slike ordninger, fortsatt ha adgang til å foreta oppgjør ved motregning eller netting av fordringer i samsvar med de vilkår som er fastsatt for ordningen.

§ 21-49. Sikkerhetsrettigheter

Myndigheten kan ikke med virkning for forpliktelser med tilknyttede sikkerhetsrettigheter som omfattes av § 21-47 annet ledd bokstav a), gjennomføre:

- a) overdragelse av eiendel som er stilt som sikkerhet, med mindre forpliktelsen også blir overdratt,
- b) overdragelse av forpliktelsen, med mindre tilknyttet sikkerhet også blir overdratt,
- c) overdragelse av retten til å utnytte sikkerhetsrettigheten, med mindre den sikrede forpliktelsen også blir overdratt,
- d) endring eller opphør av sikkerhetsrettigheten, dersom virkningen er at forpliktelsen ikke lenger er sikret.

§ 21-50. Strukturerte finansielle ordninger

Myndigheten kan ikke med virkning for strukturerte finansielle ordninger, som nevnt i § 21-47 annet ledd bokstav e), gjennomføre overdragelse, endring eller unntak som gjelder en del av de eiendeler, rettigheter og forpliktelser som omfattes av, eller inngår som del av, en strukturert finansiell ordning hvor foretaket under krisehåndtering er part.

§ 21-51. Betalings-, avregnings- og oppgjørssystemer

(1) Myndigheten skal påse at driften av betalings-, avregnings- og oppgjørssystemer etter betalingssystemloven og regelverket for slike systemer ikke blir påvirket dersom myndigheten:

- a) overdrar en del av eiendeler, rettigheter og forpliktelser i et foretak under krisehåndtering til et annet foretak,
- b) treffer vedtak etter § 21-43 første ledd om at kontrakter inngått av et foretak under krisehåndtering, skal bringes til opphør, endres eller overtas av en erverver som part.

(2) Overdragelse, opphør eller endring av eiendeler, rettigheter og forpliktelser som omfattes av første ledd:

- a) skal ikke medføre tilbakekall, endring eller bortfall av innlagt overføringsordre eller av avregning og oppgjør ved netting i et betalingssystem som vil være etter i strid med reglene i betalingssystemloven § 4-2,
- b) skal ikke være til hinder for utnyttelse av sikkerhet som nevnt i betalingssystemloven § 4-4.

§ 21-52. Klage. Søksmål

(1) Den som har rettslig interesse knyttet til en beslutning av departementet eller Finanstilsynet etter reglene i kapitlet her, har rett etter reglene i paragrafen her til å få beslutningen overprøvd ved forvaltningsrettslig klage og i tilfelle ved søksmål om gyldigheten av beslutningen. For særskilt overprøving av verdivurderinger gjelder reglene i § 21-21.

(2) Vedtak etter reglene i avsnittene II og III eller utøvelse av myndighet som ikke omfattes av tredje og fjerde ledd, kan overprøves ved klage etter forvaltningsloven og i tilfelle ved søksmål om gyldigheten av vedtaket.

(3) Myndighetens vedtak om offentlig administrasjon av foretaket og om anvendelse av krisetiltak og utøvelse av annen myndighet etter reglene i avsnittene IV til VI, herunder begrensningene i avsnitt VIII, kan overprøves ved klage

etter forvaltningsloven og i tilfelle ved søksmål om gyldigheten av vedtaket, likevel slik at:

- a) en klage eller et søksmål ikke automatisk skal ha oppsettende virkning i forhold til vedtaket og dets virkninger,
- b) vedtaket kan iverksettes umiddelbart, og gir grunnlag for en presumpsjon om at en utsettelse av gjennomføringen av vedtaket vil være i strid med offentlige interesser.

(4) I forhold til tredjemann som i god tro har ervervet aksjer, eiendeler, rettigheter eller forpliktelser i foretak under krisehåndtering i henhold til vedtak av myndigheten som omfattes av tredje ledd, er opphevelse eller endring av vedtaket etter klage eller søksmål uten virkning for etterfølgende administrative handlinger eller transaksjoner som myndigheten har foretatt på grunnlag av vedtaket. I så fall kan person som myndighetens handlemåte har virket til skade for, bare kreve erstatning for det tap som skyldes de etterfølgende administrative handlinger og transaksjoner.

(5) Ved klage etter reglene i paragrafen her gjelder forvaltningsloven § 27 b tilsvarende.

Avsnitt IX. Forsikringskonsern med grenseoverskridende virksomhet

§ 21-53. Beslutninger med virkning i annen EØS-stat

(1) Ved krisehåndtering av norsk foretak eller forsikringskonsern som også driver virksomhet gjennom filial eller datterforetak i annen EØS-stat, skal myndigheten legge tilbørlig vekt på hvilke virkninger beslutninger i henhold til reglene i kapitlet her må antas å få i slik stat. Tilsvarende gjelder når myndigheten treffer beslutninger som gjelder filial eller datterforetak av foretak, delkonsern eller forsikringskonsern etablert i annen EØS-stat med virksomhet her i riket.

(2) Beslutninger omfattet av første ledd treffes av myndigheten så vidt mulig etter forhåndsvarsel, utveksling av relevant informasjon og samråd med krisehåndterings- eller tilsynsmyndigheten i den eller de EØS-stater som berøres.

(3) Nærmere regler om informasjonsutveksling og samarbeid mellom norske myndigheter og tilsyns- og krisehåndteringsmyndigheter innenfor Den europeiske union og stater i EØS-området kan fastsettes ved forskrift etter § 21-5 annet ledd.

§ 21-54. Kriseutvalg mv.

(1) Dersom norsk forsikringskonsern som nevnt i § 21-1 første ledd, driver virksomhet gjennom filial eller datterforetak i annen EØS-stat,

skal myndigheten opprette et kriseutvalg for konsernet som også omfatter krisehåndterings- eller tilsynsmyndigheter i EØS-stat hvor slik virksomhet drives. Kriseutvalg skal også opprettes når morselskapet i forsikringskonsernet er datterforetak i et konsern i annen EØS-stat.

(2) Kriseutvalget skal virke som et forum for behandling av spørsmål som gjelder krisehåndtering av morselskapet i forsikringskonsernet og konsernforetak som er forsikringsforetak. Myndigheten skal koordinere utveksling av informasjon mellom medlemmene i utvalget.

(3) Myndigheten skal så vidt mulig være representert i krise- og tilsynsutvalg for forsikringskonsern i annen EØS-stat hvor et konsernforetak er norsk forsikringsforetak. Det samme gjelder når norsk morselskap i forsikringskonsern er datterforetak i et konsern i annen EØS-stat.

(4) Nærmere regler om kriseutvalg og tilsynsutvalg for norsk forsikringskonsern og utvalgenes sammensetning og oppgaver kan fastsettes ved forskrift etter § 21-5 annet ledd.

§ 21-55. Krisehåndtering av foretak som inngår i forsikringskonsern i annen EØS-stat

(1) Dersom myndigheten beslutter at norsk forsikringsforetak eller morselskap i forsikringskonsern som er datterforetak i et forsikringskonsern i annen EØS-stat, oppfylder vilkårene for offentlig administrasjon og krisehåndtering etter §§ 21-22, 21-23 og 21-30, skal myndigheten gi underretning om dette til krisehåndterings- eller tilsynsmyndigheten i EØS-staten og til medlemmene i tilsynsutvalget for dette konsernet.

(2) I underretningen skal myndigheten opplyse om vedtak truffet etter §§ 21-22, 21-23 og 21-30 og i tilfelle om hvilke krisetiltak som planlegges gjennomført. Dersom krisehåndterings- eller tilsynsmyndigheten i EØS-staten antar at tiltakene ikke vil ha slike virkninger for forsikringskonsernet at det må ventes at konsernforetak i en EØS-stat vil oppfylle vilkårene for krisehåndtering, kan tiltakene gjennomføres. Ellers utarbeides en krisehåndteringsplan i fellesskap av krisehåndterings- og tilsynsmyndighetene for de konsernforetak som omfattes av planen.

§ 21-56. Krisehåndtering av norsk forsikringskonsern med virksomhet innenfor EØS-området

(1) Dersom myndigheten beslutter at morselskapet i et norsk forsikringskonsern som omfatter konsernforetak som driver forsikringsvirksomhet

innenfor EØS-området, oppfylder vilkårene for offentlig administrasjon og krisehåndtering etter §§ 21-22 eller 21-23, jf. § 21-30, skal myndigheten gi underretning om dette til de andre medlemmene i kriseutvalget og tilsynsutvalg for forsikringskonsernet. Er morselskapet i konsernet et norsketablert datterforetak i forsikringskonsern etablert i annen EØS-stat, gjelder § 21-55.

(2) I underretningen skal myndigheten opplyse om vedtak truffet etter §§ 21-22 eller 21-23, jf. § 21-30, og i tilfelle om hvilke krisetiltak som etter myndighetens vurdering bør settes i verk. Underretningen kan inneholde en krisehåndteringsplan for forsikringskonsernet som omhandler krisetiltak i forhold til de enkelte konsernforetak og samordningen av tiltakene, dersom:

- det må ventes at krisetiltakene overfor morselskapet vil medføre at vilkårene for krisehåndtering av konsernforetak i annen EØS-stat også vil være oppfylt,
- det må ventes at krisetiltakene overfor morselskapet alene ikke vil være tilstrekkelige til å stabilisere situasjonen,
- myndigheten ansvarlig for konsernforetak i annen EØS-stat har besluttet at vilkårene for krisehåndtering av foretaket der er oppfylt,
- krisetiltakene overfor morselskapet vil medføre særlige fordeler for enkelte av konsernforetakene.

(3) Dersom underretningen etter første ledd ikke inneholder et forslag til krisehåndteringsplan for forsikringskonsernet i samsvar med annet ledd, kan myndigheten treffe sin beslutning etter samråd med medlemmene i kriseutvalget eller tilsynsutvalget for konsernet. Inneholder underretningen forslag til krisehåndteringsplan, skal planen fastsettes i fellesskap av myndigheten og myndighetene for de konsernforetak som omfattes av planen.

§ 21-57. Filial her i riket av utenlandsk foretak

(1) Myndigheten kan beslutte at filial av forsikrings- eller pensjonsforetak etablert utenfor EØS-området, kan undergis krisehåndtering her i riket når offentlige interesser tilsier dette, samt at:

- filialen ikke oppfylder og heller ikke kan ventes å oppfylle de kravene til virksomheten som er fastsatt i konsesjonen eller følger av ellers gjeldende lov- og forskriftsverk, og det ikke er utsikt til at det innen rimelig tid blir truffet tiltak som vil sikre at kravene vil bli etterlevet,
- myndigheten må anta at det utenlandske forsikrings- eller pensjonsforetaket ikke kan eller vil være ute av stand til å oppfylle sine forplik-

telser her i riket, eller forpliktelser som utspringer av filialens virksomhet her, etter hvert som de forfaller,

c) det er innledet insolvensbehandling av foretaket i hjemstaten.

(2) Ved krisehåndtering av filialen etter første ledd gjelder bestemmelsene i §§ 21-22, 21-24, 21-25 til 21-29, 21-31 til 21-34 og 21-39, samt bestemmelser fastsatt av departementet i forskrift.

(3) Når hensyn til finansiell stabilitet og andre hensyn som skal ivaretas etter forsikrings- og finanslovgivningen tilsier det, kan departementet bestemme at filialer etablert her i riket av utenlandske forsikrings- og pensjonsforetak, skal settes under offentlig administrasjon og krisehåndtering, og fastsette nærmere regler om dette.

Avsnitt X. Garantiordningen for skadeforsikring

§ 21-58. Virkeområde. Formål

(1) Bestemmelsene i §§ 21-58 til 21-64 gjelder Garantiordningen for skadeforsikring.

(2) Garantiordningen skal bidra til å sikre utbetaling av krav som følger av avtale om direkte skadeforsikring, til sikrede og skadet tredjeperson.

(3) Garantiordningen dekker ikke krav som gjelder en forsikret risiko som ikke består her i riket. Departementet kan gi forskrift om når en forsikret risiko anses å bestå her i riket.

(4) Departementet kan gi forskrift om Garantiordningen for skadeforsikring, herunder om hvilke avtaler om direkte skadeforsikring som faller inn under garantiordningens dekningsområde, hvilke personer garantiordningen gjelder for, grense for maksimalt beløp som dekkes per skadetilfelle, og dekningsgraden for krav mot garantiordningen.

(5) Garantiordningen for skadeforsikring skal omfatte krav som følger av avtale om direkte forsikring som er risikoforsikringer som omfattes av § 2-14 annet ledd og gir rett til utbetaling som følge av forsikredes død eller uferhet. Departementet kan fastsette nærmere regler om dette.

(6) Departementet kan i forskrift bestemme at livsforsikringsforetak som tilbyr risikoforsikringer som nevnt i femte ledd skal være medlem av garantiordningen. Departementet kan gi forskrift om anvendelsen av forvaltningsloven og offentliglova for garantiordningen.

§ 21-59. Styre og vedtekter mv.

(1) Garantiordningen er et eget rettssubjekt. Ingen av medlemmene har eiendomsrett til noen del av garantiordningens midler. Garantiordningen skal ha vedtekter godkjent av departementet.

(2) Garantiordningen ledes av et styre bestående av fem medlemmer med personlige varamedlemmer. Departementet oppnevner medlemmene, varamedlemmene og utpeker styrets leder. Oppnevningsperioden er fire år.

(3) Gyldig vedtak i styret krever tilslutning fra minst tre stemmer.

(4) Finanstilsynet kan kalle sammen styret. Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om Finanstilsynets adgang og plikt til å kalle sammen styret.

§ 21-60. Medlemskap

(1) Forsikringsforetak som er gitt tillatelse til å drive direkte skadeforsikring her i riket, skal være medlem av garantiordningen.

(2) Når et forsikringsforetak med hovedsete i annen EØS-stat driver direkte skadeforsikring gjennom filial etablert her i riket, skal filialen være medlem av garantiordningen.

(3) Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om medlemskap i ordningen, herunder fastsette unntak fra plikten til å være medlem.

§ 21-61. Medlemmenes ansvar overfor garantiordningen

(1) Et medlems maksimale ansvar overfor garantiordningen skal hvert år være 1,5 prosent av summen av medlemmets bruttopremie oppjent i de siste tre regnskapsår før innkallingsåret ved direkte skade- og risikoforsikring som omfattes av garantiordningen. Finanstilsynet kan fastsette nærmere regler om hvilke premieinntekter som skal inngå i beregningsgrunnlaget.

(2) Til dekning av ansvaret skal hvert medlem foreta årlige avsetninger etter regler fastsatt av Finanstilsynet.

§ 21-62. Innkalling av kapital

(1) Styret treffer vedtak om innkalling av kapital fra medlemmene for å dekke utbetalinger fra, og omkostninger knyttet til, garantiordningen. Det beløp som innkalles, fordeles forholdsmessig på medlemmene i samsvar med § 21-61 første ledd.

(2) Finanstilsynet kan i de tilfeller det ikke skal foretas utbetaling fra ordningen, bestemme at kostnadene knyttet til driften av garantiordningen skal dekkes av Finanstilsynet og utlignes på skadeforsikringsforetakene i samsvar med finanstilsynsloven § 9.

§ 21-63. Utbetaling fra garantiordningen

(1) Styret avgjør hvordan garantiordningens midler skal nyttes for å hindre eller redusere tap for sikrede eller skadet tredjeperson, og kan fastsette vilkår for utbetaling.

(2) Departementet kan gi forskrift om utbetaling under garantiordningen, herunder om reduksjon av dekningsbeløp, delutbetaling, adgang til å sette vilkår for utbetalingen og om dekning av rentekrav.

(3) Garantiordningen trer inn i de sikredes krav mot forsikringsforetaket med samme fortrinnsrett i den utstrekning kravene dekkes gjennom garantiordningen. Midler som innbetales som regresskrav tilbakebetales til medlemmene etter forholdet mellom innkalte beløp.

§ 21-64. Rapportering, regnskap og revisjon

Departementet kan gi forskrift om styrets plikt til å legge frem rapport om virksomheten, regnskap og revisjon.

Avsnitt XI. Andre garantiordninger i forsikring

§ 21-65. Garantiordninger for andre forsikringsforetak

Departementet kan bestemme at det skal etableres garantiordninger for kredittforsikringsforetak, livsforsikringsforetak og pensjonsforetak, og fastsette regler for ordningene.

Avsnitt XII. Ikrafttredden. Overgangsregler

1. Kapittel 21 trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelser til forskjellig tid.
2. Bestemmelsene om fortrinnsrett til dekning av forpliktelser i § 21-26 trer i kraft 1. januar 2025. Fra samme tidspunkt oppheves finansforetaksloven § 21-18 annet ledd, jf. § 21-17.
3. Inntil § 21-26 er trådt i kraft, har forpliktelser som følger av forsikringsavtaler knyttet til direkte forsikring og avtaler om kollektive eller individuelle pensjonsordninger, og som er inngått før vedtaket om offentlig administrasjon, fortrinnsrett til dekning av foretakets midler etter reglene i finansforetaksloven § 21-18 annet ledd, jf. § 21-17, likevel slik at:
 - a) fortrinnsretten også gjelder forpliktelser i henhold til slike avtaler som er oppstått etter vedtaket om offentlig administrasjon, for så vidt dette følger av §§ 21-27 og 21-28, samt krav på renter,
 - b) nåverdiene av forpliktelser med fortrinnsrett beregnes etter reglene i §§ 21-27 annet ledd og 21-29.
4. Departementet kan fastsette overgangsregler.

Vedlegg 1

Lov om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksloven)

Kapittel 21. Soliditetssvikt og offentlig administrasjon

I. Betalings- og soliditetsvansker

§ 21-1. Melding om betalingsvansker mv.

(1) Styret og daglig leder i et finansforetak har hver for seg plikt til å melde fra til Finanstilsynet hvis det er grunn til å frykte at:

- a) det vil kunne oppstå svikt i foretakets evne til å oppfylle sine forpliktelser etter hvert som de forfaller,
- b) foretaket ikke vil kunne oppfylle minstekravene til ansvarlig kapital eller andre soliditets- og sikkerhetskrav fastsatt i lov eller forskrift,
- c) det er inntrådt forhold som kan medføre alvorlig tillitssvikt eller tap som vesentlig vil svekke eller true soliditeten.

(2) Hvis foretakets revisor blir kjent med forhold som nevnt i første ledd, skal denne gi slik melding til Finanstilsynet som nevnt i første ledd, med mindre Finanstilsynet har bekreftet overfor revisor at melding allerede er gitt etter første ledd.

(3) Meldingen etter første ledd skal inneholde opplysninger om foretakets likviditets- og kapital-situasjon og gjøre rede for grunnen til vanskelighetene.

(4) Departementet kan gi forskrift om at bestemmelsene i §§ 21-1 til 21-6 skal gjelde tilsvarende for filial her i riket av utenlandsk finansforetak, og kan fastsette nærmere regler.

§ 21-2. Finanstilsynets myndighet

(1) Når Finanstilsynet har mottatt melding om betalingsvansker, eller har grunn til å tro at vilkårene for meldeplikt er oppfylt, skal Finanstilsynet i samråd med foretaket klarlegge hvilke tiltak som er nødvendige. Norges Bank skal underrettes.

(2) Blir slike tiltak ikke satt i verk av foretaket selv, kan Finanstilsynet:

- a) innkalle generalforsamlingen med kortere frist enn det som følger av foretakets vedtekter,

- b) gi pålegg om å endre sammensetningen av de styrende organer,
 - c) fastsette vilkår eller retningslinjer som anses nødvendige for å sikre at den videre virksomhet blir drevet på betryggende økonomisk og for øvrig forsvarlig måte,
 - d) kreve at det utarbeides revidert statusoppgjør.
- (3) Paragrafen her gjør ingen innskrenkninger i Finanstilsynets myndighet etter finanstilsynsloven.

§ 21-3. Revidert statusoppgjør

(1) Krever Finanstilsynet at det utarbeides et revidert statusoppgjør, skal styret sørge for at det straks blir gjort. Ved utarbeidingen av oppgjøret gjelder reglene om årsregnskap og årsberetning tilsvarende.

(2) Finanstilsynet kan oppnevne en eller flere revisorer til å gjennomgå foretakets økonomiske stilling. Finanstilsynet fastsetter deres godtgjørelse og kan gi nærmere bestemmelser om revisors arbeid. Godtgjørelsen betales av foretaket.

§ 21-4. Innkalling til generalforsamling

(1) Viser det reviderte statusoppgjøret at en betydelig del av egenkapitalen er tapt etter utarbeidelsen av siste årsregnskap, skal styret straks innkalle generalforsamlingen. Det samme gjelder dersom det reviderte statusoppgjøret viser at mer enn 25 prosent av aksjekapitalen, eller 25 prosent av summen av eierandelskapitalen og grunnfondet i finansforetak som ikke er organisert som aksjeselskap eller allmennaksjeselskap, er tapt.

(2) Generalforsamlingen skal ta stilling til om foretaket har tilstrekkelig kapital til videre forsvarlig drift og om driften i så fall skal fortsette. Vedtak om videre drift treffes med flertall som for vedtektsendringer.

(3) Vedtaket etter annet ledd skal godkjennes av Finanstilsynet. § 21-2 gjelder tilsvarende.

(4) Blir det ikke truffet vedtak om at foretaket skal fortsette sin virksomhet, kan generalforsam-

lingen med alminnelig stemmeflertall vedta at foretakets virksomhet i sin helhet skal overdras til andre finansforetak.

(5) Blir det heller ikke gjort vedtak om overdragelse av virksomheten som helhet, skal foretaket avvikles. Dersom det ikke blir vedtatt på generalforsamlingen, skal Finanstilsynet oppnevne et avviklingsstyre til å foreta avvikling på foretakets bekostning. Det samme gjelder hvis vedtak om å fortsette virksomheten ikke blir godkjent av Finanstilsynet, eller vilkår for godkjennelse ikke blir oppfylt i rett tid, eller en vedtatt overdragelse ikke iverksettes innen en frist fastsatt av Finanstilsynet.

§ 21-5. Nedsetting av aksjekapital og eierandelskapital

(1) Viser det reviderte statusoppgjøret at bare 25 prosent eller mindre av aksjekapitalen er i behold, skal styret legge frem for generalforsamlingen en redegjørelse om foretakets økonomiske stilling med forslag om nedskrivning av aksjekapitalen mot tap som fremkommer i det reviderte statusoppgjøret.

(2) Treffer ikke generalforsamlingen vedtak etter foregående ledd innen den tid Finanstilsynet har fastsatt, kan departementet beslutte nedskrivning av aksjekapitalen i den utstrekning det reviderte statusoppgjøret viser at kapitalen er tapt. Dersom det er nødvendig for å sikre videre forsvarelig drift av foretaket, kan departementet også fastsette at aksjekapitalen skal forhøyes ved nytegning av aksjer. Departementet fastsetter de nærmere tegningsvilkårene. I tegningsvilkårene kan aksjeeiernes fortrinnsrett fravikes. I så fall skal det angis hvem som skal kunne tegne aksjene.

(3) Bestemmelsene i paragrafen her gjelder tilsvarende for summen av eierandelskapital og grunnfond i finansforetak som ikke er organisert som aksjeselskap eller allmennaksjeselskap.

§ 21-6. Nedsetting av ansvarlig lånekapital

(1) Viser revidert statusoppgjør at en vesentlig del av den ansvarlige lånekapitalen er tapt, gjelder bestemmelsene i § 21-5 første ledd og annet ledd første punktum tilsvarende med mindre låneavtalen ikke gir foretaket adgang til å foreta slik nedskrivning.

(2) For ansvarlig lån som opptas etter at loven er trådt i kraft og har en løpetid på mer enn fem år, kan den ansvarlige lånekapital nedskrives etter reglene i første ledd selv om låneavtalen ikke

inneholder bestemmelser om dette, med mindre annet er uttrykkelig bestemt i samtykket for låneopptaket.

II. Offentlig administrasjon

§ 21-7. Virkeområde

(1) Bestemmelsene i §§ 21-7 til 21-16 gjelder banker, kredittforetak, forsikringsforetak, pensjonsforetak, holdingforetak i finanskonsern og andre finansforetak som er medlem av Bankenes sikringsfond.

(2) Departementet kan i forskrift fastsette at bestemmelsene i §§ 21-7 til 21-20 skal gjelde tilsvarende også for filial her i riket av utenlandsk kredittinstitusjon, forsikringsforetak eller pensjonsforetak. I vedtak om offentlig administrasjon av filial som nevnt i første punktum kan det i tilfelle fastsettes nærmere regler, herunder unntak fra eller anvendelsen av bestemmelser i §§ 21-7 til 21-20.

(3) Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler til utfylling og gjennomføring av reglene om offentlig administrasjon i §§ 21-7 til 21-16. Slike forskrifter kan fravike regler i §§ 21-7 til 21-16, reglene i konkursloven og tvangsfullbyrdesloven.

§ 21-8. Gjeldsforhandling eller konkurs

Gjeldsforhandling eller konkurs etter konkursloven kan ikke åpnes i foretak som omfattes av § 21-7. Det samme gjelder foretak som settes under offentlig administrasjon etter § 21-11 annet ledd.

§ 21-9. Soliditetssvikt

(1) Har Finanstilsynet grunn til å anta:

- at et foretak ikke klarer å oppfylle sine forpliktelser etter hvert som de forfaller,
- at et foretak ikke er i stand til å oppfylle gjeldende krav til ansvarlig kapital i samsvar med pålegg fra Finanstilsynet, eller
- at et foretaks eiendeler og inntekter til sammen ikke er tilstrekkelige til fullt ut å dekke forpliktelsene, skal det straks gis slik melding som angitt i annet ledd.

(2) Gjelder det en bank eller en annen kreditinstitusjon, skal Finanstilsynet gi melding til Norges Bank og til Bankenes sikringsfond. Gjelder det et forsikrings- eller pensjonsforetak, skal Finanstilsynet gi melding til Norges Bank og til garantiordningen som omfatter foretaket.

(3) De organer som har mottatt melding etter annet ledd, skal gi Finanstilsynet sin vurdering av om foretaket kan sikres tilstrekkelig økonomisk grunnlag for videre forsvarlig drift. Tilbys støtte, skal det gjøres rede for arten og omfanget av denne.

§ 21-10. Melding til departementet

Antar Finanstilsynet at foretaket ikke kan sikres økonomisk grunnlag for videre forsvarlig drift, skal dette straks meldes til departementet. Meldingen skal inneholde en vurdering av om foretaket bør settes under offentlig administrasjon.

§ 21-11. Vedtak om offentlig administrasjon

(1) Må det antas at foretaket ikke kan dekke sine forpliktelser etter hvert som de forfaller, og at foretaket ikke kan sikres tilstrekkelig økonomisk grunnlag for videre forsvarlig drift, kan departementet treffe vedtak om at foretaket settes under offentlig administrasjon. Det samme gjelder dersom foretaket er ute av stand til å oppfylle kravene til ansvarlig kapital, med mindre det blir gitt samtykke til at foretaket midlertidig har lavere ansvarlig kapital enn fastsatt. Før vedtak treffes skal styret i foretaket om mulig gis anledning til å uttale seg. Bestemmelsene i § 21-2 gjelder tilsvarende dersom foretaket ikke settes under offentlig administrasjon.

(2) Dersom departementet treffer vedtak om at holdingforetak i finanskonsern skal settes under offentlig administrasjon, kan også øvrige foretak som inngår i finanskonsernet, settes under offentlig administrasjon.

(3) Vedtak om offentlig administrasjon skal kunngjøres snarest mulig. Vedtaket skal meldes til Foretaksregistret og kunngjøres i Brønnøysundregistrenes elektroniske kunngjøringspublikasjon. Vedtaket skal også registreres i et verdipapirregister og tinglyses hos registerfører for tinglysing i fast eiendom.

(4) Etter at vedtaket om offentlig administrasjon er truffet, skal foretaket føye til sitt foretaksnavn: «Under offentlig administrasjon».

§ 21-12. Virkninger av vedtak om offentlig administrasjon

(1) Når vedtak om offentlig administrasjon er truffet, inntreer følgende virkninger:

a) Foretakets tidligere organer trer ut av virksomhet. Administrasjonsstyret overtar myndigheten som ligger til disse organene. Det

sist fungerende styret skal likevel avgjøre saker som ikke kan utsettes inntil administrasjonsstyret er tiltrådt.

- b) Medlemmene av styret og kontrollkomiteen og revisor skal gi administrasjonsstyret alle opplysninger om foretakets stilling og virksomhet.
- c) En bank eller kredittforetak kan ikke ta imot innskudd, påta seg nye engasjementer eller øke tidligere engasjementer uten Finanstilsynets godkjenning.
- d) Utbetaling til innskytere og andre fordringshavere kan ikke finne sted uten Finanstilsynets godkjenning.
- e) Dekningsloven og lov finansiell sikkerhetsstillelse gjelder tilsvarende. Fristdagen er dagen for vedtaket om å sette foretaket under administrasjon.
- f) Fordringshavere med krav som er stiftet før vedtaket om offentlig administrasjon, kan ikke ta utlegg eller på annen måte få sikkerhet for slike krav i verdier som tilhører foretaket.

(2) Innskudd og andre forpliktelser som er stiftet under administrasjonen, skal anses som massegjeld. Tilsvarende gjelder for godtgjørelse til revisor for oppdrag utført i medhold av § 21-3 annet ledd.

(3) Departementet kan gi administrasjonsstyret tillatelse til å innkalle foretakets fordringshavere ved preklusivt proklama. Proklamaet kan ikke omfatte innskudd i bank eller skattekrav. Fristen og kunngjøringsmåte fastsettes i tillatelsen.

§ 21-13. Administrasjonsstyre og revisor

(1) Administrasjonsstyret skal bestå av minst tre medlemmer med personlige varamedlemmer oppnevnt av Finanstilsynet. Lederen skal som regel være advokat.

(2) Finanstilsynet oppnevner en eller flere revisorer.

(3) Finanstilsynet fastsetter regler for administrasjonsstyrets og revisors arbeid og fastsetter deres godtgjørelse. Finanstilsynet kan kalle tilbake oppnevning av styremedlemmer og revisorer.

§ 21-14. Administrasjonsstyrets og revisors oppgaver og kompetanse

(1) Administrasjonsstyret skal så hurtig som mulig søke å finne ordninger som gjør at foretakets virksomhet kan drives videre med et tilstrekkelig økonomisk grunnlag, eller søke å få foreta-

ket sluttet sammen med eller dens virksomhet overdratt til andre finansforetak, eller foreta avvikling av foretaket.

(2) Administrasjonsstyret skal så snart som mulig utarbeide interne retningslinjer for foretakets drift. Styret skal sørge for at det opprettes et utvalg av fordringshavere som det kan rådføre seg med, og kan engasjere sakkyndige til hjelp i bobehandlingen.

(3) Beslutninger av vesentlig betydning for foretaket skal godkjennes av Finanstilsynet før de iverksettes.

(4) Administrasjonsstyret skal innen tre måneder etter at det er oppnevnt, gi Finanstilsynet en vurdering av foretakets stilling og legge frem en plan for styrets videre arbeid. Finanstilsynet kan forlenge fristen.

(5) Revisor skal revidere finansforetakets forretningsførsel og utarbeide en revisjonsberetning.

§ 21-15. Fri virksomhet

(1) Finner administrasjonsstyret at det foreligger tilstrekkelig økonomisk grunnlag for fortsatt forsvarlig drift, skal styret foreslå at departementet treffer vedtak om at foretaket skal settes i fri virksomhet.

(2) Forslaget kan legges til grunn at krav skal settes ned i den utstrekning det ikke antas å være dekning for dem, og at det skal fastsettes terminer for utbetaling til kreditorer. Forslag til nedsettelse av krav, herunder krav som gjelder ansvarlig lånekapital, skal utarbeides i samsvar med dekningsloven og ellers gjeldende regler. Forslaget skal inneholde bestemmelser om forrentning av krav som dekkes.

(3) Departementet kan treffe vedtak om at foretaket skal settes i fri virksomhet. I vedtaket kan bestemmes at krav, herunder rentekrav, skal settes ned i den utstrekning det ikke antas å være dekning for dem, samt fastsette terminer for utbetaling til kreditorer. Departementet kan bestemme at det skal settes av midler til sikring av tilsvarende dekning av omtvistede krav. Prøving av omtvistede krav foretas av tingretten.

(4) Administrasjonsstyret skal sørge for valg av nye tillitsmenn før foretaket settes i fri virksomhet. Administrasjonsstyret fungerer inntil nyvalg har funnet sted. Finanstilsynet gir nødvendige overgangsregler.

(5) Vedtak om at et foretak skal settes i fri virksomhet, og vilkårene for dette, skal meldes og kunngjøres som bestemt i § 21-11 tredje ledd.

§ 21-16. Avvikling

(1) Hvis det innen ett år etter at et foretak er satt under administrasjon, ikke er sannsynlig at foretaket i nær fremtid kan settes i fri virksomhet, sluttet sammen med en eller flere andre finansforetak eller dets virksomhet overtas av en eller flere andre finansforetak, skal administrasjonsstyret avvikle foretakets virksomhet og foreta oppgjør til fordringshaverne. Departementet kan fastsette en annen frist.

(2) Ved booppgjør og avvikling gjelder reglene i konkursloven kapittel VIII flg. tilsvarende så langt de passer. Finanstilsynet tar de avgjørelser som skal treffes i medhold av konkursloven med unntak av fordringsprøvelse som foretas av tingretten.

(3) Når avviklingen er gjennomført, legger styret frem sluttregnskap med forslag til utlodning til godkjenning av Finanstilsynet, som gir påbud om kunngjøring av det, og sender melding til Foretaksregistret om at foretaket skal slettes fra registret.

III. Særskilte regler for forsikrings- og pensjonsforetak

§ 21-17. Virkeområde

Bestemmelsene i §§ 21-17 til 21-20 gjelder forsikringsforetak og pensjonsforetak. For pensjonsforetak gjelder bestemmelsene i §§ 21-17 til 21-20 også for pensjonsavtaler som ikke bygger på forsikringsavtale.

§ 21-18. Forsikringsforpliktelser

(1) Etter at vedtak om offentlig administrasjon er truffet, kan forsikringsforetaket ikke tegne nye eller fornye forsikringer. Når særlige grunner taler for det, kan Finanstilsynet likevel tillate at dette gjøres.

(2) Når et forsikringsforetak er under offentlig administrasjon, skal fordringer som følger av forsikringsavtale knyttet til direkte forsikring, herunder renter, dekkes før andre fordringer, unntatt massefordringer.

(3) Fortrinnsretten for livsforsikringsfordringer gjelder for et samlet beløp som minst svarer til verdien av forsikringstekniske avsetninger i foretaket.

§ 21-19. Opphør av skadeforsikringer og visse livsforsikringer

(1) Tre måneder etter at vedtak om offentlig administrasjon er truffet, opphører alle skadeforsikringer å gjelde. Administrasjonsstyret skal så tidlig som mulig og i den utstrekning det er mulig, gi forsikringstakerne, de sikrede og andre med økonomiske interesser knyttet til forsikringsdekningen, skriftlig underretning om når forsikringen opphører. Underretning kan sendes ved bruk av elektronisk kommunikasjon dersom vedkommende uttrykkelig har godtatt dette.

(2) Fordringer som følger av forsikringsavtale om direkte forsikring, og som oppstår i perioden mellom vedtak om offentlig administrasjon og inn-til tidspunkt for opphør av forsikringsavtalen, har rett til dekning etter reglene i § 21-18 annet ledd.

(3) Forskuddsbetalt premie (ristorno) for tiden etter at forsikringene opphører, kan ikke kreves refundert for beløp under en grense fastsatt av departementet.

(4) Bestemmelsene i paragrafen her gjelder tilsvarende for risikoforsikringer som gir rett til utbetaling som følge av forsikredes død eller uførhet.

§ 21-20. Disponering av livsforsikringsbestand

(1) Ved avvikling av livsforsikringsforetak skal administrasjonsstyret forsøke å få hele forsikringsbestanden overtatt av ett eller flere livsforsikringsforetak. Administrasjonsstyret skal utarbeide en redegjørelse over de tilbud som har vært vurdert av administrasjonsstyret. Vil overdragelsesavtalen medføre nedsettelse av forsikringsbeløpene, skal dette angis. Det samme gjelder der-

som overdragelsesavtalen vil medføre at fripoliser konverteres til fripoliser med investeringsvalg.

(2) Redegjørelsene og forslaget til overdragelsesavtale skal kunngjøres i Norsk Lysingsblad, i den eller de aviser hvor vedtaket om offentlig administrasjon ble kunngjort, og i andre aviser som Finanstilsynet måtte bestemme. Administrasjonsstyret skal dessuten sende kunngjøringen til alle forsikringstakere og forsikrede med kjent oppholdssted. Kunngjøringen kan sendes ved bruk av elektronisk kommunikasjon dersom forsikringstakeren eller den forsikrede uttrykkelig har godtatt dette. I kunngjøringen skal alle forsikringstakere og forsikrede varsles om at de innen en frist må melde fra dersom de vil gjøre innsigelser mot overdragelsen. Dersom det ikke innen utløpet av fristen kommer innsigelse mot overdragelsen fra minst en femdel av de forsikringstakere og forsikrede som kunngjøringen er sendt til, skal administrasjonsstyret med Finanstilsynets samtykke inngå avtalen om overdragelse. Overdragelsen medfører at forpliktelsene etter forsikringskontraktene går over til det overtagende foretaket.

(3) Lykkes det ikke å overdra forsikringsbestanden, skal departementet fastsette en endelig nedsettelse av forsikringsbeløpene i henhold til det foretatte oppgjøret og sammenkalle en generalforsamling av forsikringstakere til stiftelse av et gjensidig foretak. Generalforsamlingen innkalles med to måneders varsel. Innkallingen kunngjøres og sendes ut som nevnt i annet ledd.

(4) Generalforsamlingen vedtar vedtekter med alminnelig flertall og velger styret og øvrige tillitsmenn i foretaket. Styret skal sende beretning til departementet med søknad om konsesjon.

Vedlegg 2

Banklovkommisjonens utredninger

Banklovkommisjonen ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 6. april 1990 for å foreta en fullstendig modernisering, samordning og revisjon av finanslovgivningen. Kommisjonen ble året etter også bedt om å inkludere regelverk på forsikringsområdet i dette reformarbeidet.

Banklovkommisjonen avga sin første utredning i 1994, og har siden avgitt totalt 31 utredninger, inkludert denne, med forslag til ny og revidert lovgivning på finansområdet. I 2011 fullførte Banklovkommisjonen arbeidet med å samordne den norske finanslovgivningen, som nå er inntatt i finansforetaksloven av 2015. Det er således lagt til rette for at fremtidige endringer i og suppleringer til norsk finanslovgivning, kan håndteres innenfor dette lovverket. Dette gir brukere – både private og offentlig organer – en oversikt og tilgang til regler om finansforetak og finanskonsern samlet på et sted. Utredningen her om krisehåndtering av forsikrings- og pensjonsforetak avslutter Banklovkommisjonens mangeårige arbeid på finansområdet. Regelverket er forutsatt inntatt i finansforetaksloven kapittel 21, og finansforetaksloven vil med dette – sammen med Banklovkommisjonens tidligere foreslåtte regelverk om innskuddsgaranti og krisehåndtering i banksektoren – totalt sett fremstå som et modernisert og oppdatert regelverk på finansområdet.

Det vises ellers til at Banklovkommisjonen over årene har mottatt en del separate og til dels sideliggende oppdrag fra Finansdepartementet. Banklovkommisjonen har som nevnt også utredet behovet for ny lovgivning på forsikrings- og pensjonsområdet. Dette arbeidet har resultert både en ny samlet lov om forsikringsvirksomhet fra 2005 (vesentlig endret ved finansforetaksloven av 2015), samt lover om ulike private pensjonsordninger tilpasset de endringer som fulgte av folketrygdreformen. Dette er fulgt opp parallelt med arbeidet på bank- og finansområdet.

Banklovkommisjonens opprinnelige mandat er inntatt på Banklovkommisjonens hjemmeside, www.banklovkommisjonen.no. Der er det også inntatt en oversikt over Banklovkommisjonens arbeid siden oppstarten, herunder en oversikt over innholdet i Banklovkommisjonens utredninger. Det

anses likevel hensiktsmessig å gjengi en kortfattet oversikt over innholdet i de enkelte utredningene her.

Utredning nr. 1: NOU 1994: 19 Finansavtaler og finansoppdrag

NOU 1994: 19 Finansavtaler og finansoppdrag (Utredning nr. 1) ble avgitt til Justisdepartementet 15. desember 1994.

Utredningen behandlet regler om sentrale kontraktstyper som finansinstitusjoner og lignende foretak, herunder statsbanker, tilbyr publikum.

Lov om finansavtaler og finansoppdrag (finansavtaleloven) ble vedtatt 25. juni 1999. Loven trådte i kraft 1. juli 2000. Loven har regler om innskuddskonto, betalingsoppdrag, låneavtaler og kausjoner, samt om megler-, agent- og rådgivningsoppdrag på finanssektorens område.

Banklovkommisjonen foreslo ingen begrensninger i långiverens adgang til å overdra fordringer. I finansavtaleloven § 45 ble det imidlertid fastsatt at fordringer bare kan overdras til andre foretak enn finansinstitusjoner dersom låntakeren gir samtykke til overdragelsen. Flertallet i Justiskomiteen ønsket å beskytte låntakeren ytterligere og ønsket en vurdering av en regel som ga låntakeren anledning til å kjøpe fordringen på seg selv, om den ble fremsatt for salg av långiveren (Innst. O. nr. 84 (1998–99)). Stortinget vedtok å be Regjeringen om å komme raskt tilbake til Stortinget med forslag som åpnet for at låntakeren fikk forkjøpsrett når fordringen ble overdratt. Justisdepartementet ba Banklovkommisjonen utrede spørsmålet. Dette ble gjort i Banklovkommisjonens Utredning nr. 5, NOU 1999: 31 Oppkjøp og inndrivning av fordringer m.v.

Utredning nr. 2: NOU 1995: 25 Sikringsordninger og offentlig administrasjon m.v. av finansinstitusjoner

NOU 1995: 25 Sikringsordninger og offentlig administrasjon m.v. av finansinstitusjoner (Utredning nr. 2) ble avgitt til Finansdepartementet 28. november 1995. I utredningen ble det foreslått

regler om betalings- og soliditetssvikt i finansinstitusjoner, samt om offentlig administrasjon av banker og forsikringsselskaper mv.

Lov om sikringsordninger for banker og offentlig administrasjon m.v. av finansinstitusjoner ble vedtatt 6. desember 1996 (banksikringsloven) og trådte i kraft 1. januar 1997.

Banklovkommisjonens forslag til nye og endrede regler om forsikringsselskapers garantiordning ble ikke ferdigbehandlet av departementet i forbindelse med ovennevnte lov. Etter en nærmere vurdering og behandling ble slike regler inntatt i banksikringsloven i 2005. Enkelte av bestemmelsene i banksikringsloven om betalings- og soliditetsvansker og om offentlig administrasjon (kapittel 3 og 4), må sees i sammenheng med de regler som ble foreslått i NOU 1998: 14 Finansforetak m.v. (Utredning nr. 4) om oppløsning og avvikling av finansforetak (lovutkastet kapittel 9), jf. nå finansforetaksloven av 2015 kapittel 12 avsnitt II. Hvilke av disse regelverk som formelt vil bli gjort gjeldende i en konkret situasjon vil blant annet avhenge av om finansforetaket er i en økonomisk krise eller om man bare ønsker å avvikle foretakets virksomhet.

Reglene i banksikringsloven ble i det vesentlige videreført i finansforetaksloven av 2015, men er ved NOU 2016: 23 (Utredning nr. 30) foreslått revidert og utbygget på flere punkter.

Utredning nr. 3: NOU 1996: 24 Betalingssystemer m.v.

NOU 1996: 24 Betalingssystemer m.v. (Utredning nr. 3) ble avgitt til Finansdepartementet 11. november 1996. Utredningen inneholdt forslag til lov om betalingssystemer m.v. med motiver. Forslaget omhandlet systemer basert på felles regler for avregning, oppgjør og overføring av betalinger mellom banker (interbanksystemer). Interbanksystemene utgjør de organiserte ordninger mellom bankene som er nødvendige for å gjennomføre betalinger mellom bankene og deres kunder. Videre omhandlet lovforslaget de systemer som lå til grunn for de enkelte betalingstjenester som institusjonene tilbyr kundene når overføringen bygger på betalingskort eller annen form for selvstendig brukerlegitimasjon. Lovforslaget omfattet også betalingssystemer som ikke er knyttet til kundekonti i banker og finansieringsforetak.

Lov om betalingssystemer m.v. (betalingssystemloven) ble vedtatt 17. desember 1999. Loven trådte i kraft 14. april 2000. Loven behandler interbanksystemer og systemer for betalingstjenester for overføring av penger fra eller mellom kundekonti i banker og finansieringsforetak. Systemer

for betaling som ikke er knyttet til kundekonti i banker eller finansieringsforetak omfattes ikke av loven.

Utredning nr. 4: NOU 1998: 14 Finansforetak m.v.

NOU 1998: 14 Finansforetak m.v. (Utredning nr. 4), ble avgitt til Finansdepartementet 18. august 1998. Enkelte av bestemmelsene i lovutkastet ble vedtatt ved endringer av finansieringsvirksomhetsloven, sparebankloven og forretningsbankloven. Reglens någjeldende innhold og betydning må sees i sammenheng med forslaget til en samlet lovgivning for finansforetak og finanskonsern i NOU 2011: 8 (Utredning nr. 24), jf. finansforetaksloven av 2015.

Utredning nr. 4 inneholdt forslag til ny felles lovgivning for banker, forsikringsselskaper og andre finansforetak. Det ble foreslått regler om etablering, konsesjonsbehandling, organisering mv. av finansforetak og finanskonsern, samt eier- og kapitalforhold. Banklovkommisjonens lovutkast innbar således en stor grad av samordning og forenkling av de ulike lovene på finansområdet, og la til rette for at lovverket ble lettere tilgjengelig og mer brukervennlig. Banklovkommisjonen samordnet i tillegg regelverket med den nye aksjelovgivningen og lovutkastet oppfylte de krav som daværende EØS-regelverk på finansområdet stilte. Lovutkastet til finansforetaksloven i NOU 2011: 8 (Utredning nr. 24) bygget på flere av forslagene fra Utredning nr. 4.

I lovutkastet i Utredning nr. 4 innarbeidet Banklovkommisjonen sentrale bestemmelser som tidligere var gitt ved forskrift. Dette gjaldt blant annet de forskrifter som regulerte markedsadgangen for kredittinstitusjoner og forsikringsselskaper etablert innenfor EØS-området, samt regler om ansvarlig kapital og kapitaldekning.

Banklovkommisjonen foreslo også en forenkling av organstrukturen i finansforetak ved at det ikke lenger skulle være et lovpålagt krav å ha representantskap og kontrollkomité. Banklovkommisjonen mente at de oppgaver som disse organene har i dag ville bli ivaretatt gjennom Banklovkommisjonens samlede forslag til regler om organisering.

Det ble videre foreslått regler som klargjorde den adgang ulike samvirkeleg og enkelte andre institusjoner enn banker skulle ha til å drive særlige typer av innskuddsvirksomhet.

Banklovkommisjonen la til grunn at gjeldende eierbegrensingsregel på 10 prosent i finansinstitusjoner lå fast, og foreslo at kjøpsrett til eierandel her skulle regnes som likt med eierandel. Bank-

lovkommisjonen var imidlertid opptatt av at regelverket ikke skulle stenge for nødvendige strukturrendringer og markedstilpasninger innen finansnæringen i årene etter avgivelse av utredningen. På den bakgrunn foreslo Banklovkommisjonen blant annet regler om at det ikke skulle være et absolutt krav om heleie av konsernselskaper, slik det i praksis var på slutten av 1990-tallet, men at det i forbindelse med et oppkjøp kunne gis konsekasjon ved en eierandel, medregnet forhåndsaksjepter, ned til to tredeler. Et tilsvarende forslag ble fremmet av Selvig-utvalget i NOU 2002: 3 Eierbegrensning og eierkontroll i finansinstitusjoner. Selvig-utvalget foreslo også at gjeldende eierbegrensningsregler ble erstattet med et skjønnsbasert system basert på den modell for kontroll med eierforholdene i finansforetak som relevante EØS-direktiver innen finansområdet bygde på.

Videre foreslo Banklovkommisjonen at det som ledd i en strategisk samarbeidsavtale mellom to finansinstitusjoner (finansforetak) kunne gis tillatelse til at den ene finansinstitusjonen kunne eie inntil 30 prosent av den andre institusjonen. Ved lov 17. desember 1999 nr. 96 ble finansieringsvirksomhetsloven § 2-2 nr. 10 endret slik at finansinstitusjoner, etter tillatelse fra Kongen, kunne ha eierandeler tilsvarende inntil 25 prosent av aksjekapitalen eller stemmene i en annen finansinstitusjon som et ledd i en strategisk samarbeidsavtale.

Det ble foreslått en videreføring av gjeldende bestemmelser om krysseie i finansinstitusjoner.

Det ble også foreslått at sparebanker skulle kunne omdannes til aksjeselskap/allmennaksjeselskap. Flertallets forslag ble fulgt opp av Finansdepartementet i Ot.prp. nr. 59 (2001–2002). Stortinget vedtok 11. juni 2002 endringer i sparebankloven, forretningsbankloven og finansieringsvirksomhetsloven som ga sparebanker adgang til å omdanne seg til aksjeselskap eller allmennaksjeselskap. Sparebanker kunne, i tråd med Banklovkommisjonens forslag, bare omdannes etter den såkalte stiftelsesmodellen, jf. tidligere finansieringsvirksomhetsloven § 2-19 annet ledd bokstav b). Dette innebar at aksjene i banken, med unntak av de som tilfaller grunnfondsbeveiseierne, etter omdannelsen eies av stiftelsen. For å unngå en u hensiktsmessig eierstruktur ble det åpnet for kontantoppgjør til mindre grunnfondsbeveiseiere. Ved en slik eierandel skulle banken benytte ordet «spare» eller «sparebank» i sitt firma. Så lenge stiftelsen eide 10 prosent eller mer skulle banken også fortsatt være medlem av Sparebankenes sikringsfond. Falt eierandelen under 10 prosent skulle banken være medlem av Forretningsbankenes sikringsfond. Forslaget her må sees i sam-

menheng med NOU 2009: 2 (Utredning nr. 22) hvor det ble foreslått nye regler for sparebanker og andre finansinstitusjoner som ikke er organisert i aksjeselskaps form, nå videreført i finansforetaksloven av 2015, se særlig kapittel 12 avsnittene III til V.

Banklovkommisjonen foreslo endelig at selveiende finansinstitusjoner gjennom avtale kunne etablere konserngruppe som ble ledet av et felles konsernstyre. Bakgrunnen for forslaget var søknad fra Gjensidige og Sparebanken NOR om å etablere et felles blandet finanskonsern. Ved lov 4. juni 1999 nr. 36 ble forslaget fulgt opp ved at finansieringsvirksomhetsloven ble endret slik at sparebank og gjensidig forsikringsselskap kunne inngå avtale om å opprette en konserngruppe ved at foretakene har felles styre (konsernstyre).

En oversikt over utredningen er også gitt i Utredning nr. 24 (NOU 2011: 8 Bind A avsnitt 3.2).

Utredning nr. 5: NOU 1999: 31 Oppkjøp og inndrivning av fordringer m.v.

NOU 1999: 31 Oppkjøp og inndrivning av fordringer m.v. (Utredning nr. 5) ble avgitt til Justisdepartementet 18. november 1999. Utredningen inneholdt forslag til lovgivning som skulle gjelde for oppkjøp og inndrivning av forfalte fordringer, særlig misligholdte lånefordringer kjøpt opp til betydelig underkurs.

Banklovkommisjonen foreslo at virksomhet med erverv og inndrivning av forfalte krav skulle utløse krav om inkassobevilling og at Kredittilsynet (nå Finanstilsynet) skulle ha tilsyn med slik virksomhet. Det ble også foreslått nye regler i inkassoloven som satte grenser for hvor stor egeninteresse innkreverne kunne ha i at inndrivningen lyktes. Banklovkommisjonen fremmet videre et forslag om innføring av et foretaksrettet bevillingssystem for all inndrivingsvirksomhet, med unntak av advokaters fremmedinkasso.

Banklovkommisjonen ble av Justisdepartementet bedt om å utarbeide et lovforslag som ga skyldneren forkjøpsrett ved overdragelse av fordringen, jf. beskrivelsen av Utredning nr. 1 foran. I Banklovkommisjonen gjorde det seg gjeldende ulike syn på i hvilken utstrekning innføring av en forkjøpsrett vil bidra til å styrke stillingen til låntakere flest, og i hvilken utstrekning det vil være behov for forkjøpsrett ved siden av de foreslåtte endringer i inkassoloven, som det under alle omstendigheter ble antatt å være behov for. Banklovkommisjonens forslag ble delvis fulgt opp i lov om endringer i inkassoloven av 16. mars 2001 nr. 8. Endringene i inkassoloven trådte i kraft

1. januar 2002. Lovens øvrige forarbeider er Ot.prp. nr. 26 (2000–2001), Innst. O. nr. 47 og Besl. O. nr. 61. I loven utvides definisjonen av inkassovirksomhet til også å omfatte oppkjøp av forfalte pengekrav og egen inndrivning av disse. I ettertid foreslo Justisdepartementet blant annet nye regler om en klagenemnd for inkassosaker. Ved lov 20. desember 2002 nr. 106 ble det på bakgrunn av dette gjort endringer i inkassoloven, jf. også Ot. prp. nr. 115 (2001–2002). En avtale som åpner for en inkassoklagenemnd, ble av Forbrukerrådet og Norske Inkassobyråers Forening undertegnet 28. oktober 2002.

Utredning nr. 6: NOU 2001: 23 Finansforetakenes virksomhet

NOU 2001: 23 Finansforetakenes virksomhet (Utredning nr. 6) ble avgitt til Finansdepartementet 29. juni 2001. Lovutkastet bygget videre på forslaget fremmet i Banklovkomisjonens Utredning nr. 4, NOU 1998: 14 Finansforetak m.v., og må igjen sees i sammenheng med Banklovkomisjonen Utredning nr. 24 (NOU 2011: 8) som danner basis for gjeldende lov om finansforetak og finanskonsern.

Utredning nr. 6 inneholdt forslag til ny felles lovgivning for banker, forsikringsselskaper og andre finansforetak. Det ble foreslått regler om organisering av virksomheten, herunder utkontraktering av tjenester, verdipapirisering, likviditet, plasseringsgrenser, pantesikrede obligasjoner, produktpakker og behandling av kundeopplysninger.

I utredningen ble enkelte alminnelige regler for finansforetaks virksomhet, behandlet. Banklovkomisjonen foreslo blant annet at det ble innført en bestemmelse om god forretningsskikk for finansforetak. Videre foreslo Banklovkomisjonen regler om finansforetaks opplysningsplikt overfor kunder og bruk av opplysninger om kunder, herunder regler om konfidensialitet og taushetsplikt.

Banklovkomisjonen vurderte spørsmål som bortsetting av tjenester (outsourcing), og foreslo regler for slik bortsetting. Banklovkomisjonen foreslo blant annet at finansforetak ble pålagt en meldeplikt til Kredittilsynet før de utkontrakterer deler av den konsesjonspliktige virksomheten og/eller funksjoner som påvirker utførelsen av denne virksomheten.

Det ble videre foreslått å gi banker, forsikringsselskaper og kredittforetak adgang til verdipapiri-

sering. Verdipapirisering innebærer at fordringsmasser av ulike slag selges til et foretak hvis virksomhet er begrenset til å eie fordringene og til å finansiere ervervet gjennom utstedelse av obligasjoner. Disse reglene ble imidlertid opphevet ved finansforetaksloven av 2015.

Banklovkomisjonen foreslo videre at et kredittforetak skulle kunne ta opp obligasjonslån sikret med porteføljepant (pantesikrede obligasjoner). I flere EU-land var det gitt særskilte lovbestemmelser som gjør slike obligasjoner til særlig sikre investeringsobjekter. Banklovkomisjonen foreslo bestemmelser som gjorde det mulig for norske kredittforetak å utstede slike obligasjoner.

Banklovkomisjonen foreslo endringer i bankers likviditetskrav slik at man som hovedregel gikk bort fra dagens ordning med kvantitative likviditetskrav og erstattet dette med kvalitative krav. Tilsyn skulle føres gjennom løpetidsrapportering. Reglene om likviditet gjaldt for alle finansforetak.

En oversikt over utredningen er også gitt i Utredning nr. 24 (NOU 2011: 8 Bind A avsnitt 3.3).

Utredning nr. 7: NOU 2001: 24 Ny livsforsikringslovgivning

NOU 2001: 24 Ny livsforsikringslovgivning (Utredning nr. 7) ble også avgitt til Finansdepartementet 29. juni 2001.

I Utredning nr. 7 behandlet Banklovkomisjonen livsforsikringslovgivningen, med hovedvekt på kollektiv pensjonsforsikring. I utredningen la Banklovkomisjonen frem forslag til et nytt regelsett for regulering av livsforsikringsselskapers virksomhet. Regelforslaget var basert på nye prinsipper for regulering av forholdet mellom kunde og forsikringsselskap. Banklovkomisjonen foreslo at bestemmelsene ble inntatt som et nytt kapittel 8a i forsikringsvirksomhetsloven av 1988. Formålet med reglene var å øke forutberegnelighet og oversiktighet for forsikringskundene. I utredningen ble det også behandlet et begrenset antall spørsmål som direkte angikk individuell livsforsikring.

Lovutkastet ble til slutt tatt inn i lov 10. juni 2005 nr. 44 om forsikringsselskaper, pensjonsforetak og deres virksomhet mv. (forsikringsvirksomhetsloven). Reglene ble ikke opphevet ved finansforetaksloven av 2015, men redaksjonelt tilpasset som følge av at flere av de øvrige regler i forsikringsvirksomhetsloven ble opphevet og videreført i finansforetaksloven.

Utredning nr. 8: NOU 2002: 14 Finansforetakenes virksomhet II

NOU 2002: 14 Finansforetakenes virksomhet II (Utredning nr. 8) ble avgitt til Finansdepartementet 27. juni 2002.

I Utredning nr. 8 behandlet Banklovkommisjonen utbytte og konsernbidrag, finansforetaks eie av aksjer, andeler og fast eiendom, kredittforetaks adgang til å eie bank eller forsikringsselskap, tvisteløsningsordninger, tilsynsmyndighetenes kompetanse vis-à-vis finansforetakene, nasjonale og overnasjonale tilsynsmyndigheter, fjernsalg av finansielle tjenester og tiltak mot hvitvasking av penger. Lovforslaget bygget på lovforslag fremmet i Utredning nr. 4 (NOU 1998: 14 Finansforetak m.v.) og Utredning nr. 6 (NOU 2001: 23 Finansforetakenes virksomhet), og må derfor sees i sammenheng med disse utredningene avgitt fra Banklovkommisjonen. Deler av lovutkastet ble tatt inn i lov 10. juni 1988 nr. 44 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner (finansieringsvirksomhetsloven). Reglene må for øvrig sees i sammenheng med Banklovkommisjonens Utredning nr. 24 (NOU 2011: 8) som resulterte i finansforetaksloven av 2015, hvor finansieringsvirksomhetslovens ble opphevet, som følge av at reglene der i stor grad ble videreført i den nye loven.

En oversikt over utredningen er også gitt i Utredning nr. 24 (NOU 2011: 8 Bind A avsnitt 3.4).

Utredning nr. 9: NOU 2002: 21 Oppsigelse mv. av forsikringsavtaler

NOU 2002: 21 Oppsigelse mv. av forsikringsavtaler (Utredning nr. 9) ble avgitt til Justisdepartementet 18. desember 2002.

I Utredning nr. 9 foreslo Banklovkommisjonen en revisjon av reglene om fornyelse og oppsigelse av andre forsikringsavtaler enn livsforsikringsavtaler. Lovutkastet omfattet skadeforsikring, sykeforsikring og ulykkesforsikring.

Det ble foreslått at forsikringstakeren i forsikringstiden skulle kunne flytte forsikringen fra ett selskap til et annet. Videre ble det foreslått en endring av fristene for å unnlate å fornye forsikringen ved utløpet av forsikringstiden, og en plikt for forsikringsselskapet til å informere forsikringstakeren om reglene for å unnlate fornyelse. Hensikten med forslagene var å styrke forsikringstakerens stilling og hindre innelåsningsmekanismer som var ansett som uheldige for konkurransen i forsikringsmarkedet.

Banklovkommisjonen så ikke behov for å endre reglene om forsikringstakerens rett til oppsigelse av livsforsikringsavtaler. Banklovkommisjonen foreslo at regelrevisjonen blant annet skjedde ved en endring av lov om forsikringsavtaler av 16. juni 1989 nr. 69 kapitlene 3 og 12.

Forslaget ble fulgt opp i lov 29. april 2005 nr. 22, som trådte i kraft 1. januar 2006, og endret lov om forsikringsavtaler. Det ble da blant annet innført en rett til automatisk fornyelse og flytting av forsikringer.

Utredning nr. 10: NOU 2003: 11 Konkurransen i kollektiv livsforsikring

NOU 2003: 11 Konkurransen i kollektiv livsforsikring (Utredning nr. 10) ble avgitt til Finansdepartementet 5. mars 2003. Utredningen var delt i to deler som begge omfattet emneområder av sentral betydning for konkurranseforholdene i markedet for kollektiv pensjonssparing.

Den første delen inneholdt utkast til ny lovgivning om kommunale pensjonsordninger tilpasset behovet for ryddige konkurranseforhold i det kommunale markedssegment. Banklovkommisjonens lovutkast gjorde det mulig for samtlige livsforsikringsselskaper å markedsføre kommunale pensjonsprodukter som imøtekom de krav som etter Arbeidsrettens dom av 8. oktober 2002 fulgte av den dagjeldende Hovedtariffavtale i kommunal sektor. Det ble forutsatt at de dispensasjoner fra gjeldende lov om forsikringsvirksomhet som var meddelt ulike selskaper, skulle bortfalle.

Den andre delen av utredningen inneholdt et lovutkast med et samlet regelverk om flytting av livsforsikrings- og pensjonskontrakter. Lovutkastet videreførte prinsippet om alminnelig flytterett i tidligere forsikringsvirksomhetsloven av 1988 § 7-8. I denne delen av utredningen la Banklovkommisjonen vesentlig vekt på forenkling, opprydding og modernisering av de detaljerte og omfattende forskrifter som gjaldt på området. Lovutkastet omfattet flytting av så vel private som kommunale pensjonsordninger.

Ot.prp. nr. 11 (2003–2004) Om lov om endringer i lov 10. juni 1988 nr. 39 om forsikringsvirksomhet m.v. (kommunale pensjonsordninger m.v.) ble godkjent i Statsråd 24. oktober 2003, med et lovforslag som med mindre endringer svarte til Banklovkommisjonens forslag. I forsikringsvirksomhetsloven ble det ved lov av 19. desember 2003 nr. 121, vedtatt et nytt kapittel 8b om kommunale pensjonsordninger og et nytt kapittel 8c om flytting. Loven trådte i kraft 1. januar 2004, og følger nå av lov 10. juni 2005 nr. 44

om forsikringsselskaper, pensjonsforetak og deres virksomhet mv. (forsikringsvirksomhetsloven kapitler 4 og 6 etter de endringer som ble gjennomført ved vedtakelse av finansforetaksloven av 2015).

Utredning nr. 11: NOU 2003: 28 Kjønn- og aldersnøytralitet i kollektive pensjonsordninger

NOU 2003: 28 Kjønn- og aldersnøytralitet i kollektive pensjonsordninger (Utredning nr. 11) ble avgitt til Finansdepartementet 10. desember 2003.

Utredningen inneholdt forslag til endringer i forsikringsvirksomhetsloven som åpnet for at livsforsikringsselskaper kunne etablere fellesordninger for å sikre kjønn- og aldersnøytralitet i ytelsesbaserte foretakspensjonsordninger som inngikk i fellesordningen. Kjønn- og aldersnøytralitet i pensjonsordninger med innskuddspensjon og engangsbetalt foretakspensjon var ivare tatt ved de endringer som ble foretatt i innskuddspensjonsloven og foretakspensjonsloven ved lov 13. desember 2002 nr. 75.

Forslaget sørget for at fellesordningen for premieberegning som helhet ble sikret en premie som var tilstrekkelig til å dekke de rettigheter som samtlige medlemmer av pensjonsordningene i en fellesordning opptjener i løpet av året. Det samlede premievolum til en fellesordning skulle etter forslaget fordeles mellom pensjonsordningene etter kjønn- og aldersnøytrale kriterier. Forslaget var basert på det samme system og de samme lovtekniske løsninger som Banklovkommissjonen foreslo for kommunale pensjonsordninger i Utredning nr. 10, NOU 2003: 11 Konkurranseløsninger i kollektiv livsforsikring. I sin behandling la Banklovkommissjonen vekt på å finne løsninger som var prøvd i praksis og som ville kunne fungere på en forutberegnelig måte dersom markedet valgte å ta dem i bruk.

Lovutkastet ble i det vesentlige fulgt opp i Ot.prp. nr. 52 (2005–2006) og ble ved lovendring 30. juni 2006 nr. 40 tatt inn i forsikringsvirksomhetsloven av 2005 (forsikringsvirksomhetsloven kapittel 5 etter de endringer som ble gjennomført ved vedtakelse av finansforetaksloven).

Utredning nr. 12: NOU 2004: 24 Pensjonskasselovgivning. Konsolidert forsikringslov

NOU 2004: 24 Pensjonskasselovgivning. Konsolidert forsikringslov (Utredning nr. 12) ble avgitt til Finansdepartementet 11. november 2004. Utredningen er delt i to deler.

Den første delen inneholdt forslag til endringer i forsikringsvirksomhetsloven av 1988 som innebar at det ble tatt inn bestemmelser om pensjonskasser og om pensjonskassers virksomhet i loven. Lovforslaget gjennomførte EUs pensjonskassedirektiv (2003/41/EF) i norsk rett. Ved utarbeidelsen av lovforslaget la Banklovkommissjonen vekt på at pensjonskassene skulle kunne operere innenfor de samme rammebetingelsene som var foreslått for livsforsikringsselskaper i Innst. O. nr. 4 (2004–2005). Lovforslaget åpnet for interkommunale pensjonskasser og felles pensjonskasser for foretak med pensjonsordning som inngikk i samme fellesordning for premieberegning under forutsetning av at Banklovkommissjonens lovforslag i Utredning nr. 11, NOU 2003: 28, ble gjennomført. Det ble også åpnet for at foreninger for selvstendig næringsdrivende kunne etablere felles pensjonskasse for sine medlemmer og deres arbeidstakere.

Banklovkommissjonen foreslo også at det ble åpnet for etablering av egne innskuddspensjonsforetak som kunne tilby innskuddspensjonsordninger uten forsikringselement, hvor arbeidstakernes pensjonsrettigheter var sikret i samsvar med kravene i EUs pensjonskassedirektiv. Dette ville etter Banklovkommissjonens vurdering også sikre konkurransen innenfor dette segmentet av pensjonsmarkedet.

Den andre delen av utredningen inneholdt forslag til en redaksjonell opprydding av forsikringsvirksomhetsloven. Forslaget omfattet de endringer i forsikringsvirksomhetsloven som ble foreslått i Innst. O. nr. 4 (2004–2005), i Utredning nr. 11, NOU 2003: 28, og forslaget til bestemmelser om pensjonskasser i den første delen av utredningen. En konsolidert forsikringslov ble ansett å sikre oversiktighet i forsikringslovgivningen på en bedre måte enn det som ville være tilfelle i dagjeldende forsikringsvirksomhetslov, dersom de foreslåtte endringer i loven ble gjennomført.

Lov om forsikringsselskaper, pensjonsforetak og deres virksomhet mv. (forsikringsvirksomhetsloven) av 10. juni 2005 nr. 44, trådte i kraft 1. juli 2006. Loven er senere endret på flere punkter blant annet på bakgrunn av Banklovkommissjonens senere utredninger, herunder særlig utredning nr. 20, NOU 2008: 20 Skadeforsikringsselskaperens virksomhet, og Utredning nr. 24, NOU 2011: 8 Ny finanslovgivning. Lovens tittel ble også endret i 2015 til lov om forsikringsvirksomhet.

En oversikt over utredningen er også gitt i Utredning nr. 24 (NOU 2011: 8 Bind A avsnitt 3.5).

Utredning nr. 13: NOU 2005: 15 Obligatorisk tjenestepensjon

NOU 2005: 15 Obligatorisk tjenestepensjon (Utredning nr. 13) ble avgitt til Finansdepartementet 1. juli 2005.

I forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 12 (2004–2005) Pensjonsreform – trygghet for pensjonene, vedtok Stortinget den 26. mai 2005 at det skulle innføres obligatorisk tjenestepensjon i arbeidsforhold, og at disse ordningene skulle utformes innenfor foretakspensjonsloven og innskuddspensjonsloven (pensjonslovene). Stortinget forutsatte at nødvendig lovgivning skulle være vedtatt og satt i kraft 1. januar 2006. På denne bakgrunn ga Finansdepartementet i brev av 27. mai 2005 Banklovkommissjonen i oppdrag å fremlegge en utredning med tilhørende utkast til lovgivning om obligatorisk tjenestepensjon innen 1. juli 2005.

Etter Banklovkommissjonens utkast skulle foretak som på denne tiden ikke hadde pensjonsordning for sine arbeidstakere, ha plikt til å opprette en pensjonsordning i henhold til foretakspensjonsloven eller innskuddspensjonsloven som sikret arbeidstakerne alderspensjon i tillegg til ytelsene fra eksisterende folketrygd. De foretak som allerede hadde etablert tjenestepensjonsordninger i henhold til foretakspensjonsloven eller innskuddspensjonsloven, ville ikke berøres forutsatt at pensjonsordningen allerede ga alderspensjon som var likeverdig med, eller bedre enn, alderspensjon etter minstekravene.

På bakgrunn av at verken foretakspensjonsloven eller innskuddspensjonsloven stilte krav til størrelsen på alderspensjonsytelsene, var et sentralt spørsmål i Banklovkommissjonens arbeid og i et utkast til lov om obligatorisk tjenestepensjon å kunne konkretisere hvilke minimumsstandarder for alderspensjonsytelser som burde lovfestes. I denne forbindelse fikk Banklovkommissjonen utarbeidet omfattende beregninger som utgjorde en del av utredningen.

Lov om obligatorisk tjenestepensjon av 21. desember 2005 trådte i kraft 1. januar 2006.

Utredning nr. 14: NOU 2006: 12 Fellespensjonskasser

NOU 2006: 12 Fellespensjonskasser (Utredning nr. 14) ble avgitt til Finansdepartementet 2. mai 2006, og inneholdt utkast til endringer i forsikringsvirksomhetsloven.

I forbindelse med behandlingen av Ot.prp. nr. 68 (2004–2005) om forsikringsloven og endringer i innskuddspensjonsloven, traff Stortinget et anmodningsvedtak hvor Regjeringen ble bedt om

å legge frem lovforslag om fellespensjonskasse for flere private foretak etter mønster av en interkommunal pensjonskasse. På denne bakgrunn ba Finansdepartementet i brev av 26. august 2005 Banklovkommissjonen utrede spørsmålet, herunder lovforslag, om fellespensjonskasse for flere private foretak innen 1. mai 2006.

I sitt lovforslag foreslo Banklovkommissjonen endringer i forsikringsvirksomhetsloven kapittel 7 som innebar at det ble åpnet for at flere uavhengige foretak kunne gå sammen om å etablere en fellespensjonskasse for foretakenes pensjonsordninger. Samarbeidet mellom foretakene og således etableringen av en fellespensjonskasse, skulle være basert på en samarbeidsavtale omfattet av alle foretakene som inngikk i fellespensjonskassen. Det ble videre forslått en del særlige regler vedrørende utforming av vedtektene, fellespensjonskassens øverste organ og særlige forhold knyttet til endringer i samarbeidet som lå til grunn for fellespensjonskassen. Banklovkommissjonen så ikke behov for at det ble gjort endringer i annen lovgivning.

Forslaget ble fulgt opp i lov 15. juni 2007 nr. 29 om endringer i forsikringsvirksomhetsloven (fellespensjonskasser), og ble tatt inn i forsikringsvirksomhetsloven kapittel 7 (forsikringsvirksomhetsloven kapittel 2 etter de endringer som ble gjennomført ved vedtakelse av finansforetaksloven). Endringene trådte i kraft 1. juli 2007.

Utredning nr. 15: NOU 2006: 17 Kredittforening som konsernspiss

NOU 2006: 17 Kredittforeninger som konsernspiss (Utredning nr. 15) ble avgitt til Finansdepartementet 8. september 2006.

I utredningen vurderte Banklovkommissjonen spørsmål knyttet til kredittforetaket Landkreditt og en konserngruppe med konsernlignende tilknytning mellom foreningen Landkreditt og andre finansforetak (herunder bank). Banklovkommissjonen utarbeidet utkast til lovendringer som ville legge forholdene til rette for slik konserndannelse.

Lov om endringer i finansieringsvirksomhetsloven og enkelte andre lover (kredittforening som konsernspiss mv.) ble vedtatt 15. juni 2007 med ikrafttredelse 1. juli 2007. Loven åpnet for at kredittforeninger kunne etableres som morselskap i et finanskonsern, i form av en eierforening som etter sine vedtekter ikke skulle drive annen virksomhet enn å forvalte sine eierinteresser i foretakene som inngår i finanskonsernet. Eierforeningen vil i et slikt konsern være et rent holdingselskap.

skap uten operativ finansieringsvirksomhet. Et slikt holdingsselskap hadde hittil bare kunnet etableres i form av et aksjeselskap eller allmennaksjeselskap.

Reglene om slik konserndannelsen må sees i sammenheng med Banklovkommisjonens senere arbeid i Utredning nr. 24 (NOU 2011: 8) som nå i stor grad følger av finansforetaksloven av 2015.

En oversikt over utredningen er også gitt i Utredning nr. 24 (NOU 2011: 8 Bind A avsnitt 3.6).

Utredning nr. 16: NOU 2007: 1 Meglerprovisjon i forsikring

NOU 2007: 1 Meglerprovisjoner i forsikring (Utredning nr. 16) ble avgitt til Finansdepartementet 16. januar 2007.

Utredningen omfattet forslag til lovbestemmelser som satte forbud mot at forsikringsmeglere mottok provisjoner fra forsikringsselskapene. I sitt lovforslag foreslo Banklovkommisjonen at et forbud mot meglerprovisjoner i forsikring ble gjennomført ved at det ble tatt inn en bestemmelse i forsikringsformidlingsloven som fastsatte at forsikringsmeglingsforetak som driver virksomhet her i riket ikke har adgang til å motta provisjon eller annet vederlag for forsikringsformidlingen fra forsikringsselskapet.

Det ble videre foreslått at det i forsikringsvirksomhetsloven ble tatt inn en bestemmelse om at forsikringsselskap ikke hadde adgang til å betale provisjon eller annet vederlag til forsikringsmeglere i anledning formidling av en kontrakt. På bakgrunn av internasjonale forhold ble det foreslått unntak fra forbudet for enkelte forsikringsområder som er av utpreget internasjonal karakter. Dette gjaldt blant annet deler av sjø- og energiforsikringsområdet. Banklovkommisjonen mente at en innføring av et slikt forbud mot provisjoner ikke medførte behov for at det ble gjort endringer i annen lovgivning.

Endringer i forsikringsformidlingsloven § 5-2a og tidligere forsikringsvirksomhetslov av 2005 § 6-9 (nå finansforetaksloven § 13-17) trådte i kraft 1. januar 2006.

Utredning nr. 17: NOU 2007: 5 Frarådningsplikt i kredittkjøp

NOU 2007: 5 Frarådningsplikt i kredittkjøp (Utredning nr. 17) ble avgitt til Justis- og politidepartementet 29. mai 2007.

Utredningen inneholdt utkast til ny § 4 tredje ledd og ny § 5 annet og tredje ledd i kredittkjøploven av 1985. Bakgrunnen for mandatet gitt av

Finansdepartementet i samråd med Justis- og politidepartementet, var at Stortinget 2. desember 2004 ba Regjeringen fremme forslag til lovendringer som påla utlåner frarådningsplikt, etter mønster av finansavtaleloven § 47, også ved relevante former for utlån som var regulert ved kredittkjøploven.

Banklovkommisjonen foreslo i denne utredningen endringer i kredittkjøploven som innebar at kreditttyter og selger ble pålagt en frarådningsplikt i kredittsituasjoner som var omfattet av kredittkjøploven. Frarådningsplikten innebar at i tilfeller hvor kreditttyter eller selger må anta at forbrukerens økonomiske evne eller andre forhold på dennes side, tilsa at forbrukeren burde overveie å avstå fra kredittkjøpet eller å gjennomføre kredittkjøpet, skulle forbrukeren skriftlig underrettes om dette før kredittkjøp ble inngått eller salgstingen overgitt forbrukeren.

Bestemmelsene ble tatt inn i kredittkjøploven ved lov 20. juni 2008 nr. 45 om endringer i lov om kredittkjøp m.m. (frarådningsplikt). Kredittkjøploven ble for øvrig opphevet ved lov 7. mai 2010 nr. 15 om endringer i finansavtaleloven som følge av gjennomføring av direktiv (2008/48/EF) om kredittavtaler for forbrukere mv. Opphevelsen var mulig som følge av at finansavtalelovens virkeområde ble utvidet slik at kredittavtaler ble omfattet. Frarådningsplikten i finansavtaleloven § 47 vil derfor også nå gjelde for kredittavtaler.

Utredning nr. 18: NOU 2007: 17 Individuell pensjonsordning

NOU 2007: 17 Individuell pensjonsordning (Utredning nr. 18) ble avgitt til Finansdepartementet 19. desember 2007.

Utredningen omfattet utkast til ny lov om individuelle pensjonsavtaler. Bakgrunnen for oppdraget var et pensjonsforlik i Stortinget av 21. mars 2007 mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre. Utkastet til lov om individuelle pensjonsavtaler innebar at alle personer over 18 år, uavhengig av arbeidstilknytning, kunne inngå individuell pensjonsavtale i form av innskuddspensjonsavtale eller pensjonsforsikringsavtale innenfor rammene for fradrag i skattepliktig inntekt til enhver tid. Avtalen skulle sikre alderspensjon og kunne tilbys av bank, livsforsikringsselskap, pensjonsforetak og forvaltningsselskap for verdipapirfond. Lovutkastet åpnet for at avtalen i tillegg til alderspensjon kunne omfatte uføre- og/eller etterlatteytelser. Det ble også åpnet for at pensjonskapitalen knyttet til individuelle pensjonsavtaler i en

rekke tilfeller kunne samordnes med andre pensjonsrettigheter som kunden hadde. Dette vil gi kunden bedre oversikt over sine samlede pensjonsrettigheter og åpnet for effektivisering av forvaltningen og administrasjonen av pensjonsrettighetene.

Lov om individuell pensjonsordning ble vedtatt 27. juni 2008 nr. 62. Loven trådte i kraft samme dag, med unntak av visse endringer i foretakspensjonsloven og innskuddspensjonsloven som trådte i kraft 31. desember 2008.

Utredning nr. 19: NOU 2008: 13 Eierkontroll i finansinstitusjoner

NOU 2008: 13 Eierkontroll i finansinstitusjoner (Utredning nr. 19) ble avgitt til Finansdepartementet 6. august 2008.

Utredningen inneholdt utkast til endringer i lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner (finansieringsvirksomhetsloven) vedrørende prosedyreregler og kriterier ved behandlingen av erverv og forhøyelse av eierandeler i finansinstitusjoner innenfor EØS-området.

Banklovkommisjonens utkast til endringer i finansieringsvirksomhetsloven reflekterte de nye bestemmelsene om eierkontroll ved erverv av eierandeler i direktiv 2007/44/EF, og utkastet innebar endringer i finansieringsvirksomhetsloven §§ 2-2 til 2-6.

Banklovkommisjonen så det som en fordel å kunne videreføre systematikken og opplegget i gjeldende lov så langt dette var mulig uten vesentlige endringer. Endringene av bestemmelsene var begrenset til det som var nødvendig for en forsvarlig gjennomføring av endringsdirektivet i norsk rett. Direktiv 2007/44/EF gjorde ikke endringer i gjeldende regler om eierkontroll ved konsesjonstildelingen. I tidligere regler var egnethetsvurderingene ved henholdsvis konsesjonstildeling og erverv av eierandeler basert på de samme kriterier. I norsk rett var dette gjort ved at konsesjonstildelingsreglene henviste til eierkontrollreglene ved erverv. Endringsbestemmelsene i direktiv 2007/44/EF medførte her et skille. For å markere denne forskjellen, foreslo Banklovkommisjonen derfor også mindre justeringer i finansieringsvirksomhetsloven § 3-3, foretningsskapsloven og forsikringsvirksomhetsloven. Lovutkastet ble i det vesentlige inntatt i finansieringsvirksomhetsloven kapittel 2 ved lovendring av 19. juni nr. 59 og trådte i kraft 1. juli 2009.

Reglene må for øvrig sees i sammenheng med Banklovkommisjonens Utredning nr. 24 (NOU

2011: 8) som endte i finansforetaksloven av 2015, hvor finansieringsvirksomhetsloven ble opphevet, som følge av at reglene der i stor grad ble videreført i den nye loven.

En oversikt over utredningen er også gitt i Utredning nr. 24 (NOU 2011: 8 Bind A avsnitt 3.7).

Utredning nr. 20: NOU 2008: 20 Skadeforsikrings-selskapenes virksomhet

NOU 2008: 20 Skadeforsikringsselskapenes virksomhet (Utredning nr. 20) ble avgitt til Finansdepartementet 16. desember 2008.

Utredningen inneholdt en gjennomgang av virksomhetsreglene for skadeforsikring med utkast til endringer i forsikringsvirksomhetsloven av 2005.

Utredningen inneholdt en grundig redegjørelse for norsk skadeforsikringsvirksomhet og de sentrale trekk ved utviklingen i de senere år. Det ble fremlagt utkast til nytt regelverk for skadeforsikring som ble forutsatt tatt inn i et eget kapittel i forsikringsvirksomhetsloven. Dermed hadde Banklovkommisjonen fullført arbeidet med revisjon og modernisering av lovgivningen på forsikringsområdet. I tidligere utredninger var det fremlagt forslag til det regelverket om livsforsikringsselskaper, pensjonsforetak og deres virksomhet som senere ble fulgt opp i forsikringsvirksomhetsloven.

Banklovkommisjonens lovutkast til nye virksomhetsregler for skadeforsikring innebar på en rekke punkter at sentrale hovedprinsipp i gjeldende forskriftsregler for skadeforsikring, ble løftet opp i forsikringsvirksomhetsloven. På en del områder ble det foreslått materielle endringer og presiseringer i forhold til eksisterende regelverk. Dette gjaldt blant annet for forsikringstekniske avsetninger som følge av innføring av nye regnskapsregler for forsikring. Lovutkastet inneholdt videre utkast til nye regler om selvforsikringsordninger. Det var også utformet et opplegg for utligningsordninger for nødvendighetsforsikringer for privatkunder som omfattet tilfelle der forsikrings-selskapene etter de nye reglene i forsikringsavtaleloven i utgangspunktet kunne nekte kunden forsikring.

Bestemmelsen ble tatt inn i forsikringsvirksomhetsloven ved lov 17. desember 2010 nr. 84, og – med unntak av bestemmelsen om utligningsordning (nå § 7-8 i forsikringsvirksomhetsloven 2015) – trådte bestemmelsene i kraft 1. januar 2011.

Utredning nr. 21: NOU 2008: 21 Nettbankbasert betalingsoverføring

NOU 2008: 21 Nettbankbasert betalingsoverføring (Utredning nr. 21) ble avgitt til Justis- og politidepartementet 15. desember 2008.

Utredningen omhandler regler knyttet til sikkerhet ved bruk av nettbank. Utredningen inneholdt utkast til endringer i lov 25. juni 1999 nr. 46 om finansavtaler og finansoppdrag (finansavtaleloven). Banklovkommisjonen foreslo i denne utredningen at det ble inntatt et nytt avsnitt V i kapittel 2 i finansavtaleloven som blant annet vedrørte utilsiktet og urettmessig bruk av nettbasert betalingstjeneste. Utkastet innebar at tap ved utilsiktede eller urettmessige betalingsoverføringer som følge av feilbruk eller misbruk, bare delvis skulle bæres av kunden. Banklovkommisjonen vurderte det som hensiktsmessig å videreføre prinsippene fra finansavtaleloven §§ 34 flg., særlig reglene om betalingskort i finansavtaleloven § 35. Disse bestemmelsene gjaldt kun for misbruk av betalingskort. Banklovkommisjonen mente likevel at behovet for ansvarsregulering når det gjaldt tap som oppstod ved bruk av nettbasert betalingstjeneste, gjorde seg gjeldende både når det gjaldt feilbruk fra kundens side og uvedkommendes misbruk av nettbankkonti.

For tilfeller hvor kunden utviste grov uaktsomhet ved bruk av nettbasert betalingstjeneste eller oppbevaring av nødvendig brukerlegitimasjon, og dette førte til tap som følge av at utilsiktede eller urettmessige betalingsoverføringer ble iverksatt, skulle kunden bære en større del av tapet. Egenandelen var her satt noe høyere enn for betalingskortene. Formålet var å legge til rette for en rimeligere tapsfordeling i visse særlige tilfelle og statuere at nettbaserte betalingstjenester har så mange iboende risiki at kunden må opptre aktsomt og forsiktig i sin bruk av tjenesten.

Når det gjaldt krav til dokumentasjon, hadde Banklovkommisjonen, av både prosessøkonomiske og samfunnsøkonomiske hensyn, sett det som hensiktsmessig at kundens krav om tilbakeføring var begrunnet og at kunden i tillegg pliktet å gi opplysninger til institusjonen om, og på hvilken måte, det var gjort forsøk på å få betalingsmottakeren til å tilbakeføre beløp som utilsiktet eller urettmessig var overført til mottakeren.

Utredning nr. 22: NOU 2009: 2 Kapital- og organisasjonsformer i sparebanksektoren mv.

NOU 2009: 2 Kapital- og organisasjonsformer i sparebanksektoren mv. (Utredning nr. 22) ble avgitt til Finansdepartementet 9. januar 2009.

Utredningen omfattet utkast til endringer i lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner (finansieringsvirksomhetsloven). Lovutkastet omhandler først og fremst sparebanker og andre finansinstitusjoner som ikke er organisert i aksjeselskaps form, det vil si gjensidige forsikringsselskaper og samvirkeforetak av låntakere (kredittforeninger). Lovutkastet ble foreslått inntatt i nye kapitler 2b til 2d i finansieringsvirksomhetsloven.

Den første delen (utkastet kapittel 2b) omfattet hovedregler om de ulike kapitalformer i finansinstitusjoner, og utkast til et modernisert regelverk om egenkapitalbevis utstedt av sparebanker, gjensidige forsikringsselskaper og kredittforeninger. Formålet med utkastet til ny lovgivning om egenkapitalbevis var først og fremst å gi finansinstitusjoner som ikke er organisert i aksjeselskaps form tilgang til et egenkapitalinstrument som markedsmessig i hovedsak kan sidestilles med aksjer.

Det ble samtidig fremlagt forslag til ny lovgivning om struktur- og foretaksendringer i finansinstitusjoner som ikke er organisert i aksjeselskaps form, det vil si transaksjoner som gjelder sammenslåing, deling, virksomhetsoverdragelse, avvikling og omdanning av slike institusjoner (utkastet kapittel 2c). Denne del av lovutkastet var forutsatt å erstatte reglene om omdanning i daværende finansieringsvirksomhetslov §§ 2-18 til 2-24, men omhandlet for øvrig først og fremst selskapsrettlige spørsmål som ikke var regulert i gjeldende finanslovgivning. En sentral føring i Finansdepartementets oppdrag til Banklovkommisjonen var at lovutkastet skulle legge til rette for at tradisjonell sparebank og eierandelskapitalbank ble videreført som hovedmodeller i sparebanksektoren. Banklovkommisjonen var derfor bedt om også å vurdere de konsesjonsspørsmål som oppstår ved omdanning av sparebank til bank i aksjeselskaps form, og særskilt hvilken adgang departementet har og bør ha til å avslå søknad om slik omdanning. Banklovkommisjonen frarådte at slike spørsmål ble detaljregulert i lovgivningen. Banklovkommisjonen la til grunn at dette fortsatt burde avgjøres av konsesjonsmyndigheten ved en samlet vurdering i det enkelte tilfellet, og at omdanning fortsatt burde være et realistisk alternativ for en sparebank med et konkretisert behov

for å skaffe egenkapital fra aksjemarkedet eller for strukturell tilpasning til utviklingen i finansmarkedet.

Den tredje delen (utkastet kapittel 2d) omfattet forslag til ny lovgivning om finans- og sparebankstiftelser som opprettes i forbindelse med slike struktur- og foretaksendringer, og som skal være eier av egenkapitalbevis og i tilfelle aksjer som utstedes som ledd i slike transaksjoner. Daværende finansieringsvirksomhetslov §§ 2-18 til 2-24 inneholdt en del regler om stiftelser som opprettes ved omdanning til institusjon i aksjeselskaps form, men ut over dette inneholdt ikke gjeldende lovgivning bestemmelser om finans- og sparebankstiftelser. Bestemmelsene ble inntatt i finansieringsvirksomhetsloven som nye kapitler 2b, 2c og 2d ved lovendring av 19. juni 2009 nr. 46. Reglene må for øvrig sees i sammenheng med Banklovkomisjonens Utredning nr. 24 (NOU 2011: 8) som resulterte i finansforetaksloven av 2015, hvor finansieringsvirksomhetslovens ble opphevet, som følge av at reglene der i stor grad ble videreført i den nye loven.

En oversikt over utredningen er også gitt i Utredning nr. 24 (NOU 2011: 8 Bind A avsnitt 3.8).

Utredning nr. 23: NOU 2010: 6 Pensjonslovene og folketrygdreformen I

NOU 2010: 6 Pensjonslovene og folketrygdreformen I (Utredning nr. 23) ble avgitt til Finansdepartementet 5. mai 2010.

Utredningen omfattet utkast til endringer i foretakspensjonsloven, innskuddspensjonsloven, lov om obligatorisk tjenestepensjon og lov om individuell pensjonsordning.

Ved lov 5. juni 2009 nr. 32 om endringer i folketrygdloven (ny alderspensjon) ble det vedtatt nye regler for opptjening og beregning av alderspensjon i folketrygden. Finansdepartementet ba i brev av 7. juli 2009 Banklovkomisjonen om å utrede og foreslå endringer i pensjonslovene for å tilpasse disse til de endringer som var vedtatt i folketrygdloven hva gjelder alderspensjon, samt til ny AFP-ordning i privat sektor.

I samsvar med mandatet fant Banklovkomisjonen det hensiktsmessig å oppdele sitt arbeid med tilpasningene av pensjonslovene til ny alderspensjon i folketrygden. I denne første utredningen ble det fremlagt forslag til endringer i pensjonslovene som innebar at det ble innført fleksibelt uttak av alderspensjon i private tjenestepensjonsordninger. For ytelsesbaserte foretakspensjonsordninger innebar endringene i folketrygden at en opprettholdelse av pensjonsproduktene slik

de var utformet, ikke var mulig. Det var ikke mulig innenfor tidsfristene for denne utredningen å foreta en gjennomgang av hvordan forsikringsbaserte tjenestepensjonsordninger basert på de ulike elementene fra eksisterende ytelsesbaserte foretakspensjonsordninger, kunne utformes i fremtiden. Banklovkomisjonen foreslo derfor i denne utredningen endringer i foretakspensjonsloven som innebar en overgangsordning for ytelsesbaserte foretakspensjonsordninger som til lot en videreføring av eksisterende ordninger ved siden av de nye reglene i folketrygdloven som trådte i kraft 1. januar 2011 og inntil det forelå en endelig avklaring av tilpasning av foretakspensjonsloven til ny folketrygd. De spørsmålet dette reiste, ble inntatt i Banklovkomisjonens Utredning nr. 27, NOU 2013: 3 Pensjonslovene og folketrygdreformen III, og Utredning nr. 29 (NOU 2015: 5 Pensjonslovene og folketrygdreformen IV).

Utkastet til endringer i innskuddspensjonsloven, lov om individuelle pensjonsordninger og lov om obligatorisk tjenestepensjon for øvrig, fulgte opp anmodningen i mandatet om at endringene i pensjonslovene i hensiktsmessig grad skulle utformes slik at de fulgte opp hovedprinsippene i den vedtatte folketrygden. Lovutkastet ble i det vesentlige fulgt opp ved lov 17. desember 2010 nr. 83 om endringer i foretakspensjonsloven, innskuddspensjonsloven, lov om individuell pensjonsordning mv.

Utredning nr. 24: NOU 2011: 8 Ny finanslovgivning

NOU 2011: 8 Ny finanslovgivning (Utredning nr. 24) ble avgitt til Finansdepartementet 27. mai 2011.

Utredningen omfattet utkast til ny konsolidert lovgivning om finansforetak og finanskonsern. Lovutkastet skulle imøtekomme behovet for modernisering og samordning av hovedlinjene i den offentligrettslige regulering av finansforetak og styringen av strukturforhold i finansnæringen. Forslaget var også i samsvar med de krav som følger av EØS-avtalen og EUs finanslovgivning. Lovutkastet omhandlet myndighetskravene til organisering, styringssystemer og soliditet i finansforetak, og var i store deler utformet som fellesregler for banker, kredittforetak, finansieringsforetak, forsikringsforetak, pensjonsforetak, betalingsforetak og e-pengeforetak. Det var dessuten lagt stor vekt på å fastlegge de praktisk viktige rammer for virksomhet som drives av ulike finansforetak innenfor finanskonsern og andre konsernlignende samarbeidsgrupper undergitt felles ledelse.

Banklovkommisjonens prinsipielle vurderinger fremgår av utredningen Bind B kapittel 7. Lovutkastet var utformet i samsvar med norsk lovtradisjon og med utgangspunkt i prinsipper forankret i gjeldende lovverk. Lovgivning som nylig var vedtatt av Stortinget på finansområdet ble videreført, men generelt var utkastet resultatet av en grundig gjennomgang og vurdering av gjeldende lov- og forskriftsverk med konsesjonspraksis og av utviklingen i EU/EØS av enhetlig regelverk på finansområdene, særlig direktivene om kredittinstitusjoner og forsikringsforetak. Relevante deler av det nye forsikringsdirektivet og soliditetskravene der ble også foreslått gjennomført i lovutkastet. Lovutkastet var redaksjonelt utformet som et oversiktlig og robust rammeverk for finansområdet, med et systematisk opplegg som la til rette også for innarbeiding av fremtidig lovgivning.

Banklovkommisjonens utkast til ny konsolidert finanslovgivning var ment å avløse store deler av gjeldende lovgivning på finansområdet. Dette gjaldt først og fremst begge banklovene fra 1961 og banksikringsloven fra 1996, samt finansierings- og forsikringsvirksomhetslovenes regler om institusjonelle forhold. Det ble ikke foreslått endringer i særlige virksomhetsregler for ulike typer av forsikrings- og finansieringsvirksomhet.

En første hoveddel i lovutkastet var konsesjonssystemet, som er myndighetenes styringsverktøy ved reguleringen av strukturforholdene på finansområdet. Det ble utformet fellesregler om konsesjoner til ulike typer av finansforetak og finanskonsern som ville innebære vesentlig forenkling av gjeldende lovregler. Det ble også foreslått regler om anvendelsen av norsk lovgivning på norske finansforetaks virksomhet i utlandet og på utenlandske finansforetaks virksomhet her i riket.

Den andre hoveddelen inneholdt de foretaksrettslige rammebetingelser for finansforetak med reglene om styrende organer, egenkapital og andre kapitalformer, og om sammenslåing og deling av finansforetak. Det ble lagt vekt på at rammebetingelsene ikke skulle variere med finansforetakenes foretaksform, og det ble foreslått at store deler av aksjelovgivningen skulle gjelde for sparebanker og andre finansforetak som ikke har aksjeselskap form. Dette var en utbygging av regelverket i finansieringsvirksomhetsloven kapitlene 2b til 2d vedtatt i 2009, jf. Banklovkommisjonens Utredning nr. 22 (NOU 2009: 2 Kapital- og organisasjonsformer i sparebanksektoren mv.), se også beskrivelsen av denne utredningen ovenfor.

Den tredje del av lovutkastet fremstod som sentral i lovarbeidet og omhandlet de overordnede

krav til finansforetakenes organisering og drift av sin virksomhet og til soliditet og ansvarlig kapital i finansforetak:

- For det første, med utgangspunkt i nye bestemmelser i kredittinstitusjons- og forsikringsdirektivene ble det foreslått lovfesting av utførlige regler om de fleste forhold som var omfattet av krav til god virksomhetsstyring, herunder administrative systemer for styring, overvåkning og intern kontroll av finansforetakets samlede virksomhet. Dette omfattet også forhold som var viktige for kundegrupper og det alminnelige tillitsforhold mellom finansforetak og dets kunder: 1) finansforetakenes kundebehandling, særlig rådgivnings- og veiledningsvirksomheten, 2) finansforetakenes taushetsplikt ved behandling av kundeopplysninger, og 3) effektiv klagenemndsbehandling av tvister i kundeforhold.
- For det annet, det ble foreslått lovregler som konkretiserte de alminnelige krav til soliditet og ansvarlig kapital i finansforetak. Dette omfattet krav til egenkapital, likviditet og stabil finansiering av foretakenes utlån, samt mer utførlige regler om sammensetning og omfang av kravene til ansvarlig kapital for de ulike typer av finansforetak, basert på kravene i de ulike EU-/EØS-direktivene. Dette omfattet også hovedpunktene i de skjerpede kapitalkravene i det nye forsikringsdirektivet («Solvens II»).
- For det tredje ble det foreslått påbygging av reglene om virksomheten i finanskonsern. Dette omfattet nye regler om morselskapets ansvar for gjennomføringen kravene til god virksomhetsstyring for ulike finansforetak som inngår i finanskonsern, og om taushetsplikt og begrenset utveksling av kundeopplysninger mellom konsernforetak, samt videreføring av gjeldende regler om konserninterne transaksjoner og anvendelse av soliditetskrav på konsernbasis.

Lovutkastets fjerde del videreførte reglene om sikringsordninger og soliditetssvikt i banksikringsloven av 1996. Det var der bare foretatt rent redaksjonelle og lovtekniske endringer. I den anledning ble det vist til at Banklovkommisjonen var gitt eget oppdrag fra Finansdepartementet om gjennomgang, og i tilfelle revisjon, av banksikringslovens regler om innskuddsgarantier og håndteringen av finansforetak i krise, som i innhold og fremdrift var forutsatt tilpasset de nye ventede direktivene på disse områdene. Det vises her til Banklovkommisjonens Utredning nr. 30

(NOU 2016: 23 Innskuddsgaranti og krisehåndtering i banksektoren).

Utredning nr. 25: NOU 2012: 3 Fripoliser og kapitalkrav

NOU 2012: 3 Fripoliser og kapitalkrav (Utredning nr. 25) ble avgitt til Finansdepartementet 17. januar 2012.

Utredningen inneholdt en beskrivelse av pensjonsinnretningenes utfordringer med forvaltning av fripoliser, særlig i lys av nye kapitalkrav som var varslet i forbindelse med gjennomføring av det nye forsikringsdirektivet 2009/138/EF («Solvens II») i norsk rett, og inneholdt forslag til endringer av enkelte bestemmelser i foretakspensjonsloven. Det ble vist til at hovedtyngden av fripoliser utstedes i forbindelse med arbeidstakers fratreden fra arbeidsforholdet og ved omdanning av foretakspensjonsordninger til innskuddspensjonsordninger. Hensikten med Banklovkommissjonens forslag var å gi et bidrag til å bremse veksten i den tradisjonelle fripolisebestanden.

Banklovkommissjonen foreslo at det ble åpnet for at det etter fripoliseinnehaverens ønske kunne utstedes fripoliser med investeringsvalg. Det ble i den forbindelse lagt vekt på at kapitalkrav etter «Solvens II» ville være vesentlig lavere for fripoliser med investeringsvalg enn for de tradisjonelle fripoliser med avkastningsgaranti.

Videre ble det foreslått at minstegrensen for når fripoliser skal utstedes ble hevet fra en premie-reserve knyttet til alderspensjon på 50 prosent av grunnbeløpet til 150 prosent av grunnbeløpet. Dersom premiereserven var lavere enn 150 prosent av grunnbeløpet, skulle midler tilknyttet forsikringsforholdet bli overført til en individuell pensjonsavtale eller en annen foretakspensjonsordning. Medlem som har minst 8 års tjenestetid i pensjonsordningen, kunne etter lovutkastet likevel alltid kreve fripolise utstedt. For opphørende alderspensjonsytelser foreslo Banklovkommissjonen dessuten at løpetiden for utbetaling av alderspensjon kunne reduseres dersom årlig utbetaling viste seg å bli mindre enn 40 prosent av grunnbeløpet. En livsvarig alderspensjonsytelse ville etter forslaget kunne endres til opphørende ytelse om årlig utbetaling er lavere enn 30 prosent av grunnbeløpet. For begge disse tilfeller var grensen under tidspunktet for utredningsarbeidet på 20 prosent av grunnbeløpet.

Utredning nr. 26: NOU 2012: 13 Pensjonslovene og folketrygdreformen II

NOU 2012: 13 Pensjonslovene og folketrygdreformen II (Utredning nr. 26) ble avgitt til Finansdepartementet 28. juni 2012.

Utredningen inneholdt utkast til ny lov om kollektiv tjenstepensjonsforsikring. Dette var andre del av Banklovkommissjonens arbeid med å tilpasse pensjonslovene til ny folketrygd. Første del av dette arbeidet fremgår av Banklovkommissjonens Utredning nr. 23, NOU 2010: 6 Pensjonslovene og folketrygdreformen I, der det ble foreslått nødvendige tilpasninger av pensjonslovene til en ikrafttredelse av reglene om ny alderspensjon i folketrygden 1. januar 2011.

I arbeidet med denne utredningen la Banklovkommissjonen vekt på å etablere et system for forsikringsbaserte tjenstepensjonsordninger som var tilpasset hovedprinsippene i ny folketrygd og de soliditetsmessige og økonomiske utfordringer som pensjonsinnretningene og foretakene – på dette tidspunktet – hadde møtt de siste 10 til 15 år i forhold til opprettholdelse, finansiering og sikring av ytelsesbaserte foretakspensjonsordninger.

Lovutkastet inneholdt to alternativer for regulering av kostnads- og risikofordeling i den enkelte pensjonsordning mellom pensjonsinnretning, foretak og arbeidstakere. Modellene åpnet for betydelig fleksibilitet i utformingen av den enkelte pensjonsordning. En standardmodell skulle ha egenskaper som ga foretaket muligheter til å sikre arbeidstakernes alderspensjon på om lag samme nivå, og med en del av de samme egenskaper, som var normalt for ytelsesbaserte foretakspensjonsordninger. Den andre modellen (grunnmodellen) var beregnet på foretak som ville sikre arbeidstakerne alderspensjon ved en forutberegnelig årlig innbetaling, uten variable tillegg og uten, eller i minst mulig grad, å utløse krav til balanseføring av fremtidige pensjonsforpliktelser i foretakets regnskaper.

Som en fase III i arbeidet med tilpasning av pensjonslovene til ny folketrygd, var det forutsatt at Banklovkommissjonen skulle se på spørsmål knyttet til sammenkobling av eksisterende og nye tjenstepensjonsordninger og hvilke overgangsregler og overgangsperioder som var nødvendig i denne sammenheng (Banklovkommissjonens Utredning nr. 27 (NOU 2013: 3 Pensjonslovene og folketrygdreformen III)). Det skulle deretter sees på behovet for endringer i annen lovgivning og hva som burde skje med eksisterende foretakspensjonslov (Banklovkommissjonens Utred-

ning nr. 29 (NOU 2015: 5 Pensjonslovene og folketrygdreformen IV).

Lov om tjenestepensjon ble vedtatt 13. desember 2013 og trådte i kraft 1. januar 2014.

Utredning nr. 27: NOU 2013: 3 Pensjonslovene og folketrygdreformen III

NOU 2013: 3 Pensjonslovene og folketrygdreformen III (Utredning nr. 27) ble avgitt til Finansdepartementet 7. januar 2013.

Utredningen gjaldt forholdet mellom den nye tjenestepensjonsloven og eksisterende ytelsesbaserte foretakspensjonsordninger og hvilke virkninger tjenestepensjonsloven skulle gis i forhold til opptjent pensjon og ny pensjonsopptjening i eksisterende pensjonsordninger.

Lovutkastet i utredningen la opp til en fleksibel overgangsordning for eksisterende pensjonsordninger. Hovedopplegget var at videre pensjonsopptjening for medlemmene ble basert på ny pensjonsplan i henhold til reglene i tjenestepensjonsloven, og at allerede opptjent årlig pensjon ble videreført innenfor pensjonsordningen uten at det ble utstedt fripoliser. Foretakene skulle ha en frist på tre år etter tjenestepensjonslovens ikrafttredelse til å tilpasse pensjonsplanen, og for arbeidstakere med få år igjen til uttak av alderspensjon ble det foreslått særskilte overgangsregler. Utredningen inneholdt også egne regler for fripoliser utstedt før tjenestepensjonsloven trådte i kraft og for rett til pensjon under utbetaling.

Lovutkastets overgangsordning var ikke forutsatt å medføre noen innskrenkninger i pensjonsrettigheter som var opptjent før tjenestepensjonsloven var trådt i kraft. Disse pensjonsrettighetene var forutsatt å være vernet av tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97. I utkastet til overgangsregler ble det skilt klart mellom tidligere og ny pensjonsopptjening.

Ved utarbeidelsen av overgangsordningen la Banklovkommisjonen vekt på at ny pensjonsopptjening skulle skje etter regler tilpasset folketrygdreformen uten inngrep i allerede opptjent pensjon, samt at fortsatt akkumulering av avkastnings- og levealdersrisiko i pensjonsinnretningene måtte forhindres, noe som også ville bidra til å dempe virkningene for norske pensjonsinnretninger når et nytt og strengere kapitalkravsregime var forutsatt – på det tidspunktet – å bli gjennomført i løpet av noen år.

Utredning nr. 28: NOU 2013: 12 Uførepensjon i private tjenestepensjonsordninger

NOU 2013: 12 Uførepensjon i private tjenestepensjonsordninger (Utredning nr. 28) ble avgitt til Finansdepartementet 4. desember 2013.

Utredningen inneholdt lovutkast til skattegunstige uførepensjonsordninger i arbeidsforhold i privat sektor, og var tilpasset hovedprinsippene i ny uføretrygd i folketrygden som etter planen skulle tre i kraft 1. januar 2015. Lovutkastet var utformet som et eget kapittel i ny tjenestepensjonslov som på tidspunktet for utredningsarbeidet var fremlagt for Stortinget i Prop. 199 L (2013–2014) og som ble vedtatt 13. desember 2013.

Etter lovutkastet var det opp til det enkelte foretak å bestemme om foretakets pensjonsordning skulle omfatte uførepensjon eller ikke. Uførepensjon etter lovutkastet kunne kombineres med ulike typer av tjenestepensjonsordninger for alderspensjon i privat sektor.

Lovutkastet var utformet som en rammelov, og det var opp til foretaket å fastlegge uførepensjonsnivået og andre enkeltheter i ordningen. Uførepensjonen skulle innenfor lovbestemte rammer fastsettes i prosent av medlemmets lønn inntil 12 ganger grunnbeløpet i folketrygden (G), men det kunne fastsettes et tillegg for lønn mellom 6 og 12 G for å kompensere for at inntekt over 6 G ikke ble medregnet ved beregningen av ny uføretrygd etter folketrygdloven. Foretakene kunne innenfor de lovbestemte rammene tilpasse pensjonsplanen egne behov og lønnsevne. Foretaket kunne videre knytte barnetillegg til uførepensjonen.

En pensjonsordning etter lovutkastet ga rett til uførepensjon ved uføretilfelle som inntreffer i den tid arbeidstakeren er ansatt i foretaket. Uførepensjonen ville være en risikoytelse hvor retten til og størrelsen på pensjonen var uavhengig av opptjening etter tjenestetid, slik at retten til uførepensjon bortfalt ved fratreden og opphør av medlemskap i pensjonsordningen. Regelverket kunne likevel ha regler om opptjening av uførepensjonsrettigheter i medlemstiden.

Lovutkastet inneholdt også regler om samordning av rett til uførepensjon fra tjenestepensjonsordningen og rett til uførepensjon opptjent ved tidligere ansettelse i privat eller offentlig sektor.

Nytt kapittel 8 om uførepensjon ble tilføyd i tjenestepensjonsloven ved lov 22. mai 2015 nr. 31.

Utredning nr. 29: NOU 2015: 5 Pensjonslovene og folketrygdreformen IV

NOU 2015: 5 Pensjonslovene og folketrygdreformen IV (Utredning nr. 29) ble avgitt til Finansdepartementet 28. april 2015.

Utredningen avsluttet Banklovkomisjonens arbeid med tilpasning av pensjonslovene i privat sektor til folketrygdreformen. I utredningen ble det vurdert om det er mulig å etablere en form for ytelsesbasert alderspensjon for privat sektor som er tilpasset ny alderspensjonsordning i folketrygden, og om dette var ønskelig.

Lovutkastet i utredningen viste at det er mulig å lage en ny form for ytelsesbasert alderspensjonsordning som var tilpasset sentrale prinsipper i ny folketrygd. Utredningen viste imidlertid at det var uenighet i Banklovkomisjonen knyttet til en del sentrale spørsmål det måtte tas stilling til og at det ikke var mulig å finne samlende løsninger på disse spørsmålene. Det var også ulike oppfatninger i Banklovkomisjonen når det gjaldt spørsmålet om det var ønskelig å gjennomføre ny lovgivning om ytelsesbaserte alderspensjonsprodukter.

Utredning nr. 30: NOU 2016: 23 Innskuddsgaranti og krisehåndtering i banksektoren

NOU 2016: 23 Innskuddsgaranti og krisehåndtering i banksektoren (Utredning nr. 30) ble avgitt til Finansdepartementet 26. oktober 2016.

Utredningen var en del av Banklovkomisjonens arbeid med modernisering og samordning av lovgivningen på finansområdet tilpasset relevante EU-direktiver. Lovutkastet i utredningen la til rette for norsk gjennomføring av EUs nye direktiver om innskuddsgarantiordninger (2014/49/EU) og om myndighetsstyrt krisehåndtering

av foretak i banksektoren (2014/59/EU). Utkastet til ny lovgivning ble foreslått inntatt som nye kapitler 19 og 20 i finansforetaksloven. Det ble lagt vekt på at hovedlinjene i regelverket i direktivene skulle fremgå i lov, og i tilfelle suppleres med detaljregler i forskrift.

EUs krisehåndteringsdirektiv gjelder ikke for foretak i forsikringssektoren. Det var derfor behov for en egen utredning av behovet for ny lovgivning om krisehåndtering av forsikrings- og pensjonsforetak. Et utkast til et nytt kapittel 21 i finansforetaksloven om krisehåndtering på forsikrings- og pensjonsområdet ble derfor fremlagt på et senere tidspunkt, jf. foreliggende utredning.

EUs nye innskuddsgarantidirektiv viderefører stort sett regler i tidligere EU-direktiver. Finansforetaksloven kapittel 19 om Bankenes sikringsfond er allerede tilpasset kravene i disse direktivene. Banklovkomisjonen foretok likevel en redaksjonell omarbeiding ut fra systematikken i det nye EU-direktivet, og i samsvar med direktivet ble innskytervernet til dels utbygget.

Krisehåndteringsdirektivets regler om soliditetssvikt og myndighetsstyrt administrasjon av foretak i banksektoren er i hovedsak basert på prinsipper som også lå til grunn for gjeldende lovregler i finansforetaksloven kapittel 21. Direktivets regelverk fremtrer likevel – ikke minst i omfang og detaljeringsgrad – som ganske forskjellig fra de forholdsvis knappe norske lovreglene. Norsk tilpasning til direktivet krevde derfor først og fremst en redaksjonell og systematisk omarbeiding og utbygging av lovverket, samt en tilpasning til enkelte nye elementer i direktivet. Det vesentlige nye var 1) reglene om beredskaps- og krisetiltaksplaner, 2) regler om nedskrivning eller konvertering av ansvarlig kapital og vanlige fordringer («bail-in»), og 3) etablering av et nasjonalt krisefond.

Norges offentlige utredninger

2017

Arbeids- og sosialdepartementet:

NOU 2017: 3 Folketrygdens ytelser til etterlatte
NOU 2017: 10 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2017

Barne- og likestillingsdepartementet:

NOU 2017: 6 Offentlig støtte til barnefamiliene
NOU 2017: 8 Særdomstoler på nye områder?
NOU 2017: 12 Svikt og svik

Finansdepartementet:

NOU 2017: 1 Markeder for finansielle instrumenter
NOU 2017: 4 Delingsøkonomien
NOU 2017: 13 Ny sentralbanklov. Organisering av
Norges Bank og Statens pensjonsfond utland
NOU 2017: 14 Nye regler om markedsmissbruk
– sanksjoner og straff
NOU 2017: 15 Revisorloven

Helse- og omsorgsdepartementet:

NOU 2017: 16 På liv og død

Justis- og beredskapsdepartementet:

NOU 2017: 2 Integrasjon og tillit
NOU 2017: 5 En påtalemyndighet for fremtiden
NOU 2017: 8 Særdomstoler på nye områder?
NOU 2017: 9 Politi og bevæpning
NOU 2017: 11 Bedre bistand. Bedre beredskap

Kulturdepartementet:

NOU 2017: 7 Det norske mediemangfoldet
NOU 2017: 17 På ein søndag?

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 Media AS – 01/2018