



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Prop. 83 L

(2022–2023)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i foretakspensjonsloven,
innskuddspensjonsloven og
forsikringsvirksomhetsloven mv.
(bufferfond for private garanterte
pensjonsprodukter)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	4	Økonomiske og administrative konsekvenser	15
			4.1	Konsekvenser for arbeidstakere og personkunder	15
2	Bakgrunn	5	4.2	Konsekvenser for pensjonsleverandørene	15
2.1	Innledning	5	4.3	Konsekvenser for arbeidsgivere ...	15
2.2	Arbeidsgruppens rapport og Finanstilsynets høringsnotat	6	4.4	Konsekvenser for det offentlige ...	15
2.3	Høring	7			
2.4	Regelverks- og markedsutvikling etter høringen	9	5	Merknader til de enkelte bestemmelsene	16
3	Sammenslått bufferfond for private pensjonsordninger, fripoliser mv.	9	5.1	Endringer i foretaks-pensjonsloven	16
3.1	Gjeldende rett	9	5.2	Endringer i innskuddspensjonsloven	16
3.1.1	Forvaltning av ytelsesbaserte pensjonsordninger	9	5.3	Endringer i forsikringsvirksomhetsloven	16
3.1.2	Forvaltning av fripoliser	10	5.4	Endringer i finanstilsynsloven	18
3.1.3	Flytting	10			
3.1.4	Soliditetsregulering.....	11			
3.2	Arbeidsgruppens utredning	11			
3.3	Finanstilsynets høringsnotat	11			
3.4	Høringsinstansenes syn	12			
3.5	Departementets vurdering	13			
				Forslag til lov om endringer i foretakspensjonsloven, innskuddspensjonsloven og forsikringsvirksomhetsloven mv. (bufferfond for private garanterte pensjonsprodukter)	19



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Prop. 83 L

(2022–2023)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i foretakspensjonsloven, innskuddspensjonsloven og forsikringsvirksomhetsloven mv. (bufferfond for private garanterte pensjonsprodukter)

*Tilråding fra Finansdepartementet 31. mars 2023,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Finansdepartementet foreslår i denne proposisjonen å slå sammen tilleggsavsetninger og kursreguleringsfond til ett fleksibelt bufferfond for hver kontrakt for private pensjonsordninger, herunder fripoliser. Det tilsvarende ble vedtatt for kommunale pensjonsordninger under Stortingets behandling av Prop. 233 L (2020–2021) og satt i kraft 1. januar 2022. Lovforslaget i proposisjonen her bygger videre på denne endringen og vil gi like regler for fripoliser mv. og kommunale pensjonsordninger.

I kapittel 2 redegjøres det for bakgrunnen for lovforslaget. I kapittel 3 drøftes forslaget om endringer i bufferfond for fripoliser mv., der det foreslås å slå sammen kursreguleringsfond og tilleggsavsetninger til ett kontraktsfordelt fond med adgang til å dekke negativ avkastning. I kapittel 4 redegjøres det for økonomiske og administrative konsekvenser.

Det foreslås også å rette en inkurie i finanstilsynsloven § 9.

2 Bakgrunn

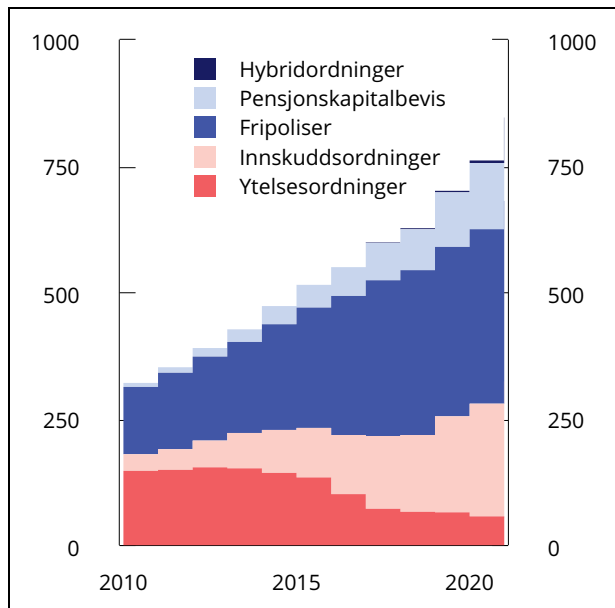
2.1 Innledning

Garanterte pensjonsprodukter er kontrakter der den forsikrede har krav på en gitt årlig pensjonsytelse fra uttakstidspunktet. Slike pensjonsprodukter omfatter blant annet kommunale tjenstepensjonsordninger, private ytelsesbaserte tjenstepensjonsordninger og fripoliser. Fripoliser er bevis på opptjent pensjon for personer som fratrer private ytelsesordninger før utbetaling.

Pensjonsytelsene i private ytelsesordninger finansieres gjennom årlige premieinnbetalinger fra arbeidsgiver, årlig avkastning fra kapitalforvaltningen og dødelighetsarv.¹ Pensjonsleverandørene bestemmer hvordan pensjonsmidlene forvaltes, siden de er ansvarlige for å tilføre garantert avkastning hvert år. Avkastningsoverskudd, altså avkastning ut over avkastningsgarantien, skal tildeles kundene. Det kan skje direkte, via fond som benyttes til å øke ytelsene eller finansiere fremtidige premier, eller indirekte, ved avsetning i bufferfond som benyttes dersom avkastningen i

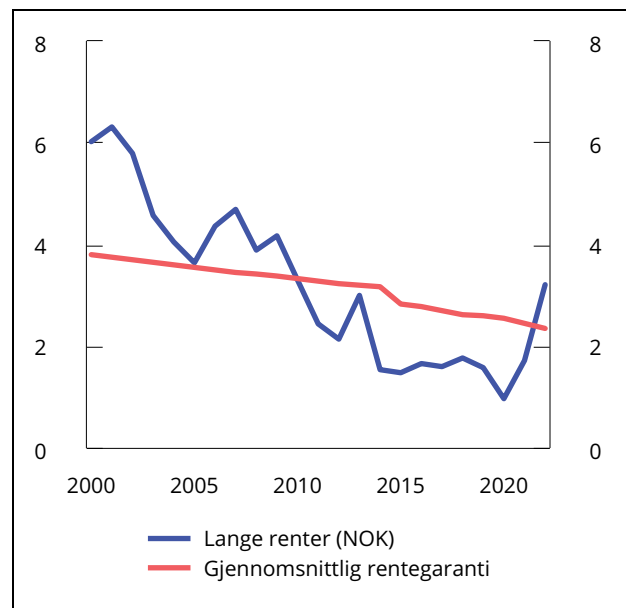
¹ Dødelighetsarv er restbeløpet etter medlemmer som dør. Dette fordeles på forsikringskollektivet.

Endringer i foretakspensjonsloven, innskuddspensjonsloven og forsikringsvirksomhetsloven mv.
(bufferfond for private garanterte pensjonsprodukter)



Figur 2.1 Forvaltningskapital i private tjenstepensjonsordninger. Mrd. kroner

Kilde: Finans Norge



Figur 2.2 Gjennomsnittlig rentegaranti i norske livsforsikringsforetak og renten på 10-årig norsk statsobligasjon

Kilde: Finanstilsynet

fremtidige år er lavere enn avkastningsgarantien. Tilleggsavsetninger er et kundefordelt bufferfond for realisert avkastningsoverskudd, mens kursreguleringsfondet er et felles bufferfond bestående av urealiserte kursgevinster for alle leverandørens kontrakter. Tilleggsavsetningene kan bare dekke avkastningsunderskudd ned til 0 prosent, mens det ikke er noen slik begrensning for kursreguleringsfondet. Dersom bufferfondene ikke kan dekke hele avkastningsunderskuddet, må pensjonsleverandøren dekke det fra sin egenkapital. Pensjonsleverandøren kan imidlertid kreve en årlig premie fra arbeidsgiver for å dekke denne risikoen (rentegarantipremie).

Det er få aktive ytelsesordninger igjen i privat sektor, da slike ordninger i stor grad er lukket eller avviklet og erstattet av innskuddsbaserte tjenstepensjonsordninger, og nye foretak oppretter også hovedsakelig innskuddsordninger. Som følge av dette har antall fripoliser økt kraftig de siste årene, og det meste av forvaltningskapitalen knyttet til garanterte produkter i privat sektor ligger nå i fripoliser, jf. figur 2.1. For fripoliser gjelder mye av det samme regelverket som for ytelsesordninger, men det er viktige forskjeller. I aktive ytelsesordninger er arbeidsgiver forpliktet til å betale inn oppreguleringspremier dersom de ansattes lønn øker, og rentegarantipremier, mens det ikke er tilfelle for fripoliser. Avkastningsoverskudd tilknyttet fripoliser som ikke avsettes i

bufferfond, skal fordeles mellom kunden og pensjonsleverandøren, slik at leverandøren har rett på inntil 20 prosent. Kundenes andel av avkastningsoverskuddet benyttes til å øke ytelsene.

Frem til 2011 var markedsrentene høyere enn gjennomsnittlige avkastningsgarantier, se figur 2.2. Dette ga godt rom for å oppnå avkastningsoverskudd. Sammen med fallende markedsrenter har nivået på avkastningsgarantiene over tid blitt redusert, men siden reduksjon av avkastningsgarantien kun gjelder ny opptjening, har gjennomsnittlig avkastningsgaranti falt saktere enn markedsrentene. Av denne grunn har det vært krevende for pensjonsleverandørene å oppnå meravkastning som kan øke ytelsene fra fripolisene. Samtidig har pensjonsleverandørene nokså svake insentiver til å ta risiko i forvaltningen av fripolisemidlene, da de hovedsakelig bærer nedsiderisikoen og kun har en begrenset del av oppsiden. Videre har den lave lønnsomheten på kontraktene gjort at det har vært lite attraktivt for leverandører å motta nye kunder, slik at flyttemarkedet for garanterte pensjonsprodukter har vært svært begrenset.

2.2 Arbeidsgruppens rapport og Finanstilsynets høringsnotat

Finansdepartementet satte i november 2017 ned en arbeidsgruppe som skulle se nærmere på problemstillinger knyttet til garanterte pensjons-

produkter med særlig vekt på eventuelle endringer som kunne være til kundenes fordel. Arbeidsgrupperapporten ble i 2019 fulgt opp av et høringsnotat med forslag til regelverksendringer utarbeidet av Finanstilsynet. Både arbeidsgrupperapporten og høringsnotatet var på ordinær høring i 2020, jf. avsnitt 2.3.

Arbeidsgruppen bestod av deltakere fra daværende Arbeids- og sosialdepartementet, Finansdepartementet og Finanstilsynet. I tillegg ble det opprettet en referansegruppe bestående av deltakere fra Akademikerne, Arbeidsgiverforeningen Spekter, Finans Norge, Forbrukerrådet, Hovedorganisasjonen Virke, Landsorganisasjonen i Norge, Næringslivets Hovedorganisasjon, Pensjonskasseforeningen, Unio og YS. Det ble holdt tre møter med referansegruppen.

Arbeidsgruppen hadde i oppdrag å:

- beskrive forvaltningen av kapital knyttet til garanterte ytelser i livsforsikringsforetak og pensjonskasser, med vekt på å få belyst hvordan midlene er forvaltet, hvilken avkastning det har vært på midlene, hvordan avkastningen er fordelt, og hvordan risikoen ved forvaltningen av midlene har vært fordelt mellom kunde og leverandør,
- vurdere om det er mulig å gjøre endringer i virksomhetsregelverket som klart er til kundenes fordel, herunder bl.a. regelverket for beregning av verdiutviklingen på kundens midler, fordeling av overskudd mellom pensjonsleverandør og kunde, fond for risikoutjevning (kursreguleringsfond og tilleggsavsetninger) og flytting av pensjonsmidler,
- vurdere om eventuelle regelendringer kan bidra til et mer velfungerende flyttemarked for garanterte pensjonsprodukter,
- vurdere erfaringene og eventuelle mulige regelendringer med muligheten for å konvertere fripoliser til fripoliser med investeringsvalg, og
- redegjøre for økonomiske og administrative konsekvenser av de alternativene som utredes, herunder for pensjonsleverandører, kunder (arbeidsgivere med kollektive ordninger og individuelle rettighetshavere) og det offentlige, for virkningen på konkurransen i markedet og for soliditeten i pensjonsinnretningene.

Arbeidsgruppen leverte sin rapport 28. september 2018. Finanstilsynet fikk deretter i januar 2019 i oppdrag å utarbeide et utkast til nødvendige lov- og forskriftsendringer, samt et utkast til høringsnotat, basert på regelverksskissene i arbeidsgruppens rapport. Finanstilsynet ble sam-

tidig bedt om å vurdere hvilke av regelverksendringene som burde gjennomføres.

Finanstilsynets høringsnotat omfattet to typer av endringer i regelverket for garanterte pensjonsprodukter. Den ene typen endringer var utvidelser i kundenes valgmuligheter, der det bl.a. ble foreslått å åpne for at pensjonsleverandører kan kompensere fripoliseinnehavere for å si fra seg sin garanterte ytelse i bytte mot investeringsvalg for pensjonsmidlene, samt å åpne for raskere utbetaling av små fripoliser. Disse forslagene ble fulgt opp i Prop. 223 L (2020–2021) *Endringer i pensjonslovgivningen mv. (pensjon fra første krone og dag, garanterte pensjonsprodukter)*. Den andre typen endringer gjaldt virksomhetsreglene for pensjonsleverandørene, der formålet var å øke forventet avkastning for kundene uten å rokke ved de eksisterende garantiene. Disse forslagene følges opp i denne proposisjonen.

2.3 Høring

Finansdepartementet sendte arbeidsgrupperapporten, sammen med høringsnotatet fra Finanstilsynet, på høring 6. januar 2020. Høringsfristen ble satt til 4. april 2020. Vedlagt høringen var også innspill til regelverk fra Pensjonistforbundet. Høringsbrevet ble sendt til følgende instanser:

Alle departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Brønnøysundregistrene
Datatilsynet
Direktoratet for økonomistyring
Finansmarkedsfondet
Norges Forskningsråd
Finanstilsynet
Folketrygdfondet
Forbrukerombudet
Forbrukerrådet
Høgskolen på Vestlandet
Konkurransetilsynet
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Lotteri- og stiftelsestilsynet
Norges Bank
Norges Handelshøyskole
Regelrådet
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten
Riksrevisjonen
Skattedirektoratet
Statens pensjonskasse
Statistisk sentralbyrå

Endringer i foretakspensjonsloven, innskuddspensjonsloven og forsikringsvirksomhetsloven mv.
(bufferfond for private garanterte pensjonsprodukter)

Stortingets ombudsmann for forvaltningen	Norges Røde Kors
Universitetet i Agder	Norges Skogeierforbund
Universitetet i Bergen	Norges Takseringsforbund
Universitetet i Oslo	Norsk Bergindustri
Universitetet i Sørøst-Norge	Norsk Crowdfunding Forening
Universitetet i Tromsø	Norsk Hydro ASA
ØKOKRIM	Norsk Journalistlag
Akademikerne	Norsk Kapitalforvalterforening
Aksjonærforeningen i Norge	Norsk Landbrukssamvirke
AktuarKonsulenters Forum	Norsk olje og gass
Arbeidsgiverforeningen Spekter	Norsk Presseforbund
Bankenes sikringsfond	Norsk Redaktørforbund
Bedriftsforbundet	Norsk Sjøoffisersforbund
Caritas Norge	Norsk Venturekapitalforening
Changemaker	Norsk Øko-Forum
Coop Norge SA	Norske Boligbyggelags Landsforbund
Deloitte AS	Norske Finansanalytikerers Forening
Den Norske Advokatforening	Norske Forsikringsmegleres Forening
Den Norske Aktuarforening	Norske Kredittopplysningsbyråers Forening
Den norske Revisorforening	NOS Clearing ASA
Econa	NTL-Skatt
Eiendomsmeglerforetakenes Forening	Næringslivets Hovedorganisasjon
Energi Norge	Oslo Børs
EVRY	Oslosenteret
Felleskjøpet Agri SA	Pensjonistforbundet
Finans Norge	Pensjonskasseforeningen
Finansforbundet	Personskadeforbundet LTN
Finansieringsselskapenes Forening	Plan Norge
Forum for Utvikling og Miljø	Publish What You Pay Norway
Handelshøyskolen BI	Redd Barna
Handelshøyskolen i Bodø	Regnskap Norge
Havtrygd Gjensidig Forsikring	Skattebetalerforeningen
Hovedorganisasjonen Virke	Skatterevisorernes Forening
Huseiernes Landsforbund	Småbedriftsforbundet
Industri Energi	Sparebankforeningen i Norge
Initiativ for etisk handel	Statoil Norge AS
Juridisk rådgivning for kvinner	Storebrand
Knowledge Group AS	Støttekomiteen for Vest-Sahara
Kommunalbanken Norge	The Nordic Association of Marine Insurers (Cefor)
KPMG AS	Tilsynsrådet for Advokatvirksomhet
KS	Unio
Landsorganisasjonen i Norge	Verdipapirfondenes forening
Nasdaq Oslo ASA	Verdipapirforetakenes Forbund
Nasdaq Clearing Oslo	Verdipapirsentralen
Nordic Association of Electricity Traders (NAET)	Virke Inkasso
Nordic Trustee	Yara International ASA
Norges Bitcoin- og Blockchainforening	Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
Norges Bondelag	Økonomiforbundet
Norges Eiendomsmeglerforbund	
Norges Ingeniør- og teknologorganisasjon	Følgende instanser har avgitt realitetsmerknader til høringen:
Norges Interne Revisorers Forening (NIRF)	
Norges Juristforbund	
Norges Kommunerevisorforbund	Akademikerne
Norges Rederiforbund	Coop Pensjonistforening Oslo

Den Norske Aktuarforening
 Finans Norge
 Forbrukerrådet
 KS
 Kommunal Landspensjonskasse
 LO Norge
 Norges Ingeniør- og Teknologorganisasjon
 (NITO)
 Norges Bank
 Norsk Hydro ASA
 Norske Forsikringsmegleres Forening
 Næringslivets Hovedorganisasjon
 Pensjonistforbundet
 Pensjonskasseforeningen
 Regelrådet
 Skattedirektoratet
 Statistisk sentralbyrå
 YS
 Virke

2.4 Regelverks- og markedsutvikling etter høringen

Regelverket for forvaltningen av garanterte pensjonsprodukter er på noen punkter endret siden høringen i 2020. Prop. 223 L (2020–2021) *Endringer i pensjonslovgivningen mv. (pensjon fra første krone og dag, garanterte pensjonsprodukter)* omfattet som nevnt forslag om enkelte utvidelser i kundenes valgmuligheter. Det ble også foreslått en hjemmel for Finansdepartementet til i forskrift å åpne for mer fleksibilitet i leverandørenes valg om hvorvidt avkastning ut over avkastningsgarantiene skal tildeles kontrakten som overskudd eller settes av til tilleggsavsetninger. Hjemmelen ble i februar 2022 fulgt opp med forskrifts- endringer som gir mer fleksibilitet, samtidig som det ble gitt krav om at fleksibiliteten ikke skal brukes på en måte som fører til urimelig forskjellsbehandling eller interessekonflikter mellom kunder og kundegrupper eller mellom kunder og leverandøren. Ut over dette er det ikke gjort vesentlige endringer i regelverket for bufferfond for private garanterte pensjonsprodukter.

Etter forslag fra finanskomiteen ble det under Stortingets behandling av Prop. 223 L (2020–2021) for kommunale ordninger vedtatt å slå sammen tilleggsavsetninger og kontraktenes andel av kursreguleringsfondet til ett kontraktsfordelt bufferfond. Dette bufferfondet kan fritt brukes til å dekke manglende avkastning, inkludert negativ avkastning, og har ingen øvre grense på størrelse. For private ytelsesordninger og fripoliser gjelder fortsatt systemet med kontraktsfordelte tilleggsavsetninger og kollektivt kursreguleringsfond.

Siden arbeidsgrupperapporten om regelverket for garanterte pensjonsprodukter ble avgitt, har rentenivået og inflasjonen økt betydelig. Fra mars 2022 har markedsrentene (representert ved 10-årig norsk statsobligasjon) vært høyere enn gjennomsnittlige avkastningsgarantier (som var om lag 2,5 prosent ved utgangen av 2021), jf. figur 2.2. Nivået på avkastningsgarantiene varierer imidlertid mellom ulike produkter, og typisk slik at fripoliser har høyere garantier enn f.eks. kommunale pensjonsordninger, der det fortsatt skjer ny opptjening.

3 Sammenslått bufferfond for private pensjonsordninger, fripoliser mv.

3.1 Gjeldende rett

3.1.1 Forvaltning av ytelsesbaserte pensjonsordninger

I ytelsesbaserte pensjonsordninger i privat sektor betaler arbeidsgiver hvert år en premie som skal finansiere den ansattes pensjonsopptjening, jf. foretakspensjonsloven § 9-2. Premiene fastsettes slik at de sammen med forventet kapitalavkastning (beregningsrente) og dødelighetsarv skal gi nok kapital til å dekke den fremtidige pensjonsytelsen. Pensjonsleverandøren har ansvar for å tilføre kontrakten en årlig avkastning som minst tilsvare beregningsrenten og en forventet dødelighetsarv, jf. forsikringsvirksomhetsloven § 3-9 tredje ledd. Hvilken beregningsrente som benyttes i kontrakten, avtales mellom kunde og pensjonsleverandør innenfor rammen av pensjonsleverandørens pristariff.

Pensjonsleverandørene har i tillegg adgang til å beregne og innkreve fra arbeidsgiver en årlig premie for pensjonsleverandørens risiko for avkastningsresultatet (rentegarantipremie), jf. forsikringsvirksomhetsloven § 3-3 annet ledd bokstav b. Denne premien kan endres årlig og tilpasses risikoen for at pensjonsleverandøren må bruke av egenkapitalen for å oppfylle avkastningsgarantien.

Avkastning ut over avkastningsgarantien (avkastningsoverskudd) avsettes enten til bufferfond eller fordeles som overskudd direkte til kunden. Det er to bufferfond, tilleggsavsetninger og kursreguleringsfondet, med ulike egenskaper.

Det følger av forsikringsvirksomhetsloven § 3-19 første ledd at avkastningsoverskudd kan benyttes helt eller delvis til tilleggsavsetninger. Tilleggsavsetninger består av tidligere *realiserte*

avkastningsoverskudd og er fordelt på hver kontrakt, jf. § 3-19 annet ledd. Pensjonsleverandøren beslutter hvor mye som skal settes av, men Finanstilsynet kan pålegge leverandøren å foreta tilleggsavsetninger av soliditetshensyn. Hvor mye som skal settes av til tilleggsavsetninger, fastsettes som en lik prosentandel av premiereserven for hver enkelt kontrakt, men det er rom for en viss differensiering ut fra ulike grupper av kontrakters behov for tilleggsavsetninger, jf. forskrift til forsikringsvirksomhetsloven (livsforsikring mv.) § 5-6. En eventuell differensiering skal etter forskriften innrettes på en måte som ikke fører til urimelig forskjellsbehandling og interessekonflikter mellom kunder og kundegrupper og mellom kunder og leverandøren, og leverandøren skal ha retningslinjer for fastsettelsen av tilleggsavsetninger.

Etter forsikringsvirksomhetsloven § 3-13 skal realisert avkastningsoverskudd etter eventuelle tilleggsavsetninger tilordnes kontrakten som overskudd. For pensjoner under opptjening tilføres overskuddet arbeidsgivers premiefond, jf. foretakspensjonsloven § 8-5 første ledd. Premiefondet kan bl.a. benyttes til fremtidig premiebeting. For pensjoner under utbetaling tilføres overskuddet pensjonistenes overskuddsfond, jf. § 8-5 annet ledd. Midler i pensjonistenes overskuddsfond skal benyttes til oppregulering av pensjonene under utbetaling.

Tilleggsavsetninger kan for øvrig maksimalt utgjøre 12 prosent av kontraktens premiereserve², der overskytende midler tilfaller kunden i form av oppregulering av ytelse eller tilføring til premiefond, jf. forsikringsvirksomhetsloven § 3-19 fjerde ledd. Når pensjonsutbetalingene starter, skal tilleggsavsetningene omgjøres til livsvarige pensjonsytelser i samme takt som premiereserven blir redusert, jf. forskrift til forsikringsvirksomhetsloven (livsforsikring mv.) § 5-4 annet ledd.

Dersom den realiserte avkastningen et år er lavere enn kontraktens avkastningsgaranti (avkastningsunderskudd), kan tilleggsavsetningene benyttes til å dekke manglende avkastning mellom 0 prosent og rentegarantien, jf. forsikringsvirksomhetsloven § 3-19 tredje ledd. Negativ realisert avkastning, dvs. gapet opp til 0 prosent, må dekkes av pensjonsleverandørens egenkapital.

Kursreguleringsfondet består av *urealiserte* kursgevinster i kapitalforvaltningen, jf. forsikringsvirksomhetsloven § 3-21, og er felles for alle kontraktene som leverandøren forvalter, jf. annet ledd. Finansielle omløpsmidler under forvaltning vurderes i utgangspunktet til markedsverdi. Mens realisert avkastning som nevnt tilføres kontraktene i samsvar med avkastningsgarantien, og eventuelt også går til tilleggsavsetninger og som overskudd til kontrakten, føres urealiserte gevinster til kursreguleringsfondet. Det innebærer at urealiserte gevinster og tap holdes utenfor når avkastningsresultatet skal beregnes, slik at kursreguleringsfondet fungerer som en buffer ved reduserte markedsverdier. Det er ikke begrensning mot dekning av negativ avkastning ved bruk av kursreguleringsfondet.

3.1.2 Forvaltning av fripoliser

Fripoliser er ferdig betalte forsikringer, der ingen arbeidsgiver er forpliktet til å innbetale nye premier. For fripoliser har leverandørene derfor adgang til å beholde inntil 20 prosent av avkastningsoverskuddet etter eventuelle tilleggsavsetninger mv., jf. forsikringsvirksomhetsloven § 3-16. Det er en viss adgang til å fastsette forskjellige andeler ut fra leverandørens risiko for avkastningsresultatet. Kundens andel av overskuddet tilordnes fripolisen med endelig virkning, hvilket gir grunnlag for oppregulering av pensjonsytelsene. For øvrig er reglene om bufferfond og dekning av avkastningsunderskudd de samme som for ytelsesordninger.

3.1.3 Flytting

Pensjonsordninger og fripoliser kan flyttes fra en leverandør til en annen, jf. forsikringsvirksomhetsloven § 6-1, gitt at det er en pensjonsleverandør som aksepterer å ta imot kontrakten. Tilleggsavsetningene inngår da i den enkelte kontraktens midler og følger med ved flytting, jf. forsikringsvirksomhetsloven § 6-7 tredje ledd. Også for fripoliser som er konvertert til fripoliser med investeringsvalg, jf. foretakspensjonsloven § 4-7 a første ledd og § 4-7 b første ledd, skal tilleggsavsetningene følge med ved flytting.

Ved flytting får kunden med seg kontraktens forholdsmessige andel av kursreguleringsfondet, som da gjøres om til tilleggsavsetninger, jf. forskrift til forsikringsvirksomhetsloven § 10-2. Dersom tilleggsavsetningene som følge av dette når taket på 12 prosent, tilføres overskytende midler til kontrakten som overskudd. Ved flytting vil kon-

² Premiereserve er nåverdien av livselskapets forpliktelser knyttet til forsikringsavtalen, der forpliktelsene (dvs. forsikringsutbetalingene) er diskontert med avtalens beregningsrente.

trakten inngå i kollektivporteføljen til ny pensjonsleverandør og der ta del av kursreguleringsfondet som er bygget opp i dette forsikringskollektivet.

For kommunale pensjonsordninger er reglene om tilleggsavsetninger og kursreguleringsfond i forsikringsvirksomhetsloven erstattet av regler om et sammenslått og fleksibelt bufferfond for hver kontrakt i forsikringsvirksomhetsloven § 4-10 a, jf. omtalen i avsnitt 2.4.

3.1.4 Soliditetsregulering

Pensjonsleverandørene er underlagt solvensregelverk som skal sikre at de har tilstrekkelig kapital til å finansiere de forpliktelsene de har tatt på seg. Forsikringsforetak er underlagt kapitalkrav i finansforetaksloven kapittel 14, som gjennomfører EØS-regler som svarer til direktiv 2009/138/EF (Solvens II-direktivet).

Solvens II-direktivet gjelder ikke for pensjonskasser, men disse er underlagt nasjonale soliditetsregler der metodikk og forutsetninger er tilpasset prinsippene i Solvens II. Kravene følger av forskrift 9. desember 2016 nr. 1503 om pensjonsforetak (pensjonsforetaksforskriften), jf. finansforetaksloven § 14-16, og utfyllende regler fastsatt av Finanstilsynet i forskrift 9. november 2018 nr. 1689 om utfyllende regler til det forenklede solvenskapitalkravet for pensjonskasser.

3.2 Arbeidsgruppens utredning

Arbeidsgruppen som utredet regelverket for garanterte pensjonsprodukter, vurderte at mer differensiert bruk av overskudd og sammenslåing av bufferfond samlet sett vil være til fordel for kundene. Sammenslåing av kursreguleringsfond og tilleggsavsetninger vil fordele en større andel midler til den enkelte kontrakt, hvilket arbeidsgruppen pekte på at vil være mer oversiktlig for kundene. Pensjonsleverandørene vil få økt fleksibilitet i bruk av avkastningsbuffer, noe som kan tilrettelegge for økt risiko i forvaltningen og mulig økt forventet avkastning på pensjonsmidlene. Sannsynligheten for overføring fra leverandørens egenkapital vil reduseres, da det først vil være aktuelt dersom hele bufferfondet er tomt, men Solvens II-baserte soliditetskrav bidrar til sikkerhet for at kundene får minst den avkastningen de er garantert.

Et sammenslått bufferfond fordelt på den enkelte kontrakt vil skape kontinuitet i hvilke midler som er kontraktsfordelt, slik at en unngår å skape flytteinsentiver. Arbeidsgruppen mener dagens regelverk påvirker beslutningen om å

flytte kontraktene, da kunden har insentiv til å bytte pensjonsleverandør når kursreguleringsfondet er stort, og når tilleggsavsetningene er nær taket på 12 prosent av premiereserven. Dersom regelverksendringene kan bidra til mer nøytrale flytteinsentiver og at kontraktene blir mer lønnsomme for leverandørene, kan fripoliseinnehavere ifølge arbeidsgruppen også høste fordeler gjennom mer fungerende konkurranse i markedet. Arbeidsgruppen konkluderte med at forslaget «vil kunne ha positive nettoeffekter for kundene ved at den på en balansert måte gir leverandørene bedre insentiver til å forvalte pensjonsmidlene med sikte på noe høyere forventet avkastning samt styrker flyttemarkedet». Arbeidsgruppen antok at effekten ville være begrenset under daværende markedsforhold, men at en slik endring vil kunne støtte opp om leverandørens evne og vilje til å forvalte midlene med risiko, og ha større virkning dersom markedsrentene skulle stige over nivået på avkastningsgarantiene.

3.3 Finanstilsynets høringsnotat

I tråd med arbeidsgruppens vurdering foreslår Finanstilsynet at tilleggsavsetninger og kursreguleringsfond slås sammen til et felles bufferfond som fordeles på den enkelte kontrakt og som kan dekke negativ avkastning. Gjeldende forsikringsvirksomhetslov §§ 3-19 og 3-21 om tilleggsavsetninger og kursreguleringsfond foreslås opphevet, og regler om nytt bufferfond foreslås fastsatt i § 3-19.

Finanstilsynet mener altså at et felles bufferfond bør dekke all avkastningsrisiko for pensjonsleverandørene (inkludert negativ avkastning), slik kursreguleringsfondet gjør etter gjeldende regelverk. Siden dagens tilleggsavsetninger ikke kan benyttes til å dekke negativ avkastning, innebærer forslaget at bruksområdet til bufferkapitalen utvides noe sammenliknet med gjeldende rett. Bufferfondet kan dermed avlaste en større del av risikoen for pensjonsleverandørens egenkapital, noe som kan legge til rette for økt risikotaking i kapitalforvaltningen. For å tydeliggjøre at forslaget representerer en endring i gjeldende rett, foreslår Finanstilsynet at lovtæksten klart presiserer at bufferfondet kan brukes til å dekke negativ avkastning i nye § 3-19 tredje ledd.

Finanstilsynet foreslår at foretaket skal fastsette årets avsetning til bufferfond i prosent av premiereserven «ut fra foretakets risiko for avkastningsresultatet», jf. utkastet til § 3-19 annet ledd. Bestemmelsen skal gi tilstrekkelig rom for behovsvurderinger, samtidig som adgangen til å foreta

avsetninger skal være begrunnet i faktisk risiko og dermed er begrenset.

Finanstilsynet foreslår også en hjemmel i § 3-19 annet ledd til å gi nærmere regler i forskrift om avsetninger til bufferfond. I høringsnotatet viser Finanstilsynet til at det bør fastsettes forskriftsregler bl.a. om at avsetningen til bufferfond skal foretas i samsvar med, og innenfor rammen av, god forretningsskikk, og at foretaket skal sørge for at det ikke skjer urimelig forskjellsbehandling av kunder. For å unngå at det oppstår interessekonflikter mellom kunder og foretaket mener Finanstilsynet at det er behov for et særlig krav om at foretaket skal fastsette retningslinjer for avsetninger til bufferfond knyttet til den enkelte kontrakt.³ Finanstilsynet mener at det bør settes en øvre grense for størrelsen på bufferfondet i utbetalingsperioden, slik at bufferfondet maksimalt utgjør 24 prosent av premiereserven fra oppnådd alder 67 år, og taket reduseres med ett prosentpoeng for hvert år frem til oppnådd alder 85 år. Finanstilsynet legger til grunn at slik nedbygging av bufferfond gir grunnlag for overskuddsdeling for fripoliser der meravkastning ut over en øvre grense tilføres kontraktene som overskudd.

Finanstilsynet mener i likhet med arbeidsgruppen at sammenslåing av bufferfond og adgang til å dekke negativ avkastning vil gi pensjonsleverandørene insentiver til å søke høyere forventet avkastning på pensjonsmidlene og dermed mulig resultere i høyere pensjonsytelser for kunden. Videre vil en slik forenkling og modernisering av regelverket gjøre kontraktsforholdet mer oversiktlig og lettere å forstå for kunden. Der som regelverksendringene bidrar til at kontraktene blir lønnsomme for pensjonsleverandørene, kan dette gi bedre fungerende konkurranse i markedet. Det kan ifølge Finanstilsynet bidra til å redusere kundens administrasjons- og forvaltningskostnader, samt gi leverandøren større insentiver til effektiv forvaltning.

3.4 Høringsinstansenes syn

Akademikerne, Aktuarforeningen, Finans Norge, KLP, KS, NITO, Norske Forsikringsmegleres Forening og Virke støtter i hovedsak forslaget om å slå sammen kursreguleringsfond og tilleggsavsetninger til et felles bufferfond som fordeles på den enkelte kontrakt, med adgang til å dekke negativ avkastning. Nevnte høringsinstanser støt-

ter forslaget da det kan føre til forvaltning med økt forventet avkastning på kundemidlene sammenliknet med dagens regelverk. *Aktuarforeningen og Norske Forsikringsmegleres Forening* påpeker at det vil være behov for utfyllende forskriftsregler, og nevner henholdsvis regler for å unngå interessekonflikter og en øvre grense på bufferfondets størrelse også før alder 67.

Finans Norge har flere ganger tatt til orde for et sammenslått bufferfond for private ordninger og støtter alle regelendringer som «*gir økt fleksibilitet i oppbygging og bruk av kundenes avkastningsbuffer*», da disse tiltakene øker pensjonsleverandørens evne til å bære risiko, og dermed kan øke kundenes forventede avkastning. *Finans Norge* mener at siden tilleggsavsetninger ikke kan dekke negativ avkastning, blir midlene delvis en «*uutnyttet, inaktiv buffer*», der midlene har en suboptimal risikobærende evne, og ikke kommer kunden til gode gjennom økt forventet avkastning. *Finans Norge* argumenterer for at den viktigste egenkapen ved en avkastningsbuffer er at den kan dekke all negativ avkastning, for å tåle kortsiktige fall i markedsverdien av aktiva. De mener Finanstilsynets forslag vil gi høyere forventet avkastning, der kunden har hoveddelen av en større oppside, og uttaler:

«Forskjellen er at det ikke lenger ligger et lag av inaktiv buffer (overskytende tilleggsavsetninger) hos tilbyderer, men at hele bufferen kan brukes til å ta risiko på for kontrakter som også har risikobærende evne på lengre sikt.»

Finans Norge konkluderer med at forslaget klart er til kundens fordel.

Forbrukerrådet går imot forslaget om sammenslåing av bufferfond med adgang til å dekke negativ avkastning, da de mener det kan representere en betydelig overføring av avkastningsrisiko til kundene og svekke verdien av kundenes rentegaranti. *Forbrukerrådet* er ikke enig i at lavere nedsiderisiko for livselskapene vil føre til høyere aksjeandel og forventet avkastning. De skriver at livselskapet vil ha svært begrensede økonomiske insentiver til å øke kundens forventede avkastning, gitt at den årlige minimumsavkastningen blir nådd.

LO skriver at et kollektivt kursreguleringsfond gir pensjonskassene bedre mulighet til å ta risiko i forvaltningen sammenliknet med et sammenslått bufferfond på hver enkelt kontrakt, og støtter derfor ikke forslaget. *LO* kommenterer ikke spørsmålet om bruk av tilleggsavsetninger/bufferfond ved negativ avkastning. *LO* mener at alternativene

³ Slike regler ble innført for differensiering av tilleggsavsetninger i 2022, jf. omtalen av forskrift til forsikringsvirksomhetsloven (livsforsikring mv.) § 5-6 ovenfor.

som var på høring var av begrenset betydning, og ønsker større strukturelle grep. LO peker på sitt forslag om opprettelse av et eget fripoliseselskap der staten fungerer som garantist, med sikte på at det dermed kan tas høyere risiko i forvaltningen.

Pensjonskasseforeningen mener sammenslåing av bufferfond ikke er nødvendig eller ønskelig for pensjonskasser. De mener pensjonsmidlene forvaltes godt under gjeldende regelverk, og at Finanstilsynets forslag vil føre til «*suboptimal kapitalforvaltning*». De viser til at pensjonskassene har mer offensiv forvaltning i sine porteføljer enn livselskapene. Pensjonskasseforeningen mener likevel at det er positivt for pensjonskassene dersom tilleggssavsetninger kan brukes til å dekke negativ avkastning, og skriver at det «*vil medføre at egenkapitalen er mindre utsatt, og er til rettighetshavers fordel*». *Norsk Hydro ASA* og *Norsk Hydro Pensjonskasse* har tilsvarende syn.

NHO mener at det ikke er sannsynliggjort at Finanstilsynets forslag vil kunne gi kundene betydelig mer avkastning til en moderat risiko. *NHO* mener derfor det ikke er tilstrekkelig godtgjort at forslaget er til kundens fordel. *Pensjonistforbundet* er uenig i Finanstilsynets forslag, og uttaler bl.a.:

«Hvis tilleggssavsetningene skal kunne dekke også negative resultater, vil resultatet derfor etter vår mening ensidig bli til eiernes fordel: Avkastningen blir uendret, mens eierne vil tjene det samme som før med lavere risiko.»

Norges Bank tar ikke eksplisitt stilling til Finanstilsynets utkast om sammenslåing av kursreguleringsfond og tilleggssavsetninger til ett fleksibelt bufferfond for hver kontrakt. *Skattedirektoratet* mener at sammenslåing av bufferfond vil «*medføre at våre kontrollmuligheter for skatteformål reduseres*», samt «*medføre ny og økt rapporteringsbyrde for foretakene*». *Regelrådet* konkluderer med at forslaget er tilstrekkelig utredet.

3.5 Departementets vurdering

Forslaget fra arbeidsgruppen og Finanstilsynet om en sammenslått buffer som kan dekke negativ avkastning, vil innebære at midler som i dag inngår i tilleggssavsetningene, i fremtiden kan dekke eventuell negativ avkastning. Dette kan gi større balanse mellom oppsiden og nedsiden for leverandørene. Departementet vurderer at leverandørenes adgang til å beholde inntil 20 prosent av avkastningsoverskuddet for fripoliser da vil gi et sterkere insentiv for leverandørene til å søke avkastning ut over garantien, siden egenkapi-

talen vil skjermes noe mer enn etter gjeldende regler.

Økt fleksibilitet i bruken av bufferfond vil innebære at en større del av risikoen ved forvaltningen bæres av kundens overskuddsmidler i stedet for av leverandørens egenkapital. Dersom leverandørene tilpasser seg ved å ta mer risiko i forvaltningen av pensjonsmidlene, kan det bidra til at forventet avkastning på pensjonsmidlene øker. Det kan igjen gi økte overskudd til kundene, som finansierer oppregulering av ytelsene eller premieinnbetalinger, i tillegg til økt lønnsomhet for leverandørene. Nivået på avkastningsgarantiene i slike produkter ligger dessuten fast, og de risikobaserte kapitalkravene etter Solvens II-regelverket innebærer at kundens trygghet for å få minst den garanterte avkastningen ikke reduseres.

Fravær av konkurranse i pensjonsmarkedet over tid kan føre til økte administrasjons- og forvaltningskostnader, samt at leverandørene har svakere insentiver til å effektivisere forvaltningen. Departementet vurderer at forslaget fra arbeidsgruppen og Finanstilsynet kan legge til rette for et bedre fungerende flyttemarked, og dermed mer effektiv forvaltning av pensjonsmidler, siden økt lønnsomhet kan gjøre det mer attraktivt å overta kontrakter. Videre vil et sammenslått bufferfond inngå i kontraktens midler og følge med ved flytting mellom leverandører. Dette vil gi kunden mer nøytrale insentiver i flyttemarkedet. Med dagens regelverk har kundene insentiv til å flytte når kursreguleringsfondet er stort (og tilleggssavsetningene er nær taket på 12 prosent), fordi midler ut over taket for tilleggssavsetningene da vil bli tilført kontrakten som overskudd. Denne effekten kan være vesentlig større enn eventuelle fordeler kunden får i form av lavere pris på forvaltning eller administrasjon. Forslaget kan dermed også sikre at det ikke er effekter av regelverket som påvirker kundens beslutning om eventuell flytting, men heller kvaliteten og prisen på leverandørens tjenester.

LO ønsket i høringen å beholde et kollektivt kursreguleringsfond av hensyn til pensjonskassenes evne til risikotakning, men kommenterte ikke spørsmålet om bruk av et eventuelt sammenslått bufferfond til negativ avkastning. Denne delen av forslaget er som nevnt ment å øke leverandørens evne til å ta risiko i forvaltningen, og kan således bygge opp under et ønske om å legge til rette for mer offensiv forvaltning av pensjonsmidler enn med dagens regelverk.

Enkelte høringsinstanser har innvendt at det ikke er tilstrekkelig godtgjort at kundene kom-

mer bedre ut av forslagene om sammenslått buffer. Departementet viser til at arbeidsgruppens og Finanstilsynets utredninger i 2018-2019 konkluderte med at forslaget kan ha positive nettoeffekter for kundene, spesielt ved høyere rentenivåer enn det som da var tilfellet, siden kontraktene kan bli mer lønnsomme når markedsrentene er høyere enn garantiene. Markedsrentene er nå høyere enn ved arbeidsgruppens utredning i 2018, slik at de positive nettoeffektene for kundene kan være høyere enn da forslaget var på høring. Ved høyere inflasjon faller dessuten pensjonen raskere i realverdi. Det blir da viktigere å vurdere endringer som kan gi insentiv til å forvalte pensjonsmidlene med sikte på høyere forventet avkastning for å sikre pensjonens kjøpekraft, uten å gå på bekostning av kundenes trygghet for opptjent pensjon.

Endringer som kan gjøre kontraktene lønnsomme også for leverandørene, slik at de har et økonomisk insentiv til å overta kontrakter fra andre leverandører, er også avgjørende for at forslaget om sammenslåing av avkastningsbuffer skal kunne ha den ønskede positive effekten for kundene i flyttemarkedet.

Departementet viser til at kursreguleringsfond og tilleggsavsetninger er slått sammen for kommunale pensjonsordninger, bl.a. for å stimulere til økt konkurranse i markedet for slike ordninger. En tilsvarende sammenslåing for private pensjonsordninger og fripoliser vil dermed være en forenkling av regelverket for forvaltning av pensjonsmidler ved at det blir ett regelsett for avkastningsbuffer og like regler for private og kommunale ordninger.

Departementet mener samlet sett at sammenslåing av avkastningsbuffer for private pensjonsordninger, etter samme modell som er innført for kommunale ordninger, vil balansere relevante hensyn på en god måte og være til fordel for både leverandører og kunder. Departementet foreslår å gjennomføre forslaget fra arbeidsgruppen og Finanstilsynet i § 3-19 i forsikringsvirksomhetsloven, som da vil erstatte gjeldende regler i § 3-19 om tilleggsavsetninger og § 3-21 om kursreguleringsfond. Forslaget innebærer sammenslåing av tilleggsavsetninger og kontraktens andel av kursreguleringsfond til ett kontraktsfordelt bufferfond, jf. lovforslaget § 3-19 annet ledd. Det er foreslått presisert i forslaget til endring i forsikringsvirksomhetsloven § 3-19 tredje ledd at et sammenslått bufferfond må kunne brukes fleksibelt, herunder til å dekke opp for manglende avkastning under null.

Som følge av forslaget om endringer i bufferregelverket er det i lovforslaget for øvrig også inn-

tatt en rekke justeringer i gjeldende lovregler der det vises til «tilleggsavsetninger». Blant annet er det presisert at det er en andel av en pensjonsordnings bufferfond som følger med ved utstedelse av fripoliser til personer som fratrer private ytelsesordninger, jf. forslag til endringer i foretakspensjonsloven § 4-7, og at bufferfondet omfattes av eventuell avtale om konvertering av fripoliser til fripoliser med investeringsvalg, jf. forslag i endringer i §§ 4-7 a og 4-7 b. Tilsvarende foreslås det endringer i innskuddspensjonslovens regler om innskuddspensjonsordninger som er opprettet med såkalt alminnelig forvaltning, det vil si uten investeringsvalg for medlemmene.

Finanstilsynet og arbeidsgruppen har vurdert om en øvre grense på størrelsen på bufferfondet kan være en egnet måte å bidra til å sikre at overskuddet kommer kunden til gode, ved at akkumulert overskudd over et visst nivå løpende tildeles kundene med endelig virkning. Finanstilsynet har foreslått å fastsette i forskrift et slikt tak ved starten av utbetalingsperioden, som trappes ned gjennom utbetalingsperioden, slik at bufferen gradvis utbetales til kundene uten at det i betydelig grad går på bekostning av behovet for bufferkapital. Dette kan innebære en betydelig tilførsel av overskuddsmidler ved uttak av pensjon (i de tilfeller bufferen er over øvre grense). Gitt at Stortinget slutter seg til lovforslaget om sammenslått buffer, tar departementet sikte på å følge opp punktet fra høringen med forskriftsregler om tak på bufferen ved starten av utbetalingsperioden, jf. også forslaget fra Pensjonistforbundet. Etter departementets vurdering vil det ikke være behov for en lovbestemt generell øvre grense på bufferfond i oppsparingsperioden. Siden det ikke er tak på kursreguleringsfondet i dag, ville en generell grense i oppsparingsperioden innebære en innskrenkning sammenliknet med gjeldende rett. I behandlingen av Prop. 223 L (2020–2021) ble det ikke vedtatt noe generelt tak på bufferen for kommunale ordninger.

Pensjonsleverandørene har adgang til å verdigvurdere obligasjoner og utlån til amortisert kost (i stedet for til markedsverdi), hvilket innebærer at eventuelle forskjeller mellom bokførte og markedsbaserte verdier først blir realisert ved flytting. Finanstilsynet foreslo i sitt høringsutkast at denne adgangen avvikes og erstattes av markedsverdivurderinger. Denne delen av Finanstilsynets utkast omfattes ikke av forslaget i proposisjonen her. Selv om lovforslaget vedtas, vil det derfor fortsatt ikke være full kontinuitet i verdien av pensjonsmidler før og etter flytting. Etter at en har fått noe erfaring med en sammenslått buffer for både

private og kommunale ordninger, bør behovet for andre justeringer i regelverket vurderes. Slike vurderinger kan bl.a. omfatte videreutvikling av regelverket slik at det i enda større grad baseres på markedsverdivurderinger gjennom avvikling av adgangen til å benytte amortisert kost, eventuelt i kombinasjon med løsninger for såkalt lånt egenkapital.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

4.1 Konsekvenser for arbeidstakere og personkunder

Forslaget kan bidra til høyere forventet avkastning på kundemidlene ved at det tilrettelegger for økt risikotaking i forvaltningen. Det kan bidra til å opprettholde kjøpekraften til pensjonsytelsene gjennom økt overskudd. Virkningene vil imidlertid avhenge av hvordan pensjonsleverandørene velger å tilpasse seg.

Økt fleksibilitet i bruken av bufferfond kan lede til at en større del av risikoen ved forvaltningen bæres av kundens overskuddsmidler i stedet for av leverandørens egenkapital. Sannsynligheten for å få tilført midler fra leverandørens egenkapital kan da bli lavere. Ifølge arbeidsgruppen er det, basert på avkastningsnivåene i årene etter 2000, likevel rimelig å forvente at det er ikke er snakk om vesentlige beløp. Solvens II-baserte soliditetskrav skal sikre at kundene minst får den avkastningen de er lovet også ved negativ markedsutvikling.

Dersom regelverksendringene kan bidra til at kontraktene blir mer lønnsomme for leverandørene, kan medlemmer i pensjonsordninger og fripoliseinnehavere også høste fordeler av mer fungerende konkurranse i markedet. Lovforslaget vil føre til at verdien av bufferfond i mindre grad vil påvirke kundens beslutning om å bytte pensjonsleverandør, og gi mer nøytrale flytteinsentiver. Videre vil endringen bidra til forenkling av regelverket, noe som kan bidra til et mer oversiktlig og forståelig avtaleforhold for kunden.

4.2 Konsekvenser for pensjonsleverandørene

Dersom regelverksendringene fører til økt avkastning over tid, vil leverandørene tjene på dette gjennom overskuddsdelingen for fripoliser. For aktive ytelsesordninger er effektene trolig mer begrensede, da risikoen i forvaltningen uansett

antas å bli betalt gjennom premie for avkastningsgaranti. Ved riktig prising av avkastningsgarantiene vil ikke regelverksendringene innebære større gevinster eller kostnader for pensjonsleverandørene.

Regelverksendringene kan bidra til et mer fungerende flyttemarked og således økt konkurranse mellom pensjonsleverandørene. Dette kan bidra til at leverandørene i større grad må konkurrere på pris og effektiv forvaltning. I tillegg er det å forvente at en overgang til nytt regelverk vil kreve noe ressurser til systemendringer og informasjonshandling til kunder.

De foreslåtte endringene kan også ha en effekt for pensjonsleverandørene gjennom soliditetsregelverket. Mer fleksible avkastningsbuffer vil kunne redusere risikoen som egenkapitalen må bære på kort sikt, og dermed trekke i retning av et lavere solvenskapitalkrav. Økt risiko i forvaltningen kan imidlertid trekke i retning av et høyere kapitalkrav for markedsrisiko for pensjonsleverandørene. Nettoeffekten for solvenskapitalkravet vil derfor avhenge av leverandørens tilpasning.

4.3 Konsekvenser for arbeidsgivere

Dersom forslaget bidrar til å øke den forventede avkastningen gjennom økt risiko i forvaltningen, kan det forventes at dette kan øke premien for avkastningsrisiko som arbeidsgiver betaler pensjonsleverandøren i aktive ytelsesordninger. Samtidig vil en større del av risikoen bæres av kundens oppsparte bufferkapital, hvilket kan trekke i motsatt retning. Eventuell økt avkastning kan også komme arbeidsgivere til gode gjennom økt overskudd som tildeles ordningens premiefond.

Dersom regelverksendringene bidrar til økt konkurranse i markedet, kan dette gi arbeidsgiver fordeler gjennom eksempelvis lavere administrasjons- og forvaltningskostnader og bedre tjenester. Konsekvensene for private arbeidsgivere samlet sett vil imidlertid uansett være begrenset, siden de fleste arbeidsgivere i privat sektor har innskuddspensjonsordninger der det kun vil være tilknyttede risikodekninger som påvirkes av lovforslaget her.

4.4 Konsekvenser for det offentlige

Hverken arbeidsgruppen eller Finanstilsynet vurderte at endringene ville ha vesentlige effekter for det offentlige. Departementet vurderer heller ikke at endringene som foreslås, vil ha vesentlige konsekvenser, ut over et mulig behov for enkelte

tilpasninger i systemer for tilsyns- og kontrollvirksomhet i forbindelse med overgang til nytt regelverk.

5 Merknader til de enkelte bestemmelsene

5.1 Endringer i foretakspensjonsloven

Til § 4-6

Endringen i *annet ledd første punktum* innebærer at bufferfond erstatter tilleggsavsetning i ordlyden og at medlem som opphører å være medlem i pensjonsordningen har rett på en forholdsmessig andel av pensjonsordningens *bufferfond*.

Til § 4-7

Endringen i *første ledd* innebærer at bufferfond erstatter tilleggsavsetning i ordlyden og at en forholdsmessig andel av bufferfondet skal følge med ved utstedelse av fripolise, eventuelt ved overføring til annen foretakspensjonsordning eller til individuell pensjonsavtale.

Til § 4-7 a

Endringen i *første ledd tredje punktum* innebærer at bufferfond erstatter tilleggsavsetning i ordlyden og at avtale om utstedelse av fripolise med investeringsvalg kan omfatte midler tilsvarende bufferfond.

Til § 4-7 b

Endringen i *første ledd tredje punktum* innebærer at bufferfond erstatter tilleggsavsetning i ordlyden og at avtale om at utstedt fripolise skal forvaltes med investeringsvalg, kan omfatte midler tilsvarende bufferfond.

Til § 8-1

Endringen i *første ledd annet punktum* innebærer at bufferfond erstatter tilleggsavsetning i ordlyden og at det presiseres at bufferfond knyttet til pensjonsordningen er en del av pensjonsordningens midler.

Til § 11-2

Endringen i *femte ledd* innebærer at bufferfond erstatter tilleggsavsetning i ordlyden og at medlemmer som fratrer pensjonsordninger med indi-

viduelt investeringsvalg skal få utstedt fripolise som omfatter en forholdsmessig andel av bufferfondet.

5.2 Endringer i innskuddspensjonsloven

Til § 1-2

Endringen i *første ledd bokstav l annet punktum* innebærer at bufferfond erstatter tilleggsavsetning i ordlyden og at andel av bufferfond omfattes av definisjonen av pensjonskapital i livsforsikringsselskap eller pensjonskasse.

Til § 3-5

Endringen i *første ledd annet punktum* innebærer at bufferfond erstatter tilleggsavsetning i ordlyden og at en andel av bufferfond omfattes av opptjent pensjonskapital i pensjonsordninger med alminnelig forvaltning som er opprettet i livsforsikringsselskap eller pensjonskasse.

Endringen i *annet ledd annet punktum* innebærer at bufferfond erstatter tilleggsavsetning i ordlyden og at en andel av bufferfond omfattes av opptjent pensjonskapital i pensjonsordninger med investeringsvalg som er opprettet i livsforsikringsselskap eller pensjonskasse.

Til § 8-1

Endringen i *første ledd annet punktum* innebærer at bufferfond erstatter tilleggsavsetning i ordlyden og at det presiseres at bufferfond knyttet til pensjonsordningen er en del av pensjonsordningens midler i pensjonsordninger som er opprettet i livsforsikringsselskap eller pensjonskasse.

5.3 Endringer i forsikringsvirksomhetsloven

Til § 2-6

Henvisningene i *annet ledd* endres som følge av at § 3-21 oppheves.

Til § 2-11

Henvisningene i *annet ledd* endres som følge av at § 3-21 oppheves.

Til § 3-8

Endringen i *annet punktum* innebærer at bufferfond erstatter tilleggsavsetning i ordlyden og at

bufferfondet inngår i forsikringskapitalen knyttet til en kontrakt. Det presiseres også at det med bufferavsetning menes bufferavsetning for pensjonsordninger med flerårig avkastningsgaranti.

Til § 3-13

Endringen i *annet ledd første punktum* innebærer at bufferfond erstatter tilleggsavsetning og bufferfond etter § 4-10 a i ordlyden og at avkastning tilordnes kontrakten som overskudd på avkastningsresultatet etter eventuell avsetning til bufferfondet.

Til § 3-19

Endringene i paragrafen innfører regler om et nytt kontraktsfordelt bufferfond. Endringene i paragrafen her erstatter bestemmelsene om tilleggsavsetninger, og innebærer at bestemmelsene om kursreguleringsfond og bufferfond for kommunale pensjonsordninger oppheves. Bufferfondet erstatter tilleggsavsetninger og kursreguleringsfond for private livsforsikringskontrakter etter kapittel 3 og bufferfondet for kommunale pensjonsordninger etter kapittel 4.

Endringene i *første ledd* innebærer at foretaket kan sette av hele eller deler av et overskudd på avkastningsresultatet til bufferfondet for å sikre sine forpliktelser og at Finanstilsynet av soliditets-hensyn kan pålegge foretaket å sette av avkastningsresultatet til bufferfondet.

Endringene i *annet ledd* innebærer at bufferfondet skal være fordelt slik at hver kontrakt har sitt eget bufferfond. I utgangspunktet skal årets avsetning til bufferfond fastsettes til en lik prosent av premiereserven for hver kontrakt, men det gis i tredje punktum hjemmel for Kongen til å fastsette forskriftsregler om at det kan brukes ulike pro-sentsatser for grupper av kontrakter. Slike regler kan legge til rette for fleksibilitet i bruken av avkastningsoverskudd slik at kontrakter med lite behov for å bygge avkastningsbuffer, kan få tildelt mer overskudd med endelig virkning, samtidig som kontrakter hvor behovet for avkastningsbuffer er større, kan få økt sin risikobærende evne. Samtidig kan forskriftsregler sikre at fleksibiliteten baseres på saklige og objektive kriterier og ikke fører til urimelig forskjellsbehandling av kunder og kundegrupper.

Endringene i *tredje ledd* presiserer at bufferfondet kan benyttes dersom avkastningen på en kontrakt ikke er tilstrekkelig til å dekke kravet til økning i premiereserven, det vil si dersom avkast-

ningen er lavere enn avkastningsgarantien. Det presiseres at bufferfondet også kan brukes til å dekke opp for eventuell avkastning under null.

Endringen i *fjerde ledd* innebærer at midler som et år er avsatt til bufferfondet, senere kan tilføres kontrakten som overskudd. Det er imidlertid ikke fastsatt noen øvre grense for bufferfondet med krav om at overskytende midler skal tilføres kontrakten som overskudd, slik det var for tilleggsavsetninger.

Til § 3-21

Bestemmelsen om kursreguleringsfond oppheves som følge av at kontraktens andel av kursreguleringsfondet og tilleggsavsetningene slås sammen til ett kontraktsfordelt bufferfond.

Til § 4-10 a

Bestemmelsen om eget bufferfond for kommunale pensjonsordninger oppheves. Reglene om bufferfond i § 3-19 gjelder også for kommunale pensjonsordninger, jf. § 3-1 første og annet ledd.

Til § 6-7

Endringen i *første ledd første punktum* innebærer at tilleggsavsetninger tas ut av opplistingen av hva som omfattes av pensjonsordningens midler. Bufferfondet omfattes av pensjonsordningens midler.

Til § 6-10

Endringen i *annet ledd* innebærer at tilleggsavsetninger tas ut av opplistingen av hva som omfattes av pensjonsordningens midler etter overføring av midler ved flytting.

Endringen i *tredje ledd* innebærer at bufferfond kan benyttes til å sikre pensjonsrettighetene til medlemmer eller pensjonister dersom overført premiereserve og eventuelle midler i premierfondet ikke er tilstrekkelig til å sikre rettighetene etter beregningsgrunnlaget i pensjonsinnretningen det flyttes til.

Til § 6-13

Endringen i *tredje ledd annet punktum* innebærer at ved flytting av fripoliser skal midler fra bufferfond benyttes til å dekke opp for manglende premiereserve dersom denne ikke er tilstrekkelig til å sikre rettighetene etter fripolisen.

Endringer i foretakspensjonsloven, innskuddspensjonsloven og forsikringsvirksomhetsloven mv.
(bufferfond for private garanterte pensjonsprodukter)

Til § 6-14

Endringen i *fjerde ledd annet punktum* innebærer at ved flytting av individuelle pensjonsavtaler kan bufferfond knyttet til forsikringen dekke opp for manglende premiereserve dersom premiereserven ikke er tilstrekkelig til å sikre rettighetene etter den nye kontrakten.

nr. 90 om regnskapsførere (regnskapsførerloven). Forslaget til endringer i § 9 *sjette ledd* skal rette dette. Videre tilføyes tredje ledd til henvisningen til regnskapsførerloven § 7-1. Forslaget bygger på omnummereringen foreslått i Prop. 36 LS (2022-2023), hvor fjerde ledd i § 9 er foreslått opphevet og femte til ellefte ledd blir fjerde til tiende ledd.

Finansdepartementet

tilrår:

5.4 Endringer i finanstilsynsloven

Til § 9

Ved en inkurie ble endringer i bestemmelsen som ble gjort ved lov 3. juni 2022 nr. 33 om endringer i inkassoloven og finanstilsynsloven (klagebehandlingen av Finanstilsynets vedtak etter inkassoloven) overskrevet gjennom endringer i samme bestemmelse gjort ved lov 16. desember 2022

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i foretakspensjonsloven, innskuddspensjonsloven og forsikringsvirksomhetsloven mv. (bufferfond for private garanterte pensjonsprodukter).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i foretakspensjonsloven, innskuddspensjonsloven og forsikringsvirksomhetsloven mv. (bufferfond for private garanterte pensjonsprodukter) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i foretakspensjonsloven, innskuddspensjonsloven og forsikringsvirksomhetsloven mv. (bufferfond for private garanterte pensjonsprodukter)

I

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

§ 4-6 annet ledd første punktum skal lyde:
Medlemmet beholder sin rett til opptjent pensjon og tilhørende premiereserve ved fratredelsen, samt en forholdsmessig andel av pensjonsordningens *bufferfond*.

§ 4-7 første ledd skal lyde:

(1) Når et medlem slutter i foretaket med rett til opptjent pensjon, skal pensjonsinnretningen sørge for at det utstedes fripolise som sikrer medlemmet rett til opptjent pensjon og tilhørende premiereserve og en forholdsmessig andel av *bufferfond*. Tilsvarende gjelder for medlem av ordning etter § 11-2 som slutter med rett til straks begynnende alderspensjon. Er opptjent premiereserve knyttet til alderspensjon mindre enn 50 prosent av folketrygdens grunnbeløp, har medlemmet likevel bare rett til at premiereserven og en forholdsmessig andel av *bufferfond* blir overført til annen foretakspensjonsordning eller individuell pensjonsavtale etter lov 27. juni 2008 nr. 62 om individuell pensjonsordning. Er opptjent premiereserve knyttet til alderspensjon mellom 50 og 150 prosent av folketrygdens grunnbeløp, kan medlemmet kreve at premiereserven og en forholdsmessig andel av *bufferfond* blir overført til annen foretakspensjonsordning eller individuell pensjonsavtale etter lov 27. juni 2008 nr. 62 om individuell pensjonsordning.

§ 4-7 a første ledd tredje punktum skal lyde:
En slik avtale kan bare omfatte midler tilsvarende premiereserven knyttet til alderspensjon med tilhørende *bufferfond* og administrasjonsreserve knyttet til fripolisen.

§ 4-7 b første ledd tredje punktum skal lyde:

En slik avtale kan bare omfatte midler tilsvarende premiereserven knyttet til alderspensjon med tilhørende *bufferfond* og administrasjonsreserve knyttet til fripolisen.

§ 8-1 første ledd annet punktum skal lyde:

Bufferfond knyttet til pensjonsordningen inngår også i pensjonsordningens midler.

§ 11-2 femte ledd skal lyde:

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

II

I lov 24. november 2000 nr. 81 om innskuddspensjon i arbeidsforhold gjøres følgende endringer:

§ 1-2 bokstav l annet punktum skal lyde:

Pensjonskapital i livsforsikringsselskap eller pensjonskasse omfatter i tilfelle også andel av *bufferfond*.

§ 3-5 første ledd annet punktum skal lyde:

Hvis ordningen er opprettet i livsforsikringsselskap eller pensjonskasse, omfattes i tilfelle også andel av *bufferfond*.

§ 3-5 annet ledd annet punktum skal lyde:

Hvis ordningen er opprettet i livsforsikringsselskap eller pensjonskasse omfattes i tilfelle også andel av *bufferfond*.

§ 8-1 første ledd annet punktum skal lyde:

Er pensjonsordningen opprettet i livsforsikringsselskap eller pensjonskasse, inngår også *bufferfond* tilordnet pensjonsordningen.

III

I lov 10. juni 2005 nr. 44 om forsikringsvirksomhet gjøres følgende endringer:

§ 2-6 annet ledd skal lyde:

For pensjonskasser med tillatelse til å overta kollektive pensjonsordninger uten forsikrings-element gjelder bestemmelsene i §§ 3-3, 3-11 til 3-13, 3-19, 3-20, 3-23 og 3-24 tilsvarende så langt de passer.

§ 2-11 annet ledd skal lyde:

Bestemmelsene i finansforetaksloven § 16-9 og i denne lovens §§ 3-3, 3-11 til 3-13, 3-20, 3-23, 3-24 og kapittel 6 gjelder tilsvarende så langt de passer.

§ 3-8 annet punktum skal lyde:

Forsikringskapitalen knyttet til en kontrakt skal bestå av premiereserve, pensjonskapital, *bufferfond*, premiefond, innskuddsfond, pensjonistenes overskuddsfond, pensjonsreguleringsfond, reguleringsfond og bufferavsetning for *pensjonsordninger med flerårig avkastningsgaranti*.

§ 3-13 annet ledd første punktum skal lyde:

Avkastning tilordnet en kontrakt skal etter fradrag for tilordning i samsvar med beregningsgrunnlaget for kontrakten og i tilfelle avsetning til *bufferfond* etter § 3-19, tilordnes kontrakten som overskudd på avkastningsresultatet.

§ 3-19 skal lyde:

§ 3-19 *Bufferfond*

For å sikre sine forpliktelser under kontrakter med kontraktfastsatte forpliktelser, kan foretaket *avsette* hele eller deler av overskuddet på avkastningsresultatet for den enkelte kontrakt til *bufferfond* ut over minstekravet til premiereserve. Tilsvarende gjelder for kontrakter i særskilt investeringsportefølje som skal sikre alders-, uføre- og etterlatteytelser etter reglene i foretakspensjonsloven § 11-1. Finanstilsynet kan, når det finner at soliditetshensyn tilsier det, pålegge foretaket å *avsette* overskuddet på den enkelte kontrakt til *bufferfond*.

Foretakets *bufferfond* skal være fordelt på de enkelte kontraktene. Foretaket fastsetter årets *avsetning til bufferfond*, jf. § 3-13 første ledd, i prosent av premiereserven knyttet til den enkelte kontrakt *ut fra foretakets risiko for avkastnings-*

resultatet. Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om *avsetninger til bufferfond, herunder om adgang til å bruke en annen prosentsats for grupper av kontrakter*.

Dersom avkastningen tilordnet en kontrakt etter § 3-13 første ledd i et år er *negativ eller ikke* er stor nok til å dekke det årlige kravet til økning i premiereserven etter premieberegningsgrunnlaget, kan kravet oppfylles ved bruk av *bufferfond* tilordnet kontrakten.

Midler som er avsatt til bufferfond, kan i et senere år tilordnes kontrakten som overskudd.

§ 3-21 oppheves.

Nåværende §§ 3-22 til 3-25 blir nye §§ 3-21 til 3-24.

§ 4-10 a oppheves.

§ 6-7 første ledd første punktum skal lyde:

En ytelsesbasert pensjonsordnings midler omfatter premiereserve til sikring av opptjent pensjon, herunder premiereserve for uføre- og *etterlatteytelser, bufferfond*, pensjonistenes overskuddsfond og premiefondet.

§ 6-10 annet og tredje ledd skal lyde:

Bufferfond, pensjonistenes overskuddsfond og premiefond skal etter overføringen fortsatt være en del av pensjonsordningens midler og anvendes etter ellers gjeldende regler.

Er overført premiereserve ikke tilstrekkelig til å sikre rettighetene til de enkelte medlemmer eller pensjonister etter beregningsgrunnlaget i pensjonsinnretningen det flyttes til, skal manglende premiereserve tilføres fra premiefondet. Resten dekkes i tilfelle ved *overført bufferfond* eller ved overføringer fra foretaket.

§ 6-13 tredje ledd annet punktum skal lyde:

Er overført premiereserve ikke tilstrekkelig til å sikre rettighetene etter en fripolise, skal manglende premiereserve dekkes ved *overført bufferfond*.

§ 6-14 fjerde ledd annet punktum skal lyde:

Er premiereserve for pensjonsforsikring ikke tilstrekkelig til å sikre rettighetene etter den nye kontrakten, kan resten dekkes ved overføring fra premiefondet eller i tilfelle fra *bufferfond* knyttet til forsikringen.

Endringer i foretakspensjonsloven, innskuddspensjonsloven og forsikringsvirksomhetsloven mv.
(bufferfond for private garanterte pensjonsprodukter)

IV

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

§ 9 sjette ledd skal lyde:

Finanstilsynets utgifter til klagenemd etter revisorloven § 15-1 tredje ledd, regnskapsførerloven § 7-1 tredje ledd og inkassoloven § 30 a tredje ledd skal utliknes på revisorer, revisjonsselskaper,

regnskapsselskaper, statsautoriserte regnskapsførere og inkassoforetak.

V

1. Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.
2. Departementet kan gi nærmere overgangsregler.

