

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep,
0030 OSLO

Oslo, 21. juni 2013

Deres ref.: 13/1689 SL BBE/KR

Forslag til begrensning av fradrag for rentekostnader i interessefellesskap - effekt for livselskaper og pensjonskasser.

1. BAKGRUNN, OPPSUMMERING

Den 11. april fremla Finansdepartementet et forslag om begrensning i rett til skattefradrag for renter på lån fra nærstående. Høringsfristen er 24. juni 2013. Pensjonskasseforeningen ønsker å gi innspill til forslaget virkning for pensjonskasser. Pensjonskasseforeningen har i prosessen konferert med DnB og Storebrand, som begge stiller seg bak Pensjonskasseforeningens kommentarer. Vårt forslag stemmer for øvrig overens med forslag fra FNO.

Forslaget innebærer at finansinstitusjoner er foreslått unntatt fra begrensningene. Dette innebærer at eksempelvis livsforsikringsselskaper og pensjonskasser foreslås unntatt.

Det er uklart om det foreslåtte unntaket også omfatter selskaper hvor finansinstitusjoner har eierinteresser. Dette er særlig relevant for eiendomsstrukturer hvor flere finansinstitusjoner sammen er eiere, men problemstillingen gjelder også saminvesteringer i andre aktiva.

Denne type institusjoner er underlagt særlige begrensninger for sin kapitalforvaltning. Kapitalforvaltningsreglene innebærer blant annet at eksterne lån ikke kan benyttes ved eiendomsinvesteringer.

Eiendomsinvesteringer er en meget sentral del av forvaltning av forsikringsmidler. Kapitalforvaltningsregelverket oppstiller både generelle forsvarlighetskrav og spesifikke krav til diversifisering. En slik diversifisering vil i mange tilfeller fordele at flere bør gå sammen om å eie fast eiendom. For at slike investeringer skal anses forsvarlige og attraktive, er det imidlertid avgjørende at slike investeringer, hvor den enkelte pensjonskasse eller det enkelte livsforsikringsselskap ikke eier hele eiendommen alene, skattemessig likebehandles med heleid eiendom. En slik likestilling kan, under gjeldende regelverk, bare oppnås ved bruk av interne lån.

2. KAPITALFORVALTNINGSFORSKRIFTEN FOR LIVSELSKAPER OG PENSJONSKASSER

2.1 Innledende kommentarer

Livsforsikringsselskapers og pensjonskassers plasseringer er regulert i forsikringsvirksomhetsloven §§ 6-1 og 6-2, samt i kapitalforvaltningsforskriften. For all kapitalforvaltning gjelder et generelt krav til forsvarlighet, jf forsikringsvirksomhetsloven § 6-6. Ut over dette generelle kravet er det inntatt særlige regler om forvaltning av kollektivporteføljen i kapitalforvaltningsforskriften kapittel 3.

Kapitalforvaltningsforskriften legger i dag til rette for at pensjonskasser og livsforsikringsselskaper skal kunne investere i eiendom. Dagens regelverk er utformet for å sikre:

- At direkte og indirekte eiendomsinvesteringer likestilles
- At hel- og deleie likestilles

Disse to elementene er helt sentrale for å sikre at fast eiendom kan representere et reelt investeringsalternativ for pensjonskasser og livsselskaper hvor direkte eie av en fast eiendom ikke anses forsvarlig eller ønskelig ut fra hensynet til diversifisering av risiko.

2.2 Mulighet til å finansiere eiendomsinvesteringer ved eksterne lån

Det er kun eiendomsinvesteringer som ikke er finansiert gjennom opptak av eksterne lån som klassifiseres som "eiendom" i kapitalforvaltningsforskriftens forstand. Dette følger direkte av kapitalforvaltningsforskriften § 3-1 første ledd nr 12, som lyder:

"eierandeler med begrenset ansvar i eiendomsselskap, uten gjeld utover normal driftskreditt hvis virksomheten er begrenset til plasseringer som nevnt i nr. 10. Bestemmelsen er ikke til hinder for lån mellom morselskap og heleide datterselskap, eller at eiendomsselskapet nevnt i første punktum kjøper eierandeler i et annet foretak uten gjeld utover normal driftskreditt hvis virksomhet er begrenset til plasseringer som nevnt i nr. 10, i inntil fire ledd. Finanstilsynet kan i forskrift eller enkeltvedtak stille krav til selskapsformen på slikt eiendomsselskap og til utformingen av, og nivået for, ansvarsbegrensningen."

(Våre understrekninger.)

Bestemmelsen må ses i sammenheng med forsikringsvirksomhetsloven § 6-1 og § 6-2. Sammenhengen kan kort beskrives som følger: Det å oppta eksterne lån er ikke tillatt for et forsikringsselskap, idet det å forvalte innlånte midler anses som forsikringsfremmed virksomhet. Selskaper som finansierer sin drift eller sine investeringer gjennom opptak av fremmedkapital, anses å drive forsikringsfremmed virksomhet. Dermed vil selskaper som investerer i fast eiendom som er belånt, anses å drive forsikringsfremmed virksomhet.

Forsikringsvirksomhetsloven fastslår videre at et forsikringsselskap (herunder pensjonskasser) ikke kan eie mer en 15 % av et selskap som driver forsikringsfremmed virksomhet innenfor kollektivporteføljen.

Et forsikringsselskap kan derfor kun eie mer enn 15 % av et ubelånt eiendomsselskap innenfor kollektivporteføljen. Er derimot eiendomsselskapet belånt, rammes investeringen av forsikringsvirksomhetslovens virksomhetsbegrensning.

Selv om eierandelen i et belånt eiendomsselskap holdes under 15 %, anses investeringen ikke som fast eiendom i kapitalforvaltningsforskriftens forstand, men faller inn under § 3-1 første ledd nr 19.

Essensen i disse bestemmelsene er følgelig at det å finansiere eiendomsinvesteringer via eksterne lån, ikke er et lovlig alternativ for pensjonskasser og forsikringsselskaper, dersom investeringen skal kategoriseres som en eiendomsinvestering. Det er som beskrevet heller ikke mulig å etablere en slik mulighet til eksternfinansiering gjennom endring av kapitalforvaltningsforskriften, idet forsikringsvirksomhetsloven uansett vil begrense selskapenes og kassenes investeringsadgang i slike strukturer idet de da vil være forsikringsfremmed.

Det er helt sentralt for pensjons- og livsforsikringsselskaper at hel- og deleie, enten dette skjer gjennom direkte eie av den faste eiendom, eller indirekte gjennom eiendomsselskaper, er likestilt når det gjelder skattemessig behandling av inntektene fra

investeringen. For å sikre en slik likebehandling er det nødvendig å benytte interne lån. Bakgrunnen for dette ble grundig belyst i forbindelse med endring av kapitalforvaltningsforskriften i 21. desember 2011, i kraft fra 1. januar 2012. Vi gjentar essensen her:

Eiendom kan eies på to hovedmåter: Som direkte eie, eller som indirekte eie.

- Direkte eie
 - Direkte eie er kun praktisk for heleide eiendommer. Deleie (sameie) i kommersiell utleieeiendom vil rettslig sett bli klassifisert som et ansvarlig selskap (altså indirekte eie), ikke som sameieandeler, med mindre eiendommen benyttes av eierne til eget bruk. Se for øvrig straks under om begrensninger på eierformer ved indirekte eie – som utelukker eie gjennom ansvarlig selskap.
 - Direkte eie vil medføre at leieinntektene kommer til beskatning i forsikrings-selskapet eller pensjonskassen som sådan, og tilhører inntektene kundemidler gis det tilsvarende fradrag for avsetning til kundene. Hele beløpet tilfaller derfor kundene..
- Indirekte eie
 - Indirekte eie kan etter kapitalforvaltningsreglene etableres med et toppselskap med begrenset ansvar, og med inntil tre ytterligere selskaper under – hvor det nederste selskapet eier eiendommen
 - I strukturer der livs-selskapet/pensjonskassen ikke selv eier over 90%, men saminvesterer med andre, etableres internlån i strukturen for å sikre at den skattemessige behandlingen blir tilsvarende direkte eie. Dette forutsetter bruk av mellomliggende holdings-selskap, i og med at kapitalforvaltningsreglene kun åpner for lån mellom mors-selskap og heleide datterselskap. Avskjæring av rentefradrag i datterselskapene medfører at datterselskapet kommer i skatteposisjon, som igjen vil medføre lavere avkastning til kundene. Konsekvensen av dette blir at de inntekter som tilfaller kollektivporteføljen, og som danner grunnlaget for kundeavkastningen, blir redusert i forhold til hva som er situasjonen ved direkte eie.
 - Kapitalforvaltningsforskriften regulerer spesifikt antall selskapsledd som kan inngå i strukturen. Antall ledd er en direkte følge av behovet for å kunne etablere internlån som er høye nok til å oppnå lik skattemessig effekt som ved heleide strukturer.

Vi understreker at hensikten med denne måten å strukturere sameide strukturer på ene og alene er å sørge for at skatteposisjonen havner hos livsforsikrings-selskapet eller pensjonskassen, på samme måte som ved heleie. Vi er av den oppfatning at de endringer som nå foreslås, ikke bør føre til at skatteregimet på dette punktet endres.

Som beskrevet over er eksterne lån, som økonomisk medfører samme effekt, ikke tillatt å benytte for denne type investeringer.

2.3 Forholdet til det kommende solvens II-regelverket

Det kommende solvens II-regelverket forventes å medføre betydelig økte kapitalkrav for livsforsikrings-selskaper og pensjonskasser. Behandlingen av indirekte eiendomsinvesteringer synes i nåværende utkast til tekniske standarder også være lite gunstig, idet andeler som representerer "participations" (20 % eierandel eller mer foreløpig ser ut til å bli stresset som unoterte aksjer.

Dette vil i praksis innebære at eiendomsinvesteringer enten må skje som en majoritetsinvestering direkte i den faste eiendom eller i eiendomsselskapet, eller ved minoritetsinteresser under 20 % for å oppnå eiendomsvekt. Tingsrettslig sameie i fast eiendom er i de fleste tilfeller neppe et reelt alternativ, jf. over. Behandlingen av ansvarlige selskaper i Solvens II synes ikke fullt ut avklart, men det kan ikke utelukkes at dette vil bli likestilt med andre indirekte investeringer.

Til dette kommer at solvens II reglene generelt synes å "premiere" diversifiseringseffekter. Diversifisering i fast eiendom for en mellomstor eller mindre pensjonskasse må for praktiske formål skje ved at man saminvesterer med andre.

Behovet for å kunne investere minoritetsposter i fast eiendom er allerede stort og vil som beskrevet ikke bli mindre i fremtiden.

2.4 Mulige konsekvenser av endringsforslaget

Dersom endringsforslaget blir vedtatt i den form det nå er foreslått, vil dette medføre at den skattemessige likestillingen mellom direkte- og indirekte eie og mellom heleie, majoritets- og minoritetsinvesteringer i fast eiendom som ble etablert i 2011, nå blir reversert. Dette vil slik vi bedømmer det få umiddelbare konsekvenser:

Livselskaper som er "store nok" til å kunne eie hele eiendommer vil ikke ha noe økonomisk incitament til å slippe mindre selskaper og pensjonskasser inn i sine eksisterende investeringer, eller til å investere sammen med andre. Tvert i mot – dette vil medføre en redusert avkastning på kundemidlene i kollektivporteføljen. Det kan dermed argumenteres godt for at selskaper som er store nok til å eie hele eiendommen ikke bør være medeier i deleide strukturer.

Pensjonskasser og livselskaper som ikke er store nok til å eie eiendommen alene vil måtte vurdere om det foreligger investeringsalternativer som ikke gir den samme uheldige effekten for avkastningen i kollektivporteføljen.

Rettskildebildet for livsforsikringsselskapers og pensjonskassers investeringer i fast eiendom har over en lengre periode fremstått som uklart og uforutsigbart, med tolkningsuttalelser fra Finanstilsynet som Finansdepartementet ikke har delt, samt flere forskriftsendringer. Det nåværende regimet er etablert etter en meget grundig og omfattende evaluering, hvor alle berørte parter, både premissgivere og beslutningstakere, har nedlagt betydelig arbeid i å få frem et godt regelverk som ikke favoriserer de store – og kundene av de store selskapene. Vi ber innstendig om at det nå ikke gjøres en endring, motivert av hensyn som ikke treffer disse aktørene, som reverserer det gode resultatet for bransjen som kapitalforvaltningsforskriften etablerer.

3. FORSLAG TIL JUSTERINGER

På bakgrunn av det ovenstående har vi tillatt oss å foreslå enkelte presiseringer i forskriftsforslaget. Presiseringen er i to ledd:

For det første foreslår vi at selskaper som utelukkende eies av pensjonskasser og forsikringsselskaper skal sidestilles med finansinstitusjoner i forslaget, og dermed unntas. For å sikre sammenhengen til kapitalforvaltningsforskriften mener vi imidlertid at det ikke bør settes som vilkår at det aktuelle selskapet inngår i et konsern med ett av eierselskapene, men at man benytter forskriftens egen definisjon av "nærstående".

For å dekke saminvesteringer har vi presisert at flere finansinstitusjoner skal ses sammen ved avgrensning av hvilke selskaper som skal anses som "nærstående". Fordi

norske pensjonskasser og livselskaper saminvesterer med utenlandske tilsvarende selskaper, og for ikke å komme i brudd med EØS reglene, har vi inkludert utenlandske tilsvarende selskaper.

For det annet foreslår vi at eiendomsstrukturer som er etablert i medhold av kapitalforvaltningsforskriften § 3-1 første ledd nr. 12 unntas.

Vi ser at annet alternativ tilsynelatende rekker noe vidt. En annen løsning vil imidlertid skape utfordringer for livselskapene og pensjonskassene. Etter kapitalforvaltningsregelverket forutsettes det at investeringene er mulige å omsette. Dersom adgangen til slik omsetning blir svært snever, ved at det f.eks. kun tillates omsetning til andre forsikringsselskaper og pensjonskasser, kan dette komme i konflikt med det overordnede kravet til forsvarlig kapitalforvaltning.

Dette vil medføre at det kan komme nye eiere inn i en struktur – uten at eksisterende eiere verken kan kontrollere eller motsette seg dette. Det bør ikke legges opp til en struktur hvor internlån innenfor en gitt struktur behandles forskjellig avhengig av hvem som til enhver tid er inne på eiersiden, evt. med hvilke andeler. Dette vil medføre en lite forutberegnelig situasjon for de livs- og forsikringsselskaper som er inne i strukturen, og i praksis kunne medføre at eiendom velges bort for de som ikke er store nok, eller ønsker, å eie hele eiendommen/eiendomsselskapet.

På denne bakgrunn foreslår vi følgende:

(9) denne paragraf gjelder ikke finansinstitusjoner etter finansieringsvirksomhetsloven § 1-3 og § 2-1 (herunder pensjonskasser) og tilsvarende utenlandske foretak. Paragrafen omfatter heller ikke selskaper som er nærstående til en finansinstitusjon, jf. punkt 4. Der flere finansinstitusjoner sammen eier et selskap direkte eller indirekte, skal finansinstitusjonene vurderes samlet (som en) ved avgrensningen av hvilke selskaper som er nærstående. Paragrafen gjelder heller ikke renter av interne lån i strukturer etablert i henhold til forskrift om livsforsikringsselskaper og pensjonsforetaks kapitalforvaltning § 3-1 nr. 12.

Med vennlig hilsen
for Pensjonskasseforeningen



Rolf A. Skomsvold
Generalsekretær