

Høringsnotat

**Avkastningsrisiko, kapitalkrav og virksomhetsregler i livsforsikring.
Utkast til endring i reglene om beregning av tilleggsavsetninger**

Innhold

1	BAKGRUNN	3
1.1	UTGANGSPUNKTER	3
1.2	HØRINGSNOTATET OG TILPASNING AV FORETAKSPENSJONSLOVEN TIL NY FOLKETRYGD.....	6
2	OVERSIKT OVER ULIKE INNSPILL OVERSENDT AV FINANSDEPARTEMENTET	9
2.1	OPPFØLGNING AV FORSLAG FRA FINANSKRISEUTVALGET	9
2.2	YTELSEBASERTE PENSJONSORDNINGER MED FLERÅRIG AVKASTNINGSGARANTI	10
2.3	VIRKSOMHETSREGLER I LIVSFORSIKRING: FINANSTILSYNETS FORSLAG	11
2.4	VIRKSOMHETSREGLER I LIVSFORSIKRING: FINANSNÆRINGENS FELLESGRUPPENS FORSLAG.....	17
3	RAMMER FOR HØRINGSNOTATET	19
4	TILLEGGSAVSETNINGER	21
4.1	RISIKOFORDELING MELLOM PENSJONSINNRETNING OG ULIKE KUNDEGRUPPER.....	21
4.2	UTVIDET ADGANG TIL OPPBYGGING AV TILLEGGSAVSETNINGER	24
4.3	UTVIDET BRUK AV TILLEGGSAVSETNINGER	28
4.4	SAMMENFATNING	30
5	UTKAST TIL ENDRING I FORSKRIFT 30. JUNI 2006 NR.869 TIL FORSIKRINGSLOVEN (LIVSFORSIKRING) § 5-6	30

1 Bakgrunn

1.1 Utgangspunkter

Ytelsesbasert foretakspensjon har tradisjonelt vært den mest brukte type av pensjonsordning for private bedrifter og står for en meget vesentlig del av virksomheten i livsforsikringsforetak og pensjonskasser. I pensjonsplanen for ordningen skal pensjonsytelsene fastsettes slik at samlet pensjon fra pensjonsordningen og beregnet folketrygd for hvert medlem ikke overstiger de grenser foretakspensjonsloven (LOF) § 5-7 fastsetter, og pensjonsplanen skal inneholde regler om beregning av den enkeltes opptjente pensjon ut fra lønn og tjenestetid til enhver tid (LOF § 4-2 første ledd, jf. § 5-2). Pensjonsinnretningen skal garantere ytelser opptjent etter pensjonsplanen (LOF § 2-3 annet ledd). I samsvar med dette bygger pensjons- og forsikringslovgivningen på prinsippet om at arbeidstakernes opptjente pensjonsrettigheter til en hver tid skal være fullfinansiert og sikret ved en premiereserveavsetning tilsvarende netto kapitalverdi av opptjent pensjon i pensjonsordningen (LOF § 9-1 og forsikringsvirksomhetsloven (FVL) § 9-16).

1) Pensjonsordningen finansieres ved at bedriften hvert år tilfører ordningen en premie som etter beregningsgrunnlaget vil være tilstrekkelig til å sikre den rett til pensjon medlemmene opptjener i løpet av året (LOF § 9-2). Ved premieberegningen legger pensjonsinnretningen til grunn at den vil oppnå et årlig avkastningsnivå (beregningsrenten) ved forvaltningen av midler tilsvarende pensjonsordningens premiereserve. Innretningen plikter årlig å tilføre premiereserven slik avkastning. Dette gjelder også i år hvor avkastningsnivået er lavere enn beregningsrenten (FVL § 9-16 tredje ledd). Det kan ikke kreves at bedriften foretar etterbetaling av tilleggspremie i år hvor avkastningsnivået er for lavt (FVL § 9-3 tredje ledd siste punktum). Pensjonsinnretningens garanti av ytelser opptjent etter pensjonsplanen medfører i alle tilfelle plikt til å utbetale pensjonsytelser i samsvar med den enkelte arbeidstakers opptjente pensjonsrettigheter i pensjonsordningen. Ved uttak av alderspensjon beregnes årlig pensjonsytelse på forsikringsteknisk grunnlag ut fra den premiereserve som på uttakstidspunktet sikrer opptjente pensjonsrettigheter etter reglene i foretakspensjonsloven § 5-7c.

Disse forhold medfører at pensjonsinnretningen har risikoen for at beregnet premie er tilstrekkelig, og for at årlig avkastning av innbetalte premiemidler som skal tilføres premiereserven minst tilsvarer beregningsrenten. Manglende avkastning må i siste omgang dekkes av pensjonsinnretningens egenkapital. Pensjonsinnretningens garanti for ytelsene etter pensjonsplanen innebærer derfor indirekte en garanti av fremtidig avkastningsnivå – en

”rentegaranti” – av betydelig varighet. Pensjonsordningen har imidlertid adgang til å beregne seg et årlig vederlag for den avkastningsrisiko som knytter seg til løpende pensjonsordninger (forskrift til forsikringsloven (livsforsikring) § 2-2 annet og tredje ledd), men dette gjelder ikke for avkastningsrisiko knyttet til utstedte fripoliser.

Pensjonsinnretningen kan redusere avkastningsrisikoen ved at den i år med høyere avkastning enn beregningsrenten gjør bruk av retten til å foreta ”tilleggsavsetninger” som etter behov kan benyttes til å dekke årlig differanse mellom beregnet og faktisk avkastning (FVL § 9-17). Ved utgangen av det enkelte år kan pensjonsinnretningen foreta tilleggsavsetninger ut over minstekravet til kontraktens premiereserve for dermed å sikre sine forpliktelser under den enkelte kontrakt med kontraktsfastsatte forpliktelser. Tilleggsavsetningene fastsettes normalt av pensjonsinnretningen i prosent av premiereserve knyttet til den enkelte kontrakt, og er på samme måte som premiereserven knyttet til kontrakten. I et år hvor avkastningen tilordnet den enkelte kontrakt ikke er stor nok til å dekke det årlige avsetningskravet til dens premiereserve (FVL § 9-16 tredje ledd), har pensjonsinnretningen rett til å oppfylle avsetningskravet ved overføring fra kontraktens tilleggsavsetninger (FVL § 9-17 tredje ledd). Tilleggsavsetninger kan imidlertid ikke benyttes til å dekke tap som skyldes at årets avkastningsresultat for kollektivporteføljen er negativt. Er avkastningsresultatet fra kollektivporteføljen negativt, er det relativt sannsynlig at også pensjonsinnretningens eget årsresultat viser underskudd og da må pensjonsinnretningens egenkapital belastes (negativ avkastning), se nedenfor avsnitt 4.3.

I perioder hvor forholdene i rente- og verdipapirmarkedene reduserer pensjonsinnretningenes årlige avkastningsresultater foreligger det imidlertid begrenset mulighet for oppbygging av tilleggsavsetninger, og den reelle betydningen av adgangen til å foreta tilleggsavsetninger, er tilsvarende mindre. Dette har vært situasjonen i de senere år.

Ved premieberegningen legges det til grunn at den rett til pensjon som opptjenes av den enkelte arbeidstaker etter tjenestetiden i bedriften skal være fullt betalt ved de årlige premier og tilført fastsatt avkastning i perioden frem til nådd opptjeningsalder (LOF § 4-1), normalt 67 år. Foretakspensjonsloven bygger på prinsippet om lineær opptjening av pensjon (LOF § 4-2 første ledd). Arbeidstakere som slutter i foretaket før opptjeningsalderen, beholder imidlertid sin rett til opptjent pensjon med tilhørende premiereserve og tilleggsavsetninger (LOF § 4-6 annet ledd).

Normalt blir fratrådte arbeidstakers opptjente rettigheter sikret ved utstedelse av fripolise (LOF § 4-7) som tilknyttes premiereserve og tilleggsavsetninger skilt ut fra pensjonsordningens midler (LOF §§ 8-1 annet ledd). Med virkning fra 1. januar 2011 ble LOF §§ 4-6 og 4-7 endret slik at det til fripoliser som deretter utstedes, knyttes en forholdsmessig del av pensjonsordningens tilleggsavsetninger. Det aller meste av eksisterende fripolisebestand er imidlertid utstedt før dette tidspunkt, men ved forskrift til forsikringsloven (livsforsikring) § 5-6 ble det for slike

fripoliser lagt til rette for særlig hurtig oppbygging av tilleggsavsetninger tilsvarende 2 prosent av premiereserven. Fripolisen er et eget rettsforhold mellom arbeidstakeren og pensjonsinnretningen, som ved pensjonering gir rett til utbetaling av pensjon beregnet ut fra lønnsnivå og tjenestetid ved fratreden. Det skal også knyttes en administrasjonsreserve til fripolisen til dekning av fremtidige forvaltningskostnader (forskrift til forsikringsloven (livsforsikring) § 5-2).

2) I prinsippet er det opp til den enkelte pensjonsinnretning å avgjøre hvilket avkastningsnivå (beregningsrente) den vil legge til grunn for sin premieberegning. Av konkurransehensyn har imidlertid pensjonsinnretningenes premier i praksis vært basert på den til enhver tid høyeste lovlige beregningsrente, fastsatt av Finanstilsynet ut fra soliditetshensyn og markedsforhold til enhver tid (forskrift til forsikringsloven (livsforsikring) § 2-3). I det siste tiåret er grensen for høyeste beregningsrente etappevis blitt satt ned fra 4 prosent til 2, 5 prosent, noe som i første rekke har hatt sammenheng med utviklingen i rente- og verdipapirmarkedene. De enkelte nedsettelse får virkning for beregningen av årlig premie både for nye kontrakter og for fremtidig opptjening av pensjon under eksisterende kontrakter, men reduksjonen gir ikke pensjonsinnretningen rett til etterberegning av premietillegg for pensjonsrettigheter opptjent og betalt med tidligere års lavere premier. Virkningene av en reduksjon av høyeste lovlige beregningsrente vil derfor være forskjellige for bedriftene og for pensjonsinnretningene.

For bedriftene innebærer en nedsettelse av beregningsrenten en tilsvarende økning av fremtidige premier for pensjonsordningen, fordi den årlige premie må utgjøre en større del av de midler som trengs til finansieringen av pensjonsrettigheter opptjent etter nedsettelsen. Den etappevise nedsettelse av beregningsrenten fra 4 til 2,5 prosent har derfor over årene medført en gradvis, men vesentlig økning av bedriftenes utgifter til ytelsesbaserte pensjonsordninger. I tid faller dette også sammen med en kostnadsøkning som følge av betydelig lønnsvekst – både nominelt og reelt – og tilsvarende oppregulering av allerede opptjente pensjonsrettigheter. Etter pensjonsplanen beregnes opptjent pensjon normalt ut fra samlet tjenestetid og lønnsnivået til enhver tid (LOF §§ 5-3 og 4-2), og bedriften må derfor årlig også tilføre pensjonsordningen en reguleringspremie beregnet ut fra årlig lønnsutvikling i bedriften. Lønnsveksten som er bedriftenes ansvar, har således også bidratt til å øke pensjonskostnadene for bedriftene. Dessuten gir pensjonsordningene normalt livsvarig pensjon, og økt levealder betinger både økte pensjonsutbetalinger og en økning av fremtidige premier. Disse forhold har hatt som konsekvens at kostnadene ved ytelsesbaserte pensjonsordninger for mange bedrifter er blitt betydelige og etter hvert ført til at mange bedrifter i stedet har etablert innskuddpensjonsordninger eller for tiden vurderer å gjøre dette.

En nedsettelse av høyeste lovlige beregningsrente gir som nevnt ikke pensjonsinnretningen rett til etterbetaling av premietillegg for pensjonsrettigheter som er opptjent i tidligere år.

Nedsettelsen er derfor uten virkning for den avkastningsrisiko som er knyttet til de allerede opptjente og garanterte pensjonsrettigheter som er betalt med premier beregnet ut fra en høyere beregningsrente. Som allerede nevnt, har imidlertid pensjonsinnretningen adgang til å beregne seg et årlig vederlag for den avkastningsrisiko som knytter seg til løpende pensjonsordninger (forskrift til forsikringsloven (livsforsikring) § 2-2 annet og tredje ledd), men dette gjelder ikke for avkastningsrisiko knyttet til fripoliser. For tiden ligger derfor den reelle avkastningsrisiko knyttet til pensjonsinnretningenes samlede pensjonsforpliktelser på om lag et 3,5 prosent nivå selv om høyeste lovlig beregningsrente for ny opptjening nå er 2,5 prosent. Det innebærer at det i løpet av årene er bygget opp en avkastningsrisiko av betydelig omfang i pensjonsinnretningene som reelt innebærer en trussel for belastning av pensjonsinnretningenes egenkapital.

3) Det er alminnelig antatt at betydningen av den avkastningsrisiko som over årene er bygget opp i pensjonsinnretningene som følge av tidligere års bruk av høyere beregningsrenter, vil øke vesentlig ved overgangen til "Solvency II" regelverket i det nye EU/EØS direktivet. Viktige deler av dette regelverket er ennå ikke fastsatt, men regelverket ventes i hovedsak å bli gjennomført i norsk rett med virkning fra årsskiftet 2012/2013. Dette antas å innebære at minstekravene til solvenskapital i pensjonsinnretningene vil bli vesentlig skjerpet, og til at tilleggsavsetninger og enkelte andre reserver i pensjonsinnretningene heller ikke lenger kan regnes som tellende ansvarlig kapital. Viktige forhold ved beregningen av kapitalkravet er hvilken avkastningsrisiko som knytter seg til pensjonsforpliktelsene, og om pensjonsinnretningen kan kreve årlig vederlag for avkastningsrisikoen. Et forhold av særskilt betydning er at avkastningsrisiko (renterisiko) knyttet til pensjonsinnretningenes pensjonsforpliktelser etter fripoliser utstedt til fratrådte arbeidstakere under slike pensjonsordninger, vil få vesentlig større betydning ved beregningen av minstekrav til solvenskapital enn hittil fordi det ikke kan kreves vederlag for avkastningsrisiko knyttet til fripolisebestanden.

1.2 Høringsnotatet og tilpasning av foretakspensjonsloven til ny folketrygd

1) Finansdepartementet har gitt Banklovkommissjonen i oppdrag å utarbeide utkast til de endringer i foretakspensjonsloven som folketrygdreformen gir grunnlag for. Bakgrunnen er at prinsippene for ny folketrygd bryter på vesentlige punkter med det tidligere regelverket for folketrygden som ligger til grunn for sentrale regler i foretakspensjonsloven og den tekniske utformingen av ytelsesbaserte foretakspensjonsordninger. Det er særlig behov for å vurdere endringer i de av lovens bestemmelser der pensjonsytelsenes størrelse er fastsatt ut fra lønn og beregnede ytelser fra folketrygden og eller det for øvrig foreligger koblinger til regelverket for folketrygden. Et vesentlig formål med lovendringene vil også være å oppnå at nye forsikringsbaserte pensjonsordninger vil utgjøre konkurransedyktige alternativer sett i forhold

til bedriftenes kostnadsnivå og pensjonsinnretningenes avkastningsrisiko. Dette er viktig for å motvirke omdanning av foretakspensjonsordninger til innskuddspensjonsordninger og å unngå at overgang til nye forsikringsbaserte pensjonsordninger fører til avvikling av nåværende foretakspensjonsordninger. Slike endringer vil i tilfelle medføre at det må utstedes et stort antall av fripoliser for de pensjonsrettigheter som er opptjent i ytelsesbaserte foretakspensjonsordninger, noe som vil skape betydelige problemer for pensjonsinnretningene etter at "Solvency II" regelverket er satt i kraft.

En viktig målsetting ved endringen av foretakspensjonsloven vil derfor være å legge best mulig til rette for en sammenkobling av pensjonsrettigheter opptjent under eksisterende ytelsesbaserte pensjonsordninger og pensjonsrettigheter opptjent under de nye forsikringsbaserte pensjonsordninger etablert i samsvar med et regelverk tilpasset folketrygdreformen. Uavhengig av de spørsmål som oppstår ved selve tilpasningen av foretakspensjonsloven til ny folketrygd, vil det også være behov for å vurdere mulige tiltak innenfor pensjons- og forsikringslovgivningen for å begrense virkninger av den avkastningsrisiko knyttet til ytelsesbaserte pensjonsordninger som inntil nå er akkumulert i pensjonsinnretningene (foran avsnitt 1). I denne sammenheng må også forventede virkninger av "Solvency II" regelverket tas i betraktning. Ved utformingen av lovreglene for nye forsikringsbaserte pensjonsordninger vil dessuten forholdet til "Solvency II" regelverket kunne gi relevante føringer.

2) Finansdepartementet har i 2011 sendt Banklovkommisjonen fire brev vedlagt ulike innspill vedrørende disse forhold, og anmodet om at kommisjonen vurderer innspillene i tilknytning til arbeidet med tilpasninger av pensjons- og forsikringslovgivningen i lys av folketrygdreformen. En oversikt over de innspill som er oversendt av departementet gis nedenfor i avsnitt 2. Departementet har samtidig anmodet om at utkast til regelverksendringer i tilfelle fremmes i inneværende år slike at endringene vil være på plass før "Solvency II" regelverket trer i kraft. Det er fra Finansnæringens Fellesorganisasjon og pensjonsinnretninger også pekt på at tiltak i tilfelle så vidt mulig bør gjennomføres allerede i 2011 for å forberede overgangen til "Solvency II" regimet.

Banklovkommisjonen viser til at de ulike innspillene som er oversendt av Finansdepartementet, i stor grad omhandler spørsmål om regelverkstilpasninger som i tilfelle krever til dels omfattende lovendring. *Banklovkommisjonen* mener at de lovendringsspørsmål av generell eller prinsipiell karakter som de ulike innspillene omhandler, vil kreve vurdering i en bredere sammenheng. Det dreier seg i stor grad om spørsmål som har tilknytning til hovedlinjer i lovgivningen på pensjons- og forsikringsområdet, og som derfor også må vurderes på bakgrunn av hvordan et nytt regelverk for forsikringsbaserte pensjonsordninger tilpasset folketrygdreformen til slutt blir utformet. Opplegget for sammenkobling av pensjonsrettigheter

opptjent under eksisterende og fremtidige pensjonsordninger vil også måtte tas i betraktning. *Banklovkommisjonen* ser det derfor ikke som praktisk mulig å gjennomføre et forsvarlig utredningsarbeid på disse områdene i inneværende år uavhengig av utredningen av tilpasninger i pensjonslovene som følge av folketrygdsreformen. En går derfor her ikke nærmere inn på disse forholdene.

Banklovkommisjonen viser videre til at innspillene også omhandler forslag vedrørende selve tilpasningen til "Solvency II" regelverket. Både Finanstilsynet og FNO har i denne sammenheng særlig fremhevet betydningen av at spørsmål knyttet til foreliggende og nye fripoliser blir adressert så snart som mulig.

Banklovkommisjonen legger til grunn at en skjerping av kapitalkravene til pensjonsinnretningene som følge av "Solvency II" regelverket, i seg selv vil medføre meget betydelige utfordringer for pensjonsinnretningene når det gjelder oppfyllelsen av de nye kapitalkravene. Dessuten er det alminnelig antatt at kapitalkravet for renterisiko knyttet til fripoliser vil øke vesentlig, selv om en god del av enkelthetene i "Solvency II" regelverket ennå ikke er fastsatt. *Banklovkommisjonen* legger videre til grunn at det reelt sett vil være vanskelig for pensjonsinnretningene i tilfelle å sikre tilførsel av ny ansvarlig kapital. Ut fra den vekt som forpliktelser etter fripoliser vil bli tillagt ved beregningen av de nye kapitalkravene, mener *Banklovkommisjonen* at tiltak som kan redusere betydningen av renterisiko knyttet til fripoliser vil være vesentlig for å motvirke at situasjonen kommer ut av kontroll ved en overgang til "Solvency II" regelverket.

Banklovkommisjonen har i samråd med Finansdepartementet kommet til at spørsmålene om regelverksendringer som kan dempe slike virkninger ved overgangen til "Solvency II" regelverket, ikke minst av tidsmessige grunner bør prioriteres og behandles atskilt fra de øvrige og generelle spørsmål om tilpasninger i virksomhetsregler for livsforsikring som er omhandlet i de innspill som departementet har oversendt til *Banklovkommisjonen*. Arbeidsprogrammet er endret i samsvar med dette.

For det første, i høringsnotatet her fremlegger *Banklovkommisjonen* et utkast til endring i forskriftsfastsatte regler om tilleggsavsetninger som først og fremst vil være av betydning i forhold til tilleggsavsetninger knyttet til fripoliser. Bakgrunnen er at omfanget av tilleggsavsetninger knyttet til fripoliser fortsatt gjennomgående ligger på et vesentlig lavere nivå enn tilleggsavsetningene knyttet til løpende ytelsesbaserte pensjonsordninger. Ved forskrift til forsikringsloven (livsforsikring) § 5-6 ble det for slike fripoliser lagt til rette for særlig hurtig oppbygging av tilleggsavsetninger tilsvarende 2 prosent av premiereserven, og det er opplyst fra selskapshold at denne adgangen er benyttet så langt avkastningsresultatene i senere år har tillatt. Videre har endringen av LOF §§ 4-6 og 4-7 med virkning fra 1. januar 2011 ført til at fripoliser som deretter er utstedt, er blitt tilknyttet tilleggsavsetninger på noe over 2 prosents

nivået. Hovedtyngden av løpende pensjonsordninger har imidlertid tilleggsavsetninger på et nivå som stort sett motsvarer gjennomsnittlig beregningsrente, dvs. om lag 3,5 prosent av premiereserve. Det foreslås derfor å forhøye den særlige grensen for hurtig oppbygging av tilleggsavsetninger i livsforsikringsforskriften fra 2 til 3,5 prosent. Ytterligere oppbygging av tilleggsavsetninger for fripoliser og andre kontrakter uten eller med lave tilleggsavsetninger vil i tilfelle kunne skje på vanlig måte etter de alminnelige regler i forsikringsvirksomhetsloven § 9-17.

For det annet foretar *Banklovkommisjonen* nå en gjennomgang og vurdering av fripoliseordningen i foretakspensjonsloven på bakgrunn av overgangen til "Solvency II" regelverket. Som nevnt har både Finanstilsynet og FNO fremhevet fripolisenes særlige betydning ved beregningen av de nye kapitalkravene. Det påpekes at det er viktig å begrense pensjonsinnretningenes utfordringer ved overgangen til "Solvency II" regelverket, særskilt i forhold til reglene om beregningen av kapitalkrav for renterisiko knyttet til fripoliser. Det bør søkes motvirket av endringer på pensjonsområdet som følge av at tilpasning av foretakspensjonsloven til folketrygdreformen og overgangen til nye forsikringsbaserte pensjonsordninger, fører til avvikling av ytelsesbaserte pensjonsordninger og en utstedelse av betydelige mengder av nye fripoliser.

Banklovkommisjonen viser til at en gjennomgang av foretakspensjonslovens regler om fripoliser bør gjennomføres i en egen utredning som kan gi grunnlag for å vurdere mulige lovendringer av betydning ved beregningen av kapitalkrav for fratrådte arbeidstakeres opptjente pensjonsrettigheter etter "Solvency II" regelverket. Av grunner som er nevnt ovenfor, bør dette arbeidet gis prioritet og behandles atskilt fra de øvrige og generelle spørsmål om tilpasninger i virksomhetsregler for livsforsikring som er omhandlet i de innspill som departementet har oversendt til *Banklovkommisjonen*. *Banklovkommisjonen* tar sikte på at også arbeidet med en slik utredning blir slutført i inneværende år slik at en oppfølging fra Finansdepartementet side kan skje i 2012.

2 Oversikt over ulike innspill oversendt av Finansdepartementet

2.1 Oppfølging av forslag fra Finanskriseutvalget

Finansdepartementet anmoder i brev av 11. februar 2011 om at *Banklovkommisjonen* vurderer finanskriseutvalgets forslag på pensjons- og livsforsikringsområdet som en integrert del av det pågående arbeidet med forslag til endringer i lovgivningen om private pensjonsordninger mv. Finanskriseutvalget fremmer ikke konkrete forslag til regelverksendringer på pensjons- og livsforsikringsområdet, men påpeker ulike problemområder som utvalget mener bør utredes

nærmere med tanke på et nytt regelverk, se NOU 2011: 1 "Bedre rustet mot finanskriser", avsnitt 18.4.1-3.

I utredningen side 199 peker utvalget på at "Solvens II" regelverket krever at eiendelene, på aktivasiden, og forpliktelsene, på passivasiden, skal balanseføres til markedsverdi, og at regelverket medfører en reell skjerpning av minstekrav til solvenskapital. Det vises til at et langvarig lavt rentenivå kombinert med pensjonsinnretningenes store beholdninger av fripoliser, de årlige renteforpliktelser knyttet til ytelsesbasert foretakspensjon, og reglene om flytterett, gjør at situasjonen kan bli mer krevende for pensjonsinnretningene i Norge enn i mange andre land. Utvalget peker også på at renteforpliktelsene knyttet til pensjonsordningene innebærer en asymmetrisk fordeling av risiko mellom pensjonsleverandør og kunder, men at det er nær sammenheng mellom pensjonsinnretningens avkastningsrisiko og adgangen til å bygge opp tilleggsavsetninger mot markedssvingninger. Det pekes også på at prinsippet om at alle kunders opptjente rettigheter i kollektive ordninger og i fripoliser skal være fondssikret ved tilstrekkelige avsetninger til enhver tid, står sentralt i norsk forsikringslovgivning, og at dette prinsippet er viktig av hensyn både til sikkerheten for de forsikrede og til pensjonsleverandørenes soliditet.

Utvalget foreslår at det raskt foretas en gjennomgang av regelverket for å vurdere de særskilte norske soliditets- og kostnadsutfordringene knyttet til pensjonsinnretningenes rentegarantier, bruken av tilleggsavsetninger og andre forhold som gjelder så vel kollektive tjenestepensjonsordninger som fripolisebestanden.

2.2 Ytelsesbaserte pensjonsordninger med flerårig avkastningsgaranti

Finansdepartementet har ved brev av 28. februar 2011 og med henvisning til brevet av 11. februar 2011 og Finanskriseutvalgets omtale av særskilte norske soliditets- og kostnadsutfordringer (foran avsnitt 2.1), sendt Banklovkommisjonen gjenpart av et brev fra Finanstilsynet datert 13. september 2010. I dette brevet gir Finanstilsynet en nærmere vurdering av regelverket for ytelsesbaserte pensjonsordninger med flerårig avkastningsgaranti som departementet antar vil ha tilknytning til kommisjonens utredningsarbeid på pensjons- og forsikringsområdet. Det henvises blant annet til Finanstilsynets høringsnotat av 26. juni 2009 som inneholder utkast til endringer i kapitalforvaltningsforskriften og pensjonslovene med sikte på at det på gitte vilkår åpnes for direkte investeringer i fast eiendom.

Banklovkommisjonen viser til at dette er forslag som til dels må vurderes i sammenheng med de regler om kapitalforvaltningen som ventes fastsatt av EU kommisjonen med hjemmel i det nye forsikringsdirektivet artikkel 135.

2.3 Virksomhetsregler i livsforsikring: Finanstilsynets forslag

Finansdepartementet har ved brev til Banklovkommisjonen av 25. mars 2011 oversendt Finanstilsynets brev til departementet av 8. mars 2011 "Virksomhetsregler i livsforsikring". Bakgrunnen for Finanstilsynets redegjørelse er Finanstilsynets brev til departementet av 15. september 2010 hvor det foretas en vurdering av "Solvency II" regelverket og dets virkninger i forhold til reglene om livsforsikring i forsikringsvirksomhetsloven. I Finanstilsynets brev av 8. mars 2011 følges dette opp med en vurdering av hvilke endringer som i tilfelle bør gjøres for at norske virksomhetsregler skal være bedre tilpasset de endringer "Solvency II" regelverket vil medføre for de soliditets- og kapitalkrav som stilles til livsforsikringselskapene.

I brevet av 25. mars 2011 viser Finansdepartementet til at Finanstilsynets vurdering av virksomhetsregler i livsforsikring til dels omhandler spørsmål som Finanskriseutvalget har reist i sin utredning. Departementet ber om at de spørsmål som Finanstilsynets vurdering omhandler, blir vurdert av Banklovkommisjonen i sammenheng med de oppdrag departementet allerede har gitt kommisjonen, herunder arbeidet med tilpasning av pensjonslovgivningen til folketrygdreformen. Det uttales også at utkast til regelverksendringer som Banklovkommisjonen mener bør være på plass før innføring av de nye solvenskravene i "Solvency II", bør være utarbeidet i god tid før gjennomføringsfristen for "Solvency II" regelverket med tilhørende overgangsregler.

2.3.1 Finanstilsynets utgangspunkt

Finanstilsynet viser innledningsvis til at "Solvency II" regelverket, som etter planen skal tre i kraft 1. januar 2013, særlig har aktualisert spørsmål knyttet til utformingen av den årlige rentegarantien knyttet til ytelsesbaserte foretakspensjonsordninger. Som redegjort for foran avsnitt 1.1, forutsettes det ved beregningen av den årlige premie at forsikringskontraktene foruten premie hvert år også skal tilføres en avkastning som minst tilsvarer beregningsrentesatsen i beregningsgrunnlaget for pensjonsordningen (FVL § 9-16 tredje ledd). I år hvor avkastningsnivået er lavere, plikter derfor pensjonsinnretningen å dekke inn manglende avkastning ved overføring fra tilleggsavsetningene og eventuelt fra egenkapitalen. Det pekes på at betydningen av den kortsiktige avkastningsrisikoen vil være mer markert ved beregningen av kapitalkravene etter "Solvency II" regelverket enn etter gjeldende regler, og at pensjonsinnretningene samtidig må tilpasse seg de skjerpede kapitalkravene i "Solvency II".

Finanstilsynet viser til at pensjonsinnretningenes forvaltningsstrategi i senere år tyder på begrenset evne til over tid å holde investeringer med høyere risiko og forventet høyere avkastning. Hensynet til å begrense egenkapitalrisikoen har medført at innretningene selger seg ned i aksjer ved fall i aksjemarkedene og først kjøper seg opp når indeksene stiger. Med

utgangspunkt i "Solvency II" regelverket er det fra ulike hold foreslått at norske virksomhetsregler tilpasses slik at pensjonsinnretningen kan, og vil, gå over til langsiktig kapitalforvaltning tilpasset de langsiktige pensjonsforpliktelsene. Slike forslag gjelder i hovedsak tiltak for å myke opp den årlige avkastningsgarantien, enten ved oppbygging av et bufferfond basert på opparbeidet overskudd av kollektivporteføljen i gode år, eller en overgang til en sluttgaranti hvor kunden garanteres en minsteavkastning over hele avtaleperioden, og hvor fremtidig overskudd kan benyttes til å dekke avkastningsunderskudd. Begge alternativer vil innebære overføring av avkastningsrisiko fra pensjonsinnretningen til kundene, men dette vil muliggjøre langsiktig kapitalforvaltning og høyere avkastning til fordel for kundene.

Finanstilsynets klare anbefaling er en løsning basert på et konsolidert og mer fleksibelt bufferfond. Finanstilsynet legger til grunn at risikoutjevningfondet antagelig vil kunne medregnes i solvensmarginkapitalen, mens tilleggsavsetninger og kursreguleringsfond vil kunne fungere som et risikoreduserende element ved beregningen av kapitalkravet for eiendelene generelt. Finanstilsynet understreker at beregningen av både kapitalkrav og verdien av forpliktelser blir enklere hvis disse fondene slås sammen i ett bufferfond eller fleksibiliteten i oppbygging og bruk av fondene øker. Både størrelsen og fleksibiliteten i anvendelsen av bufferfondene påvirker verdien av garantier gitt til kundene og dermed den samlede verdien av forpliktelsene ved beregningen av kapitalkravene.

Av ulike grunner frarådes en overgang til en sluttgarantiordning, bl.a. fordi sluttgarantiordningen bryter med prinsippet i så vel forsikringsvirksomhetsloven som "Solvency II" regelverket om at forsikringsforpliktelser til en hver tid skal være sikret ved tilstrekkelig avsetninger (FVL § 9-16 første ledd), og dessuten ikke lar seg lett forene med regelverket om flytting av pensjons- og forsikringskontrakter. *Banklovkommisjonen* går her ikke nærmere inn på Finanstilsynets redegjørelse av enkeltheter vedrørende sluttgarantiordningen.

2.3.2 Konsekvensene av Solvens II for norske livsforsikringsforetak

Finanstilsynet gir innledningsvis en redegjørelse for hovedpunkter i "Solvency II". Når det gjelder enkelthetene i dette regelverket, viser *Banklovkommisjonen* til Utredning 24, NOU 2011: 8 Bind B Ny finanslovgivning, avsnitt 12.3.7 og lovutkastet kapittel 14 avsnitt IV.

Finanstilsynet viser til at konsekvensberegninger (QIS5) utført av norske livsforsikringsforetak klart viser at "Solvency II" regelverket vil medføre vesentlig skjerping av kapitalkravene. Markedsrisikoen vil representere det største bidraget til samlet solvenskapitalkrav. Viktige elementer i beregningene av kapitalkravet vil være justeringen for den risikoreduserende effekten av tekniske avsetninger og premier for avkastningsrisiko. Det antas at selskapene må iverksette tiltak som medfører økning av bufferkapitalen eller reduksjon av risikoen, primært

ved en ytterligere reduksjon av risikoen i kapitalforvaltningen, dersom de skal kunne møte solvenskapitalkravene i framtiden.

Tilpasninger i virksomhetsreglene antas å kunne dempe virkningene av de nye solvensreglene, bl.a. ved å legge til rette for en økt bufferkapital. Uten tilpasninger i virksomhetsreglene kan en oppleve at selskapene må gjøre endringer som i praksis vil innskrenke tilbudet av ytelsesbaserte pensjonsordninger vesentlig. Finanstilsynet opplyser at det i EU er satt ned en ekspertgruppe som skal se på utfordringene knyttet til forsikringsselskapenes langsiktige produkter med avkastningsgaranti, men at dette neppe vil føre til at grunnstrukturen i "Solvency II" vil bli endret vesentlig hva gjelder risiko og soliditet. For øvrig påpeker Finanstilsynet at det i et regime med lav langsiktig rente som i dag, uansett vil være utfordringer knyttet til ytelsesordninger med avkastningsgaranti.

Finanstilsynet legger til grunn at avgitt rentegaranti øker verdien av de fremtidige forpliktelser og dermed kravet til solvenskapital under "Solvency II". På den annen side vil premier for rentegarantien gi fremtidig inntekter og fradrag ved beregningen. Premiene vil kunne økes, men bare for fremtidig opptjening. Rentegarantien vil også kunne reduseres, men også dette kan bare skje for fremtidig opptjening. Effekten av å ta en høyere premie for rentegarantien som et virkemiddel i styringen av renterisiko, eller annen premieøkning, vil være begrenset i et lavrenteregime på grunn av kostnadsøkning for bedriftene og trussel om opphør av pensjonsordningen og overgang til fripoliser der det ikke lenger skjer noen premieinnbetaling.

Finanstilsynet viser til at verdien av forsikringsforpliktelsene under "Solvency II" skal reflektere alle forventede kontantstrømmer til kunden, herunder forventet fremtidig overskuddstildeling. Dette overskuddet vil være bestemt av differansen mellom den langsiktige risikofrie rentekurven på beregningstidspunktet og den garanterte avkastningen. Størrelsen av overskudd er en kundersisiko, og i et høyrenteregime vil renterisikoen knyttet til fremtidig overskudd være null. Nåverdien av fremtidig overskudd som uttrykk for renterisikoen, vil således falle med stigende diskonteringsrente (markedsrente). Renterisikoen vil være størst i et lavrentemarked hvor pensjonsinnretningens avkastningsrisiko er reell.

2.3.3 Virkninger av Solvens II for virksomhetsregelverket for livsforsikring

Når det gjelder vurderingen av forholdet mellom "Solvency II" og gjeldende regelverk, legger Finanstilsynet til grunn at det må skilles mellom forsikringsforpliktelsenes betydning ved beregningen av kravene til pensjonsinnretningenes kapital og soliditet og forsikringsforpliktelsenes betydning ved premieberegningen og i de enkelte forsikringsforhold for øvrig. Avtaleforholdet mellom kunde og selskap skal ikke påvirkes av endringene som følge av "Solvency II" direktivet. Dette innebærer at koblingen mellom kravet til selskapets samlede

forsikringstekniske avsetninger ut fra soliditetshensyn og de enkelte kunders og kontrakters premiereserve opphører. Kunden vil imidlertid fortsatt kunne medvirke indirekte til å finansiere en økning av selskapets "Solvency II" avsetninger som følge av de begrensninger i kundens rett til tildeling av overskudd som forsikringsvirksomhetsloven §§ 9-11, 9-17, [9-20] eller 9-22 åpner for.

Finanstilsynet har lagt til grunn at "Solvency II" direktivet ikke er til hinder for at hovedprinsippene i strukturen for utforming av premier og pristariffer samt hovedprisnippene for beregning, fordeling og anvendelse av overskudd i gjeldende forsikringsvirksomhetslov, kan videreføres. Bufferfondene i kollektivporteføljen – tilleggsavsetninger, risikoutjevningfond og kursreguleringsfond – vil også kunne bestå. Når "Solvency II" beregningen av avsetningene på selskapsnivå og av avsetningene etter premieberegningsgrunnlaget på kontraktsnivå frikobles, vil det imidlertid etter Finanstilsynets oppfatning oftere kunne oppstå avvik mellom avsetningene knyttet til den enkelte kontrakt og avsetningene på selskapsnivå. Dette reiser spørsmål knyttet til kontraktens flytte- og gjenkjøpsverdi samt verdien av fripoliser som utstedes fra kollektive pensjonsordninger. Det vises også til at endringer i forutsetninger om biometrisk risiko, der overskudd har vært brukt til en oppreservering i forhold til opptjente rettigheter, er håndtert på en annen måte enn endringer knyttet til forutsetninger om avkastning, som kun har skjedd med virkning for fremtidig opptjening. Videre anfører Finanstilsynet at endringer i biometriske forutsetninger eller renteforutsetninger som tillegges betydning ved beregningen av avsetningskravet under "Solvency II" regelverket, ikke også bør medføre krav om endringer i premieberegningsgrunnlaget. For kundene vil størrelsen på premiereserven være av betydning ved flytting, gjenkjøp og for verdien ved utstedelse av fripoliser.

2.3.4 Finanstilsynets forslag til endringer i virksomhetsreglene

Finanstilsynet foreslår at "Solvency II" direktivet i all hovedsak gjennomføres i forsikringsvirksomhetsloven med forskrifter. Forslagene til endringer i virksomhetsreglene i loven innebærer i hovedsak følgende forhold:

- "Solvency II" gir økt behov for kapital i pensjonsinnretningene. Behovet knytter seg særlig til eksisterende fripoliser. Kombinasjon høye rentegarantier knyttet til tidligere opptjente rett til pensjon og langvarig lavrentekonjunktur gir lite fremtidig overskudd som kan tilføres pensjonsinnretningen (jf. FVL § 9-12), og de har heller ikke adgang til å oppnå inntekter og fortjeneste gjennom fremtidige premier for fripoliser.
- For løpende kollektivavtaler vil forvaltningsvederlag og forhåndsprising av rentegarantien gi selskapene en økt inntjening, også i år med svak avkastning. Faller renten under nivået på garantert rente, vil imidlertid rentegarantipremie og annen premie reelt kunne stige så mye at foretak velger å bringe pensjonsordningen til opphør.

Det er derfor neppe mulig for pensjonsinnretningene å oppnå vesentlig redusert renterisiko i "Solvency II" sammenheng gjennom rentegarantipremier i et lavrentescenario, og pensjonsinnretningene vil i stedet tilpasse kapitalforvaltningen i forhold til utviklingen på kort sikt.

- Høyere aksjeandel og bedre spredning på aktivaklasser forventes å gi et høyere avkastningsnivå over tid. På sikt vil dette gi større overføringer til premiefond og bedre utsikter til høyere utbetalinger til pensjonistene, samt redusert pris for rentegarantier.
- Utformingen av regelverket for framtidige foretakspensjonsordninger vil være avgjørende for pensjonsinnretningenes risikosituasjon. I denne sammenheng vil det være viktig hva som skjer med premiereserve og andre midler knyttet til allerede opptjente pensjonsrettigheter. Det vil være viktig å unngå opphør/omdanning av eksisterende pensjonsordninger og omfattende utstedelse av nye fripoliser etter gjeldende regelverk.
- Finanstilsynets forslag til endringer tar utgangspunkt i problemer som særlig knytter seg til fripoliser. Spesielt adresseres potensialet for avvikling/omdanning av ytelsesbaserte pensjonsordninger med omgående og vesentlig økning av fripolisebestanden basert på pensjonsrettigheter opptjent under eksisterende pensjonsordninger dersom rentegarantipremien og kostnadene blir for høy for premiebetalende kollektivkontrakter i et lavrentescenario. Finanstilsynet mener imidlertid også at Solvens II synliggjør kortsiktigheten i det norske regelverket for premiebetalende kontrakter med årlig prising av rentegaranti da dette gir lite rom for å sitte med aksjer over tid og tilpasning av durasjonen på obligasjonsbeholdningen når rente- og markedsforhold endres.

Finanstilsynets forslag:

- Regelendringer med sikte på samordning av eksisterende bufferfond (tilleggsavsetninger og kursreguleringsfond mv.) og på oppbygging og utvidet anvendelse av et konsolidert og styrket, men kundefordelt bufferfond for både kollektivavtaler og fripoliser.
- Frivillig overgang til pensjonskapitalbevis med investeringsvalg for fripoliser og individuelle kontrakter.

Forslag 1: Bufferfond

Hovedformålet med forslaget er å forenkle eksisterende bufferfondsstruktur, og å legge til rette for at en større del av årlige avkastningsresultater kan gå til styrking av et konsolidert bufferfond som kan trekkes på i år med svakt eller i tilfelle negativt avkastningsresultat. Dette vil bety regelforenkling ved at eksisterende bufferfond slås sammen og undergis fellesregler om oppbygging og anvendelse, bl.a. slik at avkastningsberegning basert på et skille mellom

realiserte og urealiserte gevinster på finansielle omløpsmidler dermed vil opphøre, og at adgangen til å føre obligasjoner til amortisert kost ikke videreføres. Det vil også gi pensjonsinnretningene et vesentlig bedre grunnlag for langsiktig kapitalforvaltning og høyere avkastningsnivå på sikt.

Finanstilsynet foreslår at pensjonsinnretningenes adgang og plikt til å avsette til bufferfondet utvides, og viser bl.a. til at endringene medfører bortfall av bufferfond som ikke har vært kundefordelt, f.eks. kursreguleringsfondet. Det foreslås en plikt til å bruke alt overskudd ut over pliktige avsetninger til oppbygging av bufferfondet inntil fondet har nådd en viss andel av premiereserven (10 prosent). Oppbyggingen av bufferfond skal være individuell for de enkelte kontrakter, og regler som setter grenser for individuell oppbygging bør oppheves (bl.a. forskrift til forsikringsloven (livsforsikring) § 5-6). For nye kontrakter skal således avkastningsoverskuddet de første årene brukes til oppbygging av bufferfond, samtidig som eldre kontrakter med tilordnet buffer av en viss størrelse får tildelt overskudd med endelig virkning. Unntak bør gjøres for pensjoner under utbetaling i foretakspensjonsordninger og overskudd til fripoliser under utbetaling. Disse bør ha årlig rett til overskuddstildeling – og pensjonsregulering.

Videre foreslår Finanstilsynet at det nye bufferfondet i sin helhet – på samme måte som tilleggsavsetninger – skal være fordelt på de enkelte kontrakter og reelt utgjøre betinget tildelt overskudd. En forsikringskontrakt forutsettes å få godskrevet overskudd med endelig virkning fra bufferfondet når kontraktens tilordnede andel av fondet overstiger en viss grense (15 prosent eller i området 10-15 prosent av premiereserve). Overskuddsnøkkelen for fripoliser i forsikringsvirksomhetsloven § 9-12 bør endres slik at pensjonsinnretningene mottar noe av overskuddet også i den periode bufferfondet bygges opp. Det foreslås en overskuddsfordeling mellom kunde og selskap basert på 90/10 før tildeling av betinget overskudd tilordnet bufferfondet, noe som svarer omtrent til delingen i dag etter avsetninger til tilleggsavsetninger.

Finanstilsynet foreslår også at oppbyggingen av et nytt konsolidert og styrket bufferfond kombineres med et en utvidelse av anvendelsesområdet for bufferfondet. Bufferfondet skal kunne brukes både i tilfeller hvor årets avkastning er for liten til å dekke den avkastning som årlig skal tilføres premiereserven (renteforpliktelsene), samt i tilfeller hvor årets avkastningsresultat er negativt og det i tillegg oppstår tap for forsikringsforetaket. Det antas at dette er viktig for at bufferfondet skal gi et godt grunnlag for langsiktig kapitalforvaltning og høyere avkastningsnivå på sikt.

Finanstilsynet mener at en slik løsning ikke vil være i strid med Grl. § 97 idet regelendringen ikke vil være særlig urimelig eller ha urettferdig tilbakevirkning i forhold til kundene. Pensjonsinnretningene har hittil innrettet kapitalforvaltningen slik at egenkapitalen er blitt skjernet, noe som har medført lav avkastning for kundene. Vurderingen i forhold til

tilbakevirkningen må etter tilsynets oppfatning inkludere de konsekvensene regelendringene forventes å medføre for kundene over et lengre tidsperspektiv og ikke bare de årene fondet vil brukes til å dekke negativ avkastning. Større bufferfond vil gjøre at kapitalen plasseres i aktiva med en høyere forventet avkastning noe som vil gi kundene forventede økonomiske fordeler over tid. Økte fond vil også gi økt flytteverdi for kontrakten bl.a. ved at kundemidlene fordeles i sin helhet.

Det foreslåtte opplegget vil dessuten gjøre forsikringsproduktene mer transparent for forsikringskundene, og legge til rette for fortsatt reell flytterett under "Solvency II" regelverket fordi kontraktens andel av bufferfondet vil følge med ved flytting, også ved flytting av fripoliser. Dessuten vil endringene reelt flytte deler av avkastningsrisikoen til forsikringskundene og medføre en vesentlig bedring av pensjonsinnretningenes solvensposisjon under "Solvency II" regelverket.

Forslag 2: Frivillig overgang til pensjonskapitalbevis med investeringsvalg for fripoliser mv.

Finanstilsynet foreslår at det bør gis adgang for den enkelte kunde til å konvertere fripoliser til pensjonskapitalbevis for premiereserve som gjelder alderspensjon. Dette skal være basert på frivillighet og kunden skal ved konverteringen kunne bestemme at forvaltning av pensjonskapitalbeviset skal skje ved investeringsvalg. Det vises til at fripolisebestanden generelt vil være svært kapitalkrevende for pensjonsinnretningene under "Solvency II" regelverket. Dette fører til forsiktig kapitalforvaltning og små bidrag til bufferfond og overskudd. Investeringsvalg gir fripoliseinnehaveren mulighet til å motvirke dette og velge en risikoprofil med utsikt til større avkastning og høyere overskudd.

Det fremgår ikke klart om Finanstilsynet forutsetter at det her dreier seg om overgang fra fripolise etter foretakspensjonsloven og til pensjonskapitalbevis med investeringsvalg etter innskuddspensjonsloven. Finanstilsynet påpeker at frivillig overgang til investeringsvalg kan medføre risikoendringer, særlig hvis ordningen begrenses til alderspensjonens premiereserve. Pensjonsinnretningen bør følgelig gis adgang til å ta et seleksjonsfradrag ved en slik konvertering evt. at dette løses ved videreføring av ordningen med dødelighetsarv knyttet til alderpensjonskapitalen.

2.4 Virksomhetsregler i livsforsikring: Finansnæringens Fellesorganisasjon

Finansdepartementet har ved brev til Banklovkommissjonen av 28. april 2011 oversendt et brev med vedlegg fra Finansnæringens Fellesorganisasjon (FNO) til departementet datert 13.april

2011. FNO understreker der behovet for regelverksendringer som vil gjøre det mulig for pensjonsinnretningene å kunne bygge opp buffere allerede i 2011. Departementet viser i brevet til at Banklovkommisjonen allerede har mottatt de oppdrag som er omtalt foran i avsnitt 2.1 til 2.3, og peker særskilt på at FNO har anmodet om at det gjennomføres regelverksendringer som åpner for utvidelse av adgangen til individuell oppbygging av tilleggsavsetninger med virkning allerede for regnskapsåret 2011.

I sitt notat av 7. april 2011 gir FNO uttrykk for at innføringen av "Solvency II" regelverket forsterker behovet for endringer i virksomhetsreglene for livsforsikring, særlig knyttet til håndteringen av langsiktig rentegaranti, og en forvaltningsstrategi med forventet høyere avkastning for kundene forutsetter en bedre symmetri mellom selskapenes mulighet til fortjeneste og tap enn etter dagens regelverk. Det minnes om at FNO ved flere anledninger har tatt til orde for slike regelverkendringer, og at næringen har behov for å kunne tilpasse seg "Solvency II" regelverket i god tid før dette er trådt i kraft i 2013.

I FNOs notat vises videre til Finanstilsynets brev til Finansdepartementet vedrørende "Virksomhetsregler i livsforsikring" som er utførlig omtalt foran avsnitt 2.3, og til Finanskriseutvalgets utredning som er omtalt foran avsnitt 2.1. FNO gir uttrykk for at forslagene er interessante og at flere av dem stemmer med FNOs ønskemål. Det vises særskilt til følgende:

- Grensen for individuell oppbygging av tilleggsavsetninger bør økes og minst tilsvare ett års rentegaranti for den enkelte kontrakt.
- Tilleggsavsetninger bør kunne brukes til å dekke negativt avkastningsresultat.
- Tillates det at tilleggsavsetninger benyttes til å dekke negativt avkastningsresultat, bør grensen for maksimal oppbygging av tilleggsavsetninger vurderes.
- Overskuddsdeling bør skje før avsetning av tilleggsavsetninger [jf. FVL § 9-12].
- Det bør åpnes for frivillig konvertering til investeringsvalg for alderspensjonsreserve for fripoliser, med videreføring av forsikringselement (dødelighetsarv).

FNO fremhever at en del av endringene bør være på plass før utgangen av 2011 og gjelde disponeringen av overskudd i 2011. Dette gjelder endringer som omfattes av kulepunktene nr. 1, 2 og 4. Adgangen til konvertering av frivillig konvertering til investeringsvalg som nevnt i kulepunkt nr. 5, bør gjennomføres med virkning fra 1. januar 2012.

Videre mener FNO at det er viktig at tilpasningen av pensjonslovene til folketrygdreformen skjer slik at pensjonsinnretningene i liten grad skal behøve å utstede fripoliser ved overgang til nye forsikringsbaserte pensjonsprodukter og endringer av ytelsesprodukter. Det anføres at

massiv utstedelse av fripoliser etter dagens regelverk vil forverre selskapenes langsiktige forpliktelsessituasjon.

3 Rammer for høringsnotatet

1) *Banklovkommisjonen* viser til at en gjennomføring av "Solvency II" regelverket med virkning fra 2013 må ventes å medføre en vesentlig skjerping av kravene til ansvarlig kapital i livsforsikringsforetakene. Det er en alminnelig oppfatning at dette vil medføre betydelige utfordringer, ikke minst for norske foretak hvor hovedtyngden av virksomheten er knyttet til ytelsesbaserte pensjonsordninger (foran avsnitt 1.1). Det er videre en alminnelig oppfatning at pensjonsforpliktelser knyttet til fripoliser utgått fra ytelsesordninger, representerer et særskilt problem fordi slike forpliktelser tillegges særlig vekt ved beregningen av kapitalkravene. Dette skyldes bl.a. at utstedte fripoliser er kontrakter uten løpende premie og av til dels betydelig varighet, og at renterisiko for fripolisebestanden derfor skal beregnes uten at det gjøres fradrag for de årlige vederlag for rentegaranti som pensjonsinnretningene ellers kan belaste bedriftenes løpende pensjonsordninger. I følge opplysninger fra Finansnærings Fellesorganisasjon utgjorde fripolisebestanden i livsforsikringselskapene 133 milliarder pr. 1. januar 2011.

Uavhengig av virkninger av regelverket "Solvency II", har imidlertid forholdene i rente- og verdipapirmarkene i de senere år i seg selv medført at eksisterende forpliktelser under ytelsesbaserte pensjonsordninger, herunder fripoliser utstedt under slike pensjonsordninger, er blitt et betydelig problem for livsforsikringsforetak, særlig når det gjelder kapitalforvaltning, egenkapitalrisiko og kapital- og avsetningskrav. En vesentlig årsak er den avkastningsrisiko som over tid er akkumulert i tilknytning til foretakenes eksisterende forpliktelser basert på premieberegningsgrunnlag med for høy beregningsrente (rentegarantier) etter markedsforholdene (foran avsnitt 1.1).

Et utgangspunkt ved håndteringen av de ulike forslag til regelverksendringer er at eksisterende forpliktelser knyttet til foretakspensjonsordninger og fripoliser utstedt i henhold til foretakspensjonslovens regler, er etablert ved, eller utspringer av, kontrakt. Forbudet mot å gi lover tilbakevirkende kraft i Grunnloven § 97 setter derfor grenser for i hvilken utstrekning det kan foretas lov- eller forskriftsendringer på pensjons- og forsikringsområdet med virkning for allerede etablerte pensjonsforpliktelser. Dette gjelder ikke minst pensjonsforpliktelser som har sitt grunnlag i utstedte fripoliser.

Disse forhold vil etter *Banklovkommisjonens* mening på forskjellig vis gi viktige føringer også for arbeidet med tilpasningen av foretakspensjonsloven til ny folketrygd. Det viktigste spørsmålet knytter seg til:

- Utformingen av lovreglene for nye forsikringsbaserte pensjonsordninger med sikte på å dempe virkningene av de skjerpede kapitalkrav.
- Håndteringen av eksisterende pensjonsordninger, herunder pensjonsrettigheter opptjent under disse ordningene, ved overgangen til nye forsikringsbaserte pensjonsordninger, bl.a. med sikte på å unngå nye insentiver til avvikling av eksisterende pensjonsordninger og utstedelse av et betydelig omfang av nye fripoliser.
- Kombinasjonen av pensjonsrettigheter opptjent under de nye og de eksisterende forsikringsbaserte pensjonsordninger.

2) *Banklovkommisjonen* viser videre til at pensjonsinnretningenes garanti av opptjent pensjon etter pensjonsplanen og tilhørende renteforpliktelser (avkastningsgarantier), både uavhengig av, og sett i sammenheng med, antatte virkninger av "Solvency II" regelverket, er et hovedtema i de ulike innspill Finansdepartementet har oversendt til Banklovkommisjonen, og utgjør grunnlaget for mange av forslagene til regelverksendringer som der fremkommer (omtalt ovenfor avsnitt 2). Bakgrunnen er at problemer som allerede knytter seg til eksisterende forsikringsporteføljer, ventes å bli synliggjort og fremtre som mer markerte etter gjennomføringen av "Solvency II" regelverket.

Mange av forslagene i de ulike innspillene forutsetter prinsipielle eller mer omfattende endringer i forsikringsvirksomhetsloven, og allerede av den grunn vanskelig lar seg forsvarlig utrede og behandle som tiltak med virkning allerede for 2011 (foran avsnitt 1.2). I tillegg kommer at behovet for slike endringer i virksomhetsreglene for livsforsikring også må vurderes på bakgrunn av hvordan et nytt regelverk for forsikringsbaserte pensjonsordninger tilpasset folketrygdreformen blir utformet, herunder opplegget for sammenkobling av pensjonsrettigheter opptjent under eksisterende og fremtidige pensjonsordninger.

3) Et hovedtema i de foreliggende innspill, bl.a. fra Finanstilsynet og FNO, har først og fremst sin bakgrunn i den vekt det ved beregningen av kapitalkrav etter "Solvency II" regelverket ventes å bli lagt på renterisiko knyttet til eksisterende fripolisebestand. Dette vurderes som et vesentlig problem, og har også sammenheng med usikkerhet knyttet til i hvilken utstrekning et høyt kostnadsnivå for bedriftene kan føre til overgang fra ytelsesbasert foretakspensjon til innskuddspensjon. Et annet forhold er om overgangen til nye forsikringsbaserte produkter som følge av tilpasninger til folketrygdreformen, også vil medføre opphør og avvikling av eksisterende foretakspensjonsordninger. I begge tilfelle kan masseutstedelse av nye fripoliser bli resultatet.

Den foreliggende situasjon tilsier etter *Banklovkommisjonens* mening at det må være en prioritert oppgave å foreta en gjennomgang av foretakspensjonslovens regler om fripoliser i lys

av de kapitalkrav for fripoliser som etter alminnelig oppfatning vil følge av "Solvency II" regelverket. Et prinsipielt og praktisk viktig spørsmål i denne sammenheng vil være om det kan og bør utformes alternative ordninger for håndteringen av pensjonsrettigheter opptjent av arbeidstakere som slutter i bedriften. Dette vil i tilfelle innebære et brudd med en langvarig praksis basert på fripoliseordningen i foretakspensjonsloven, og i tilfelle nødvendiggjøre atskillige endringer i lovens fripoliseregler. Hovedspørsmålet vil likevel være om arbeidstakeres opptjente pensjonsrettigheter i tilfelle kan sikres fullt ut uten utstedelse av fripoliser, og samtidig på en slik måte at avkastningsrisiko knyttet til fratradte arbeidstakeres opptjente rettigheter vil få vesentlig mindre betydning ved beregningen av kapitalkravene etter "Solvency II" regelverket enn ellers ventet. Formålet med et slikt brudd med gjeldende praksis vil være både å begrense økningen i kapitalkravene for eksisterende fripolisemasse og dessuten å motvirke en masseutstedelse av nye fripoliser, bl.a. ved overgangen til nye forsikringsbaserte pensjonsordninger tilpasset folketrygdreformen.

Som nevnt foran avsnitt 1.2, mener *Banklovkommissjonen* at de spørsmål det her gjelder må utredes som egen lovsak og gis prioritet med sikte på at utredningen og tilhørende lovutkast kan slutføres i inneværende år og i tilfelle bli behandlet av Finansdepartementet og Stortinget før "Solvency II" regelverket trer i kraft.

4) Finanstilsynets og FNOs innspill omfatter også forslag om endringer i regler om tilleggsavsetninger fastsatt ved forskrift innenfor rammen av forsikringsvirksomhetsloven som antas å ville bidra til å redusere pensjonsinnretningenes problemer i den foreliggende situasjon og etter gjennomføringen av "Solvency II" regelverket, særlig når det gjelder avkastningsrisiko knyttet til fripoliser. Det dreier seg imidlertid her om tiltak som også vil kunne bidra til å avklare problemer som ellers kan oppstå ved en overgang fra ytelsesbaserte pensjonsordninger til nye forsikringsbaserte pensjonsordninger tilpasset folketrygdreformen. I dette høringsnotatet behandles spørsmålene om endringer i regelverket for tilleggsavsetninger.

4 Tilleggsavsetninger

4.1 Risikofordeling mellom pensjonsinnretning og ulike kundegrupper

De fleste forslag til regelverksendringer som er omtalt foran avsnitt 2, adresserer problemer knyttet til pensjonsinnretningenes garanti av opptjent pensjon etter pensjonsplanen og tilhørende renteforpliktelser (avkastningsgarantier). Forslagene har generelt det til felles at de tar sikte på flytting av avkastningsrisiko fra pensjonsinnretning til "forsikringskundene". Dette skal i første rekke oppnås ved endring av reglene om disponeringen av foretakenes årlige avkastning av kollektivporteføljen med sikte på økt oppbygging av reserver, f. eks.

tilleggsavsetninger, som pensjonsinnretningene kan trekke på i år hvor avkastningsresultatet for kollektivporteføljen ikke er tilstrekkelig til å dekke årets renteforpliktelser, dvs. det årlige krav til avsetning til premiereserve (FVL § 9-16 tredje ledd). Bakgrunnen for forslagene er dels de problemer som i senere år har knyttet seg til pensjonsinnretningenes eksisterende pensjonsforpliktelser, og dels at disse problemene antas å bli vesentlig mer markerte når "Solvency II" regelverket er trådt i kraft.

FNO har i notatet av 7. april 2011 tatt til orde for at grensen for individuell oppbygging av tilleggsavsetninger (forskrift til forsikringsloven (livsforsikring) § 5-6) bør økes til et beløp tilsvarende minimum ett års rentegaranti for den enkelte kontrakt, og at det bør åpnes for at tilleggsavsetninger også kan benyttes til å dekke pensjonsinnretningens tap som følge av negativt avkastningsresultat, se foran avsnitt 2.4. Begge tiltak foreslås gjennomført innen 31. desember 2011 slik at de kan gjøres gjeldende for disponering av overskudd for 2011.

Finanstilsynet har i sitt brev av 8. mars. 2011 "Virksomhetsregler i livsforsikring" fremmet et mer vidtgående forslag om oppbygging av et samlet bufferfond. Disse forslagene vil imidlertid – i forhold til reglene om tilleggsavsetninger – i hovedsak reelt tilsvare eller dekke FNOs forslag (foran avsnitt 2.3.4). I samsvar med bemerkningene foran avsnitt 3, er drøftelsen nedenfor knyttet til FNO's forslag.

Ett utgangspunkt ved vurderingen av de spørsmål som FNOs forslag reiser, er at ytelsesbaserte pensjonsordninger etablerer et flerpartsrettsforhold og ikke alene et rettsforhold mellom pensjonsinnretning og bedrift. Flytting av risiko fra pensjonsinnretningen, f.eks. ved oppbygging av tilleggsavsetninger, vil derfor få virkninger både for bedriften og de øvrige parter. Virkningene av regler som endrer disponeringen av årlige avkastningsresultater og fører til en økning av avsetninger til tilleggsavsetninger, vil imidlertid bli nokså forskjellige for de ulike parter, også i et tidsperspektiv.

For bedriftene vil virkningen på kort sikt bli redusert tilførsel av overskudd til premiefond og tilsvarende økning av netto årlige pensjonsutgifter. Den motsvarende økning av pensjonsordningens tilleggsavsetninger vil generelt ha beskjeden direkte virkning for bedriftene.

For arbeidstakerne i bedriften har slike endringer liten direkte virkning. Den rett til pensjon arbeidstakerne har opptjent, blir bestemt ut fra lønn og tjenestetid etter reglene i pensjonsordningens pensjonsplan, og er således uavhengig av årlige avkastningsresultater og av tilføring og disponering av tilleggsavsetninger og overskudd.

For arbeidstakere som har fratrudd med fripolise, vil virkningen være at fripolisen tilføres mindre overskudd, men til gjengjeld øker tilleggsavsetningene tilordnet fripolisen. Dette vil i seg selv ikke få vesentlig betydning for fripoliseinnehaverens pensjonsrettigheter. Akkumulerte

tilleggsavsetninger tilknyttet fripolisen vil tas i betraktning ved beregningen av årlig pensjon og således øke pensjonsytelsene ved uttak av pensjon på samme måte som overskudd tilført premiereserven (forskrift til forsikringsloven (livsforsikring) § 5-4). Fripoliseinnehaveren vil likevel ha en risiko for at tilførte tilleggsavsetninger kan bli benyttet til å dekke avkastningsunderskudd i noen av årene frem til utbetaling, noe som nok vil innebære en viss reduksjon av verdien av fripolisen. Selv om tilleggsavsetningene skulle bli anvendt til å dekke avkastningsunderskudd, vil imidlertid fripoliseinnehaveren være sikret pensjonsutbetalinger som minst svarer til de pensjonsytelser som var opptjent på det tidspunkt arbeidstakeren fratrådte med fripolise. Generelt sett vil en endring av reglene om beregning av tilleggsavsetninger i forskrift til forsikringsloven (livsforsikring) § 5-6 ikke ha særlig virkninger for fripoliseinnehavere.

For pensjonsordningens pensjonister vil virkningen være at størrelsen av det overskudd som skal tilføres pensjonistenes overskuddsfond og benyttes til årlig regulering av pensjonsytelsen, kunne bli tilsvarende mindre. De tilleggsavsetninger som trekkes fra årets avkastning tilordnet pensjonsordningen ved beregningen av overskudd, blir tilført pensjonsordningens tilleggsavsetninger, og er derfor uten direkte betydning for pensjonistene. Om dette også vil bli virkning i praksis av den endring i forskrift til forsikringsloven (livsforsikring) § 5-6 som foreslås her, beror imidlertid først og fremst på omfanget av pensjonsordningens tilleggsavsetninger i prosent av premiereserve, se nedenfor avsnitt 4.2. Pensjonsreguleringen har således vært beskjeden i de senere år.

Tabell 4.1 Gjennomsnittlig årlig regulering av pensjoner under utbetaling i Vitals ytelsesbaserte foretakspensjonsordninger i perioden 2008-2011. Tallene omfatter ikke oppregulering ved overføring fra premiefondet eller foretaket (foretakspensjonsloven § 5-11).

År	2008	2009	2010	2011
Regulering	1,0 %	0,1 %	1,2 %	2,9 %

Kilde: Vital Forsikring

For pensjonsinnretningen vil oppbygging av tilleggsavsetninger innebære redusert avkastningsrisiko og styrket soliditet. En utvidet adgang til å foreta tilleggsavsetninger vil imidlertid ikke i seg selv få slike virkninger. En økning av tilleggsavsetningene forutsetter også at fremtidige årlige avkastningsresultater vil overstige det garanterte rentenivå. FNOs forslag om endring av reglene med virkning for 2011, tyder på at dette ventes å bli tilfellet i 2011. I så fall vil økte tilleggsavsetninger både redusere eksisterende avkastningsrisiko og dempe virkningene av overgangen til skjerpede kapitalkrav etter "Solvency II" regelverket. Om dette – som hevdet – også vil legge til rette for kapitalforvaltningsstrategier som forventes på sikt å gi høyere avkastning, er det vanskeligere å si noe sikkert om.

Et annet utgangspunkt ved vurderingen er at pensjonsinnretningene – gjennom forhåndsbetalte premier – har fått avtalt vederlag for å overta den risiko som knytter seg til de eksisterende pensjonsforpliktelser. En hovedårsak til pensjonsinnretningenes problemer er at beregnede premier i en årrekke har vært basert på et for høyt fremtidig avkastningsnivå i forhold til oppnådd årlig kapitalavkastning i rente- og verdipapirmarkedene (foran avsnitt 1.1). Samtidig har dette imidlertid gitt bedriften betydelige fordeler i form av lavere årlige pensjonspremier. På den annen side, gjennomføringen av "Solvency II" regelverket vil være et myndighetstiltak som endrer forutsetningene for pensjonsinnretningenes premieberegningsspraksis. Virkningen vil først og fremst være at vesentlige trekk ved utviklingen hittil tydeliggjøres og blir mer markerte, og dermed at pensjonsinnretningenes sårbarhet øker. Det er derfor naturlig for myndighetene å vurdere tiltak som kan dempe virkningene av gjennomføringen av "Solvency II" og – ved vurderinger i den sammenheng – også ta i betraktning den endring av balansen i forholdet mellom pensjonsinnretning og bedrift som kan tilbakeføres til overgangen til nye kapitalkrav for pensjonsinnretningene. En styrking av tilleggsavsetningene i forhold til nåværende nivå, særlig for fripoliser (foran avsnitt 1.2), vil være et godt tiltak for å få redusert den vekt renterisiko knyttet til fripoliser vil bli tillagt ved beregningen av kapitalkravet for pensjonsinnretningen etter "Solvency II" regelverket.

4.2 Utvidet adgang til oppbygging av tilleggsavsetninger

(1) Etter FVL § 9-17 har pensjonsinnretningene adgang til, ved utgangen av det enkelte år, å foreta tilleggsavsetninger ut over minstekravet til premiereserve for dermed å sikre sine forpliktelser under de enkelte kontrakter med kontraktsfastsatte forpliktelser. Tilleggsavsetningene fastsettes normalt av pensjonsinnretningen i prosent av premiereservene knyttet til de enkelte kontrakter, men er på samme måte som premiereserven fordelt mellom, og knyttet til, kontrakten. Kongen kan imidlertid fastsette forskrift om adgangen til å bruke en høyere prosentsats for kontrakter med høy beregningsrente eller lave tilleggsavsetninger. Ved forskrift til forsikringsloven (livsforsikring) § 5-6 er det åpnet for bruk av slik høyere prosentsats for grupper av kontrakter uten eller med lave tilleggsavsetninger for å få bygget opp tilleggsavsetninger tilsvarende 2 prosent av kontraktens premiereserve. Bestemmelsen har bidratt vesentlig til oppbygging av tilleggsavsetninger for fripoliser. I alle tilfelle skal tilleggsavsetningene tilordnes den enkelte kontrakt, likevel slik at tilleggsavsetninger som overstiger 12 prosent av kontraktens premiereserve, skal tilordnes kontrakten som overskudd.

Pensjonsinnretningens adgang til å trekke på tilleggsavsetninger er undergitt begrensninger. I et år hvor avkastningen tilordnet den enkelte kontrakt ikke er stor nok til å dekke det årlige avsetningskravet til dens premiereserve (FVL § 9-16 tredje ledd), har pensjonsinnretningen rett til

å oppfylle avsetningskravet ved overføring fra kontraktens tilleggsavsetninger (FVL § 9-17 tredje ledd). Summen av en kontrakts premiereserve og tilleggsavsetninger kan ellers ikke reduseres på annen måte enn ved utbetaling til forsikrede (FVL § 9-17 fjerde ledd).

Bestemmelsen i § 9-17 fjerde ledd vil få betydning i år hvor avkastningsresultatet for kollektivporteføljen (FVL § 9-7 annet ledd) er negativt. I så fall vil det ikke foreligge noen avkastning av kollektivporteføljen som kan tilordnes den enkelte kontrakts premiereserve. Det årlige avsetningskrav til kontraktens premiereserve etter FVL § 9-16 tredje ledd kan fortsatt dekkes ved overføring fra kontraktens tilleggsavsetninger, men er avkastningsresultatet i kollektivporteføljen negativt, må den reduksjon av kollektivporteføljens verdi dette fører til, dekkes ved overføring fra pensjonsinnretningens egne midler (selskapsporteføljen). Det kan dermed også oppstå underskudd i årsregnskapet for pensjonsinnretningen som må dekkes av egenkapital.

Reglene om tilleggsavsetninger gjelder både for ytelsesbaserte pensjonsordninger og for fripoliser utstedt under slike pensjonsordninger. Videre ble det ved lov 17. desember 2010 nr. 83 gjort endringer i foretakspensjonsloven §§ 4-6 og 4-7 som innebærer at fripoliser som utstedes etter 1. januar 2011, skal tilordnes en forholdsmessig andel av pensjonsordningens tilleggsavsetninger ved utstedelsen. Andelen beregnes ut fra forholdet mellom den premiereserve som er knyttet til arbeidstakerens oppjente pensjon og pensjonsordningens øvrige premiereserve. Fra selskapshold er det opplyst at lovendringen har medført at tilleggsavsetninger knyttet til fripoliser utstedt etter 1. januar 2011, ligger om lag på et 2 prosentnivå (foran avsnitt 1.2). Tidligere praksis var at det ikke ble knyttet tilleggsavsetninger til fripolisene ved utstedelsen. Tilleggsavsetninger for tidligere utstedte fripoliser er derfor blitt bygget opp fra grunnen av ved disponering av årlig avkastning tilordnet fripolisen og har således kommet til fradrag i den overskuddsavkastning som tilordnes fripolisen. For disse fripolisene gjelder at bestemmelsen i forskrift til forsikringsloven (livsforsikring) § 5-6 har ført til økt oppbygging av tilleggsavsetninger i området 1 til 2 prosent av de enkelte fripolisers premiereserve.

(2) *Banklovkommisjonen* viser til FNOs forslag om adgang til særlig oppbygging av tilleggsavsetninger for kontrakter uten eller med lave tilleggsavsetninger til et beløp tilsvarende ett års rentegaranti for de enkelte kontrakter. *Banklovkommisjonen* legger til grunn at dette reelt er et forslag om å endre forskrift til livsforsikringsloven (livsforsikring) § 5-6 ved å erstatte grensen på 2 prosent av premiereserve med en grense basert på ett års rentegaranti knyttet til pensjonsforpliktelsene etter den enkelte kontrakt. For både ytelsesbaserte pensjonsordninger og fripoliser utstedt under slike pensjonsordninger, gjelder imidlertid at det til ulike deler av pensjonsforpliktelsene under samme kontrakt ofte vil være knyttet rentegarantier basert på

ulike rentenivåer. Som nevnt foran avsnitt 1.1, er den høyeste lovlige beregningsrente over årene redusert fra 4 prosent til 2,5, og premieberegningsspraksis er endret i samsvar med dette. Den reelle rentegaranti knyttet til en kontrakt, må derfor i tilfelle beregnes for pensjonsforpliktelsene etter den enkelte kontrakt som et vektet gjennomsnitt av de ulike beregningsrenter som til enhver tid er lagt til grunn ved premieberegningen. Det kan rettes lovtekniske innvendinger mot en regel som foreslått av FNO. Den er heller ikke godt tilpasset FVL § 9-17 annet ledd og forskriften til forsikringsloven (livsforsikring) § 5-6 hvorefter tilleggsavsetninger skal fastsettes i prosent av kontraktens premiereserve til enhver tid. *Banklovkommisjonen* antar derfor at FNOs forslag i hovedsak vil være imøtekommet dersom grensen i forskriften § 5-6 blir forhøyet til 3,5 prosent som etter alminnelig oppfatning reflekterer nivået på pensjonsinnretningens nåværende renteforpliktelser.

(3) *Banklovkommisjonen* mener at det er rettslig adgang til å gjennomføre en slik endring i forskriften til forsikringsloven (livsforsikring) § 5-6 både for allerede eksisterende ytelsesbaserte pensjonsordninger og for fripoliser utstedt under slike ordninger. Endringen vil i tilfelle bare gjelde oppbygging av tilleggsavsetninger ved pensjonsinnretningenes disponering av fremtidig avkastningsresultat. Det vises til at FVL § 9-17 setter en øvre grense for oppbygging av tilleggsavsetninger tilsvarende 12 prosent av premiereserven knyttet til de enkelte kontrakter. I forhold til denne grensen er det uten betydning om oppbyggingen av tilleggsavsetninger skjer etter en bestemt prosentsats for alle kontrakter eller etter en høyere prosentsats for kontrakter uten eller med lave tilleggsavsetninger. Forskriftshjemmelen i FVL § 9-17 annet ledd om bruk av en høyere prosentsats for årets tilleggsavsetninger for slike kontrakter inneholder ingen egen prosentvis grense. Lovbestemmelsen krever kun at det benyttes den samme høyere prosentsats ved beregningen av tilleggsavsetningene for de grupper av kontrakter som omfattes av bestemmelsen.

Banklovkommisjonen antar at virkningene for bedriftene av en endring av forskriften § 5-6 som foreslått, generelt sett vil være forholdsvis beskjeden. De aller fleste ytelsesbaserte pensjonsordninger er veletablerte ordninger som over tid har akkumulert tilleggsavsetninger om lag på det nivå som ligger til grunn for FNOs forslag. En endring av forskrift til forsikringsloven (livsforsikring) § 5-6 vil bare få virkning for kontrakter uten eller med lave tilleggsavsetninger. I denne gruppen inngår praktisk sett kun et lite antall nyetablerte ytelsesbaserte pensjonsordninger, men den omfatter på den annen side det meste av fripolisebestanden.

En endring av forskriften § 5-6 som utvider adgangen til å foreta årets tilleggsavsetninger etter en høyere prosentsats for en gruppe av pensjonsordninger, vil ikke påvirke arbeidstakernes rettigheter (foran avsnitt 4.1). Det kan imidlertid reises spørsmål om endringen kan tenkes å føre til at størrelsen av det overskudd som skal tilføres pensjonsordningen og dermed til

pensjonistenes overskuddsfond (LOF § 8-5 annet ledd) og benyttes til årlig regulering av pensjonsytelsen, kan bli tilsvarende mindre.

Etter FVL § 9-9 første ledd beregnes en pensjonsordnings overskudd ved at det i den del av årets avkastning som tilordnes pensjonsordningen gjøres fradrag for årets tilleggsavsetninger. Deretter fordeles overskuddet mellom bedriftens premiefond og pensjonistenes overskuddsfond etter reglene i LOF § 8-5. Den del av overskuddet som gjelder premiereserve knyttet til pensjoner under utbetaling, blir tilført pensjonistenes overskuddsfond og benyttes til pensjonsregulering etter LOF § 5-10. Disse reglene gjelder uavhengig av om tilleggsavsetningene beregnes etter den alminnelige proSENTSATS som benyttes av pensjonsinnretningen etter FVL § 9-17 annet ledd, eller etter en høyere proSENTSATS slik forskriften § 5-6 åpner for. Dersom en legger til grunn at de aller fleste etablerte pensjonsordninger allerede har akkumulerte tilleggsavsetninger på et nivå tilsvarende ett års rentegaranti, vil imidlertid en utvidelse av adgangen til å beregne tilleggsavsetninger etter en høyere proSENTSATS basert på dette nivå, reelt neppe ha merkbare virkninger for størrelsen av det årlige overskudd som blir tilført pensjonistenes overskuddsfond. Som nevnt foran avsnitt 4.1, er det selve tilleggsavsetningsordningen – sammen med svake rente- og verdipapirmarkeder – som bidrar til å begrense overskudd tilført pensjonsordningen og dermed også overskuddsandelen til bruk ved pensjonsregulering.

For arbeidstakere som har fratrudd med fripolise, vil virkningen av den endring av forskriften § 5-6 som her drøftes, være at fripolisen i en overgangsperiode kan bli tilført mindre overskudd, men til gjengjeld vil tilleggsavsetningene tilordnet fripolisen øke. Dette vil i seg selv ikke få vesentlig betydning for fripoliseinnehaveren fordi akkumulerte tilleggsavsetninger vil øke pensjonsytelsene ved senere uttak av pensjon på samme måte som tilført overskudd (forskrift til forsikringsloven (livsforsikring) § 5-4. Fripoliseinnehaveren vil likevel ha en viss risiko for at tilførte tilleggsavsetninger kan bli benyttet til å dekke avkastningsunderskudd i noen av årene frem til utbetaling. For øvrig bør det tas i betraktning at foretakspensjonsloven §§ 4-6 og 4-7 ble endret med virkning fra 1. januar 2011 (se ovenfor) slik at fripoliser utstedt deretter vil bli tilordnet en forholdsmessig andel av pensjonsordningens tilleggsavsetninger ved utstedelsen av fripolisen. For pensjonsinnretningen vil imidlertid en økning av tilleggsavsetninger knyttet til de ulike fripoliser bidra til å redusere renterisikoen og dermed kapitalkravene for fripoliser.

Etter dette foreslår *Banklovkommissjonen* at forskrift til forsikringsloven (livsforsikring) § 5-6 endres slik at grensen for pensjonsinnretningens adgang til å benytte en høyere proSENTSATS ved beregningen av tilleggsavsetninger for grupper av kontrakter uten eller med lave tilleggsavsetninger forhøyes fra 2 prosent til 3, 5 prosent av kontraktens premiereserve.

4.3 Utvidet bruk av tilleggsavsetninger

FNO og Finanstilsynet har foreslått at det skal åpnes for at tilleggsavsetninger skal kunne brukes til å dekke det tap pensjonsinnretningen påføres som følge av at årets avkastningsresultat er negativt (negativ avkastning). *Banklovkommissjonen* viser til at begrepet "negativ avkastning" ikke er entydig. Det legges imidlertid til grunn at begrepet i denne sammenheng har tilknytning til forvaltningen av midler tilordnet kollektivporteføljen.

I utgangspunktet synes begrepet "negativ avkastning" å dekke det tilfelle hvor årets avkastning er negativ, dvs. kollektivporteføljens verdi er blitt redusert i løpet av året. Når avkastningsresultatet på denne måte er negativt, foreligger det ingen avkastning til bruk ved dekning av det årlige avsetningskrav til kontraktens premiereserve etter FVL § 9-16 tredje ledd, men dette avsetningskravet kan fortsatt dekkes ved overføring fra kontraktens tilleggsavsetninger. Som nevnt foran avsnitt 4.2, er imidlertid FVL § 9-17 fjerde ledd til hinder for at selve reduksjonen av porteføljeverdien også kan dekkes ved tilleggsavsetninger, og verdireduksjonen må dermed dekkes ved overføring av pensjonsordningens egne midler (selskapsporteføljen) dersom kravet til premiereserve etter LOF § 9-1 skal være oppfylt. Dette kan tenkes å skje ved overføring av årets avkastning av selskapsporteføljen eller i tilfelle også ved belastning av pensjonsinnretningenes egenkapital. I sistnevnte tilfelle vil pensjonsinnretningens årsregnskap vise et underskudd som er dekket ved reduksjon av egenkapitalen.

For det annet, kan begrepet "negativ avkastning" også forstås slik at det bare dekker tilfelle hvor kollektivporteføljens avkastningsresultat er negativt i et år, og dette har ført til underskudd i årsregnskapet for pensjonsinnretningen og reduksjon av egenkapitalen.

Banklovkommissjonen viser til at de spørsmål som knytter seg til bruk av tilleggsavsetninger til dekning av "negativ avkastning" er vurdert av Finansdepartementet ved en rekke anledninger de senere år, og til at oppfølging av FNOs forslag i alle tilfelle krever endring av forsikringsvirksomhetsloven § 9-17 fjerde ledd annet punktum. Det vises til departementets utførlige vurdering av spørsmålet i Ot.prp. nr. 74 (2003-2004) side 65 flg. der det fremgår:

"Etter Banklovkommissjonens utkast skal tilleggsavsetningene bare kunne benyttes til å dekke manglende *positiv* avkastning, jf. at ordet «avkastningen» i utkastet § 8a-20 tredje ledd må antas å forutsette at det foreligger faktisk avkastning. Dersom kontrakten har en garantert avkastning på 3 prosent, skal altså tilleggsavsetningene kunne benyttes til å dekke manglende avkastning i intervallet fra 0 til 3 prosent. Det fremgår helt klart i Banklovkommissjonens spesialmerknader til § 8a-20 på side 146 i NOU 2001:24 at negativ avkastning ikke kan dekkes av tilleggsavsetninger, men må belastes den ansvarlige kapital. Dette er i samsvar med gjeldende rett. Finansdepartementet har tidligere, i et brev til Storebrand Livsforsikring A/S 18. juli 2001, uttalt at det ikke er lov å benytte tilleggsavsetninger til å dekke negativ avkastning.

Flere høringsinstanser har tatt til orde for at anvendelsesområdet for tilleggsavsetninger ikke bør begrenses til kun å dekke manglende positiv avkastning, men også bør brukes i de tilfelle der selskapet har en negativ avkastning. Departementet vil vise til at tilleggsavsetningene utgjør en del av forsikringsfondet. Det er i henhold til gjeldende regelverk ikke adgang til å redusere dette fondet for å dekke negativ avkastning. Prinsippene for risikodeling mellom kunde og selskap ville bli vesentlig endret dersom også negativ avkastning skulle kunne belastes tilleggsavsetningene. Etter departementets vurdering bør det ikke være adgang til å redusere kundenes fordringer mot livselskapet for de tradisjonelle kontraktene med kontraktsfastsatte ytelser til fastsatt premie. Det er nettopp for å hindre at tap overføres til kundene at selskapet skal ha egenkapital og oppfylle de lovfastede krav til ansvarlig kapital.

Skattemessig gis det fradragsrett for tilleggsavsetninger under forutsetning av at dette er avsetninger til forsikringsfondet beregnet på å dekke selskapets forpliktelser overfor de forsikrede. En adgang til å anvende tilleggsavsetningene til å dekke et tapsresultat (negativ avkastning) ville være i strid med denne forutsetningen.

Departementet kan videre ikke se at det er sider ved det foreliggende forslaget til ny lovgivning for livsforsikringselskaper som tilsier en annen risikofordeling mellom selskap og kunder for manglende avkastning, enn etter gjeldende regler. Departementet vil på denne bakgrunn ikke foreslå endringer i regelverket på dette punktet. En økt eksponering av tilleggsavsetningene som førsterisikokapital i forhold til risiki knyttet til kapitalforvaltningen, ville ha betydning at tilleggsavsetningene reelt vil fungere som en slags eierkapital uten i andre relasjoner å ha samme stilling som eierkapitalen. Dette ville være i strid med livsforsikringselskapenes hovedforpliktelse i forsikringsforholdet, nemlig en forpliktelse til å yte kontraktsfastsatte ytelser mot innbetaling av fastsatt premie. Departementet vil for øvrig i denne sammenheng nevne at en må regne med at mange forsikringstakere ville kunne foretrekke å gå over til kontrakter basert på forvaltning av pensjonsordningen midler i egne investeringsporteføljer for å unngå at avkastning ut over beregningsrenten via en ordning med tilleggsavsetninger reelt ville kunne bli benyttet til å dekke underskudd i selskapene. Av hensyn til konkurranseforholdene i pensjonsmarkedet og gjennomsiktigheten i forsikringsproduktene når det gjelder risikofordeling mellom selskap og kunde, vil det være svært viktig at kontrakter med kontraktsfastsatte forpliktelser og kollektiv kapitalforvaltning i selskapets regi fortsatt klart kan skilles fra kontrakter basert på forvaltning av midlene i egen investeringsportefølje. Departementets forslag til § 8a-17 tredje ledd svarer til Banklovkommisjonens utkast til § 8a-20 tredje ledd. Departementet har i tillegg foreslått en lovfesting av prinsippet (som altså også gjelder i dag) om at tilleggsavsetninger ikke kan benyttes til å dekke negativ avkastning i forslaget § 8a-17 fjerde ledd siste punktum."

Departementets forslag førte til den begrensning i retten til bruk av tilleggsavsetninger som nå fremgår av forsikringsvirksomhetsloven § 9-17 fjerde ledd, jf. Innst. O. nr. 4 (2004-2005) side 20. Finansdepartementet har gjentatt sin vurdering av dette spørsmålet flere ganger, siste så sent som i brev av 2. juli 2010 til NHO, LO og Pensjonskasseforeningen.

I samsvar med dette mener *Banklovkommisjonen* at et slikt tiltak i alle fall ikke egner seg til å bli gjennomført som et strakstiltak med sikte på å bedre pensjonsinnretningenes soliditetsmessige stilling med virkning for 2011. En nærmere vurdering av disse spørsmålene bør i alle tilfelle utstå til det er bedre avklart om gjennomføringen av "Solvency II" eller endringene i pensjonslovgivningen som følge av folketrygdreformen også skulle tilsa vesentlig endringer av

reglene om tilleggsavsetninger eller i andre virksomhetsregler i pensjons- og forsikringslovgivningen.

4.4 Sammenfatning

I samsvar med fremstillingen foran avsnittene 4.1 til 4.2 fremmer Banklovkommisjonen utkast til høringsnotat med forslag om endring i forskrift 30. juni 2006 nr.869 til forsikringsloven (livsforsikring) § 5-6 Beregning av tilleggsavsetninger. Forslaget til forskriftsendring er inntatt nedenfor avsnitt 5.

5 Utkast til endring i forskrift 30. juni 2006 nr.869 til forsikringsloven (livsforsikring) § 5-6

§ 5-6 skal lyde:

”§ 5-6. Beregning av tilleggsavsetninger.

Et livsforsikringsselskap kan ved fastsettelsen av årets tilleggsavsetninger i prosent av premiereserve knyttet til den enkelte kontrakt i kollektivporteføljen etter forsikringsloven § 9-17 annet ledd, bruke en høyere prosentsats for grupper av kontrakter uten eller med lave tilleggsavsetninger med sikte på at disse kontraktenes tilleggsavsetninger skal tilsvare **3,5** prosent av premiereserven for den enkelte kontrakt.”