

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Høringsvar om krisehåndtering i forsikrings- og pensjonssektoren

Forbrukerrådet viser til høring i regi av Finansdepartementet den 31. januar i år om krisehåndtering i forsikrings- og pensjonssektoren. Lovutkast til nytt kapittel 21 i finansforetaksloven er beskrevet i Banklovkommisjonens utredning nr. 31 (NOU 2018:3). Høringsfristen er av departementet satt til den 2. mai 2018.

Forbrukerrådet sender med dette inn sine kommentarer og merknader til lovutkastet, slik det er beskrevet i Banklovkommisjonens utredning.

Som vedlegg til høringsuttalelsen oversendes i tillegg Forbrukerrådets erfaringsrapport om fripoliseselskapet Silver, som ble satt under offentlig administrasjon i februar 2017. Forbrukerrådets erfaring med Silver har vært retningsgivende for vårt syn på krisehåndtering innenfor forsikrings- og pensjonssektoren. Rapporten «*Fra sølv til gråstein*» vedlegges vårt høringsvar også fordi de kollektive erfaringene fra Silversaken er blitt forsøkt omskrevet i disfavør av myndighetenes inngripen og i utilbørlig favør av selskapet. Boken «*Det store pensjonsranet*», som nylig ble utgitt, er et eksempel på et slikt omskrivingsforsøk.

Bakgrunn

Innenfor gjeldende lovverk om soliditetssvikt og offentlig administrasjon av finansforetak, eksisterer det enkelte særskilte regler for forsikrings- og pensjonsforetak i finansforetaksloven kapittel 21. Bestemmelsene er i stor grad basert på reglene i forsikringsvirksomhetsloven av 1988, som i sin tur videreførte flere av løsningene i forsikringsselskapsloven av 1911. Dagens lovbestemmelser er ikke tilpasset de særtrekk forsikrings- og pensjonsvirksomhet representerer, og det er behov for at regelverket oppdateres og tilpasses en ny tid.



Innenfor forsikringsområdet eksisterer det heller ikke særegne EU-krav om krisehåndtering, slik det gjør for banker.

Som det fremgår av departementets høringsbrev er Banklovkommisjonens lovutkast om krisehåndtering i forsikring systematisk bygget opp på samme måte som kommisjonens lovutkast om krisehåndtering av banker (finansforetaksloven kapittel 19 og 20 om henholdsvis innskuddsgarantiordning og krisehåndtering av banker og andre kredittforetak), men er i sitt innhold tilpasset forsikring.

Hovedgrepene i Banklovkommisjonens forslag til nytt kapittel 21 i finansforetaksloven om soliditets- og solvenssvikt i forsikrings- og pensjonsforetak går i korthet ut på at det fastsettes nye lovregler om krisehåndtering og offentlig administrasjon av skadeforsikringsforetak, livsforsikringsforetak og pensjonsforetak.

Ifølge Banklovkommisjonen omhandler en stor del av lovutkastet myndighetsstyrt krisehåndtering av foretak i solvenskrise, men målet må likevel være å kunne benytte beredskaps- og tidligtiltak på en så effektiv og fleksibel måte at slik krisehåndtering i størst mulig grad kan unngås. De nylige erfaringene med krisehåndteringen av fripoliseselskapet Silver har aktualisert behovet for å få på plass et tydelig regelverk på dette området.

Utredningen er siste del av Banklovkommisjonens arbeid med ny samlet finanslovgivning.

Generelle vurderinger

Forbrukerrådet vil peke på at livsforsikrings- og pensjonsmarkedet er et noe særegent marked. Kjøp av livsforsikrings- og pensjonsprodukter foretar de fleste kun få ganger i livet, og kan samtidig ha svært stor betydning for den enkeltes fremtidige økonomi. Det innebærer at mange forbrukere ikke opparbeider seg tilstrekkelig erfaring og innsikt til å kunne gjøre rasjonelle og veloverveide valg i dette markedet. Det er derfor svært viktig at forbrukernes behov for beskyttelse blir godt ivaretatt. Banklovkommisjonens forslag til nytt regelverk i NOU 2018:3 er i så måte et viktig bidrag.

Forbrukernes rettigheter og interesser skal ivaretas direkte gjennom lov- og regelverk, men også indirekte gjennom krav til soliditet og likviditet i finansforetak.



Finanskriseutvalget (NOU 2011:1) pekte i sin tid også på at finansmarkedet er preget av informasjonsasymmetri mellom forbrukere og finansinstitusjoner. Forbrukerne – etterspørselssiden – står dermed overfor spesielle utfordringer i finansmarkedet. Forbrukerne har ofte også liten mulighet til å vurdere kvaliteten på finansielle tjenester før avtalen er inngått.

Oppdatering og modernisering

Forbrukerrådet mener at Banklovkommisjonens forslag til nytt kapittel 21 i finansforetaksloven om soliditets- og solvenssvikt i forsikrings- og pensjonsforetak er bygget opp på en logisk og systematisk måte, og at det er gjort en viktig jobb med å oppdatere regelverket. Lovutkastet bidrar også til å samordne en fragmentert lovgivning på området.

Beredskaps- og tidligtiltak

Banklovkommisjonen skriver i sin utredning at det er blitt lagt betydelig vekt på å etablere hensiktsmessige beredskaps- og tidligtiltak i lovgivningen. Dette gjør det mulig for foretak og myndigheter å oppdage vanskeligheter som kan medføre insolvens på et tidlig stadium, slik at disse kan håndteres og avhjelpes før problemene vokser seg for store.

Forbrukerrådet vil peke på at gode systemer for kriseløsning vil redusere faren for at problemer sprer seg og at en krise forsterkes. I denne sammenheng er Forbrukerrådet særlig tilfreds med at Banklovkommisjonen foreslår krav om at alle foretak skal ha en beredskapsplan (§ 21-7), og at Finanstilsynet kan pålegge foretakene å utarbeide tiltaksplaner (§ 21-8) dersom det er behov for å gjenopprette betryggende soliditet eller tillit til et foretak i markedet.

Beredskaps- og tidligtiltak er særlig viktig ettersom det innenfor livsforsikring og pensjon ikke finnes garantiordninger som kan dekke deler av forpliktelsene overfor kundene og avhjelpe faren for tap ved insolvens. Forbrukerrådet mener at et best mulig vern for forbrukere i livsforsikrings- og pensjonsforetak, og sikkerhet for deres opptjente rettigheter, må være hovedformålet med reguleringene på dette området.

Garantiordning

Banklovkommisjonen har på nåværende tidspunkt ikke funnet grunnlag for å foreslå etablering av garantiordning knyttet til livsforsikring eller pensjon.



Forbrukerrådet vil i denne sammenheng vise til at finansministeren i brev til Stortinget den 11. november 2016 har besvart et skriftlig spørsmål om hvorvidt regjeringen vil vurdere å opprette en sikringsordning for pensjonssparing lik den som er etablert gjennom Bankenes sikringsfond for sparing via bankinnskudd. I svaret fra finansministeren fremgår det at finansforetaksloven § 20-8 gir en hjemmel for departementet til å bestemme at det skal etableres garantiordninger for bl.a. livsforsikringsforetak og pensjonsforetak, og til å fastsette regler for ordningene. Departementet har imidlertid valgt å ikke benytte hjemmelen. Begrunnelsen er at strukturen i livsforsikringsbransjen, med noen få store og flere små livsforsikringsforetak, gjør det vanskelig å etablere en garantiordning som gir et troverdig vern av kundene i de store selskapene.¹

I Finanskriseutvalgets utredning (NOU 2011:1) pekes det også på at et av dilemmaene ved myndighetstiltak overfor finansinstitusjoner i krise er at tiltakene kan bidra til forventninger om krisehjelp også i framtiden. Dette kan skape adferdsrisiko i form av for stor risikotaking hos eiere, ledelse og kreditorer, slik at sannsynligheten for kriser øker. Et mål for reglene om krisehåndtering må derfor være å plassere risiko der den hører hjemme, hos eierne og kreditorene i finansinstitusjonen.

Av hensyn til forbrukerne vil Forbrukerrådet imidlertid be om at departementet likevel igangsetter et utredningsarbeid som kan gi et grunnlag for å vurdere om dette likevel kan være en farbar vei på et senere tidspunkt, og hvordan en slik ordning eventuelt kan organiseres og finansieres. Dette kan også aktualiseres dersom strukturen i markedet skulle endre seg, for eksempel gjennom etablering av nye og mindre selskaper.

Offentlige pensjonskasser

Forbrukerrådet vil peke på at livsforsikrings- og pensjonsforetak håndterer både privat og offentlig tjenstepensjon. I det foreliggende lovutkastet synes imidlertid bestemmelsene i stor grad å være rettet inn mot foretak som tilbyr pensjonsprodukter i privat sektor, herunder også individuelle pensjonsprodukter. Bestemmelser om krisehåndtering av pensjonskasser som er bygget opp omkring offentlige tjenstepensjonsordninger synes ikke å være omtalt og drøftet i særlig grad.

¹ Stortinget: Dokument nr. 15:184 (2016-2017).



Forbrukerrådet mener det ville være en fordel å innarbeide slike bestemmelser i lovproposisjonen som sendes til Stortinget.

Utkast til nytt kapittel 21 i finansforetaksloven

Forbrukerrådet slutter seg i all hovedsak til Banklovkomisjonens forslag, men har enkelte utdypende merknader på noen punkter.

Forbrukerrådet har i arbeidet med høringsuttalelsen lagt mest vekt på hovedavsnitt II om beredskapstiltak, hovedavsnitt III om soliditetsvansker, hovedavsnitt IV om offentlig administrasjon og hovedavsnittene V og VI om henholdsvis krisehåndtering og gjennomføring av krisetiltak, men har også merknader til andre hovedavsnitt og enkeltparagrafer.

Forbrukerrådet vil i det etterfølgende kommentere særskilt noen av de enkelte paragrafene i utkastet til nytt kapittel 21 i finansforetaksloven om soliditets- og solvenssvikt i forsikrings- og pensjonsforetak:

§ 21-1. Virkeområde.

Banklovkomisjonen foreslår en tydelig avgrensning når det gjelder hvilke finansforetak bestemmelsene i kapittel 21 skal gjelde for; henholdsvis forsikring- og pensjonsforetak samt holdingforetak eller annet morselskap i finanskonsern som for øvrig i hovedsak bare omfatter forsikrings- og pensjonsforetak og eierinteresser i slike foretak. Sammenlignet med § 21-17 i gjeldende lov er dette en tydeliggjøring.

Forbrukerrådet støtter Banklovkomisjonens forslag til avgrensning av virkeområde, og at dette slås tydelig fast i loven. Det er viktig at det ikke hersker noen tvil om hvilke regler som gjelder dersom foretak enten risikerer å havne i eller har havnet i en situasjon med soliditets- eller solvenssvikt.

§ 21-2. Konkursforbud. Offentlig administrasjon.

Banklovkomisjonen foreslår at gjeldsforhandling eller konkurs ikke kan åpnes i forsikrings- og pensjonsforetak, og at foretaket isteden skal settes under offentlig administrasjon dersom det inntreffer solvenssvikt. Foretaket skal videre undergis krisehåndtering med sikte på videreføring av forsikrings- og pensjonsvirksomheten, i tillegg til at virkninger til skade for forsikringstakere, forsikrede og andre kundegrupper, det offentlige og samfunnsøkonomien skal begrenses. Dersom det ikke foreligger grunnlag for å videreføre virksomheten eller deler av denne, skal hele eller deler av foretaket avvikles.



Bakgrunnen for bestemmelsen om at finansforetak skal settes under offentlig administrasjon og ikke alminnelig konkurs, er fokuset på bevaring av kapitalgrunnlag og videreføring av virksomheten i finansforetaket. Banklovkommisjonen peker på at ved offentlig administrasjon av et forsikrings- eller pensjonsforetak vil bestående forsikringsavtaler både utgjøre forpliktelser og eiendeler som inngår i boets formuesmasse.

Forbrukerrådet er tilfreds med at hensynet til forbrukerne; forsikringstakere, forsikrede og andre kundegrupper, er tydelig formulert i loven. I eksisterende lov- og regelverk er ikke hensynet til kundene poengtert like tydelig.

§ 21-3. Myndighet.

Banklovkommisjonen foreslår en tydeliggjøring av roller, herunder utøvelse og delegering av myndighet, både for Finansdepartementet og Finanstilsynet. Det legges blant annet til grunn at øverste myndighet er Finansdepartementet, men at myndighet kan delegeres videre til Finanstilsynet.

Forbrukerrådet støtter forslaget om å gi Finanstilsynet relativt vide beføyelser i forbindelse med utformingen av kriseforebyggende tiltak i foretak der dette er nødvendig.

§ 21-4. Alminnelige regler.

I lovutkastet fra Banklovkommisjonen legges det opp til å fastsette et prinsipp om forholdsmessighet, som må sees som uttrykk for generelle prinsipper for håndtering av tidligtiltak og gjennomføring av offentlig administrasjon.

Forbrukerrådet er enig i at krav om forholdsmessighet må ligge til grunn for myndighetenes utøvelse av forvaltningsskjønn, i forbindelse med valg av tiltak og rekkefølgen for iverksettelse i forbindelse med krisehåndtering. Det fremstår også som fornuftig at det i annet ledd er tatt inn en bestemmelse om samarbeid over landegrensene, med myndigheter i EU og EØS, dersom et norsk forsikrings- og/eller pensjonsforetak driver grenseoverskridende virksomhet gjennom filial eller datterselskap.

§ 21-5. Forskrifter.

Banklovkommisjonen legger opp til at departementet kan fastsette nærmere regler gjennom forskrift.



Forbrukerrådet er enig i at et eventuelt behov for mer detaljerte regler på enkeltområder kan dekkes gjennom utfyllende forskrifter, og at bestemmelsen dermed bidrar til nødvendig fleksibilitet.

§ 21-7. Beredskapsplan.

Banklovkommisjonen foreslår at alle forsikrings- og pensjonsforetak skal ha en oppdatert beredskapsplan. Dette innebærer at foretakene skal ha en plan for håndtering av ulike tilfeller hvor foretakets økonomiske og finansielle stilling kan bli vesentlig svekket, og også angi hvilke tiltak som kan iverksettes for å sikre og gjenopprette betryggende soliditet og unngå virkninger til skade for forsikringstakere, forsikrede og andre kundegrupper samt for det offentlige eller samfunnsøkonomien. Beredskapsplaner skal være behandlet av foretakenes styrer, og skal oversendes til Finanstilsynet.

Forbrukerrådet støtter Banklovkommisjonens forslag, og er tilfreds med at beredskapsplaner blant annet skal kunne omhandle forhold knyttet til kapital- og lånebehov, endringer i virksomhet, avsetninger og risikoeksponering. Kravet om at foretak i en normalsituasjon skal utarbeide en beredskapsplan har som formål å forhindre at foretaket uforberedt skal komme i en situasjon med soliditetssvikt, men skal også bidra til at foretaket skal kunne gjennomføre effektive tidligtiltak dersom en slik situasjon likevel skulle oppstå.

Forbrukerrådet vurderer bestemmelsen som en hensiktsmessig tilpasning av «føre-var» prinsippet, overført til forsikrings- og pensjonssektoren.

§ 21-8. Pålegg om tiltaksplan.

I de tilfeller der Finanstilsynet har grunn til å anta at foretakets soliditet eller tillit i markedet vil bli svekket, kan Finanstilsynet beslutte at foretak skal utarbeide en tiltaksplan som skal angi hvilke tiltak som kan settes i verk for å sikre eller gjenopprette betryggende soliditet og tillit. Slike tiltaksplaner skal godkjennes av Finanstilsynet.

Banklovkommisjonen presiserer at pålegg til et foretak om utarbeidelse av tiltaksplan på mange måter vil være en konkretisering og oppfølging av foretakets beredskapsplan.

Forbrukerrådet mener at hovedformålet med denne bestemmelsen må være å legge til rette for videreføring av viktig forsikrings- og pensjonsvirksomhet i foretaket, ikke minst av hensyn til å minimere skadevirkninger og tap for forbrukere.



Det må forutsettes at pålegg fra Finanstilsynet om å utarbeide en tiltaksplan normalt vil kunne oversendes foretak på et tidspunkt som gjør det mulig å avverge at det oppstår soliditets- eller solvenskrise, og før det blir nødvendig å iverksette krisehåndteringstiltak.

§ 21-11. Tiltaksplan.

Bestemmelsen i gjeldende regelverk om meldeplikt for foretak foreslås i lovutkastet erstattet av en plikt for foretak til å utarbeide en tiltaksplan. Etter Forbrukerrådets vurdering innebærer dette at bestemmelsen blir proaktiv istedenfor passiv, og innebærer et tydelig krav til foretak om å klarlegge hvilke tiltak som er nødvendige for å gjenopprette foretakets soliditet i konkrete situasjoner.

Dersom et foretak ikke overholder plikten til å utarbeide en tiltaksplan, kan Finanstilsynet pålegge foretaket å gjøre dette, jfr. bestemmelsen i § 21-8.

Banklovkommisjonen oppstiller en relativt detaljert oppskrift på hva en tiltaksplan skal inneholde i (2), herunder hvordan kapitalen i foretaket kan styrkes og/eller hvordan risiko- og gjeldsgrad kan reduseres. Videre skal det angis hvordan viktige deler av forsikrings- eller pensjonsvirksomheten om nødvendig kan utskilles fra foretakets øvrige virksomhet.

Forbrukerrådet støtter Banklovkommisjonens forslag.

§ 21-12. Samråd.

Banklovkommisjonens forslag til samrådsbestemmelser sikrer at foretak skal drøfte tiltaksplaner med Finanstilsynet for å avklare behov for ulike tiltak. Bestemmelsene åpner også for at Finanstilsynet blant annet kan pålegge foretak å endre styresammensetning og ledelse, foreta endringer i risikoeksponering, eventuelt også fastsette rammer for virksomhet, utskille virksomhet samt avhende virksomhet og eiendeler.

Forbrukerrådet anser at bestemmelsen på en god måte klargjør at foretak må samarbeide med Finanstilsynet om utarbeidelse og oppfølging av tiltaksplaner, herunder om hvilke tiltak som bør iverksettes ut i fra den konkrete situasjonen foretaket befinner seg i. Det er videre bra at bestemmelsen i (3) gir Finanstilsynet anledning til å gripe inn dersom foretaket mangler evne eller vilje til å iverksette nødvendige tiltak eller dersom tiltakene ikke anses å være



tilstrekkelige. Dette fremstår som høyst relevant, blant annet sett i lys av den relativt nye erfaringen med håndteringen av fripoliseselskapet Silver.

§ 21-19. Vedtak om nedskrivning og konvertering av ansvarlig kapital ved solvenssvikt.

Banklovkommisjonens forslag innebærer at departementet (eller Finanstilsynet etter delegert fullmakt) kan beslutte nedskrivning av egenkapital eller konvertering av ansvarlig kapital uten samtykke fra foretakets organer, eiere eller kreditorer. Det presiseres også i merknadene at det kan tenkes situasjoner der det er tilstrekkelig at egenkapitalen forhøyes ved konvertering av ansvarlig kapital til egenkapital, slik at foretak får et kapitalgrunnlag som gir grunnlag for videre drift av virksomheten.

Forbrukerrådet mener bestemmelsen gir myndighetene nødvendige virkemidler i situasjoner der forsikrings- og pensjonsforetak ellers vil måtte innstille virksomheten med mindre det iverksettes slike tidligtiltak. Nedskrivning eller konvertering, herunder oppkapitalisering, må være basert på en grundig verdivurdering av et foretaks eiendeler og forpliktelser og slik bidra til at det sikres et forsvarlig grunnlag for videre drift.

§ 21-20. Gjennomføring av nedskrivning og konvertering av ansvarlig kapital.

Det presiseres i merknadene til lovutkastet at aksjekapital eller annen eierkapital skal nedskrives først, i den utstrekning det er påkrevet for å dekke et foretaks forpliktelser.

Forbrukerrådet er enig i at alminnelige prioriteringsregler må gjelde. Ansvarlig lånekapital skal ikke kunne nedskrives før etter at all eierkapital er blitt nedskrevet.

§ 21-21. Verdivurdering av eiendeler og forpliktelser.

Banklovkommisjonen beskriver verdivurderingen som en grunnmur i regelverket om krisehåndtering, fordi denne vurderingen av foretakets eiendeler og forpliktelser vil danne grunnlaget for å avgjøre om vilkår og forutsetninger for åpning av offentlig administrasjon og bruk av ulike krisetiltak er oppfylt. Det presiseres videre at verdivurderingen skal være forsvarlig og nøktern, slik at det samlet sett kan foretas en forsvarlig vurdering av både aktiva og forpliktelser, og at denne utredningen skal gjennomføres av sakkyndige som er uavhengige av både myndigheter og foretak.



Forbrukerrådet anser at lovutkastet oppstiller bestemmelsene om verdivurdering på en ryddig og tydelig måte, herunder også i de tilfeller der det i ettertid i viser seg at en foreløpig verdivurdering har vært for lav.

Verdivurderinger er bindende og innebærer at det er begrensede muligheter for eiere, rettighetshavere og kreditorer å overprøve vurderingen, men i situasjoner der det er gjort en foreløpig verdivurdering fordi det er behov for en rask avklaring, skal det foretas en ny og grundigere verdivurdering så snart som mulig.

Forbrukerrådet mener det er viktig at alle forhold som kan påvirke forbrukernes verdier må belyses på en tilfredsstillende og dekkende måte.

§ 21-22. Offentlig administrasjon.

Foretak som er eller som i nær fremtid må ventes å bli nødt til å innstille virksomheten, kan settes under offentlig administrasjon. Det samme gjelder dersom det ikke er rimelig utsikt til at et tilstrekkelig økonomisk grunnlag for videreføring av forsikrings- og pensjonsvirksomheten kan sikres, eller at situasjonen ikke kan forhindres ved tidligtiltak eller andre støtte- og tilsynstiltak.

Vedtak om offentlig administrasjon er et drastisk og inngripende tiltak, men kan være helt nødvendig for å unngå en situasjon der forsikrings- og pensjonsforpliktelser overfor ulike kundegrupper ikke kan innfris.

Forbrukerrådet viser for øvrig til sin høringsuttalelse som ble avgitt til Finansdepartementet høsten 2016 i forbindelse med høringen om enkelte endringer i reglene om offentlig administrasjon av forsikringsforetak.

§ 21-24. Administrasjonsstyre

Banklovkommisjonen foreslår i bestemmelsens punkt (1) at dersom departementet har truffet vedtak om å sette foretak under offentlig administrasjon, så skal det oppnevnes et administrasjonsstyre med minst tre medlemmer med personlige varamedlemmer til å fungere som styre for foretaket i en periode på inntil ett år.

Forbrukerrådet vil i denne forbindelse bemerke at sammensetningen av et administrasjonsstyre i stor grad bør gjenspeile behovet for kompetanse som på en god måte kan ivareta forbrukernes og de ulike kundegruppernes interesser. Forbrukerrådet vil be om at dette vurderes tatt inn i lovteksten, alternativt at det skrives inn i forskriften.



I denne sammenheng vil Forbrukerrådet for øvrig trekke frem at administrasjonsstyret som ble nedsatt i forbindelse med håndteringen av Silver ble pålagt å ivareta de forsikredes interesser, og det ble også etablert en egen referansegruppe av kunder som ble konsultert om løsningsforslaget. Ordningen fungerte godt og bidro til å tilfredsstille kundenes rett til å bli hørt, noe som er en sentral forbrukerrettighet.

§ 21-26. Fortrinnsrett.

Forbrukerrådet er tilfreds med at det er tatt inn bestemmelser om fortrinnsrett for kunde grupper og at dette er tydelig presisert i lovutkastet.

Forsikringstakere, sikrede og andre med rettigheter knyttet til forsikrings- og pensjonsforpliktelser vil ha fortrinnsrett før andre forpliktelser unntatt massefordringer. Dette reduserer faren for tap for kundene sett i forhold til om kravene hadde vært ansett som uprioriterte dividende krav.

Det er fornuftig at bestemmelsene skiller mellom fortrinnsretten til eiendelene i avtaler med investeringsvalg og avtaler med kontraktsfestede forpliktelser som inngår i foretakets kollektivportefølje. Uten dette skillet vil kundene med investeringsvalg risikere betydelig nedskrivninger som vil gå til å dekke underdekning hos kunder med høy garantert rente og lang løpetid. Det vil, foruten at det fremstår som urimelig for disse kundene, sette to kunde grupper med ulike interesser opp mot hverandre og gjøre det vanskeligere å oppnå kundenes aksept for administrasjonsstyrets løsning. Dette var en utfordring i Silversaken som ble løst ved at administrasjonsstyrets diskonteringsrente ble satt høy nok til at verdien av investeringsvalgporteføljen bare ble redusert i beskjeden grad. Uten dette skillet kan man også risikere betydelige kapitalforflytninger av produkter med investeringsvalg, noe som igjen vil kunne bidra til å skape ytterligere ustabilitet.

§ 21-27. Opphør av skadeforsikring og andre risikoforsikringer.

Avtaler som gir rett til utbetaling som følge av død eller uførhet, opphører å gjelde etter tre måneder etter vedtak om offentlig administrasjon.

Det kan være gode grunner til denne bestemmelsen, men den kan få dramatiske konsekvenser for forsikrede som for eksempel har fått dårligere helse etter at forsikringen ble tegnet og derfor ikke kan forvente å få tilsvarende forsikringsdekning i et annet selskap. Dette var en reell bekymring blant mange av Silvers kunder, en situasjon som heldigvis fant sin løsning da Storebrand overtok forsikringsdekningene fra Silver i ubeskåret form.



Forbrukerrådet mener det bør vurderes å øke denne perioden til samme lengde som administrasjonsstyrets 12 måneders frist, og samtidig sette som krav at en eventuell overtager av forsikringsporteføljen ikke kan selektere mellom kunder.

§ 21-40. Statlige tiltak.

Denne paragrafen åpner for at Finansdepartementet kan gå inn med finansiell støtte dersom krisehåndteringen 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.

Det er i utgangspunktet fornuftig å gi Finansdepartementet myndighet til å kunne handle raskt for å forhindre alvorlige ringvirkninger under håndtering av kriser. Det er imidlertid en fare for at denne paragrafen kan kunne bli tolket som en implisitt statsgaranti for kunder i selskaper som for eksempel DNB og Storebrand, som i denne sammenhengen kan betraktes som *too-big-to-fail*. Dette kan føre til en konkurransemessig vridning til ugunst for mindre eller nystartede selskaper.

Det er på den annen side viktig at ingen kunder forventer at staten automatisk står klar til å redde dem hvis leverandøren feiler. Det kan gi en *moral hazard*-effekt som gjør at visse kundegrupper søker mot leverandører som i sin markedsføring lokker med høy avkastning uten risiko, slik tilfellet var med fripoliseselskapet Silver.

Av disse årsakene kan det være fornuftig at lovverket er tilbakeholdent med eksplisitte signaler om statlig redningsinnsats.

§21-52. Klage. Søksmål.

Lovforslaget åpner for at en klage eller et søksmål ikke automatisk skal ha oppsettende virkning (3a) slik at vedtaket kan iverksettes umiddelbart. Forbrukerrådet mener dette er en fornuftig bestemmelse. Den hindrer en eventuell rettslig trenering som kan utsette en endelig løsning for kundene. Da Silver ble varslet om offentlig administrasjon valgte selskapet å begjære en midlertidig forføyning med forbud mot at staten fattet vedtak om å sette selskapet under offentlig administrasjon. Det er ikke unaturlig at eiere vil være uenig i et slikt vedtak, men hensynet til kundenes interesser bør veie tyngre enn interessene til aksjonærene og den sittende ledelsen.



Det er allerede en stor belastning for kundene å vente i inntil 12 måneder på en løsning. En langtrukket rettslig prosess med den samme ledelsen som førte selskapet ut i uføret ved roret vil være ødeleggende for en ryddig krisehåndtering.

Forbrukerrådets rapport om kollapsen til fripoliseselskapet Silver

Forbrukerrådet har utarbeidet en rapport som i detalj gjennomgår og analyserer fripoliseselskapet Silvers ferd fra unnfangelse til undergang, nærmere bestemt frem til selskapet ble satt under offentlig administrasjon i februar 2017. Rapporten inneholder i tillegg en aktuarbasert vurdering av administrasjonsstyrets forslag til løsning.

Etter Forbrukerrådets syn er det viktig at norske myndigheter gjøres kjent med bakgrunnen for og årsakene til at fripoliseselskapet Silver gikk overende, med sikte på å ta lærdom av historien og unngå/forhindre tilsvarende situasjoner i fremtiden.

Forbrukerrådet mener administrasjonsstyret håndterte prosessen på en god måte og fikk landet en løsning som fikk bred aksept blant kundene. Rapporten dokumenterer imidlertid at det, uavhengig av regelverk, kan være vanskelig for myndighetene å bestemme det riktige tidspunktet for å sette et selskap under offentlig administrasjon. Det er et drastisk tiltak i en bransje der endrede markedsforhold kan gjøre at et selskap som var insolvent en måned kan være solvent den neste.

Fripoliseselskapet Silver skrev allerede i begynnelsen av 2011 at det ville være umulig for selskapet å oppfylle de varslede kapitalkravene i Solvens II. Etter dette tidspunktet flyttet kunder inn rundt to milliarder kroner til i fripoliser og pensjonskapitalbevis inntil det ble satt full inntaksstopp i 2015. Underveis mot offentlig administrasjon la myndighetene press på Silver til å hente mer kapital, redusere tilsiget av nye kunder og iverksette tiltak for å tilpasse seg Solvens II. Silver unnlot imidlertid å følge mange av myndighetenes pålegg og ga tydelig uttrykk for at det var lite aktuelt å skyte inn mer kapital under det nye regelverket og de rådende markedsforholdene.

Avsluttende kommentar

Forbrukerrådets mener at Banklovkomisjonens lovutkast til nytt kapittel 21 i finansforetaksloven vil være et svært viktig bidrag til å få på plass hensiktsmessig og god regulering i tilfeller av soliditets- og solvenssvikt i forsikrings- og pensjonsforetak.



Det nye regelverket om krisehåndtering i forsikrings- og pensjonssektoren vil gi myndighetene en bedre verktøykasse, men beslutningen om å sette et foretak under offentlig administrasjon vil fremdeles være en vanskelig beslutning med mange varierende hensyn å ta.

Oslo, den 2. mai 2018

Med vennlig hilsen

Forbrukerrådet

Jorge B. Jensen (s.)

Fagdirektør finans

Vedlegg:

Forbrukerrådets erfaringsrapport om fripoliseselskapet Silver: «Fra sølv til gråstein», 02.05.2018.