



NOTAT

Beskæftigelsesministeriets bemærkninger til Finanstilsynets interne hørings svar

J.nr. 2021 - 1970

Indledning

Lovforslaget blev sendt i intern høring den 22. januar 2021 med frist den 19. februar 2021. Finanstilsynet har den 19. februar afgivet vedlagte interne hørings svar.

Generelle bemærkninger

Finanstilsynet bemærker, at ATP-bidraget ikke har fulgt udviklingen i hverken forbrugerpriserne eller lønningerne, hvilket har implikationer for den pensionsydelse, som ATP kan levere.

Finanstilsynet finder herudover, at det er væsentligt, at der i lovforslaget er klarhed over, at det er ATP's bestyrelses ansvar at fastlægge produkttegenskaber, risikoprofilen for produktet og grænserne for risikotagning.

På de områder, hvor **Finanstilsynet** skal føre tilsyn med ATP, lægger Finanstilsynet vægt på, at reglerne og dermed rammerne for Finanstilsynets virke er klare. Finanstilsynets tilsynsrolle skal være veldefineret.

Finanstilsynet vurderer, at de foreslåede ændringer vil medføre en større kompleksitet generelt set i ATP's produkt og styringen heraf, og at de påtænkte ændringer og konsekvenserne heraf for medlemmerne primært er vurderet af ATP selv

Beskæftigelsesministeriets bemærkninger

ATP-lovforslaget (L 196) har overodnet til formål at forbedre mulighederne for, at ATP kan skabe de bedst mulige realværdisikrede pensioner til medlemmerne og dermed fastholde ATP's relevans. Det skal ske med behørigt hensyn til ATP's rolle i forhold til at levere økonomisk grundtryghed i form af garanterede, livslange pensioner til ATP's medlemmer i tillæg til folkepensionen.

ATP's bestyrelse har i dag bl.a. ansvaret for at fastlægge ATP's investeringsstrategi. Det ændrer lovforslaget ikke på, og det er således med ændringerne fortsat bestyrelsens ansvar bl.a. at inddrage relevante hensyn til risici i investeringsstrategien.

Ændringerne er indstillet af ATP's bestyrelse, der således er indforstået og enige om ændringerne. Ændringerne hviler på grundige analyser, beregninger og drøftelser foretaget af ATP's administration og bestyrelse.

Beskæftigelsesministeriet er opmærksomme på ATP-bidragets størrelse, der også spiller en vigtig rolle i forhold til at bevare ATP's relevans. ATP-bidraget fastsættes af ATP's bestyrelse, hvori arbejdsmarkedets parter er repræsenteret.

Bemærkninger til ATP-lovforslag

Markedsrentebidrag

Finanstilsynet konstaterer, at der med den foreslående produktændring introduceres et nyt ugaranteret element i ATP-pensionen, og at lovforslaget fastsætter, at det udelukkende er bestyrelsens ansvar at fastsætte risikoen i den nye produkt-del.

Finanstilsynet vurderer, at det er vigtigt med tydelighed omkring bestyrelsens ansvar for at fastsætte risikoen, og at ATP kan opretholde formuefællesskabet mellem de forskellige ATP-ordninger, og finder derfor, at det er vigtigt og godt, at lovforslaget tager eksplicit stilling til forholdene.

Finanstilsynet finder, at det med produktændringen bør overvejes, i hvilket omfang produktet fortsat kommunikeres som et garantiprodukt over for medlemmerne, når det fremover kun er levetiden, der vil være garanteret.

Finanstilsynet noterer sig, at det ikke vil have en tilsynsmæssig forpligtelse i forhold til de beslutninger, der træffes om indfasningsperiodens længde.

Beskæftigelsesministeriets bemærkninger

ATP's bestyrelse har i dag bl.a. ansvaret for at fastlægge ATP's investeringsstrategi. Det ændrer forslaget ikke på, og det er således med ændringerne fortsat bestyrelsens ansvar bl.a. at inddrage relevante hensyn til risici i investeringsstrategien.

Beskæftigelsesministeriet noterer sig, at Finanstilsynet finder det vigtigt og godt, at lovforslaget tager eksplicit stilling til forholdene omkring den foreslåede produktændring, herunder bestyrelsens pligt og ansvar.

ATP Livslang Pension vil også med de foreslåede ændringer indeholde et betydeligt garantielement fra indbetalingstidspunktet, idet den på indbetalingstidspunktet forventede levetid garanteres gennem hele medlemsperioden i ATP. Endvidere er det en vigtig egenskab, at ATP Livslang Pension ligeledes med de foreslåede ændringer vil være fuldstændigt garanteret fra medlemmets pensioneringstidspunkt.

ATP's bestyrelse har ansvaret for at fastsætte indfasningsperiodens længde, som udgangspunkt 15 år, men dog mindst 5 år. Den af bestyrelsen fastsatte periode vil blive anmeldt til Finanstilsynet som en del af ATP's pensions- og hensættelsesgrundlag, hvilket er på linje med, hvad der gælder for søjle 2 selskaber under tilsyn af Finanstilsynet. Endvidere vil periodens længde fremgå af den tarifbekendtgørelse, der udstedes af beskæftigelsesministeren efter indstilling fra ATP's bestyrelse.

Bemærkningerne har derfor ikke medført ændringer i lovforslaget.

Kodficering af udbetalingsbonus

Finanstilsynet gør opmærksom på, at ATP med udbetalingsbonus kan anvende bonus på en måde, der adskiller sig fra, hvad der gør sig gældende i livsforsikrings- og pensionselskaber.

Finanstilsynet finder, at der med den gældende lovgivning ikke er taget klart stilling til, hvordan samspillet er mellem hensynet til at sikre rimelighed via den

samme procentvise bonustilskrivning til alle medlemmer i ATP og hensynet til at tilstræbe realværdisikring af pensionsrettighederne.

Finanstilsynet noterer sig, at der med lovforslaget skabes større klarhed over, at udbetaling af bonus med samme procentvise opskrivning til alle medlemmer skal være udgangspunktet, men at ATP's bestyrelse i visse situationer kan vælge at udbetale bonus alene til pensionister for at understøtte en realværdisikring.

Finanstilsynet noterer sig, at Finanstilsynet ikke har en tilsynsforpligtelse til at påse rimeligheden ved udbetaling af bonus alene til pensionisterne.

Finanstilsynet vurderer, at det generelt er særdeles vanskeligt at vurdere risikoen for omfordeling ved anvendelse af udbetalingsbonus, og at en eventuel tilsynsforpligtelse fordrer, at der er taget eksplicit politisk stilling til, hvilken risiko for omfordeling, som vurderes acceptabel. Da lovforslaget ikke fastsætter, hvor stor denne risiko må være og hvordan den skal opgøres, finder Finanstilsynet, at det er hensigtsmæssigt, at der ikke fra Finanstilsynets side skal ske en vurdering af rimelighed i den forbindelse.

Finanstilsynet vurderer, at der er en tæt sammenhæng mellem det realiserede resultat og udbetaling af bonus, og at det derfor er uklart, hvordan en sådan opdeling af kompetenceområderne kan fungere i praksis, da der umiddelbart er en sammenhæng mellem de to dele, dvs. fordeling af realiseret resultat og bonuspolitikken.

Beskæftigelsesministeriets bemærkninger

Lovforslagets kodificerer gældende praksis, hvorefter ATP's bestyrelsen siden 2013 har haft mulighed for at udlodde udbetalingsbonus alene til pensionisterne, og Beskæftigelsesministeriet bemærker, at Finanstilsynet noterer sig, at der med lovforslaget skabes større klarhed over, at udbetaling af bonus med samme procentvise opskrivning til alle medlemmer skal være udgangspunktet, men at ATP's bestyrelse i visse situationer kan vælge at udbetale bonus alene til pensionister for at understøtte en realværdisikring.

ATP foretager udlodning af bonus efter andre principper, end der gælder for livsforsikrings- og pensionsselskaber. Det skyldes, at ATP, som en del af den økonomiske grundtryghed for pensionisterne, skal tilstræbe realværdisikring af midlerne. Det fremgår bl.a. af lovbemærkningerne til den gældende ATP-lov, at ATP ikke som sådan er underlagt kontributionsprincippet, idet ATP i stedet skal tilstræbe realværdisikring af de garanterede pensioner. Dette ændrer lovforslaget ikke på.

ATP's bestyrelse har ansvaret for at sikre rimelighed for alle medlemmer, hvilket skal ses i lyset af de vilkår og rammer, der fremgår af ATP-loven, herunder kravet om realværdisikring. ATP skal med andre ord afveje hensynet til at sikre pensionister en realværdisikring her og nu, og hensynet til at sikre et passende bonuspotentiale og dermed mulighed for realværdisikring for de yngre, der først pensioneres senere, forud for udlodning af udbetalingsbonus. I praksis understøttes denne afvejning af grundige analyser og beregninger fra ATP's administration.

Det er i lovforslaget fastholdt, at bestemmelsen i ATP-lovens § 18 om en rimelig fordeling fortsat er underlagt Finanstilsynets tilsyn, med den i bemærkningerne nævnte begrænsning vedrørende vurdering af rimeligheden i udbetalingsbonus eller generel bonus. ATP's pensionsgrundlag skal fortsat anmeldes til Finanstilsynet. Finanstilsynet vil fortsat vurdere, om de fastlagte regler for fordeling af det realiserede resultat til medlemmerne og andre berettigede er rimelige. Det følger af lovforslaget, at Finanstilsynet ikke foretager en rimelighedsvurdering i forhold til udbetalingsbonus, men med forslaget opstilles klare rammer for, at Finanstilsynet alene skal vurdere de betingelser, som fremgår af lovforslaget, herunder de grænser som er fastsat for, hvornår der kan udbetales udbetalingsbonus.

Muligheden for brug af udbetalingsbonus indebærer en forøget risiko for omfordeling mellem medlemmerne, hvilket også fremgår af lovforslagets bemærkninger.

Bemærkningerne har derfor ikke medført ændringer i lovforslaget.

Ændring i afdækning

Finanstilsynet oplyser, at de alene har vurderet den foreslående ændring af afdækningsstrategien i en form, hvor det på nuværende tidspunkt ikke er muligt for Finanstilsynet at afgøre, hvorvidt ændringen kan gennemføres i praksis. Finanstilsynet har således på nuværende grundlag forbehold overfor, om ændringerne er forenelige med de internationale regnskabsstandarder, hvordan den nye opgørelse af hensættelser påvirker Finanstilsynets tilsyn og tilsynet med brugen af et illikviditetsspænd.

Finanstilsynet vil i det videre arbejde med tilpasningen af regnskabsreglerne have fokus på, om der kan skabes den nødvendige klarhed over rammerne for brugen af et illikviditetsspænd, og på Finanstilsynets tilsynsforpligtelse i forhold til hensættelsernes tilstrækkelighed efter § 19, stk. 2.

Finanstilsynet finder ikke, at det fremover vil være oplagt med en tilsynsforpligtelse i forhold til hensættelsernes tilstrækkelighed, hvis Finanstilsynets vurdering skal tage afsæt i en opgørelse af hensættelserne, som er baseret på ATP bestyrelsens subjektivt fastsatte illikviditetsspænd. Finanstilsynet vurderer, at lovforslaget ikke afklarer dette forhold.

Finanstilsynet finder, at der vil være en risiko for, at det vil vise sig ikke at være muligt at fastsætte de nødvendige rammer.

Finanstilsynet bemærker endvidere, at det på nuværende tidspunkt ikke har været muligt at afgøre, om ændringen af bl.a. regnskabsreglerne kan gennemføres inden for den tidsmæssige ramme, som lovforslaget lægger op til.

Beskæftigelsesministeriets bemærkninger

ATP's bestyrelse har foreslået ændringerne nu for at varetage medlemmernes interesser og tilstræbe realværdisikring i en periode med negative realrenter. ATP's bestyrelse har ansvaret for at sikre den praktiske implementering af den foreslåede ændring af afdækningsstrategien, som overholder reguleringen af ATP.

ATP har i forbindelse med udarbejdelsen af forslaget drøftet ændringerne med eksterne revisorer, der over for ATP bekræfter, at det vil være i overensstemmelse med internationale regnskabsstandarder, at forpligtelsernes illikvide natur afspejles i opgørelsen af værdien af forpligtelserne, via inddragelse af et illikviditetsspænd, som foreslået i lovforslaget.

Det fremgår af lovforslaget, at ATP fremover skal have mulighed for at gøre brug af et illikviditetsspænd i den rentekurve, der anvendes i opgørelsen af hensættelserne. Det fremgår også, at det påtænkte illikviditetsspænd, som skal tillægges rentekurven, skal fastsættes i overensstemmelse med de gældende overordnede regnskabsprincipper for ATP i kapitel VII a i ATP-loven, særlig §§ 25 d - 25 g, samt inden for rammerne af de regnskabsregler for ATP, som skal fastsættes efter § 25 m. Illikviditetsspændet i rentekurven skal i medfør af lovforslaget fastsættes af ATP's bestyrelse gennem deres bemyndigelse til at fastsætte ATP's hensættelsesgrundlag, og ATP's ansvarshavende aktuar skal som i dag vurdere hensættelsernes tilstrækkelighed. Det fremgår af lovforslaget, at Finanstilsynet som i dag skal påse denne vurdering.

Det fremgår af lovforslaget, at der skal gennemføres en ændring af regnskabsreglerne for ATP. Finanstilsynet har bemyndigelsen til at fastsætte ATP's regnskabsregler.

Beskæftigelsesministeriet noterer sig, at Finanstilsynet i det videre arbejde med tilpasningen af regnskabsreglerne vil have fokus på, om der kan skabes den nødvendige klarhed over rammerne for brugen af et illikviditetsspænd, og på Finanstilsynets tilsynsforpligtelse i forhold til hensættelsernes tilstrækkelighed efter § 19, stk. 2.

Finanstilsynet har fortsat en tilsynsforpligtelse i forhold til, at det risikomål, der skal anvendes, skal understøtte en tilstrækkelig identifikation, måling, overvågning, forvaltning, kontrol og rapportering af de risici, som justeringerne medfører. Der vil i forbindelse med Finanstilsynets arbejde med fastlæggelse af de kommende regnskabsregler for ATP ske en vurdering af, om det påtænkte risikomål, som ATP vil anvende, afviger fra de risikomål, der ellers anvendes i liv- og pensionssektoren. Beskæftigelsesministeriet bemærker, at det også for ministeriet er centralt, at der fastsættes klare og dækkende regnskabsregler for ATP.

Bemærkningerne har derfor ikke medført ændringer i lovforslaget.