

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Oslo, 19. september 2016

Forvaltningsselskapers adgang til å tilby innskuddspensjon og individuelle pensjonsavtaler

Innledning

Forvaltningsselskap for verdipapirfond har i henhold til innskuddspensjonsloven § 2-2 adgang til å tilby innskuddspensjon. I henhold til § 1-2 (2) i lov om individuell pensjonsordning har fondsforvaltningsselskaper også adgang til å tilby individuelle pensjonsordninger. På bakgrunn av departementets uttalelser i Prop. 149 L (2010-2011) om hvordan innskuddspensjonsloven er å forstå, har imidlertid Finanstilsynet nylig avslått søknad fra et av våre medlemsselskaper om å kunne tilby innskuddspensjon og individuelle pensjonsordninger. Gjennom Finansdepartementets uttalelser er dermed den lovregulerte adgangen som fondsforvaltningsselskaper har til å kunne tilby skattefaviserte pensjonsprodukter i praksis blitt opphevet.

Vi har vært og fortsatt er svært kritiske til de vurderinger som Finansdepartementet har gjort i denne saken. Dette har foreningen ved flere anledninger både muntlig og skriftlig gitt uttrykk for, jf. blant annet vårt brev til departementet datert 12. juli 2010.

Etter vår oppfatning legger departementet et feilaktig premiss til grunn for sin vurdering om at forvaltningsselskap som tilbyr innskuddspensjonsordninger eller individuelle pensjonsordninger selv må registreres som eier av disse andelene. Vi vil i det følgende utdype våre synspunkter. Det som uansett er klart er at departementet har skapt en uholdbar situasjon som det er på høy tid å rydde opp i.

Bakgrunn

Denne saken startet med i en henvendelse til departementet fra Sparebankforeningen helt tilbake til oktober 2005, hvor det var uenighet mellom en sparebank og et forvaltningsselskap om hvem som skulle stå som eier av midlene under en kollektiv innskuddspensjonsordning. I svarbrevet fra departementet datert 3. april 2006, nedfeller departementet et prinsipp og skiver blant annet at følgende:

«(d)epartementet vil understreke at innskuddspensjonsloven bygger på at prinsipp om at pensjonsleverandøren skal ha et samlet ansvar overfor foretaket og medlemmene i pensjonsordningen. Dette innebærer bl.a at det er pensjonsleverandøren som må motta de midler som skal inngå i ordningen og forestå forvaltningen av ordningens midler. Dette forutsetter videre at pensjonsleverandøren må stå som eier av pensjonsordningens midler, uansett hvordan disse skal forvaltes. Det er derfor, etter departementets vurdering, ikke adgang til å organisere tilbud av innskuddspensjon

som skal oppfylle kravene i innskuddspensjonsloven etter en modell der leverandøren ikke eier pensjonsordningens midler.»

Denne tolkningsuttalelsen gjengis og danner grunnlag for departementets konklusjon i Prop. 149 L (2010-2011) punkt 5.2.5.4, s. 36, hvor departementet uttaler:

«(b)asert på dette prinsipielle utgangspunktet har departementet søkt å komme frem til ordninger som også ivaretar hensynet til sikkerhet for medlemmene av pensjonsordningen og konkurransehensyn. Hensynet til sikkerhet for medlemmene av pensjonsordningen leder i retning av kapitalkrav for pensjonstilbyder og en form for fortrinnsrett for de forsikrede i pensjonsmidlene. Det har imidlertid vist seg vanskelig å få utredet dette for forvaltningsselskap for verdipapirfond. Hensynet til konkurranse leder i retning av at mange forskjellige typer institusjoner bør kunne tilby innskuddspensjonsordninger. Dette tilsier at kretsen av mulige tilbydere ikke begrenses til banker, livsforsikringsselskaper, innskuddspensjonsforetak og forvaltningsselskap for verdipapirfond. Det er imidlertid et viktig prinsipp i norsk finansmarksregulering at lik virksomhet reguleres likt. Ordninger som innebærer at noen typer institusjoner som tilbyr et produkt får kapitalkrav knyttet til produktet, mens andre typer institusjoner kan tilby det samme produktet uten kapitalkrav, vil være i strid med dette prinsippet. Dette tilsier at mulige tilbydere innskrenkes til finansinstitusjoner som er underlagt krav til ansvarlig kapital mv.»

Videre uttaler departementet at:

«(f)or å følge opp de nyeste innspillene fra Finanstilsynet vil departementet både vurdere å utrede eventuelle endringer i de generelle prinsippene i innskuddspensjonsloven om at den som påtar seg å levere en pensjonsytelse også må eie de aktivaene som skal dekke denne ytelsen, vurdere regler om sikring av pensjonsmidler for medlemmer av en innskuddspensjonsordning, og vurdere endringer i avgrensningen av kretsen av mulige tilbydere av innskuddspensjon.»

Verdipapirfondenes forening er ikke kjent med at Finansdepartementet har fulgt opp disse uttalelsene. Vi er som nevnt sterkt uenig i Finansdepartementets fortolkning, og vi anmoder på det sterkeste at departementet rydder opp i den uavklarte rettssituasjonen forvaltningsselskap for verdipapirfond nå befinner seg i.

Nærmere om departementets premisser

Vi er helt uenig i premissene departementet har lagt til grunn for sin fortolkning. I forbindelse med vedtakelse av lov om innskuddspensjon (jf. Ot.prp. nr. 71 (1999-2000)), drøftet ikke departementet hvorvidt det var fare for sikkerheten til medlemmene hvis innskuddspensjon ble tilbudt av forvaltningsselskap for verdipapirfond. Enten skyldtes det at departementet ikke var kjent med problemstillingen, eller så anså de det ikke som et problem. Vi er uansett av den oppfatning at lovgiver ikke anså det som et problem.

Som departementet uttrykkelig er blitt gjort oppmerksom på både i brev fra Verdipapirfondenes forening datert 12. juli 2010 og i brev fra Finanstilsynet datert 27. juni 2011, så er forvaltningsselskaper for verdipapirfond regulert på en slik måte at pensjonsmidlene er sikret dersom forvaltningsselskapet går konkurs. Dette fremgår klart og tydelig både i brevet fra Finanstilsynet, vårt brev og ikke minst i lov om forvaltningsselskap

for verdipapirfond av 25. november 2011 nr. 44. Vi gjengir følgende fra Finanstilsynets brev til departementet i anledning saken:

«I henhold til innskuddspensjonsloven § 2-2 kan avtale om innskuddspensjon i arbeidsforhold opprettes med forvaltningsselskap for verdipapirfond. Når forvaltningsselskapet for verdipapirfond leverer innskuddspensjonsordning har ordningen vært praktisert slik at det opprettes en konto i VPS for hvert medlem av den aktuelle pensjonsordningen, hvor fondsandeler som svarer til det enkelte medlemmets innskudd, registreres. Ordningen tilsvarende den som i mange år er praktisert for IPA avtaler og i det siste også for IPS. Grunnen til at denne løsningen er valgt av forvaltningsselskapene er at den gir sikkerhet for pensjonsordningens midler. Som kjent er verdipapirfondet et eget rettssubjekt hvor midlene i fondene er klart atskilt fra forvaltningsselskapets midler. Midlene er således beskyttet mot forvaltningsselskapets kreditorer. Hvert enkelt fond har en depotmottaker som i henhold til verdipapirfondensloven § 5-1 mottar innbetalinger og forestår utbetalinger fra fondet etter anvisning fra forvaltningsselskapet. Depotmottaker må i henhold til verdipapirfondloven § 5-3 første ledd ikke etterkomme instruks fra forvaltningsselskapet som er i strid med lov, bestemmelser i lov eller fondets vedtekter. For å unngå at det enkelte medlem av pensjonsordningen disponerer verdipapirkontoen i strid med reglene i innskuddspensjonsloven, er verdipapirkontoen som inngår i en innskuddspensjonsordning merket med pensjonskonto og båndlagt i VPS. Slik ordningen praktiseres foreligger det således nødvendig og tilstrekkelig sikkerhet for pensjonsordningens midler.

(.....)

På bakgrunn av ovennevnte mener Finanstilsynet at det hverken er mulig eller ønskelig å endre verdipapirfondloven slik at det legges til rette for at forvaltningsselskap for verdipapirfond kan stå som eier av midler forvaltet på pensjonskunders vegne. Selv om en legger til grunn at forvaltningsselskapet vil kunne underlegges kapitalkrav og det kan etableres fortrinnsrett i konkurssituasjoner, som ville fungert tilfredsstillende for pensjonskundene, bryter løsningen med de sentrale grunnforutsetningene verdipapirfondloven bygger på og vil kunne bidra til å svekke de bærende hensyn loven er ment å ivareta.

(.....)

Som omtalt i punkt 1 mener Finanstilsynet at dagens praktisering av regelverket medfører at det foreligger nødvendig og tilstrekkelig sikkerhet for pensjonsordningens midler. Finanstilsynet bemerker at det nettopp er den omstendighet at medlemmene av ordningen selv er registret i andelseierregisteret som gjør at det foreligger tilstrekkelig sikkerhet for midlene idet verdipapirfondet, som selvstendig rettssubjekt, ikke kan benyttes til dekning av forvaltningsselskapets forpliktelser. Går forvaltningsselskapet konkurs, overføres forvaltningen av fondet til et annet forvaltningsselskap. Andelseierne bærer imidlertid den finansielle risikoen ved plasseringen. Denne risikoen vil medlemmene av en innskuddspensjonsordning også bære, selv om forvaltningsselskapet skulle stå som eier av aktivaene i ordningen.»

Vår klare oppfatning er at lov om innskuddspensjon aldri har vært bygd på et prinsipp om at samtlige innskuddspensjonsleverandører må stå som eier av pensjonsordningens midler. Dette

støttes av lovgiver, og bekreftes av departementet i de etterfølgende vurderingene som ble gjort i forbindelse med at det blant annet ble gjort endringer i lov om innskuddspensjon, jf. Ot.prp. nr. 68 (2004-2005).

Spørsmålet om tilsvarende krav som gjelder for sikring av pensjonsrettigheter i livsforsikringsselskaper og pensjonsforetak burde gjøres gjeldende også overfor banker og forvaltningsselskap for verdipapirfond som tilbyr innskuddspensjonsordninger, ble vurdert av Banklovkommisjonen, jf. NOU 2004:24 hvor kommisjonen på s. 87 uttalte følgende:

«(s)om nevnt foran avsnitt 5.8 (4) legger EUs pensjonskassedirektiv vekt på å sikre arbeidstakernes stilling i arbeidsmarkedsrelatert pensjonsordning ved særlig krav om at pensjonsordningen skal være fondsbasert, og at kapital til sikring av pensjonsforpliktelser skal forvaltes etter særlige regler, samt at pensjonsvirksomhet skal holdes atskilt fra annen virksomhet. Disse kravene er ikke i overensstemmelse med de generelle reglene i norsk lovgivning for bankers og forvaltningsselskaper for verdipapirfonds virksomhetsregler som i hovedsak er i samsvar med de krav som stilles i EU/EØS-direktivet på disse områdene.

EUs pensjonskassedirektiv gjelder ikke direkte for pensjonsvirksomhet som drives av banker og forvaltningsselskaper for verdipapirfond. Likevel oppstår det som ledd i gjennomføringen av pensjonskassedirektivet i norsk lovgivning, spørsmål om det vil være i samsvar med de prinsipper som ligger til grunn for direktivet å videreføre adgangen for banker og forvaltningsselskaper for verdipapirfond til å ha pensjonsordninger med innskuddspensjon innenfor rammene av de regler som i dag gjelder for disse institusjonstyper».

De samme problemstillingene og spørsmålet ble også omtalt på s. 110:

«(s)elv om EUs direktiv gjør unntak for banker og forvaltningsselskap for verdipapirfond, aktualiserer hovedformålet med direktivet og de prinsipper som ligger til grunn for dets regelverk, spørsmålet om en ved norsk gjennomføring av direktivet bør gi regler som vil sikre pensjonsrettigheter i henhold til pensjonsordninger med innskuddspensjon i bank og forvaltningsselskap for verdipapirfond like godt vern som om pensjonsordningen var etablert i pensjonskasse eller livsforsikringsselskap.»

I Ot. Prp. nr. 68 (2004-2005) gjenga departementet Banklovkommisjonens vurderinger, men avviste disse klart og tydelig på følgende måte (s.60):

«(e)tter gjeldende rett har banker og forvaltningsselskaper for verdipapirfond adgang til å tilby innskuddspensjonsordninger uten forsikringselement i henhold til innskuddspensjonsloven. Det foreslås i denne proposisjonen ikke endringer i denne adgangen, slik at banker og forvaltningsselskap for verdipapirfond fortsatt skal kunne tilby slike ordninger. Adgangen til å etablere slike ordninger i innskuddspensjonsforetak, slik det foreslås i proposisjonen her, vil utgjøre et alternativ til organisering av slike ordninger i banker og forvaltningsselskap for verdipapirfond.

Videre viser departementet til at banker og forvaltningsselskap for verdipapirfond er unntatt fra pensjonskassedirektivet, jf. direktivets artikkel 2 nr. 2. Begrunnelsen for dette er at disse institusjonene er underlagt reguleringen i andre EU-direktiver. Etter

departementets vurdering er således disse institusjonene tilstrekkelig regulert. Departementet vil derfor ikke følge opp det skisserte forslaget fra Banklovkommisjonen om å kreve tilsvarende regler for sikring av pensjonsrettigheter for banker og forvaltningsselskap for verdipapirfond, som for pensjonsforetak og livsforsikringsselskaper.»

Det er som kjent Stortinget som vedtar, endrer og opphever Norges lover. Stortinget har verken endret eller opphevet loven som gir forvaltningsselskap for verdipapirfond adgang til å tilby innskuddspensjon. Hvordan Finansdepartementet, etter at Ot.prp. nr. 68 (2004-2005) var fremlagt og vedtatt av Stortinget, allikevel kunne komme frem til en fortolkning som gjør at forvaltningsselskap for verdipapirfond ikke kan levere innskuddspensjon på bakgrunn av at de ikke står som eier av pensjonsordningens midler, og senere opprettholde dette standpunktet i Prop 149 L (2010-2011), framstår i beste fall som uforståelig – i verste fall som myndighetsmisbruk.

Som omtalt over, hevder departementet i Prop 149 L (2010-2011) at det at forvaltningsselskap for verdipapirfond tilbyr innskuddspensjon, også er i strid med prinsippet i norsk finansmarksregulering om at lik virksomhet reguleres likt. Departementet skriver videre følgende:

«(o)rdninger som innebærer at noen typer institusjoner som tilbyr et produkt får kapitalkrav knyttet til produktet, mens andre typer institusjoner kan tilby det samme produktet uten kapitalkrav, vil være i strid med dette prinsippet.»

For ordens skyld vil vi gjøre departementet oppmerksom på at også denne problemstillingen ble vurdert av Banklovkommisjonen, jf. s. 111 i NOU 2004:24 hvor det står:

«(o)gså konkurransehensyn taler for dette fordi det vil være av vesentlig betydning for konkurransen i pensjonsmarkedet at det gjelder like rammebetingelser for alle leverandører av slike pensjonsordninger.»

Men heller ikke dette ble fulgt opp av departementet i Ot. Prp. nr. 68 (2004-2005).

Avslutning

På bakgrunn av ovennevnte, gjentar vi vår oppfordring fremsatt i brev fra oss til departementet den 12. juli 2010, nemlig at departementet går tilbake på sin lovfortolkning som vi mener er klart i strid med lov og forarbeider til innskuddspensjonsloven.

Med vennlig hilsen
Verdipapirfondenes forening



Bernt S. Zakariassen
Adm. direktør

Kopi: Finanstilsynet