



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dcp
0030 Oslo

FINANSDEPARTEMENTET	
03. JUN. 2003,	
Saknr.	0211055 - 59
Arkivnr.	

t.e
Gr 2/6-03

Vår ref.: 2003/02310 TBG	Arkivnr.: 540.12	Deres ref.: 02/1055 FM GRo	Dato: 26. mai 2003
-----------------------------	---------------------	-------------------------------	-----------------------

BANKLOVKOMMISSJONENS UTREDNING NR. 10 ("KONKURRANSE I KOLLEKTIV LIVSFORSIKRING") – HØRING

Kredittilsynet viser til Finansdepartementets brev av 5. mars 2003, og avgir med dette høringsuttalelse til NOU 2003: 11 "Konkurranse i kollektiv livsforsikring".

Saken er forelagt Kredittilsynets styre som har drøftet og sluttet seg til hovedtrekkene i uttalelsen.

Kredittilsynet vil innledningsvis bemerke at vi støtter lovutkastets siktemål om å skape like rammebetingelser for alle livsforsikringsselskaper som tilbyr pensjonsordninger til offentlig sektor. Vi er også positive til intensjon i forslaget til nytt flytteregulverk om å foreta en forenkling og presisering av reglene for flytting av forsikringskontrakter.

Kredittilsynet vil i den forbindelse peke på at det samlede pensjonsregulverket innen kollektiv pensjon er blitt svært komplisert og dermed vanskelig tilgjengelig. Det bør derfor være en overordnet målsetning at man så langt det er forsvarlig søker løsninger som ikke kompliserer regulverket unødvendig. Vi har for øvrig merket oss at Banklovkommissjonens uttalte målsetning (avsnitt 7.1.4 side 77), var og er, at lovarbeidet kan slutføres på et senere tidspunkt og presenteres redaksjonelt i form av et samlet utkast til lovregulering av livs- og skade-forsikring.

KREDITILSYNET

Postadresse: Postboks 100 Bryn 0611 OSLO	Besøksadresse: Østensjøveien 43 0667 OSLO	Telefon: 22 93 98 00 Telefax: 22 63 02 26 Org.nr: 840747 972	E-post: post@kredittilsynet.no URL: www.kredittilsynet.no
--	---	--	--

Dette brev er inndelt i følgende punkter:

- Del I Kommentarer til forslaget til nytt kapittel 8b i forsikringsvirksomhetsloven om kommunale pensjonsordninger, samt til allmenmerknaene
- Del II Kommentarer til forslaget til nytt kapittel 8c i forsikringsvirksomhetsloven om flytting
- Del III Kommentarer til forslaget til endring av lov 24. mars 2000 om foretakspensjon og lov 24. november 2000 om innskuddspensjon i arbeidsforhold (innskuddspensjonsloven)

Kredittilsynet vil innledningsvis gi et kortfattet sammendrag av de viktigste prinsipielle bemerkninger til lovutredningens del I (kommunale pensjonsordninger) og del II (flytting).

Kommunale pensjonsordninger

Adgang til å etablere kommunale pensjonsordninger (§ 8b-1)

Lovutkastet gir regler om virkeområdet for bestemmelsene om kommunale pensjonsordninger. Det foreslås regler om hvilke forsikringstakere/arbeidsgivere som kan la sin pensjonsordning inngå i en fellesordning for utjevning av premie. Det synes imidlertid også som om det tas sikte på å regulere hvilke forsikringstakere som har rett til å etablere en kommunal pensjonsordning. Kredittilsynet er av den oppfatning at det ikke bør gis regler som begrenser adgangen til å etablere kommunal pensjonsordning, og at en begrensning eventuelt må gis i annet lov- eller avtaleverk.

Premieberegning for kommunale pensjonsordninger (§ 8b-4 og § 8b-5)

Lovkastet har som mål å innføre klare regler for premiefastsettelse for kommunale pensjonsordninger. Premien skal bestå av tre deler: (1) ordinær årlig forskuddspremie, (2) reguleringspremie til dekning av årlig oppregulering av pensjonsrettighetene som følge av lønnsutvikling og G-regulering og (3) andre premier for ikke-forsikringsbare ytelser som beregnes når pensjonsrettighetene oppstår. Kredittilsynet støtter forslaget om en slik inndeling.

Det legges i lovutkastet opp til at det ved beregningen av premien skal gjøres fradrag i pensjonsytelsene for de ytelser som, ut fra de til enhver tid gjeldende regler for folketrygden, kan antas å bli utbetalt fra folketrygden. Kredittilsynet stiller spørsmål om behovet for at kravet om et slikt fradrag lovfestes. Videre stilles det spørsmål om reglene for fastsettelse av slikt fradrag. Det vises for øvrig til merknader under om minstekrav til premiereserve.

Etablering av fellesordninger (§ 8b-6)

Lovutkastet innfører en lovfestet adgang til å etablere fellesordninger for flere kommunale pensjonsordninger. Adgangen skal gjelde for alle livsforsikringsselskaper, inkludert KLP. Det skal etter forslaget ikke lenger være behov for dispensasjoner fra forsikringsvirksomhetsloven for å etablere fellesordninger. Det angis i lovutkastet hvilke premieelementer som skal eller

kan utjevnes mellom pensjonsordningene i en fellesordning og hvilke fordelingsnøkler som skal anvendes ved utjevningen. Kredittilsynet slutter seg i hovedsak til forslaget, men er av den oppfatning at pensjonsgrunnlaget bør være den eneste fordelingsnøkkel for så vidt gjelder utjevning av årspremie. En alternativ fordelingsnøkkel, basert på brutto alderspensjonsytelser fratrukket beregnet ytelse fra folketrygden, vil kunne gi en annen og utilsiktet utjevningsprofil enn en fordeling basert på pensjonsgrunnlaget. Kredittilsynet kan ikke se at det er ønskelig at selve fordelingsnøkkelen skal bli en konkurranseparameter.

Videre foreslås at regler for refusjon av premie ved fratreden i løpet av året tas inn, da lovutkastet allerede inneholder detaljerte regler for tilleggspremie ved opptak av nytt medlem eller ny pensjonsordning i en fellesordning i løpet av året.

Endring av forsikringsteknisk beregningsgrunnlag (§ 8b–8)

Lovutkastet har bestemmelser om at det er adgang til å innkalle tilleggspremie for ytelser som allerede er opptjent, forutsatt at det i vilkårene for pensjonsordningen er tatt forbehold om dette. Kredittilsynet går sterkt imot en slik adgang.

Kredittilsynet viser blant annet til høringsuttalelsen til Banklovkommisjonens utredning nr. 7 hvor dette er drøftet. Kredittilsynet sa seg her enig med Banklovkommisjonen i at det *ikke* bør åpnes for at en økning av premien kan gjøres med virkning for rettigheter som er opptjent før premieøkningen er iverksatt. En generell adgang for forsikringsselskapene til å innkalle tilleggspremie for rettigheter som allerede er opptjent, vil i realiteten innebære at eierne ikke lenger står risiko av betydning og vil være et helt nytt prinsipp i norsk livsforsikring. Det vises blant annet til at en generell adgang for forsikringsselskapene til å innkalle tilleggspremie for rettigheter som allerede er opptjent, vil i realiteten innebære at eierne ikke lenger står risiko av betydning.

Minstekrav til premiereserve (§ 8b–10)

Lovutkastet gir nærmere regler for hvordan minstekravet til premiereserven beregnes, og klargjør at beregningen av premiereserven er knyttet til den enkelte pensjonsordning selv om denne inngår i en fellesordning. Kredittilsynet ser det som hensiktsmessig at dette hovedprinsippet nedfelles i loven.

Det legges i lovutkastet opp til at det ved beregningen av premiereserve skal gjøres fradrag i pensjonsytelsen for de ytelser som, ut fra til enhver tid gjeldende regler for folketrygden, kan antas å bli utbetalt av folketrygden. Kredittilsynet stiller spørsmål om behovet for at kravet om et slikt fradrag lovfestes. Videre stilles det spørsmål om reglene for fastsettelse av slikt fradrag. Selskapene benytter i dag ulike modeller for å fastsette beregnede ytelser fra folketrygden. Dette kan føre til at disse modellene for folketrygdytelser i realiteten blir en konkurranseparameter. Kredittilsynet legger til grunn at konkurranse mellom pensjonsinnretningene bør foregå på andre områder enn dette, og foreslår at det gis klare regler for

fastsettelse av beregning av ytelser fra folketrygden, fortrinnsvis i egen forskrift. Det foreslås derfor å ta inn en hjemmel for slik forskrift.

Flytting av forsikringsavtaler

Gebyrer ved flytting av forsikringsavtale (§ 8c-5)

Kredittilsynet er av den oppfatning at regler om flyttegebyr, i større grad enn de fleste av forsikringsvirksomhetslovens forskrifter, er av rent teknisk karakter og uten overordnede "forsikringspolitiske" implikasjoner. Gebyrene bør i størst mulig grad reflekterer de faktiske kostnadene ved flytting. Det må dessuten være mest hensiktsmessig at reglene fastsettes av det organ som har mest mulig nærhet til markedet. Kredittilsynet finner det derfor formålstjenelig at kompetansen til å gi regler om flyttegebyr gis til Kredittilsynet, og ikke til Kongen slik det forelås i lovutkastet. Kredittilsynet vil i så fall sende utkast til forskrift på høring på vanlig måte, bl.a. til forsikringsnæringens organisasjoner og forbrukermyndighetene.

Anvendelse av overført premiereserve (§ 8c-10)

Lovutkastet legger i § 8c-10 fjerde ledd til grunn at dersom overført premiereserve knyttet til den rett til pensjon som er opptjent av medlemmene er større enn nødvendig for å sikre deres rettigheter, skal overskytende premiereserve benyttes til engangspremie for tillegg til tjenestetiden etter reglene i lov om foretakspensjon § 4-12. Overskytende premiereserve knyttet til pensjoner under utbetaling benyttes som engangspremie for tillegg til pensjonsytelsene. I kommunale pensjonsordninger skal overskytende premiereserve overføres til premiefondet.

Kredittilsynet peker på at det samlede pensjonsregelverk innen kollektiv pensjon er blitt svært komplisert og vanskelig tilgjengelig. Det bør derfor være en overordnet målsetning at man så langt det er forsvarlig søker løsninger som ikke kompliserer regelverket unødvendig. Kredittilsynet støtter derfor mindretallets (primære) forslag om å overføre eventuelle overskytende midler til pensjonsordningens premiereserve. Det er ved vurderingen lagt vekt på at overskytende midler i så godt som alle situasjoner vil være av en størrelse som tilsier at reserven er innbakt i den ordinære premiereserve i løpet av få måneder. Kredittilsynet viser til at flertallets forslag bygger på en streng tolkning av reglene i gjeldende flytteforskrift § 3-12. Det bemerkes videre at livselskapene har praktisert reglene gjennom de siste ti år i samsvar med det forslag som Kredittilsynet nå fremmer, og som tilsynet har vurdert å være i henhold til gjeldende flytteforskrift.

Det pekes på at Kredittilsynets forslag ikke vil være i strid med lov om foretakspensjon § 5-8 tredje ledd om at verken rettigheter eller premiereserve kan reduseres ved endring av beregningsgrunnlaget. Forslaget fra utvalgets flertall derimot, vil kunne føre til at premiereserven for enkelte av de forsikrede blir redusert. Dette vil etter Kredittilsynets vurdering bryte med et overordnet prinsipp i pensjonslovgivningen om at opparbeidet premiereserve for den enkelte ikke kan reduseres i forbindelse med flytting av pensjonsordning.

Seleksjonsfradrag ved flytting av inngått forsikringsavtale

Etter Kredittilsynets vurdering bør muligheten for et forsikringsselskap til å benytte et seleksjonsfradrag ved flytting av en individuell pensjonsforsikring, slik som beskrevet i flytteforskriften § 9-4, videreføres i loven. Ved flytting av forsikringer med opplevelsesrisiko, vil avgivende forsikringsselskaps risikosituasjon kunne bli betydelig endret. Det er nærliggende å forvente at personer med svekket helse og utsikter til et kort liv vil være tilbøyelig til å flytte forsikringen dersom de kan oppnå gevinster. Det vil ikke være symmetri i avtaleforholdet dersom de forsikringstakere som oppnår fordeler kan trekke seg ut av avtalen før avtaleperioden er avsluttet, uten at forsikringsselskapet kan beregne et seleksjonsfradrag som tilsvarer tapet selskapet får pga. flyttingen. Det påpekes videre at de foreslåtte regler på dette punkt ikke vil fremme generelle soliditetsmessige tiltak i positiv retning. Kredittilsynet slutter seg for øvrig til mindretallets vurderinger.

Kredittilsynet vil i de følgende sider gi detaljerte kommentarer til lovutredningen.

Del I Kommentarer til nytt kapittel 8b i forsikringsvirksomhetsloven om kommunale pensjonsordninger

Kommentarer til begrepet opptjent pensjon

Banklovkommisjonen peker på at det må trekkes et prinsipielt skille mellom kommunenes arbeidsrettslige forpliktelser etter Hovedtariffavtalen når det gjelder hvilke pensjonsrettigheter arbeidstakerne *skal kunne* opptjene, og forsikringsforpliktelser når det gjelder de pensjonsrettigheter som arbeidstakerne *til enhver tid har opptjent*. Kommisjonen peker således på at pensjonsinnretningens ansvar og risiko knytter seg bare til de pensjonsrettigheter som arbeidstakerne til enhver tid har opptjent under pensjonsordningen, og som arbeidsgiveren som forsikringstaker har betalt eller har fått plikt til å betale premie for til selskapet. Kredittilsynet finner det nyttig at kommisjonen på denne måten har bidratt til å klargjøre ansvarsforholdene i skjæringspunktet mellom forpliktelser etter Hovedtariffavtalen og pensjonsinnretningens forpliktelser.

I utredningen og i lovutkastet brukes konsekvent begrepet "opptjent pensjon". Dette begrepet har tradisjonelt ingen særskilt forankring innen offentlige pensjonsordninger. Begrepet er imidlertid sentralt i lovverket for private pensjonsordninger, jf. lov om foretakspensjon § 4-2 som definerer opptjent pensjon. Denne loven har mange bestemmelser som sikrer arbeidstakeren rett til opptjent pensjon i ulike sammenhenger. Et grunnleggende prinsipp innen private pensjonsordninger er at rettigheter som er opptjent ved at det er innbetalt premie for dem ikke skal kunne forringes.

Et problem ved å innføre begrepet opptjent pensjon innen kommunale pensjonsordninger er at det kan bli trukket urettmessige paralleller til private pensjonsordninger mht. eiendomsretten til ytelsene. Det er Hovedtariffavtalen som fastsetter hvilke ytelser den enkelte arbeidstaker

eller etterlatte skal ha, og størrelsen på ytelsene vil i mange sammenhenger avvike fra det som må oppfattes som opptjent pensjon i henhold til lovutkastets bestemmelser. Som eksempel nevnes tilfellene der faktiske ytelser fra folketrygden er høyere enn de antatte ytelser som det er tatt hensyn til ved premiefastsettelsen, slik at faktiske ytelser fra pensjonsordningen blir lavere enn opptjente ytelser etter lovutkastet. Et annet eksempel er tilfeller hvor arbeidstakere fratrer før pensjonsalder. Her vil en ikke ubetydelig andel av opptjent pensjon falle bort som følge av gjeldende regler ("30/40"-regelen¹). Premiereserve for opptjente rettigheter som faller bort, frigjøres fra den enkeltes premiereserve og godskrives premiefondet. Det er således ingen klar sammenheng mellom opptjent pensjon og det som faktisk kommer til utbetaling i kommunale pensjonsordninger, slik det er i private pensjonsordninger. I tillegg bemerkes at lovutkastet er utformet slik at opptjent pensjon skal inkludere regulering av løpende pensjoner og fratrådtes rettigheter.

Kredittilsynet vil tilrå at det foretas en klargjøring mht. hva som menes med opptjent pensjon i kommunale pensjonsordninger, herunder at opptjent pensjon kan avvike fra faktiske rettigheter etter Hovedtariffavtalen og at forskjellen i forhold til private pensjonsordninger påpekes.

§ 8b-1 (Virkeområde)

Lovutkastet § 8b-1 gir regler om virkeområdet til kapittel 8b. Kapittel 8b gir generelle regler om blant annet premieberegning for pensjonsordninger som omfatter tilsvarende ytelser som i Statens Pensjonskasse. Fellesbetegnelsen på disse pensjonsordningene, som omfatter den såkalte bruttogarantien, regulering av løpende og oppsatte pensjoner og fleksibel pensjonsalder, er kommunale pensjonsordninger. Det dreier seg om pensjonsordninger som i en viss utstrekning omfatter ytelser som ikke kan premiesettes på forhånd ut fra forsikringstekniske beregninger, jf. lovutkastet § 8b-5 tredje ledd.

Begrensninger i adgangen til å tegne kommunal pensjonsordning

Kredittilsynet er enig i at det bør gis regler som begrenser hvilke kategorier forsikringstakere som kan tegne kommunale pensjonsordninger som inngår i fellesordning for premieberegning.

Kredittilsynet viser til at en fellesordning for premieberegning kan medføre urimelig krysssubsidiering mellom forsikringstakerne som omfattes av ordningen. Det vises også til Finansdepartementets uttalelser i Ot.prp. nr. 47 (1998-99) "Lov om foretakspensjon", avsnitt 14.2.3, om fordeling av overskudd, premier mv., hvor det blant annet sies:

Fradragsrett gis bare for innbetalinger knyttet til egne ansatte i det foretak som foretar innbetalingen. Etter departementets syn er det nødvendig å tilrettelegge for at dette blir praktisert i samsvar med både selskaps- og skatterettslige hensyn. Såvel aksjelov-

¹ Pensjonen skal avkortes etter forholdet mellom faktisk medlemstid ved fratreden og den medlemstid vedkommende ville ha oppnådd ved aldersgrensen, likevel ikke mindre enn 30 år eller mer enn 40 år.

givningens regler om utbytteutdeling og konserninterne overføringer, samt selskapskattelovens regler om fradrag for konsernbidrag begrenser adgangen til å overføre midler mellom foretakene i et konsern. En adgang til fradragsrett for premieinnbetalinger knyttet til ansatte i andre foretak innenfor samme konsern vil kunne åpne for omgåelser av disse reglene. Videre vil det som påpekt ovenfor gi mulighet for tilpasninger i forhold til de enkelte foretakenes skatteplikt.

Basert på ovenstående skal fradragsretten for premieinnbetalinger og andre tilskudd til ordningen begrenses til de beløp som innbetales for å sikre opptjent pensjon for de ansatte i det foretak som krever fradrag. Praktisk gjennomføres dette ved den inndeling i grupper som er skissert ovenfor under omtalen av fordeling av kostnader og inntekter mv.

Kredittilsynet deler Finansdepartementets synspunkt på at aksjelovgivningens regler om utbytteutdeling og konserninterne overføringer, samt selskapskattelovens regler om fradrag for konsernbidrag, kan begrense adgangen til å overføre midler mellom foretakene i et konsern, også gjennom en fellesordning.

Slik § 8b-1 har fått sin utforming, kan det imidlertid synes som det er lagt opp til å regulere også hvilke forsikringstakere som har rett til å tegne kommunal pensjonsforsikring som *ikke* inngår i en fellesordning. Ordlyden i § 8b-6, hvor det åpnes for at kommunal pensjonsordning kan inngå i en fellesordning for premieberegning, tilsier også at § 8b-1 skal forstås på denne måten.

Kredittilsynet stiller på denne bakgrunn spørsmål ved utformingen av § 8b-1. Kredittilsynet er således av den oppfatning at det ikke bør gis regler som begrenser adgangen til å tegne kommunal pensjonsordning som ikke inngår i fellesordning for premieberegning. Det bemerkes at ingen av de ovennevnte hensyn gjør seg gjeldende for ordninger som ikke inngår i en fellesordning. Det er således verken fare for kryssubsidiering mellom pensjonsordninger eller omgåelse av regler om konserninterne overføringer. Tvert i mot ser Kredittilsynet det verken som prinsipielt riktig eller særlig hensiktsmessig at avtalefriheten avgrenses, slik at partene i arbeidslivet forbyr å velge en slik ordning. Under enhver omstendighet bemerker Kredittilsynet at en avgrensning av avtalefriheten ikke hører hjemme i forsikringsvirksomhetsloven.

For øvrig bemerker Kredittilsynet at det er åpnet for at andre statlige foretak kan etablere kommunal pensjonsordning. Det legges til grunn i utredningen at "statlige foretak" omfatter statsforetak og aksjeselskaper og andre selskap hvor staten eier mer enn 50 prosent av eierandelene. Kredittilsynet kan ikke se at motivene inneholder føringer for hvilke typer foretak som kan anses som statlige, bortsett fra at foretak som har vært statseid, men som ikke lenger er eid av staten, ikke omfattes. Kredittilsynet er enig i at det kan være hensiktsmessig å regulere adgangen for tidligere statseide foretak til å tegne kommunal pensjonsordning i

forskrift, forutsatt at pensjonsordningen skal inngå i fellesordning for premieberegning, jf. § 8b–1 tredje ledd.

KLPs tidligere selskapsvedtekter hadde en bestemmelse om at Kredittilsynet kunne godkjenne opptak av bedrifter og institusjoner som drev "*virksomhet som naturlig ligger under det offentliges virkeområde og som det offentlige hadde måttet drive om bedriften (institusjonen) ikke hadde eksistert*". Enkelte private helserelevante institusjoner og private barnehager fikk opprette pensjonsordning i KLP etter særskilt godkjenning på grunnlag av de nevnte kriterier. Selskapets vedtekter er senere betydelig endret. Gjeldende § 1–3 er imidlertid fortsatt ment å skulle omfatte slike institusjoner. Kredittilsynet legger til grunn at § 8b–1 ikke er ment å skulle ekskludere denne type institusjoner som har pensjonsordning i KLP.

Forholdet til EØS-reglene

Forholdet til EØS-reglene er omtalt i lovutredningens avsnitt 7.1.5 uten at det fremgår klart om Banklovkommisjonen har ment at bestemmelsene skal gjøres gjeldende når en kommunal pensjonsordning tegnes i et utenlandsk livsforsikringselskap med hovedsete innenfor EØS. Det vises til følgende utdrag fra avsnitt 7.1.5:

I overensstemmelse med prinsippet om fri flyt av tjenesteytelser, er hovedreglene i EØS-reglene at markedsadgangen skal være lik for alle forsikringselskaper, uavhengig av i hvilket EØS-land et selskap har hovedkontor. Banklovkommisjonen kan ikke se at kommunal pensjonsordning vil skape særlige problemstillinger eller stå i noen særskilt stilling i forhold til EØS-regelverket. EØS-selskaper med hovedkontor i andre EØS-land vil i forhold til kommunale pensjonsordninger ha tilsvarende markedsadgang som norske livsforsikringselskaper. En annen sak er om denne markedsadgangen vil bli benyttet av utenlandske EØS-selskaper.

Som påpekt av kommisjonen i avsnitt 7.1.3 inneholder kapitlet både virksomhetsregler og pensjonsrettslige regler. Kredittilsynet legger dermed i utgangspunktet til grunn at kapittel 8b bare skal gjelde livsforsikringselskap som har Norge som hjemland samt for pensjonskasser etablert i Norge. Enkelte uttalelser i lovutredningen – som i spesialmotivene til § 8b–1 hvor det tales om "*livsforsikringselskap med rett til å drive slik virksomhet i Norge*" og uttalelser under avsnitt 1.4.3 hvor det heter at det må "*legges til grunn at reglene skal gjelde for samtlige aktører i denne del av kollektivmarkedet*" og "*En er derfor blitt stående ved at de pensjonsrettslige regler som det ut fra konkurransehensyn nå er behov for, bør innarbeides i det lovutkast som nå fremlegges, for å legge forholdene til rette for markeds konkurranse når det gjelder kommunale pensjonsordninger*" – kan forstås slik at regelverket også skal gjøres gjeldende for utenlandske livsforsikringselskaper. At de sentrale regler i kapittel 8b regulerer forsikringstekniske og dermed finansielle forhold og at regelverket i sin helhet plasseres i virksomhetsloven kan tilsi det motsatte.

Finansdepartementet bør i proposisjonen avklare om, og i hvilken utstrekning, reglene i kapittel 8b skal gjøres gjeldende for utenlandske livsforsikringsselskaper som i henhold til reglene i Rådskdirektiv 2002/12/EF om grenseoverskridende virksomhet og filialetablering har rett til å drive virksomhet i Norge. Som vertsland plikter Norge å vurdere hvorvidt det er forenlig med direktivets bestemmelser om enerett for hjemlandsmyndigheten til å regulere finansielle forhold, og EF-domstolens doktrine om allmenne hensyn, å gjøre reglene i kapittel 8b gjeldende for utenlandske livsforsikringsselskaper. Det er for øvrig etablert et skandinavisk eid livsforsikringsselskap i Irland som tar sikte på å drive virksomhet i Skandinavia. Spørsmålet om reglenes anvendelse på utenlandske livsforsikringsselskaper er således aktuelt.

Selv om det er vanskelig å se at deler av kapittel 8b kan gjøres gjeldende for utenlandske livsforsikringsselskaper med hovedsete innen EØS, vil forsikringsproduktene i praksis måtte baseres på reglene i kapittel 8b for å tilfredsstille ulike tariffavtaler. Kredittilsynet kan derfor vanskelig se at det ut fra konkurransmessige hensyn er betenkelig at EØS-reglene setter begrensninger for anvendelsen av de fleste bestemmelsene i kapitlet på utenlandske livsforsikringsselskaper med hovedsete innenfor EØS. Det minnes om at foretakspensjonsloven bare gjelder i den utstrekning forsikringstaker krever skattefradrag for premie til pensjonsordningen. Det samme er ikke tilfelle for lovutvalgets forslag til regler om kommunale pensjonsordninger.

§ 8b-2 (Kommunale konsernforhold)

Punkt 1

Lovutkastet § 8b-2 første ledd åpner for at en kommune og ett eller flere foretak hvor kommunen har bestemmende innflytelse mv. kan opprette felles kommunal pensjonsordning. I § 8b-2 annet ledd åpnes det for at pensjonsordningen kan anses som fellesordning for premieberegning. Bestemmelsen gjelder også kommunal pensjonsordning i pensjonskasse.

Kredittilsynet har i sin praksis lagt til grunn at aksjeselskap eller andre selskaper som kommunen eier 50 prosent eller mindre av aksjene eller andelene i, må ha nær tilknytning til kommunen for at selskapets pensjonsordning skal være omfattet av pensjonskassen. Kravet om tilknytning gjelder også dersom kommunen har hatt eierandeler i selskapet; også der eierandelen har vært større enn 50 prosent. Disse forutsetningene er nedfelt i standardvedtektene for kommunale pensjonskasser. I standardvedtektene er det videre lagt til grunn at Kredittilsynet må godkjenne kommunestyrets vedtak om at pensjonskassen skal omfatte slikt selskap.

Bakgrunnen for kravet om nær tilknytning, herunder minstekrav til kommunens eierandel, er tolkning av forsikringsvirksomhetsloven §§ 1-1 og 2-1. Etter bestemmelsene kreves konsesjon for å drive livsforsikringsvirksomhet som ikke kan hjemles i lovens bestemmelse om at "pensjonskasser kan overta kollektiv pensjonsforsikring for ansatte i foretak pensjonskassen er opprettet for".

Kredittilsynet krever ikke godkjenning for opptak av "kommunale foretak" som er regulert i kommuneloven kapittel 11 eller for aksjeselskaper eller andre selskaper hvor kommunen eier mer enn 50 prosent av aksjene eller andelene.

Punkt 2

Kredittilsynet reiser spørsmål om det er hensiktsmessig å åpne for at en kommunal pensjonskasse kan omfatte foretak som kommunen "har eller har hatt eierandel i", uten at det stilles krav om nær tilknytning til kommunen og uten at Kredittilsynet skal godkjenne opptaket eller videreføring av vedkommende selskaps pensjonsordning i pensjonskassen. Kredittilsynet har ikke inntrykk av at det er et ønske fra kommunens side at aksjeselskaper som driver kommersielt, f.eks. innen helsesektoren eller i barnevernet, kan være omfattet av kommunens pensjonskasse. Denne type selskap vil etter Kredittilsynets oppfatning, i motsetning til private helseinstitusjoner som finansieres av tilskudd fra helseforetakene, antakelig heller ikke kunne opptas i KLPs felles pensjonsordning for helseforetak slik KLPs konsesjons- og dispensasjonsvilkår er utformet. Kredittilsynet antar at det bør gis en avklaring i det videre lovarbeid.

Punkt 3

Det har vært reist spørsmål om flere kommuner kan opprette en felles kommunal pensjonskasse. Kredittilsynet har hittil avvist slike søknader under henvisning til at forsikringsvirksomhetsloven stiller krav om konsesjon for å drive livsforsikringsvirksomhet som ikke kan hjemles i lovens bestemmelse om at "pensjonskasser kan overta kollektiv pensjonsforsikring for ansatte i foretak pensjonskassen er opprettet for". Det kan som eksempel nevnes at Kredittilsynet i 2001 avslo en søknad fra Norsk Landbrukssamvirke (NL) som ønsket å opprette felles pensjonskasse for samvirkeorganisasjonene som er tilsluttet NL, med den begrunnelse at organisasjonene ikke kunne sies å ha en tilsvarende nær tilknytning som det foretak i konsern har. Kredittilsynets vurderinger og konklusjon var basert på § 12-1 annet ledd i lov om foretakspensjon. Bestemmelsen tar utgangspunkt i forsikringsvirksomhetsloven § 1-1 første ledd.

Punkt 4

I overskriften til § 8b-2 er begrepet "kommunale konsernforhold" benyttet. Konsernforhold er definert i aksjelovens § 1-3 første ledd. Definisjonen innebærer at flere selskap knyttes sammen gjennom eierskap. Det er Kredittilsynets oppfatning at denne forståelsen av begrepet er innarbeidet i den alminnelige språkforståelse. Lovutkastet § 8b-2 gir imidlertid regler for tilfelle som ikke omfattes av aksjelovens definisjon av konsernforhold; også for tilfelle der det ikke foreligger noen eiermessig tilknytning overhode. Selv om begrepet konsernforhold også i finansieringsvirksomhetsloven er benyttet om andre tilknytningsforhold enn dem som er omfattet av aksjelovene, mener Kredittilsynet at begrepsbruken er egnet til å forvirre og dermed uheldig. Kredittilsynet foreslår på denne bakgrunn at overskriften til § 8b-2 endres fra "kommunale konsernforhold" til "kommunale konsernlignende forhold".

§ 8b-3 (Kommunal bransje)

Banklovkommisjonen peker på at utviklingen i kollektivmarkedet må antas å medføre at de aller fleste leverandører av kommunale pensjonsordninger også vil ha en betydelig del av sin virksomhet knyttet til pensjonsordninger i privat sektor og til individuell livsforsikring. Som følge av at kommunale pensjonsordninger vil stå i en viss særstilling, foreligger det likevel et visst behov for regler som i det enkelte livselskap etablerer nødvendige økonomiske skiller mellom virksomheten i den kommunale og i den private del av kollektivmarkedet. Ulikhetene både når det gjelder ytelsesspekteret og premieberegningen, er så vidt betydelige at det av hensyn til ryddig konkurranse her må antas å være et behov for økonomiske skiller. Kommisjonen er derfor kommet til at de kommunale pensjonsordningene bør behandles som egen bransje og at det bør kreves at det føres eget regnskap for bransjen. En legger til grunn at dette vil bidra til å legge forholdene til rette for tilfredsstillende tilsyn med virksomheten i kommunal sektor. Det legges også til grunn at en slik ordning ikke vil ha få betydning for inndelingen av forsikringsklasser som grunnlag for tildeling av konsesjon.

Kredittilsynet viser til årsregnskapsforskriften for livsforsikringsselskaper av 16. desember 1998. Forskriftens § 5-31 har en opplisting av i alt fem bransjer i livsforsikring, hvorav kollektiv rente- og pensjonsforsikring er én. Vi antar at kommisjonen ikke har ment å innføre en ny bransje i relasjon til nevnte opplisting, men at kommunal pensjon skal utgjøre en egen delbransje innen kollektiv pensjon, og dermed ha separat regnskapsføring. Kredittilsynet støtter i så fall kommisjonens forslag. Et slikt opplegg vil for øvrig være i samsvar med rapporteringen fra selskapenes aktuarer, med virkning fra og med regnskapsåret 2002.

§ 8b-5 (Premieberegning)

Til § 8b-5 fjerde ledd

I § 8b-5 fjerde ledd foreslår lovutvalget at det ved beregning av premie gjøres fradrag i pensjonsytelsene for ytelser som kan antas å bli utbetalt fra folketrygden. Bestemmelsen angir at fradraget skal fastsettes i samsvar med samordningsloven.

Kredittilsynet er skeptisk til å trekke samordningsloven inn i en slik bestemmelse i forsikringsvirksomhetsloven. Samordningsloven er svært komplisert og regulerer en rekke problemstillinger knyttet til koordinering av ytelser fra offentlige pensjonsordninger og offentlige trygdeordninger. Fradrag for ordinære ytelser i folketrygden, som for eksempel alderspensjon, er således kun én del av samordningslovens omfang. Videre er samordningslovens regler for fradrag for folketrygd svært detaljerte for å kunne ivareta enhver kombinasjon av ytelser, herunder ytelser som er opptjent samtidig i ulike stillinger eller av ulike personer. Samordningsloven er etter Kredittilsynets oppfatning først relevant når forsikringstilfellet inntreffer.

Lovutkastet § 8b-5 fjerde ledd angir at det skal tas hensyn til beregnet folketrygd ved fastsettelse av størrelsen på pensjonsytelser fra pensjonsordningen, uten en nærmere spesifisering av *metoden* for å beregne ytelsene fra folketrygden. Det vil da være opp til forsikrings-selskapene å bestemme hvilken metode som skal benyttes for beregning av disse ytelsene. Denne valgfriheten vil kunne gi ikke ubetydelige avvik i beregningsresultatene. Kredittilsynet mener derfor at det bør legges klare føringer på hvilke metoder som kan anvendes ved beregning av ytelser fra folketrygden. Uten slike føringer kan beregnet folketrygd bli en utilsiktet konkurranseparameter. Det bør derfor være en forskriftshjemmel i lovens kapittel 8b som gir adgang til å regulere beregningsmetodene, jf. også kommentarene til § 8b-10 tredje ledd.

Til de foreslåtte regler for fastsettelse av de folketrygdytelsene det skal gjøre fradrag for, vil vi bemerke at § 8b-5 fjerde ledd bokstav a angir at grunnpensjonen skal settes til tre firedeler av grunnbeløpet, med mindre annet er fastsatt ved forskrift. I lys av de forestående endringer i folketrygden for beregning av grunnpensjonen for gifte og samboere, synes det lite hensiktsmessig å fastsette grunnpensjonen som tre firedeler av grunnbeløpet i denne loven. Dette tilsier at loven ikke bør angi en spesifikk størrelse på grunnpensjonen for beregnede ytelsene fra folketrygden, og vi foreslår derfor i stedet å gi en forskriftshjemmel for fastsettelse av beregnet folketrygd.

Når det gjelder tilleggs pensjon, forslås det i § 8b-5 fjerde ledd bokstav b at denne delytelsen skal beregnes etter folketrygdens regler. Et ytterligere moment som tilsier at det bør fastsettes presise regler for fastsettelse av beregnet folketrygd er at det her kan reises spørsmål om hva som ligger i betegnelsen folketrygdens regler. Det vises også til kommentarene til § 8b-10 tredje ledd under hvor tilsvarende problemstilling omhandles.

Banklovkommisjonen gir uttrykk for, avsnitt 7.3.2, "*at det er behov for en uttrykkelig avklaring når det gjelder hvilken betydning ytelsene fra folketrygden skal tillegges i forsikringsrettslig sammenheng, dvs. ved beregning av premier og avsetningskrav for kommunale pensjonsordninger. Det vises her til lovutkastet § 8b-5 fjerde ledd og § 8b-10 tredje ledd, som begge angir at det skal gjøres fradrag for beregnet folketrygd ved beregningene av premier og forsikringsmessige avsetninger*". Kredittilsynet bemerker at de foreslåtte reglene for fradrag i realiteten representerer en nedfelling av gjeldende praksis på området. Forøvrig bemerkes at en løsning uten slike fradrag uansett er helt urealistisk, da det ville gi urimelig høye premier og en overfinansiering av kommunale pensjonsordninger i forhold til de faktiske pensjonsrettigheter etter Hovedtariffavtalen.

Etter Kredittilsynets vurdering må en avklaring av folketrygdytelsenes betydning også gi retningslinjer for hvordan antatte ytelsene fra folketrygden skal fastsettes. Lov om foretaks-pensjon § 5-5 har regler for dette, men bestemmelsene har vist seg å reise en rekke vesentlige spørsmål om hva som kan tillates av beregningsmodeller. Et spørsmål er for eksempel om bestemmelsene må forstås slik at beregnede folketrygdytelsene skal fastsettes fullt ut etter nye regler eller om sjablongmessige modeller som beregner veiet gjennomsnitt mellom gamle og

nye regler kan tillates (som for eksempel FNHs bransjemodell). Det er også reist spørsmål om det kan kompenseres for knekkpunktet i folketrygden. Det skal pekes på at pensjonsinnretningene benytter ulike modeller for fastsettelse av antatt folketrygd. Dette kan føre til at disse modellene i realiteten blir en konkurranseparameter. Kredittilsynet legger til grunn at konkurranse mellom pensjonsinnretningene bør skje på andre områder enn dette.

Beregningsregler for antatt folketrygd egner seg ikke som egne bestemmelser i forsikringsvirksomhetsloven. Praksis har som nevnt foran vist at slike regler må være mer presise enn det som er tilfelle i lov om foretakspensjon. Kredittilsynet vil tilrå at det gis en forskriftshjemmel for slike beregningsregler, f.eks. i § 8b-5 fjerde ledd. Vi antar at det er mest hensiktsmessig at fullmakt til å fastsette en så vidt teknisk forskrift tillegges Kredittilsynet.

På bakgrunn av merknadene foran, foreslår Kredittilsynet at § 8b-5 fjerde ledd blir lydende:

- (4) Ved beregninger av premie etter reglene i paragrafen her skal det gjøres fradrag i pensjonsytelsene for de ytelser som, ut fra til enhver tid gjeldende regler for folketrygden, kan antas å bli utbetalt av folketrygden (beregnet folketrygd). Kredittilsynet kan fastsette nærmere regler for fastsettelse av beregnet folketrygd.*

§ 8b-6 (Fellesordning for premieberegning)

Bestemmelsen i § 8b-6 angir hvilke premieelementer som skal eller kan utjevnes mellom pensjonsordningene i en fellesordning og hvilke fordelingsnøkler som skal anvendes ved utjevningen.

Til § 8b-6 første ledd

Kredittilsynet påpeker at siste komma i setningen må fjernes.

Til § 8b-6 annet ledd

Lovutkastet § 8b-6 annet ledd innfører en ny fordelingsnøkkel, som et alternativ til bruk av pensjonsgrunnlaget som fordelingsnøkket. Kredittilsynet kan imidlertid ikke se at den alternative utjevningsmetoden er nærmere drøftet i utredningen. Kredittilsynet påpeker at den alternative fordelingsnøkkelen med brutto alderspensjonsytelser fratrukket beregnet ytelse fra folketrygden, vil gi en annen utjevningsprofil enn en fordeling basert på pensjonsgrunnlaget. Etter Kredittilsynets oppfatning vil det være klart mest hensiktsmessig at pensjonsgrunnlaget stadfestes som eneste fordelingsnøkkel for så vidt gjelder ordinær årspremie. Det kan senere vurderes å utforme regler om alternative fordelingsnøkler. Det pekes videre på at benyttelse av pensjonsgrunnlag har vist seg hensiktsmessig i praksis, og at det ikke kan være ønskelig at selve fordelingsnøkkelen skal bli en konkurranseparameter.

Til § 8b–6 tredje og fjerde ledd

Lovutkastet § 8b–6 tredje ledd regulerer premieberegningen i situasjoner hvor det opptas et nytt medlem i en pensjonsordning i fellesordningen i løpet av forsikringsåret. Paragrafens fjerde ledd regulerer premieberegningen i situasjoner hvor en pensjonsordning tas opp i felleordningen i løpet av forsikringsåret. Både ved opptak av et enkeltmedlem (tredje ledd) og ved opptak av en ny pensjonsordning (fjerde ledd) vil pensjonsinnretningen etter de foreslåtte reglene for premieberegning overta en risiko uten at det innbetales en korrekt forsikringsteknisk beregnet premie. Pensjonsinnretningens egenkapital vil således stå risikoen for eventuelle avvik som oppstår i løpet av året. Kredittilsynet peker på at kravet om full fondsdekning dermed vil være oppfylt til enhver tid.

Kredittilsynet finner det prinsipielt betenkelig at det ikke innbetales en korrekt forsikringsteknisk beregnet premie ved disse "tilgangssituasjonene". Spesielt i situasjoner hvor en ny pensjonsordning opptas i fellesordningen vil det kunne oppstå et ikke ubetydelig avvik mellom belastet premie og forsikringsteknisk beregnet premie. På den annen side må praktiske tilpasninger på dette punkt sees i lys av Arbeidsrettens dom og tolkningen av denne.

Kredittilsynet er enig i at det bør skilles mellom opptak av enkeltmedlem (tredje ledd) og en hel pensjonsordning (fjerde ledd). Etter Kredittilsynets oppfatning bør man i tredje ledd åpne for en praktisering som gjør at avviket i forhold til forsikringsteknisk beregnet premie blir ført mot årets resultat. Begrunnelsen er dels at avviket normalt vil være svært lite og således ikke påvirke årets resultat annet enn helt marginalt. Dernest vises til at man da unngår å måtte operere med fordringer mot forsikringstakere i årsregnskapet, og det vil heller ikke bli en problemstilling i forhold til egenkapitalen.

For så vidt gjelder paragrafens fjerde ledd om opptak av en pensjonsordning, vil vi foreslå at de samme regler blir gjort gjeldende. Begrunnelsen er også her at dersom avviket i forhold til forsikringsteknisk beregnet premie er lite, vil det være uproblematisk å la dette gå mot årets resultat. For det tilfelle at avviket er av betydning, vil selskapet kunne la ordningen gå inn ved årets slutt, slik det også pekes på i lovutredningen.

Som en generell kommentar til lovutkastet § 8b–6 tredje og fjerde ledd vil vi peke på at et opplegg hvor pensjonsinnretningens egenkapital står risikoen for eventuelle avvik som oppstår i løpet av året (jf. spesialmerknadene side 113–114) generelt er problematisk. Under gjeldende lovgivning vil et negativt avvik i realiteten gå mot tilbakeholdt overskudd, slik at egenkapitalen i realiteten ikke blir belastet. Dersom forslaget til Banklovkommisjonens syvende delutredning blir gjennomført som foreslått av lovutvalget, vil situasjonen bli en annen, ettersom egenkapitalen da vil bli belastet. Dersom den endelige loven likevel skulle åpne for at deler av overskuddet kan tilbakeholdes (slik som Kredittilsynet og FNH har gått inn for), vil igjen lovutvalgets forslag om at avviket skal gå mot egenkapitalen i realiteten ikke bli en realitet. Da vil avviket bli, som under gjeldende lovregler, bli saldert mot selskapets overskudd.

Kredittilsynet kan for øvrig ikke se at situasjonen med tilbakeføring av midler ved avgang av enkeltmedlemmer og pensjonsordninger er regulert i lovutkastet. Vi antar at det bør gis anvisning på hvilke regler som skal følges i slike situasjoner, jf. avsnitt 7.4.5 side 93 og spesialmerknader side 114.

I § 8b–6 fjerde ledd siste punktum henvises det til "*det samlede beregningsgrunnlaget etter annet ledd annet punktum*". Det antas at det bør stå "*det samlede pensjonsgrunnlaget etter annet ledd annet punktum*" for å sikre konsistent bruk av betegnelser.

Til § 8b–6 femte ledd

Lovutkastet § 8b–6 femte ledd første punktum sier at "*reguleringspremie nevnt i § 8b–5 annet ledd beregnes for hver pensjonsordning i fellesordningen ut fra den prosentvise økning av premiereserven for pensjonsordningen som er påkrevd som følge av oppregulering av medlemmenes opptjente pensjonsrettigheter ut fra lønnsutviklingen*".

I allmennerknadene, avsnitt 7.4.6 side 95, uttales at dersom lønnsoppjøret innebærer små forskjeller mellom de yrkesgrupper som inngår i fellesordningen, og det etter pensjonsinnretningens vurdering vil være praktisk å anvende gjennomsnittlig prosentvis lønnsvekst for samtlige yrkesaktive, bør dette anses å være i overensstemmelse med lovutkastet § 8b–6 femte ledd første punktum.

Kredittilsynet er ikke enig i de vurderinger som fremkommer i allmennerknadene på dette punkt. Det bør for så vidt gjelde reguleringspremie være et grunnleggende prinsipp at premien skal beregnes for den enkelte pensjonsordning, slik også Banklovkommissjonen har lagt til grunn. Ved å benytte antagelser om en gjennomsnittlig lønnsvekst, vil man ikke ha en premiesetting som står i forhold til pliktige avsetninger. Det vil da reise seg spørsmål om hvordan eventuell manglende premie skal dekkes inn. Skal dette dekkes mot årets resultat, eller skal det fremstå som en fordring mot den enkelte kunde i form av forfalt, ikke betalt premie eller skal det belastes egenkapitalen? Forslaget om å akseptere gjennomsnittsbetraktninger vil også reise spørsmål om krysssubsidiert mellom kundegrupper hva angår reguleringspremien. Det påpekes videre at når hovedregelen er basert på premiereserve, som er en konkret størrelse, virker det lite logisk å åpne for skjønnsmessige vurderinger. De praktiske grep som skal til for å foreta presise beregninger av premien for den enkelte ordning vil være av mindre omfang.

§ 8b–8 (Endring i forutsetningene for beregningsgrunnlaget)

Kredittilsynet anbefaler at overskriften i § 8b–8 endres til "*Endringer i forutsetningene for det forsikringstekniske beregningsgrunnlaget*". Begrunnelsen for forslaget er at begrepet beregningsgrunnlag benyttes i ulike sammenhenger, men med forskjellig meningsinnhold. Tilsvarende endring bør gjøres i § 8b–10 første ledd første punktum.

Slik Kredittilsynet forstår § 8b–8 annet ledd, gis pensjonsinnretningene adgang til å innkalle tilleggspremie for rettigheter som allerede er opptjent, forutsatt at det i vilkårene for pensjonsordningen er tatt forbehold om dette. Kredittilsynet går sterkt i mot at det åpnes for en slik adgang. Vi vil i den forbindelse vise til høringsuttalelsen til Banklovkomisjonens utredning nr. 7 (brev 12. november 2001, punkt 6) hvor dette er drøftet. Kredittilsynet sa seg her enig med Banklovkomisjonen i at det *ikke* bør åpnes for at en økning av premien kan gjøres med virkning for rettigheter som er opptjent før premieøkningen er iverksatt. En generell adgang for forsikringsselskapene til å innkalle tilleggspremie for rettigheter som allerede er opptjent, vil i realiteten innebære at eierne ikke lenger står risiko av betydning. Forslaget fra kommisjonen vil i realiteten være å innføre et helt nytt prinsipp i norsk livsforsikring.

§ 8b–9 (Innbetaling av premie)

Kredittilsynets primære synspunkt er at *detaljerte* bestemmelser om premieinnbetaling ikke bør inntas i loven. Under enhver omstendighet finner Kredittilsynet at reglene i § 8b–9 første, annet og tredje ledd har fått en lite heldig utforming. Enhver premie skal i prinsippet beregnes og innbetales på tidspunktet når pensjonsforpliktelsen oppstår. Hovedregelen er derfor helårlig forskuddsvis premiebetaling, men med muligheter for terminvis innbetaling mot et såkalt termintillegg (pga. rentetap og merkostnader knyttet til administrasjon).

Til § 8b–9 første ledd

Kredittilsynet mener at § 8b–9 første ledd bør utformes slik at *hovedregelen* er en forskuddsvis innbetaling av premie, og at det (i tråd med praksis innen livsforsikring) er adgang til terminvis innbetaling (halvårlig, kvartalsvis eller månedlig) mot termintillegg.

Det skal videre bemerkes at det å kreve at premien skal innbetales med like store beløp hver termin kan oppfattes å innebære at det ikke er adgang til å ta termintillegg. Kredittilsynet legger til grunn at det ikke er tilsiktet.

Vi vil videre peke på at f.eks. KLPs praksis består i å beregne ny årlig premie ved hvert terminskifte. Samtidig beregnes endringspremier for endringer som er meldt med tilbakevirkende kraft til tidligere terminer. Disse belastes naturlig nok i sin helhet og fordeles ikke over de kommende terminer. Dette vil altså innebære at premiene ikke blir like hver termin.

Til § 8b–9 annet og tredje ledd

Kredittilsynet kan ikke se at det foreligger argumenter for å gi en videre betalingshenstand for engangspremier enn det som gjelder for den årlige reguleringspremien. Kredittilsynet vil derfor foreslå at det ikke differensieres mellom premieinnbetaling for reguleringspremie og engangspremier, men at begge disse premieelementene kreves innbetalt så snart premien kan fastsettes, og at premieinnbetalingen kan fordeles over de gjenstående premietrukkninger. Kredittilsynet vil etter dette foreslå at paragrafens tredje ledd utgår, og at § 8b–9 annet ledd skal lyde:

- (2) *Reguleringspremie og engangspremier som nevnt i § 8b-5 tredje ledd skal kreves innbetalt så snart premien kan fastsettes. Innbetalingen kan fordeles over de premie-terminer som gjenstår når premien er festsatt.*

Kredittilsynet vil understreke at forslagene til omformuleringer i § 8b-9 ikke vil foranledige behov for dispensasjon til enkeltelskaper for å kunne videreføre gjeldende premiebetalings-systemer.

§ 8b-10 (Minstekrav til premiereserve)

Kredittilsynet har merket seg at hensikten med bestemmelsene er å få frem at premiereserven skal være fastsatt etter forsikringstekniske prinsipper og avspeile pensjonsinnretningens reelle forsikringsrettslige forpliktelser til enhver tid. I prinsippet har vi ikke noe å bemerke til at slike bestemmelser tas inn i lovens nye kapittel 8b. Vi vil imidlertid minne om at det allerede foreligger bestemmelser om forsikringsfondets størrelse i lovens § 8-2, og reiser spørsmål om hensiktsmessigheten av å ha bestemmelser flere steder i loven som skal dekke samme formål (selv om den foreslåtte § 8b-10 gir et større presisjonsnivå). Om forholdet til øvrige bestemmelser i loven sies det i spesialmerknadene (side 116) at "*Bestemmelsen tar ikke stilling til minstekrav til avsetninger av andre typer som følger av forsikringsvirksomhetsloven for øvrig*". Vi kan ikke se at det gis noen nærmere anvisning på hvordan forholdet mellom § 8-2 og § 8b-10 er ment å være. Vi antar imidlertid at § 8b-10 skal gå foran for kommunale pensjonsordninger dersom det oppstår situasjoner hvor bestemmelsene er i motstrid.

Til § 8b-10 første ledd

Paragrafen er bygd opp slik at § 8b-10 første ledd angir rammen for minstekravene, mens de mer detaljerte regler og minstekrav på individnivå dekkes i annet ledd.

Det angis i spesialmerknadene (side 116) at § 8b-10 første ledd svarer til lov om foretaks-pensjon § 9-1. Kredittilsynet gjør for ordens skyld oppmerksom på at avsetninger til premie-fritak ved uførhet ikke er inkludert i bestemmelsen.

Paragrafens første ledd fastsetter at premiereserven for pensjonsordningen til enhver tid skal være så stor at den etter beregningsgrunnlaget er tilstrekkelig til å sikre "*den rett til pensjon som medlemmene har opptjent, herunder rett til uførepensjon og etterlattepensjon*". Kredittilsynet vil bemerke at utformingen her skiller seg ut fra den øvrige lovteksten i kapittel 8b, hvor uttrykket "opptjent pensjon" benyttes.

De ovennevnte momenter tilsier en justering av lovteksten i § 8b-10 første ledd. Vi vil forslå følgende ordlyd:

- (1) *Premiereserven for pensjonsordningen skal til enhver tid være så stor at den etter det forsikringstekniske beregningsgrunnlaget for ordningen er tilstrekkelig til å sikre*

opptjent pensjon for medlemmene, herunder rett til uførepensjon og etterlattepensjon.

Til § 8b–10 annet ledd

Banklovkommisjonen uttaler i spesialmerknadene (side 117) til § 8b–10 annet ledd første punktum at bestemmelsen fastsetter minstekravene til forsikringsmessige avsetninger i en kommunal pensjonsordning, og at kravet til forsikringsmessige avsetninger skal fastsettes ut fra beregninger basert på forsikringsforpliktelsene overfor de forsikrede. Kredittilsynet er enig i at det er hensiktsmessig å presisere i lovteksten at dette gjelder "for hvert enkelt medlem".

Det fremgår av spesialmerknadene (side 117) til § 8b–10 annet til fjerde ledd at i de tilfeller hvor premiereserven overføres fra tidligere pensjonsordning i samsvar med § 8c–12 (Rådighet over pensjonsordningens midler), vil et fradrag i medhold av annet ledd annet punktum ikke være aktuelt. Den samlede premiereserve i pensjonsordningen for medlemmet skal da omfatte premiereserve knyttet til pensjonsrettigheter opptjent i tidligere pensjonsordninger. Kredittilsynet viser her til lovutkastet kapittel 8c om flytting hvor det foreslås at overføring av premiereserve skal være det primære alternativet i det fremtidige lovverket for flytting av pensjonsrettigheter. Det subsidiære alternativet (§ 8b–10 annet ledd annet punktum) innebærer at det ikke overføres premiereserve fra tidligere pensjonsordning og et fradrag i premiereserve vil da være aktuelt. På denne bakgrunn virker det ulogisk at det fremtidige primære alternativet ikke fremgår av lovteksten i § 8b–10 annet ledd, men bare av spesialmerknadene, mens det sekundære alternativet er tatt inn i lovutkastet. Det primære alternativet bør således tas inn som en tilføyelse i lovteksten.

Kredittilsynet vil peke på at de foreslåtte regler for overføring av premiereserve ved medregning av tidligere rettigheter skaper problemer i forhold til Overføringsavtalen. Vi vil ikke gå inn på nærmere enkeltheter i denne forbindelse, da Overføringsavtalen ligger utenfor Kredittilsynets kompetanseområde.

Lovutkastet § 8b–10 annet ledd annet punktum angir at dersom arbeidstakeren har fått medregnet tjenestetid fra en annen pensjonsordning, skal det gjøres et fradrag i premiereserven. Kredittilsynet forstår spesialmerknadene slik at medregning bare vil være en aktuell problemstilling innenfor Overføringsavtalen. Den foreslåtte bestemmelse begrunnes og beskrives slik i avsnitt 7.6 (side 98):

Den pensjonsordning som skal utbetale pensjonsytelsen, bør derfor ha adgang til å gjøre fradrag ved beregningen av sine avsetninger tilsvarende den premiereserve som må antas å være tilstrekkelig til å sikre tidligere opptjent rett til pensjon, se lovutkastet § 8b–10 annet ledd. Fradraget vil imidlertid ikke nødvendigvis være identisk med premiereserven i den tidligere pensjonsordningen eller verdien av den regressrett som kan gjøres gjeldende ved utbetaling av pensjon.

Kredittilsynet stiller spørsmål om utformingen av bestemmelsen kan gi opphav til en uheldig risikosituasjon. Det foreslås i annet ledd annet punktum at det i premiereserven skal gjøres et fradrag *"tilsvarende den premiereserve som vil være tilstrekkelig for å sikre rett til pensjon opptjent ved den tidligere tjenestetid"*. Bestemmelsen og spesialmerkningen kan gi inntrykk av at fradraget kan fastsettes som et høyere beløp enn premiereserven i tidligere pensjonsordning, f.eks. som premiereserve ut fra tidligere tjenestetid og nåværende lønn. En slik adgang vil medføre at samlet premiereserve for en arbeidstaker i de pensjonsordningene vedkommende har vært medlem av, er lavere enn den premiereserve som er nødvendig for å dekke de samlede ytelser. Risikoen for udekket premiereserve vil da ligge på siste arbeidsgiver, som den også gjør etter dagens praksis, men i større grad enn nå. Det kan derfor reises spørsmål om forslaget åpner for at det legges for stor risiko på siste pensjonsordning i og med at fradraget skal være obligatorisk. Dersom deler av tjenestetiden er i Statens Pensjonskasse, vil det under gjeldende finansieringssystem ikke foreligge premiereserve for opptjente rettigheter. I slike tilfeller vil risikobildet likevel være et annet som følge av Statens Pensjonskasses særskilte finansieringssystem og "garantier" for ytelsene, gjennom statens alminnelige ansvar for oppfyllelse av pensjonsforpliktelsene.

Videre bemerkes at passusen *"arbeidstakere som har fratrudd sine stillinger med eller uten rett til utbetaling av pensjon"* i § 8b–10 annet ledd første punktum er et vanskelig tilgjengelig uttrykk, særlig sett i forhold til formålet med bestemmelsen. Det vil muligens være mer informativt for brukere av loven å bruke uttrykk hvor det fremgår at det dreier seg om pensjonister og arbeidstakere som har fratrudd før pensjonsalder.

Til § 8b–10 tredje ledd

Lovutkastet § 8b–10 tredje ledd fastsetter at det ved beregningen av premiereserve skal gjøres fradrag i pensjonsytelsene for de ytelser som kan antas å bli utbetalt av folketrygden. Ut fra et forsikringsteknisk utgangspunkt fremstår det som unødvendig at det skal gis regler for slikt fradrag ved beregning av premiereserven. Det fremgår av lovutkastet § 8b–5 fjerde ledd at premieberegningene skal foretas på grunnlag av pensjonsytelser hvor det er gjort fradrag for antatte ytelser fra folketrygden. Når premiereserven er fastsatt etter vanlige forsikringstekniske metoder ut fra disse ytelsene, er det ikke behov for bestemmelser som sier at det skal gjøres fradrag i premiereserven for ytelser fra folketrygden. Dette skyldes at det alltid er en entydig sammenheng mellom ytelser og premiereserve. Banklovkommisjonen har imidlertid lagt opp til at minstekravet til premiereserven skal bygge på kriterier som ikke er rent forsikringstekniske, jf. merkningene i det etterfølgende.

Bestemmelsen i tredje ledd angir at fradraget skal fastsettes i samsvar med samordningsloven. Kredittilsynet er svært skeptisk til å trekke samordningsloven inn i en slik bestemmelse i forsikringsvirksomhetsloven. Det vises til kommentarene foran til lovutkastet § 8b–5 fjerde ledd hvor tilsvarende referanse til samordningsloven er foreslått av utvalget. I tillegg kommer at samordningsloven omhandler ytelser, ikke avsetninger. Loven tar også utgangspunkt i faktiske ytelser fra folketrygden. Spesialmerkningene i lovutredningen (side 117) viser til

avsnitt 7.3.2 når det gjelder forskjellen mellom beregnet og faktisk folketrygd. Kredittilsynet kan ikke se at faktiske folketrygdytelser er relevant ved fastsettelse av minstekrav til premiereserve, som er paragrafens formål. Faktiske folketrygdytelser og samordningsloven er først relevant når forsikringstilfellet inntreffer.

Spesialmerknadene sier at paragrafens tredje ledd avklarer hvilken betydning samordningen med folketrygden skal ha ved beregning av hvor stor premiereserven må være for at minstekravene skal være oppfylt. Kredittilsynet stiller seg som nevnt foran tvilende til om formålet gjør det nødvendig å trekke inn samordningsloven. I § 8b–10 tredje ledd er det etter Kredittilsynets vurdering kun aktuelt å ha en mer sjablongmessig regel for fradrag av ytelser i folketrygden som igjen skal danne grunnlag for minstekrav til premiereserve. Videre vises til at det i lovutkastet § 8b–5 fjerde ledd er foreslått regler for fastsettelse av fradrag i pensjonsytelsene for ytelser som kan antas å bli utbetalt fra folketrygden. Det kan uten lovtekniske eller praktiske problemer henvises til denne bestemmelsen. Kredittilsynet har foreslått at disse bestemmelsene erstattes av en hjemmel for en egen forskrift om fastsettelse av beregnede ytelser i folketrygden, f.eks. i medhold av § 8b–5 fjerde ledd, jf. merknadene til denne bestemmelsen.

På bakgrunn av ovennevnte foreslår Kredittilsynet at § 8b–10 tredje ledd skal lyde:

- (3) *Ved beregningen av premiereserve skal det gjøres fradrag i pensjonsytelsene for de ytelser som, ut fra til enhver tid gjeldende regler for folketrygden, kan antas å bli utbetalt av folketrygden, jf. § 8b–5 fjerde ledd.*

Dersom det likevel blir besluttet å benytte samordningsloven som henvisning i denne bestemmelsen, bør denne loven angis med sin fullstendige betegnelse i lovteksten.

Til § 8b–10 fjerde ledd

Kredittilsynet bemerker at formuleringen "*fradrag for økning av forsikringsforpliktelsene som er bortfalt*" i § 8b–10 fjerde ledd er uheldig. Det foreslås at man i stedet benytter formuleringen "*fradrag for bortfall av forsikringsforpliktelser*", jf. begrepsbruken i spesialmerknadene til denne bestemmelsen.

§ 8b–11 (Pensjonsordningens midler)

I henhold til spesialmerknadene (side 117) skal bestemmelsene i lovutkastet § 8b–11 definere hva som inngår i pensjonsordningens midler til enhver tid, og skal svare til lov om foretakspensjon § 8–1. Avviket i den foreslåtte ordlyd i forhold til foretakspensjonsloven begrunnes med en annen ytelsessammensetning i en kommunal pensjonsordning enn i en foretakspensjonsordning.

Kredittilsynet forstår det slik at første ledd første punktum er å oppfatte som den generelle hovedregel som definerer hvilke former for avsetninger som regnes som pensjonsordningenes

midler. Når det gjelder premiereserve, defineres den som "*premiereserve til sikring av opptjent pensjon til enhver tid*", tilsvarende som i lov om foretakspensjon § 8–1 første ledd første punktum. Første ledd annet punktum forstås som en presisering i forhold til første punktum, ikke en utvidelse. Denne presiseringen går ifølge spesialmerknadene ut på at pensjonsordningens midler omfatter premiereserve knyttet til fratrådte arbeidstakeres rettigheter og premiereserve knyttet til både alders-, uføre- og etterlattpensjon for pensjonister.

Kredittilsynet er enig i at lovutkastet bør inneholde en presisering av at midler knyttet til pensjonsrettighetene for arbeidstakere som har fratrådt før pensjonsalder, tilhører pensjonsordningen. Det skal imidlertid bemerkes at "*premiereserve til sikring av opptjent pensjon til enhver tid*" i første ledd første punktum samsvarer dårlig med de avkortingsregler som gjelder ved fratreden før pensjonsalder i de fleste kommunale pensjonsordninger (den såkalte "30/40"-regelen). Det vises til merknadene foran til bruk av begrepet opptjent pensjon.

Når det gjelder uttrykket "*arbeidstakere som har fratrådt sine stillinger med eller uten rett til utbetaling av pensjon*", vises til merknadene foran til § 8b–10 annet ledd.

§ 8b–12 (Rådighet over pensjonsordningens midler)

Til § 8b–12 første ledd

Kredittilsynet har merket seg at det i lovutkastet § 8b–12 første ledd er tatt inn bestemmelser om separasjonsprinsipp mellom forsikringstakers midler og pensjonsordningens midler som svarer til lov om foretakspensjon §§ 8–2 og 8–3. Det fremgår av spesialmerknadene til bestemmelsen at første ledd annet punktum ikke må oppfattes som uttømmende.

Kredittilsynet foreslår at det foretas en språklig forbedring i § 8b–12 første ledd slik at bestemmelsen får følgende ordlyd:

- (1) *Pensjonsordningens midler skal holdes atskilt fra forsikringstakerens midler. Midlene hefter ikke for forsikringstakerens forpliktelser og kan ikke ved pantsettelse eller på annen måte benyttes til å sikre eller å dekke dennes kreditorer.*

Til § 8b–12 annet ledd

Lovutkastet § 8b–12 annet ledd fastslår at en pensjonsordnings midler ikke kan benyttes til å utbetale pensjoner eller andre ytelser til arbeidstakere som ikke er opptatt som medlem. Som eksempel på ytelser til ikke-medlemmer er det i spesialmerknadene nevnt pensjon fra premiefondet til arbeidstakere som arbeider mindre enn 14 timer pr. uke. Bestemmelsen er hentet fra lov om foretakspensjon § 8–2 annet ledd. Hensikten med å ta inn en slik bestemmelse i denne loven var å begrense de muligheter som lå i "1968-reglene" til å yte pensjon fra premiefondet til arbeidstakere som pga. alder eller uførhet ikke kunne tas opp i en privat pensjonsordning.

Kredittilsynet minner om at Hovedtariffavtalens regelverk for medlemskap i en kommunal pensjonsordning er endret, slik at medlemmer som i løpet av et kvartal gjennomsnittlig har hatt en arbeidstid på minst 14 timer i uken skal etterinnmeldes i pensjonsordningen ved kvartalets utløp. Rutinene for innrapportering fra arbeidsgiver kan føre til at etterinnmeldingen skjer lenge etter at kravene til medlemskap er oppfylt. Det kan i mellomtiden ha oppstått et forsikringstilfelle. På bakgrunn av at Hovedtariffavtalen gir arbeidstakerne rettigheter som i dette eksempelet først sikres i pensjonsordningen etterskuddsvis, bør ikke utformingen av lovteksten være til hinder for at slike rettigheter og eventuelle andre ytelser i samme kategori kan sikres og utbetales fra pensjonsordningen selv om arbeidstakeren ikke var medlem da forsikringstilfellet inntrådte. Det vises også til de problemstillinger som er reist foran i kommentarene til begrepet opptjent pensjon.

Lovutkastet § 8b–12 annet ledd benytter formuleringen "arbeidstakere som ikke er opptatt som medlem". Kredittilsynet legger til grunn at det med denne formuleringen formodentlig ikke er ment å ekskludere etterlatte etter tidligere medlem (etterlatte regnes som kjent ikke som medlemmer i en kommunal pensjonsordning).

Til § 8b–12 tredje ledd

Lovutkastet § 8b–12 tredje ledd gir lov om foretakspensjon §§ 10–2 og 10–4 tilsvarende anvendelse så langt de passer. Kredittilsynet er enig i at det så langt det er mulig er fordelaktig at det bør være samsvar mellom privat og kommunal pensjon når det gjelder disponering av pensjonsordningens midler. Det er imidlertid et spørsmål om den foreslåtte lovtekniske løsning er den mest hensiktsmessige. Som kommisjonen selv har påpekt (side 118) passer lov om foretakspensjon § 10–3 ikke særlig godt for kommunale pensjonsordninger.

Kredittilsynet ser det som en fordel at det utarbeides egne bestemmelser for premiefond i kommunale pensjonsordninger. Vi antar at lov om foretakspensjon §§ 10–2 til 10–4 kan benyttes som mal. Kredittilsynet reiser i den forbindelse spørsmål om det for kommunale pensjonsordninger som ikke krever skattefradrag for premien, er naturlig å regulere bruk av premiefondet i forsikringsvirksomhetsloven. For slike pensjonsordninger kunne forskriftene² gitt med hjemmel i §§ 24 og 43 i kommuneloven være et alternativ for regulering av slike forhold.

§ 8b–13 (Kapitalforvaltningen)

Det vises til merknadene til lovutkastet § 8b–1 foran om forholdet til EØS-reglene og da spesielt til forholdet til bestemmelsene i Rådskravet 2002/12/EØF om hjemlandsmyndighetenes enerett til å regulere finansielle forhold.

² Forskrift 22. april 1997 om pensjonsordninger for kommunalt eller fylkeskommunalt ansatte og forskrift 22. april 1997 om pensjonsordninger for folkevalgte i kommune eller fylkeskommune.

Til § 8b–13 første ledd

I lovutkastet § 8b–13 første ledd fastsettes det at pensjonsordningens midler skal forvaltes i samsvar med de regler som gjelder til enhver tid for kapitalforvaltningen i pensjonskasser og livsforsikringsselskaper. Forholdet er i sin helhet regulert gjennom gjeldende bestemmelser i forsikringsvirksomhetsloven med forskrifter. Kredittilsynet vil derfor reise spørsmål om bestemmelsene i § 8b–13 første ledd bør inntas i kapittel 8b. Det bør i det minste fremgå av spesialmerknadene hvordan forholdet mellom gjeldende og foreslåtte bestemmelser skal være.

Til § 8b–13 tredje ledd

I lovutkastet § 8b–13 tredje ledd foreslås en bestemmelse om at avkastning av midler knyttet til premiefond skal årlig tilføres premiefondet. Kredittilsynet støtter forslaget om å lovfeste at premiefond skal tildeles avkastning på forvaltningen av midler knyttet til dette fondet. Det kan imidlertid reises spørsmål om avkastningsbegrepet i denne sammenheng. Det må utvilsomt legges til grunn at det er tale om avkastning etter tilleggsavsetninger og betjening av egenkapital, dvs. en "netto" avkastning, som skal tilføres premiefondet. Dette bør klargjøres, f.eks. ved at det fremgår av spesialmerknadene til bestemmelsen.

§ 8b–14 (Overskudd)

Til § 8b–14 første ledd

Det foreslås i lovutkastet § 8b–14 første ledd at det overskudd som hvert år skal tilføres en pensjonsordning godskrives forsikringstakeren ved at midlene overføres til pensjonsordningens premiefond. Hovedregelen skal være at overskuddet fordeles etter bidragsprinsippet. Det vil etter dette ikke være mulig å trekke årets overskudd inn i avregningen av årets premie, jf. likevel kommentarene foran til § 8b–6 tredje og fjerde ledd. Kredittilsynet støtter det foreslåtte prinsipp, som vil føre til ensartete prinsipper for overskuddstildeling blant pensjonsinnretningene.

Til § 8b–14 annet ledd

For å ivareta de situasjoner hvor arbeidsgiver ikke lenger eksisterer eller av andre grunner ikke forsetter å innbetale premie til pensjonsordningen, foreslås det i § 8b–14 annet ledd at overskuddet skal overføres direkte til premiereserven for hver enkelt person som var tilknyttet pensjonsordningen. Dette er i lovteksten angitt som at "*Overskudd på premiereserve knyttet til pensjon under utbetaling eller knyttet til oppsatt pensjonsrettighet til fratrudd arbeidstaker skal likevel tilføres premiereserven*". Betingelsen for at slik tildeling av overskudd skal foretas er angitt i lovteksten som "*dersom pensjonsytelsen eller pensjonsrettigheten ikke er blitt regulert i samsvar med årlig endring av grunnbeløpet i folketrygden*".

Kredittilsynet støtter forslaget om at overskuddet i de aktuelle situasjoner skal tildeles de enkelte medlemmer i pensjonsordningen, og dermed at overskuddet skal tildeles uavhengig av eventuell grunnbeløpsregulering.

Det skal imidlertid bemerkes at lovteksten kan være vanskelig tilgjengelig for brukere uten spesiell kompetanse innen området kommunale pensjonsordninger. Det er derfor av stor betydning at det gis en grundig beskrivelse av bakgrunnen for bestemmelsen og hvilke persongrupper det er tale om. Dette bør komme klart frem i spesialmerknader og motiver i det videre arbeid med loven. Det vises til kommentarene i lovutredningen på side 101 og 107.

Kredittilsynet peker på at det bør presiseres i spesialmerknedene at det skal avsettes midler knyttet til fratrådte arbeidstakere med tjenestetid mindre enn tre år, jf. merknedene til §§ 8c-11 og 8c-14. Det må avklares hvilke regler for overskuddstildeling som skal gjelde for disse.

§ 8b-15 (Egen investeringsportefølje)

Banklovkommisjonen foreslår at det skal være adgang for en pensjonsinnretning til å tilby kommunale pensjonsordninger med investeringsvalg for forsikringstakeren. Kredittilsynet ser ingen grunn til at det skal være ulike regler for private og kommunale pensjonsordninger på dette området, og støtter forslaget.

Bestemmelsen i lovutkastet § 8b-15 første ledd er i spesialmerknedene oppgitt å svare til lov om foretakspensjon § 11-1. Det er imidlertid ikke benyttet samme ordlyd som i foretakspensjonsloven. Vi peker på at det er midler tilsvarende premiereserven som kan underlegges forvaltning som egen investeringsportefølje, ikke premiereserven som sådan (som er en passivapost). Paragrafens første ledd bør justeres til følgende:

- (1) Forsikringstakeren kan i samsvar med bestemmelser i regelverket for pensjonsordningen avtale at midler tilsvarende pensjonsordningens premiereserve skal forvaltes som en investeringsportefølje tilordnet pensjonsordningen. Avtalen skal angi hvordan porteføljen skal sammensettes og hvilken adgang det er til å endre sammensetningen, samt den avkastningsgaranti som i tilfelle er knyttet til porteføljen.*

Kommunale pensjonskasser med investeringsvalg

Slik lovutkastet § 8b-15 er utformet, er det ikke noe til hinder for at kommunale pensjonskasser også kan benytte seg av adgangen til egen investeringsportefølje. Vi vil i det følgende peke på enkelte særskilte forhold knyttet til pensjonskasser med investeringsvalg, som atskiller seg fra "tradisjonelle" pensjonskasser.

Forsikringstakeren (normalt kommunen) kan avtale med pensjonskassen at eiendeler svarende til premiereserven skal forvaltes som egen investeringsportefølje. Forsikringstakeren, eller formelt sett styret i forsikringstakerens virksomhet (normalt kommunestyret), har ansvar for investeringsstrategien for midler svarende til premiereserven.

Pensjonskassens styre har ikke ansvar for investeringsstrategien for midler svarende til premiereserven, men har ansvar for investeringsstrategien for midler svarende til pensjonskassens ansvarlige kapital.

Forsikringstakeren kan avtale med pensjonskassen at premiefondet skal forvaltes som en egen investeringsportefølje. Vi antar at det ikke foreligger noen plikt til å gi premiefondet en viss minsteavkastning i slike tilfeller.

Er avkastningen på investeringsporteføljen lavere enn den renten som er benyttet i beregningsgrunnlaget, skal pensjonskassen kreve at differansen blir dekket ved overføring fra premiefondet eller ved tilskudd fra forsikringstakeren, med mindre differansen dekkes av en avkastningsgaranti i henhold til lov om foretakspensjon § 11–5 tredje ledd, som er foreslått gjort gjeldende for kommunale pensjonskasser, jf. lovutkastet § 8b–15 fjerde ledd. Tradisjonelle pensjonskasser må i slike situasjoner belaste tilleggsavsetningene eller kjernekapitalen. Kredittilsynet antar at det er adgang til å foreta tilleggsavsetninger for kommunale pensjonskasser med investeringsvalg, ettersom dette er ytelsesordninger med garantert rente.

§ 8b–16 (Pensjonsinnretningens opplysningsplikt)

I § 8b–16 tredje ledd foreslås at det skal utstedes pensjonsbevis til arbeidstakere som fratrer uten rett til straks begynnende pensjon. Det bør avklares om pensjonsbevis skal utstedes til arbeidstakere med kortere tjenestetid enn tre år.

Kredittilsynet foreslår videre følgende omformulering av § 8b–16 tredje ledd tredje punktum:

Pensjonsinnretningen skal senere gi innehaveren av pensjonsbeviset oppdatert informasjon på forespørsel.

For øvrig vil vi minne om at forsikringsavtaleloven § 19–3 inneholder regler om opplysningsplikt overfor den forsikrede så lenge vedkommende er medlem av pensjonsordningen.

Kapittel 8b skal også gjelde for pensjonskasser. Det påpekes at EU-Parlamentet 13. mars 2003 ved annen gangs behandling ga sin godkjennelse av forslag til direktiv om virksomheten til og tilsyn med institusjoner som forvalter tjenstepensjonsordninger. Direktivet inneholder ganske omfattende krav til pensjonskassenes informasjon til medlemmene.

Direktivet vil i utgangspunktet få anvendelse på pensjonskasser. Store deler av direktivet kan på gitte vilkår også gjøres gjeldende for livsforsikringsselskaper som driver virksomhet innen kollektiv pensjonsforsikring. Direktivet vil kunne få betydelig innvirkning på den norske lovgivning på pensjonsforsikringsområdet, avhengig av hvordan direktivet implementeres i norsk rett. Frist for å implementere direktivet er i løpet av 2005.

§ 8b–18 (Opphør av pensjonsordningen)

Kredittilsynet støtter forslaget til bestemmelser i § 8b–18, som fastsetter at en pensjonsordning skal gå til opphør dersom et *foretak* med kommunal pensjonsordning går konkurs eller avvikles på annen måte. Lovutkastet baserer seg på at det i slike situasjoner etableres individuelle rettigheter med rett til eget overskudd.

Kredittilsynet vil peke på at det bør avklares om fordeling av midler etter § 8b–18 annet ledd skal inkludere arbeidstakere med kortere tjenestetid enn tre år, jf. kommentarer foran til §§ 8c–11 og 8c–14.

Kredittilsynet ga i sin høringsuttalelse til NOU 2000: 28 "Tjenestepensjon etter skifte av arbeidsgiver og strukturendringer i offentlig sektor" (brev 22. mars 2001) uttrykk for støtte til innføring av et system med betingede ytelser for de kommunale foretakene i Overføringsavtalen. Kredittilsynet uttalte at en slik løsning bygger på et logisk prinsipp, ved at rettighetene er begrenset av de midler som foreligger for den enkelte (inkludert avkastning), og at løsningen er uproblematisk sett fra et forsikringsteknisk synspunkt. Utvalget som la frem utredningen anbefalte av hensyn til arbeidstakernes interesser at en fremtidig overføringsavtale primært ble basert på offentlig garanti eller garantiforsikring for foretakene.

Kredittilsynet gjør imidlertid oppmerksom på at overføringsutvalgets anbefaling også gikk ut på at det vil være ønskelig/nødvendig å akseptere en overføringsavtale som inkluderte betingede ytelser som en del av overføringsavtalesystemet for foretakene. Lovutkastet § 8b–18 harmonerer godt med innføring av et slikt system i Overføringsavtalen, men da for de foretak med pensjonsordning som slutter seg til avtalen.

Banklovkommisjonen drøfter i avsnitt 7.10 det rettslige grunnlag for at Overføringsavtalen begrenser flytteretten for kommunale foretak og det vises her til at "*den vanlige oppfatning har vært at gjeldende lov og forskriftsverk er til hinder for at disse selskaper slutter seg til overføringsavtalen og påtar seg de forpliktelser avtalen medfører*". Videre heter det at "*Denne oppfatning fremgår klart både av Kredittilsynets brev av 16. desember 1998 til Statens Pensjonskasse, og av redegjørelsen i NOU 2000: 28 ...*".

Banklovkommisjonen kommer til at det ikke foreligger forsikringsrettslig grunnlag for å skille mellom KLP og de øvrige livselskapene når det gjelder adgangen til å slutte seg til Overføringsavtalen. Kommisjonen har i den sammenheng truffet følgende konklusjoner:

1. Overføringsavtalen stiller ikke krav om at det må foreligge "garanti" for at eventuelle tilleggspremier dekkes dersom foretaket senere blir avviklet, og
2. KLP har ikke og kan heller ikke ha et forsikringsrettslig ansvar for å dekke slike tilleggspremier.

Når det gjelder fortolkning av Overføringsavtalen vil Kredittilsynet begrense seg til å påpeke at partene i Overføringsavtalen var representert i utvalget som la frem utredningen NOU 2000: 28 "Tjenestepensjon etter skifte av arbeidsgiver og strukturendringer i offentlig sektor". Dette er for øvrig en gjensidig bebyrdende avtale hvor refusjonsordningen er avgjørende for fordelingen av pensjonskostnadene mellom partene.

Når det gjelder spørsmålet om KLPs forsikringsrettslige ansvar (garanti) overfor partene i Overføringsavtalen baserer Banklovkommissjonen sin konklusjon på at de forsikringsvilkår som gjelder for fellesordningene ikke gir grunnlag for å avkreve tilleggspremier (om nødvendig) til dekning av ikke-forsikringsbare ytelser for ansatte og andre med rettigheter opptjent i foretak som ikke lenger eksisterer. Videre synes kommisjonen å basere seg på at KLP som selskap ikke kan garantere betaling av tilleggspremier for pensjonsordninger knyttet til opphørte foretak. Det vises til uttalelser i utredningens avsnitt 7.10.2 om hvorvidt det er forsikringsrettslig grunnlag for å skille mellom KLP og de øvrige livselskapene og avsnitt 7.10.3 om opphør av pensjonsordning for kommunalt foretak.

Formålet med Kredittilsynets brev av 16. desember 1998 til Statens Pensjonskasse var å redegjøre for om foretak kunne etablere kommunal pensjonsordning i annet livsforsikrings-selskap enn KLP og samtidig oppfylle Overføringsavtalens forutsetninger om blant annet G-regulering og bruttogaranti. Kredittilsynet fant det i den sammenheng både nødvendig og formålstjenlig å redegjøre generelt for hvordan en kommunal pensjonsordning kunne sikres i et privat selskap. Kredittilsynet konkluderte med at det var mulig å sikre en kommunal pensjonsordning i et privat livselskap, men at det for kommunale foretak ikke var mulig å oppfylle Overføringsavtalens krav etter at foretaket er opphørt i andre livsforsikringsselskap enn KLP og heller ikke i kommunal pensjonsordning etablert i egen pensjonskasse. Kredittilsynets begrunnelse var at de individuelle pensjonsavtalene til arbeidstakere, fratrukkte og pensjonister, ikke tilfredsstiller kravene til fortsatt tilslutning til Overføringsavtalen når foretaket ikke lenger eksisterer.

Kredittilsynet gjør oppmerksom på at brevet av 16. desember 1998 til Statens Pensjonskasse baserte seg på den praksis som ble fulgt av KLP om ikke å anvende fellesordningens adgang til å redusere ytelsene for medlemmer tilknyttet foretak som var avvirket. (KLP innførte en ny praksis her med virkning fra 2002). Den tidligere praksis ble fulgt fordi Overføringsavtalen forutsetter dekning av ikke-forsikringsbare ytelser for ansatte og andre med rettigheter opptjent i foretak som ikke lenger eksisterer. Utvalget som la frem utredningen i NOU 2000: 28 baserte seg på Kredittilsynets brev til Statens Pensjonskasse hva angikk begrensningene på etablering av kommunal pensjonsordning som tilfredsstiller vilkårene i overføringsavtalen i andre selskaper enn KLP. Partene i Overføringsavtalen var som nevnt representert i utvalget.

Det er derimot ikke slik at Kredittilsynet har gitt uttrykk for at kravet til fondsbasering av kommunale pensjonsordninger i KLP og de øvrige livselskapene er eller kan gå utover et krav

om forsikringsmessig dekning av de pensjonsrettigheter som er opptjent til enhver tid. Det gjelder også kommunale pensjonsordninger for kommunale foretak.

Banklovkommisjonen må bygge på gjeldende vilkår og vedtekter for fellesordningen(e) og KLPs selskapsvedtekter. På bakgrunn av at Kredittilsynet slutter seg til lovutkastet § 8b–14 og den omstendighet at KLP skal omdannes til aksjeselskap, ser tilsynet det ikke som nødvendig å ta stilling til om KLP som gjensidig livsforsikringsselskap kan gi slike garantier basert på bruk av etterutligningsadgangen. Kredittilsynet kan imidlertid ikke slutte seg ubetinget til at KLPs garanti kan sammenlignes med tilsvarende garantier fra de andre livselskapene. Dels er KLP et gjensidig selskap som innenfor gitte rammer har anledning til å utligne sine kostnader på medlemmene og dels er garantiene meget nært knyttet til de pensjonsordninger KLP forvalter. De foretak garantiene vil gjelde for har nær tilknytning til de kommuner som inngår i fellesordningen.

KLP er den dominerende part i Overføringsavtalen ved siden av Statens Pensjonskasse, og mye kan derfor tale for at KLPs garanti ville kunne bringes til opphør hvis situasjonen skulle være slik som beskrevet i oppsigelsesklausulen i forsikringsvilkårene som gjelder for fellesordningen. KLP har i vilkårene betinget seg en rett til å si opp avtalen med ett års frist dersom grunnlaget for det økonomiske opplegg ikke lenger er forsvarlig. KLP kan, etter Kredittilsynets vurdering, til tross for de begrensninger i selskapsvedtektene som Banklovkommisjonen har påpekt ikke helt sammenlignes med de øvrige livsforsikringsselskapene.

Kommentarer til de alminnelige merknader i lovutredningens "Del I om kommunale pensjonsordninger"

1 KLPs forsikringstekniske beregningsgrunnlag

Banklovkommisjonen viser en rekke steder i utredningen til at KLPs system for beregning og oppgjør av premier er utviklet gjennom årene i selskapspraksis uten noen gang å bli konkretisert i bestemmelser i regelverket.

Det sies andre steder at KLPs dispensasjon er direkte knyttet til KLPs tidligere praksis på området, og at det over tid har oppstått en del usikkerhet om rekkevidden av dispensasjonen i forhold til ulike deler av gjeldende lov- og forskriftsverk.

Kredittilsynet peker på at KLPs forsikringstekniske beregningsgrunnlag er meldt til tilsynet i henhold til gjeldende regelverk om meldeplikt, for øvrig på samme måte som for de øvrige livselskaper. Selskapets prinsipper for premieberegning er gjengitt på en presis måte i lovutredningen, og er i samsvar med selskapets produktbeskrivelser meddelt Kredittilsynet. Kredittilsynet tar til etterretning at noen har oppfattet det som usikkert hva som ligger i KLPs dispensasjon. For ordens skyld gjøres oppmerksom på at Kredittilsynet finner selskapets praksis å være fullt og helt i samsvar med dispensasjonen.

2 Regler om premieberegning mv.

2.1

Banklovkommisjonen gir i avsnitt 4.2.1 uttrykk for at reglene om premieberegning i lov om forsikringsvirksomhet er meget generelle og skjønnsmessige, og gir liten konkret veiledning, se lovens §§ 7–6 og 7–5. De regelverk som gjelder særskilt for pensjonsordninger i kommunal og privat sektor, har til felles at bestemmelsene om premieberegning er holdt i meget generelle ordelag, se lov om foretakspensjon §§ 9–2 og 9–3 og Forsikringsvilkårene for Fellesordningen pkt. 5. Det sies videre at en konsekvens av disse forhold synes å være at aktuar- og selskapspraksis blir tillagt vesentlig vekt også ved tolkingen og anvendelsen av de generelle bestemmelsene i lov- og forskriftsverket og i annet regelverk på kollektivområdet. Det vil da nødvendigvis knytte seg atskillig usikkerhet til hvilke konklusjoner som skal trekkes på dette grunnlag. Erfaringene fra senere år viser at det her er god plass for meningsforskjell, både mellom Kredittilsynet og selskapene og mellom de enkelte selskaper. Dette gir også en del av bakgrunnen for diskusjonen om konkurranseforholdene når det gjelder markedet for kommunale pensjonsordninger.

Kredittilsynet vil peke på at de meningsforskjeller det evt. har vært mellom tilsynet og enkelt-selskaper på dette området i liten grad har sin bakgrunn i ulik forståelse av lovgivningens bestemmelser om premieberegning mv. Etter Kredittilsynets oppfatning er de tiltak tilsynet har måttet iverksette overfor selskapene en direkte følge av konkurranseforholdene i markedet. Dette har igjen sammenheng med reglene om adgang til flytting av pensjonsordninger. Selskapenes vilje til å beregne premier og avsetninger som står i forhold til reell risiko har ofte vist seg å være liten når riktig fastsatte premier gjør at de blir utsatt for flyttepress.

2.2

Banklovkommisjonen gir i flere sammenhenger uttrykk for at selskapene benytter generelle og grovmaskede risikostatistikker og at en rekke ulike konkrete risikoforhold knyttet til enkeltmedlemmer av kollektivet ikke blir tatt i betraktning.

Kredittilsynet peker på at de risikoforhold som evt. ikke blir hensyntatt ved premieberegningen, er forhold som har helt marginal betydning for premienivået. Påstanden om at selskapene benytter generelle og grovmaskede risikostatistikker, mener vi at ikke er en dekkende beskrivelse av virkeligheten.

3 Fond til dekning av engangspremier

I avsnitt 5.2.2 sies det at livselskapene gir et overslag over antatt tilleggspremie for økte forpliktelser vedrørende ikke-forsikringsbare ytelser som ventes å oppstå i løpet av året. I samsvar med dette kan det etableres et bufferfond for særskilte engangspremier for slike forpliktelser beregnet i løpet av året etter hvert som forpliktelsene oppstår.

Kredittilsynet bemerker at det nevnte bufferfond, er pensjonsordningens premiefond.

4 Premiefond i KLP

I kapittel 6 gis det en beskrivelse av kommunale pensjonsordninger i KLP og andre livselskaper. Under avsnitt 3 om fordeling av overskudd i KLP, sies det at når KLP går over til særskilt fordeling av overskudd etter forsikringsvirksomhetsloven § 8-1, vil det måtte etableres premiefond tilknyttet den enkelte pensjonsordning.

Kredittilsynet vil gjøre oppmerksom på at KLP allerede i mange år har hatt særskilte premiefond for de enkelte pensjonsordninger. Overskudd, etter dekning av reguleringskostnader mv., har blitt tilført dette fondet.

5 Endringer i folketrygdens regelverk

Banklovkommisjonen uttaler i avsnitt 7.4.5 følgende om endringer i folketrygdens regler:

Avvik mellom beregnet og utbetalt folketrygd kan imidlertid også skyldes at folketrygdens regelverk blir endret slik at ytelsesnivået reduseres generelt eller med virkning for store grupper. Et eksempel på dette er innføringen av såkalte "knekkpunkter" i begynnelsen av 1990-årene.

Kredittilsynet vil bemerke at det ikke medfører riktighet at folketrygden innførte knekkpunkt i 1990-årene. Da folketrygden ble innført i 1967 var det et tak på 8G for pensjongivende inntekt. Dette taket ble i 1970 hevet til 12G, men bare 1/3 av inntekt mellom 8 og 12G skulle regnes med. Det er dette som var innføringen av knekkpunkt i folketrygden. Ved omleggingen av folketrygdens regler fra 1992, ble knekkpunktet flyttet fra 8G til 6G. Den vesentligste endring fra 1992 var imidlertid reduksjon av den såkalte kompensasjonsgraden i folketrygden, som ble satt ned fra 45 prosent til 42 prosent, noe som fikk konsekvenser for alle inntektsgrupper.

6 Uføregrad lavere enn 50 prosent

I allmennerklæringene til ordinær årspremie, avsnitt 7.4.5, uttaler Banklovkommisjonen følgende om dekning av uførepensjon hvor uføregraden er lavere enn 50 prosent:

Ordinær årspremie skal prinsipielt dekke alle ytelser og risiki som ved begynnelsen av et forsikringsår lar seg premiesette ved forsikringsteknisk beregning. Hovedtariffavtalen forutsetter således at samtlige elementer som inngår ved beregning av ordinær årspremie, blir gjenstand for omfordeling mellom pensjonsordningene i en fellesordning. Dette gjelder også i forhold til retten til uførepensjon i tilfelle hvor uføregraden er mindre enn 50 prosent og derfor ikke gir rett til uførepensjon fra folketrygden. Verken i Hovedtariffavtalen eller i KLPs vedtekter for Fellesordningen inneholder reglene om uførepensjon noe minstekrav til uføregrad, heller ikke regler for uføregrad i området 20 til 50 prosent

slik som i lov om foretakspensjon § 6–1. Hovedtariffavtalens krav om forsikringsmessig dekning av uføreytelsene må derfor innebære at kommunale pensjonsordninger skal gi uførepensjon uavhengig av hvilken uføregrad som påvises. Dette – sammen med kravet om kjønns- og aldersnøytrale premier – tilsier at ordinær årspremie beregnes slik at den også omfatter uføreytelser ved uføregrader som er mindre enn hva som kreves etter folketrygden.

Det har vært hevdet at enkelte livselskaper likevel ikke inkluderer denne ytelsen ved ordinær premieberegning, men i stedet beregner engangspremie når forsikringstilfellet inntreffer. Banklovkommisjonen viser til at dette i tilfelle ikke foranlediger særlig lovtiltak. Det vil være opp til partene i Hovedtariffavtalen å ta opp spørsmål som gjelder om avtalens bestemmelser blir etterlevd i praksis.

Kredittilsynet vil bemerke at uførepensjon ved lavere uføregrad enn 50 prosent i utgangspunktet ikke inngår i de premietariffer som livsforsikringsselskapene (unntatt KLP) benytter. Dette skyldes i utgangspunktet at slik uførepensjon normalt ikke ytes innen private pensjonsordninger. De private selskapene har basert sine premietariffer for kommunale pensjonsordninger på de "private tariffene", med nødvendige justeringer for å avspeile den reelle (høyere) risikoen i kommunal sektor.

Når det gjelder spørsmålet om forsikringsbarhet for denne ytelsen, har Kredittilsynet ansett at den faller inn under de tilfeller hvor en hendelse teoretisk sett er forsikringsbar, men hvor det er vanskelig å fastsette premien fordi det ikke foreligger et tilstrekkelig stort erfaringsmateriale som kan legges til grunn for vurdering av risikoen. Dersom premiefastsettelsen er basert på et mangelfullt og usikkert erfaringsmateriale, og sikkerhetsmarginene er små, vil det være nesten umulig å fastsette premier som er i overensstemmelse med kravene i forsikringsvirksomhetsloven § 7–6 om at premiene skal stå i forhold til den risiko som overtas og være tilstrekkelig til å gi sikkerhet for oppfyllelse av de inngåtte forsikringsavtaler. Kredittilsynet minner i denne forbindelse om at det ikke kan foretas krysssubsidierting i strid med forsikringsvirksomhetsloven § 7–5.

På bakgrunn av ovennevnte har Kredittilsynet akseptert ulike løsninger blant de private selskapene som tilbyr avtale om kommunale pensjonsordninger, både en løsning med engangspremie og årlig premie. Det å la dekningen inngå i ordinær årlig premie krever som nevnt over store sikkerhetsmarginer, ellers må ytelsen dekkes ved engangspremie. Kredittilsynet understreker at problemstillingene knyttet til hvordan den forsikringsmessige dekningen skal foretas ikke bare er et spørsmål i forhold til Hovedtariffavtalen, men et forsikringsteknisk og risikomessig spørsmål som Kredittilsynet bør involveres i.

7 AFP i kommunal sektor

Utredningen har i avsnitt 4.1.6 en omtale av avtalefestet pensjon (AFP), hvor det uttales følgende om AFP i kommunal sektor:

Kommunale pensjonsordninger omfatter også avtalefestet pensjon (AFP), se vedtektene for Fellesordningen § 7–1 bokstav e) og f), jf. § 7–4 bokstav e). Det er medlemmer som har fylt 65 år og fyller vilkårene for AFP i kommunal sektor, som vil ha rett til slik alderspensjon inntil fylte 67 år og retten til vanlig alderspensjon oppstår. En stort sett tilsvarende ordning er etablert for aldersgruppen 62–64 år.

Kredittilsynet bemerker at AFP 62–64 år skiller seg fra AFP 65–66 år på flere vesentlige punkter. AFP 65–66 år fastsettes etter samme regler som alderspensjon i en kommunal pensjonsordning og inngår i de ytelsene som pensjonsordningens dekker. AFP 62–64 år fastsettes etter samme regler som folketrygdens alderspensjon (med et såkalt AFP-tillegg) og finansieres direkte av arbeidsgiverne (og er arbeidsgiverens ansvar). Livsforsikrings-selskapene kan tilby dekning av AFP 62 – 64 år utenom pensjonsordningen og hvor ytelsen finansieres ved engangspremie ved uttak av slik ytelse.

8 Krysssubsidiering

Banklovkommisjonen har i avsnitt 4.2.3 (side 56 annen spalte), drøftet graden av kryss-subsidiering innenfor KLPs fellesordninger. I den forbindelse uttales følgende:

Markerte ulikheter mellom en del av pensjonsordningene og det øvrige kollektivet må under normale konkurranseforhold, antas i praksis å føre til at denne delen skilles ut som ny egen gruppe. I hvilken grad risikobildet innenfor en gruppe til enhver tid er så vidt homogent at ulike former for forenklet gjennomsnittsberegning av premier lar seg forsvare og gjennomføre i praksis, må vurderes fortløpende på bakgrunn av oppdatert forsikringsstatistikk.

Kredittilsynet er ikke kjent med at det foreligger noen praksis innen KLPs fellesordninger om at de pensjonsordninger som innebærer at pensjonsordninger som har markerte ulikheter i forhold til de øvrige pensjonsordningene, har blitt skilt ut som egne grupper av enkeltkunder etter risikoforløp. Eventuell inndeling etter risiko vil først bli aktuelt fra 2003, men da primært ut fra langsiktige effekter som følge av strukturendringer. Videre bemerkes at det ikke er realistisk å anta at det er mulig å produsere statistisk materiale for en fortløpende vurdering av om det er forsvarlig å opprettholde en fellesordning med gjennomsnittsberegnete premier.

9 Sikre "kjøreregler"

Banklovkommisjonen sier under avsnitt 7.1.3 at "En årsak til ulikheter mellom praksis i KLP og de øvrige livselskapene når det gjelder kommunale pensjonsordninger, synes således å være at det for tiden ikke gjelder sikre "kjøreregler" på flere områder av konkurransemessig betydning."

Kredittilsynet kan ikke se at det er dekning for et slikt utsagn. Det synes vanskelig å se at det på noe område ikke er sikre "kjøreregler" i dag.

10 Uklarhet om premiestruktur

Lovutvalget utaler, avsnitt 7.3.3 og 7.5.1, at den premiestruktur som har blitt benyttet i kommunal pensjon har gitt opphav til atskillig uklarhet når det gjelder til hvilke tidspunkter de ulike typer av premier skal beregnes. På dette området har derfor praksis i KLP og de øvrige livsforsikringselskapene hittil vært til dels forskjellig.

Kredittilsynet kan ikke se at det er uklarheter på dette området. Reglene og praktiseringen har etter vår oppfatning vært avklart, både i forhold til KLP (og selskapets dispensasjon fra loven) og de øvrige livsforsikringselskaper.

11 Markedsandeler innen kommunale pensjonsordninger

Banklovkommisjonen uttaler i punkt 2.2 at "*KLP har ikke lenger så å si en monopolstilling i markedet for kommunale pensjonsordninger*". Kredittilsynet vil bemerke at uttalelsen ikke gir et riktig bilde av det kommunale pensjonsmarkedet. Pensjonskassene har alltid utgjort en betydelig del av markedet, eksempelvis nevnes at de i 1990-årene hadde om lag en tredel av de kommunale pensjonsordningene målt etter forvaltningskapital (inkl. Oslo kommunes pensjonsordning, som for et par år siden ble omdannet fra pensjonskasse til livsforsikringselskap). Videre har de private livsforsikringselskapene alltid hatt en viss andel kommunale pensjonsordninger, særlig for kommunale foretak, selv om volumet til tider ikke har vært stort.

Finansdepartementets konkrete forespørsler i høringsbrevet

Finansdepartementet ber i høringsbrevet om at høringsinstansene gir sin vurdering av tre nærmere angitte problemstillinger knyttet til markedet for kommunale pensjonsordninger.

1 Konsekvenser av endret sammensetning av fellesordningene

Finansdepartementet ber om høringsinstansenes vurdering av mulige konsekvenser av endret sammensetning av pensjonsordninger innen fellesporteføljen. Departementet peker på at premien, særlig i mindre kollektiver, vil påvirkes av endret sammensetning av pensjonsordninger innen fellesporteføljen. Departementet ber om en vurdering av hvilken virkning slike premieendringer vil kunne ha på forsikringsmarkedet og særlig om endringer i fellesporteføljen vil kunne utløse kjedereaksjoner av premieendringer med påfølgende skifte av leverandører. Det reises videre spørsmål om dette kan unngås/motvirkes ved at den enkelte fellesordning består av noenlunde like pensjonsordninger.

Kredittilsynet bemerker at enhver fellesordning vil innebære en viss kryssubsidiering. Slik sett er en individuell premieberegning for den enkelte arbeidsgiver alltid å foretrekke fremfor etablering av fellesordning for premieberegning. Målet om alders- og kjønnsnøytral premieberegning innebærer imidlertid pr. definisjon en forutsetning om at kryssubsidiering skal finne sted, i den grad det er nødvendig for å oppnå målene om premieutjevning.

Ut fra konkurransehensyn er det antakelig en fordel at loven åpner for at et forsikringsselskap kan etablere *flere* fellesordninger, gitt at et opplegg med fellesordning for premieberegning skal etableres. I hvilken grad det vil foreligge kryssubsidiering i en fellesordning vil dels bero på hvor likeartede forsikringstakernes risikobilde er og dels på størrelsen av fellesordningen. Både en mindre fellesordning med likeartede forsikringstakere og en fellesordning med mange forsikringstakere vil etter omstendighetene kunne gi liten grad av kryssubsidiering.

Kredittilsynet vil imidlertid peke på at det i en fellesordning særlig er de forsikringstakere som subsidierer andre forsikringstakere, som vil være motivert for å bytte pensjonsleverandør. Tilsvarende kan flytting motiveres ut fra antagelser om at en vil kunne bli subsidiert i en annen ordning. I en liten fellesordning kan endringer i sammensetningen av pensjonsordningene lettere gi forsikringstakere et incitament til å flytte pensjonsordningen enn i en stor ordning. Nærliggende eksempler på forsikringstakere hvor avviket fra "fellesskapets" beregnede premie kan være stort, er arbeidsgivere med og uten høyt innslag av ansatte med særaldersgrenser og arbeidsgivere hvor gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag avviker betydelig fra det som gjelder for de øvrige arbeidsgivere i fellesporteføljen.

Erfaringene tilsier imidlertid at det også er andre faktorer enn premien som er avgjørende for om en pensjonsordning blir flyttet. Blant annet er tillit og lojalitet i forhold til pensjonsinstitusjonen og servicenivå samt utsikt til bedre avkastning i det nye forsikringsselskapet av betydning. Innen kommunal sektor er dessuten beslutningsprosessen ved en flytting langvarig og administrativt krevende, noe som synes å bidra til at flytting bare foretas etter svært grundig overveielse, og etter innhenting av flere tilbud. Kredittilsynet antar derfor at en endring av premien som følge av endring i sammensetningen i en fellesordning må være av en viss størrelse før det oppstår en situasjon som kan gi opphav til en kjedereaksjon. I prinsippet er det mulig at en slik kjedereaksjon kan oppstå, men vi antar at de administrative systemene (beslutningsprosesser mv.) rundt en kommunal pensjonsordning fortsatt vil bidra til at endringer foregår over tid.

I en fellesordning bestående av pensjonsordninger som risikomessig er tilnærmet like, vil incitamentet til å flytte være lavere enn i en fellesordning med mer variert sammensetning. Dette vil imidlertid normalt ikke være en stabil situasjon. I en kommunal pensjonsordning vil risikobildet gjerne endres over tid ved at gjennomsnittalderen (og derved risikosituasjonen) øker i perioder med liten utskifting av arbeidstakerne. En pensjonsordning kan derfor gå over fra å subsidiere til å bli subsidiert. I perioder med stor utskifting og fornyelse av arbeidsstokken kan dette endres igjen. På denne bakgrunn antar Kredittilsynet at det vil være

vanskelig å kontrollere om pensjonsordningene i en fellesordning til enhver tid er tilnærmet like. Videre vil vi peke på at for å overholde prinsippet med likhet kan pensjonsordninger som har hatt en risikomessig endring bli tvunget ut av fellesordningen. Dette kan ikke være en ønskelig effekt av adgangen til å etablere fellesordninger. Kredittilsynet understreker således at det i samsvar med lovens krav om rimelige forsikringsvilkår (lovens § 7–7) bør *kreves* at selskapet setter objektive og saklige vilkår mht. hvilke forsikringstakere som kan opptas og inngå i de ulike fellesordninger, blant annet for å sikre at også forsikringstakere med mindre godt risikobilde får et reelt tilbud i markedet. Generelt gjelder at jo større fellesordningen er, jo lettere vil ordningen kunne ta opp slike forsikringstakere uten at dette får vesentlige konsekvenser for premienivået.

2 Effekten av den foreslåtte premieutjevningen

Finansdepartementet ber om høringsinstansenes vurdering av om de foreslåtte bestemmelser om fellesordninger gir en hensiktsmessig utjevning av premieforskjeller grunnet alder og kjønn, herunder om forslaget er egnet for bruk i små fellesordninger og for kommunale pensjonskasser.

Utjevning av premier mellom menn og kvinner

Kredittilsynet peker på at premiene for alderspensjon er klart høyere for kvinner enn menn som følge av forskjell i forventet levealder. For en kvinne på 20 år er premien om lag 30 prosent høyere enn for en like gammel mann, og for en kvinne på 65 år om lag 10 prosent høyere (gjennomsnittlig om lag 25 prosent høyere for kvinner). Premietariffen for alderspensjonen i kommunal pensjon ble i sin tid utarbeidet for å benyttes i kombinasjon med tariffene for etterlattepensjon, og det viser seg å være en helt ubetydelig forskjell mellom kjønnene når det både er alderspensjon, uførepensjon og etterlattepensjon med i en pensjonsplan. Dette gjelder for alle aldersgrupper. Så lenge Hovedtariffavtalen i kommunal sektor krever at pensjonsordningene omfatter alle disse ytelsene, er således spørsmålet om utjevning av premie på grunnlag av kjønn ikke en relevant problemstilling i denne sammenheng.

Kredittilsynet kan etter dette, jf. redegjørelsen foran, ikke se at forslaget om fellesordninger vil gi uheldige resultater for små fellesordninger og kommunale pensjonskasser grunnet premieforskjeller som følge av kjønn.

Utjevning av premier som følge av alder

Når det gjelder utjevning av premieforskjeller som følge av alder, vil reell utjevning skje på ordinær årspremie, som skal benytte pensjonsgrunnlag som fordelingsnøkkel. Premie for ikke-forsikringsbare ytelser kan etter avtale utjevnes med pensjonsgrunnlaget som fordelingsnøkkel. Pensjonsgrunnlag er i prinsippet en helt aldersnøytral parameter, selv om det i realiteten vil være slik at gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag øker med alderen.

For kommunale pensjonskasser som sikrer pensjon for en kommune og de foretak og stiftelser som har nær tilknytning til kommunen vil neppe utjevning av premieforskjeller som følge av alder bli særlig stor for kommunen. Dette følger av at kommunen ofte vil være den dominerende arbeidsgiver hva antall ansatte angår. Kredittilsynet kan ikke se at dette isolert sett bør medføre at bestemmelsene i lovutkastet ikke skulle gis anvendelse på pensjonskasser, og kan heller ikke se at det vil være behov for å sette minstekrav til størrelsen av en fellesordning for premieberegningen.

Minstekrav til størrelse vil også kunne medføre vanskeligheter for forsikringsselskaper som ønsker å etablere seg som tilbydere av kommunal pensjonsforsikring, men som ikke har mange kommunale pensjonskunder i dag. En slik begrensning i anvendelsesområde for fellesordning for premieberegning vil dessuten kunne virke sterkt urimelige for kommuner med pensjonskasser, som har hatt pensjonskasseløsning i mange år.

Reguleringspremie skal benytte premiereserve som fordelingsnøkkel, og premiereserve vil for øvrig alltid gjenspeile blant annet alder. Det vil derfor ikke være mulig å la den samlede premie utjevnes fullt og helt mht. alder. Alderssammensetningen i de ulike pensjonsordningene innen en fellesordning vil derfor være med på å bestemme hvor god utjevningen mht. alder blir. Kredittilsynet finner imidlertid at forslaget utjevningssfunksjon totalt sett er tilfredsstillende. Vi kan heller ikke se at den vil gi uheldige resultater for små fellesordninger og kommunale pensjonskasser.

3 Konkurranse i et marked med fellesordninger

Finansdepartementet legger til grunn at konkurranse normalt vil innebære at premien settes nær reell forsikringskostnad (pris lik kostnad), og være til hinder for utstrakt grad av krysssubsidiering mellom kunder. Det bes om høringsinstansenes merknader til om virksom konkurranse mellom ulike livsforsikringsselskaper vil kunne ivaretas innenfor et system med gjennomsnittspremier.

Kredittilsynet vil, som nevnt i punkt 1, minne om at formålet med å etablere fellesordninger for premieberegning nettopp er å åpne for krysssubsidiering mellom forsikringstakere med sikte på å oppnå alders- og kjønnsnøytrale premier.

Lovutkastet vil etter Kredittilsynets oppfatning legge forholdene til rette for konkurranse om kommunale pensjonsordninger innen rammen av Hovedtariffavtalens krav, slik de er fortolket av Arbeidsretten. Det vil formodentlig være mulig å oppnå reell konkurranse mellom pensjonsinnretningene innenfor det foreslåtte system for fellesordninger med premieutjevning.

Kredittilsynet har for øvrig alltid vært av den oppfatning at de *sentrale* konkurranseparametrene innen kollektiv pensjon er og bør være avkastningsnivå og kostnadsnivå (dvs. administrative kostnader). For kommunale pensjonsordninger vil også andre parametre,

som faglig kompetanse og servicenivå i pensjonsinnretningene, kunne spille en ikke ubetydelig rolle, da pensjonsordningene er underlagt et svært komplisert regelverk og avtaleverk. Dette er vanskelig kvantifiserbare størrelser, som må antas å virke helt uavhengig av om pensjonsinnretningene tilbyr fellesordning eller ikke, og om forsikringstakeren velger å inngå i en fellesordning eller ikke.

Del II Kommentarer til forslaget til nytt kapittel 8c i forsikringsvirksomhetsloven om flytting

Lovfesting av nytt regelverk om flytting

Banklovkommisjonen peker på at gjeldende regelverk fremtrer som komplisert og uoversiktlig. Regelverket bærer i sin nåværende form preg av å ha blitt til over tid, og det fremtrer som til dels uklart og vanskelig tilgjengelig og er derfor lite brukervennlig. Dette skaper usikkerhet og andre problemer for pensjonsinnretningene, forsikringstakerne og de forsikrede, og kan dermed innvirke på konkurranseforholdene.

Kommisjonen mener at det er behov for en samlet gjennomgang av regelverket om flytting. Siktemålet er lovfesting av hovedreglene på området. Ved utformingen av ny lovgivning bør det etter kommisjonens vurdering legges vesentlig vekt på forenkling og opprydding i regelverket. Samtidig bør reglene moderniseres i lys av utviklingen på forsikrings- og pensjonsområdet. Ved utformingen av lovutkastet er det således også lagt vekt på at ny lovgivning på dette området bør legge forholdene til rette for ryddig markedskonkurranse. Et viktig hensyn er her at regelverket ikke bør gi selvstendig motiv for bruk av flytteretten.

Den generelle retningslinje for lovarbeidet er at hovedtrekkene i de sentrale deler av lovgivningen på finansområdet bør lovfestes. Forskriftsformen bør således først og fremst benyttes til utfyllende regler. Utviklingen på forsikrings- og pensjonsområdet kan imidlertid gi behov for detaljregler. Lovutkastet inneholder derfor en forskriftshjemmel som gjør det mulig å imøtekomme slike behov.

En rekke av bestemmelsene i gjeldende forskrift er utelatt i lovutkastet da de anses som overflødige.

Kredittilsynet slutter seg til Banklovkommisjonens vurderinger. Kredittilsynet vil særlig trekke frem at det kan være behov for særskilte forskriftsbestemmelser hva angår flytting fra tradisjonelle ytelsesbaserte forsikringer til forsikringer med investeringsvalg.

For hvilke forsikrings- og pensjonsprodukter trengs det regler om flytting

Banklovkommisjonen mener at en ved utformingen av nytt regelverk om flytting bør kunne se bort fra kontraktstyper som ikke lenger er av nevneverdig praktisk betydning eller som i flyttesammenheng spiller liten rolle. Banklovkommisjonen er kommet til at regler om flytting

av slike kontrakter i tilfelle bør kunne gis senere ved enkeltvedtak eller forskrift. Dette tilsier at bestemmelsene om selve virkeområdet i lovutkastet likevel utformes generelt slik at den forskriftshjemmel som foreslås i lovutkastet får tilsvarende rekkevidde. En slik tilnæringsmåte gjør det mulig å konsentrere lovutkastet for øvrig om en regulering av flytteretten og gjennomføringen av flytting ved de praktisk viktige typer av pensjons- og livsforsikringskontrakter. Dette gjelder først og fremst individuelle pensjonsavtaler etter skatteloven og individuell livrenteforsikring.

Kredittilsynet slutter seg til Banklovkomisjonens vurderinger. Det skal bemerkes at det er etablert flere bransjestandarder (i regi av FNH) knyttet til flytting, bl.a. for når det gjelder gruppelivsforsikringer. Hensikten er blant annet å sikre rettighetene for de som er sykemeldte og uføre.

Seleksjonsfradrag ved flytting av individuelle rente- og pensjonsforsikringer

I henhold til flytteforskriften § 9-4 om seleksjonsfradrag kan selskapet ved overføring av midler knyttet til individuell pensjons- eller livrenteforsikring med opplevelsesrisiko, kreve at det skal gjøres et fradrag i premiereserven når premiereserven ikke står i forhold til den risiko som faller bort, og overføringen derfor vil påføre selskapet et tap. Det kan også kreves helseerklæring som forutsettes hensyntatt ved beregningen av fradraget.

Forsikringer med opplevelsesrisiko (livrenter mv.) er bygd opp ut fra den forutsetning at ved forsikringstakers død skal premiereserven knyttet til opplevelsesrisikoen overføres til de øvrige forsikringstakere (såkalt dødelighetsarv). Dette innebærer at premiereserve knyttet til kontrakter tilhørende personer som lever kortere enn det som er lagt til grunn i selskapenes tekniske beregningsgrunnlag, blir overført til de øvrige forsikringskunder. Dette bidrar til å dekke opp det "tapet" forsikringsselskapet har på de som lever lenger enn det som er normalt.

Banklovkomisjonen bemerker at bestemmelsen i flytteforskriften § 9-4 er meget løst formulert, både med hensyn til vilkårene og omfanget av seleksjonsfradraget. Dette skaper generelt sett rettsusikkerhet i forsikringsforholdet. Det vises også til at beslutning om seleksjonsfradrag først vil bli truffet etter at flyttespørsmålet er aktualisert. I realiteten er det opp til det enkelte selskap å bestemme i etterhånd – ved avslutningen av forsikringsforholdet – om fradrag skal gjøres eller ikke. De opplysninger som er fremkommet fra selskapshold gir etter kommisjonens oppfatning heller ikke noe entydig bilde og det er grunn til å anta at praksis varierer en god del. I lys av at det her dreier seg om individuell forsikring i forbrukerforhold, mener kommisjonen derfor at det ikke er grunn til å videreføre en tilsvarende bestemmelse i lovutkastet. Dessuten vil seleksjonsfradrag av den type det her gjelder, kunne fremtre som uheldig i forhold til ryddig markeds konkurranse, blant annet fordi et vesentlig motiv synes å være å motvirke at den person som flytter sin forsikring, oppnår høyere ytelser i mottakende selskap enn forsikringen ga i avgivende selskap.

Mindretallet i kommisjonen mener at beskrivelsen av dagens praksis på området ikke er korrekt. Det vises til at selskapene har ønsket å unngå tilfeldig behandling av enkeltsøkere og har meldt fra om dette til Kredittilsynet, jf. beregningsmelding 150/92. Det fremgår av denne meldingen at seleksjonsfradraget er differansen mellom ordinær premiereserve og premiereserve etter bedømt dødelighet. Samtidig tar mindretallet avstand fra påstanden om at motivet for seleksjonsfradrag er et ønske fra selskapenes side om å unngå at den forsikrede skal oppnå høyere ytelser i mottakende selskap. Hensikten med seleksjonsfradraget er at et forsikringsselskap skal kunne sikre at den gjenværende kundebestanden ikke får endret sin totale risiko. Mindretallet peker på at det er vesentlig at det er det selskapet som får endret sin risikosammensetning, som må ta seleksjonsfradraget. Ifølge statistikker fra Finansnærings Hovedorganisasjon (FNH) har om lag 39 000 forsikringer blitt flyttet til fondsforsikringsselskap. Det alt vesentlige utgjør flyttinger fra tradisjonelle livselskap. Tallene viser etter mindretallets vurdering at muligheten til å ta seleksjonsfradraget ikke har vært særlig flyttehindrende, samtidig som de avgivende selskapene har hatt mulighet til å sikre risikoen i bestanden. Mindretallet mener at banklovkommisjonen ikke i tilstrekkelig grad har vurdert mulighetene for at den foreslåtte løsning kan føre til at kunder vil kunne spekulere i å flytte sine forsikringer, ved at de kan oppnå gevinster som ikke har noen sammenheng med selskapenes egentlige konkurransevne. Mindretallet viser også til at kommisjonen ikke har gjort noen betraktninger omkring hvilken risiko selskapene kan bli utsatt for i "run-liknende" situasjoner, dersom de ikke har mulighet til å ta seleksjonsfradrag ved flytting.

Etter Kredittilsynets vurdering bør muligheten for et forsikringsselskap til å benytte et seleksjonsfradrag ved flytting av en individuell pensjonsforsikring, slik som beskrevet i flytteforskriften § 9-4, videreføres i loven. Ved flytting av forsikringer med opplevelsesrisiko, vil avgivende forsikringsselskaps risikosituasjon kunne bli betydelig endret. Det er nærliggende å forvente at personer med svekket helse og utsikter til et kort liv vil være tilbøyelig til å flytte forsikringen dersom de kan oppnå gevinster. Ved svekket helse vil fremleggelse av ny helseerklæring kunne innebære at årlige pensjonsutbetalinger økes fra 100 000 kroner til 200 000 kroner i året, alt som et resultat av selve flyttingen. Dersom selskapene ikke kan ta et særskilt seleksjonsfradrag ved flytting kan dette føre til at selskapene for disse forsikringsformene ikke vil være i stand til å dekke sine forpliktelser, slik at tapet må dekkes av forsikringskunder i de øvrige forsikringsbransjer, eller eventuelt av selskapets egenkapital. Dødelighetsarven vil altså bli redusert i strid med beregningsgrunnlagets forutsetninger, som var det grunnlaget som lå til grunn ved kontraktens inngåelse. I henhold til avtalen mellom forsikringstaker og selskap skal forsikringstaker betale en premie og på et senere tidspunkt i avtaleperioden motta en ytelse fastsatt ut fra det tekniske beregningsgrunnlaget. Det vil ikke være symmetri i avtaleforholdet dersom de forsikringstakere som oppnår fordeler kan trekke seg ut av avtalen før avtaleperioden er avsluttet, uten at forsikringsselskapet kan beregne et seleksjonsfradrag som tilsvarer tapet selskapet får pga. flyttingen. Det vises også til Kredittilsynets høringsuttalelse av 25. februar 1997 om individuelle pensjonsavtaler (IPA) hvor en blant annet peker på at overgang fra kontrakter med forsikringsrisiko til kontrakter uten slik risiko ikke kan aksepteres, nettopp pga. seleksjonsfaren. Kredittilsynets styre støttet den gang

Finansdepartementets forslag om at slik form for kontraktsendring ikke burde tillates, hvilket også er nedfelt i gjeldende regler om IPA.

Kredittilsynet finner videre grunn til å kommentere kommisjonens uttalelse om at beslutning om seleksjonsfradrag først vil bli truffet etter at flyttespørsmålet er aktualisert, og at bestemmelsen i realiteten overlater helt til det enkelte selskap å bestemme i etterhånd – ved avslutningen av forsikringsforholdet – om fradrag skal gjøres eller ikke. Kredittilsynet vil her bemerke at det vil være opp til forsikringskunden å avgjøre om flytting skal finne sted etter at seleksjonsfradragets størrelse er fastsatt.

Kredittilsynet påpeker avslutningsvis at de foreslåtte regler på dette punkt ikke vil fremme generelle soliditetsmessige tiltak i positiv retning. Dette bør tilsynsmyndighetene være særlig opptatt av i forhold til livsforsikringsselskapene.

Kredittilsynet slutter seg for øvrig til mindretallets vurderinger.

I det følgende gis kommentarer til enkelte av paragrafene i lovutkastet.

§ 8c–2 (Flytteretten)

Lovutkastet § 8c–2 annet ledd første punktum sier at dersom et foretak vil flytte sin pensjonsordning, så kan foretaket ikke unnta noen bestemt del av ordningen fra flyttingen.

Kredittilsynet antar at man med dette ikke har ment å avskjære muligheten for å dele opp ordningen, slik at for eksempel alderspensjonsdelen flyttes mens etterlattedekninger blir værende igjen. Dette synes å være en følge av bestemmelsene i § 8c–1 tredje ledd.

§ 8c–5 (Oppsigelse. Flyttegebyr) og § 8c–6 (Oppgjørsfrist)

Banklovkommisjonen peker på at det i gjeldende rett ikke trekkes noe klart skille mellom oppsigelsesfrister og oppgjørsfrister ved flytting av pensjonsordninger. Rettslig sett innebærer flytting en oppsigelse av det bestående rettsforhold og en ny forsikringsavtale som etablerer det nye rettsforholdet i et annet livselskap. I lovutkastet §§ 8c–5 og 8c–6 blir det trukket et klart skille mellom oppsigelsesfrist og oppgjørsfrist, og i de øvrige bestemmelser i utkastet er det knyttet særlige rettsvirkninger til utløpet av oppsigelsesfristen. Kredittilsynet slutter seg til Banklovkommisjonens vurderinger at det er behov for et klart skille mellom de to nevnte forhold.

Lovutkastet § 8c–5 fjerde ledd siste punktum fastslår at "*Kongen kan gi nærmere regler om flyttegebyr*". Kredittilsynet er av den oppfatning at regler om flyttegebyr, i større grad enn de fleste av forsikringsvirksomhetslovens forskrifter, er av rent teknisk karakter og uten overordnede "forsikringspolitiske" implikasjoner. Gebyrene bør i størst mulig grad reflekterer de faktiske kostnadene ved flytting, noe Kredittilsynet ved flere anledninger har pekt på at ikke

er tilfelle med gjeldende flyttegebyrer. Det må dessuten være mest hensiktsmessig at reglene fastsettes av det organ som har mest mulig nærhet til markedet. Kredittilsynet finner det derfor formålstjenelig at kompetansen til å gi regler om flyttegebyr gis til Kredittilsynet, og ikke til Kongen slik det forelås i lovutkastet. Kredittilsynet vil i så fall sende utkast til forskrift på høring på vanlig måte, bl.a. til forsikringsnæringens organisasjoner og forbrukermyndighetene.

§ 8c-8 (Premiereserve for uføreytelser)

Lovutkastet fastsetter i § 8c-8 første ledd at premiereserve for uføreytelser til medlemmer som er blitt uføre, skal utgjøre kravet til "full avsetning" beregnet på flyttetidspunktet etter beregningsgrunnlaget for avgivende pensjonsinnretning.

Kredittilsynet påpeker at det ikke er klart hva som ligger i begrepet full avsetning. Formodentlig menes at avsetningen skal være tilstrekkelig til å dekke kontantverdien etter beregningsgrunnlagets forutsetninger av en pensjon som utbetales så lenge personen fortsatt er ufør og i live og som opphører ved nådd pensjonsalder. Dette bør klargjøres i det videre arbeid med loven.

Lovutkastet innebærer etter Kredittilsynets oppfatning at dersom avgivende selskap er i en opptrappingsfase mht. uføreavsetninger for inntrådte uføre, så vil man med "full avsetning" måtte regne den (faktisk) avsatte uførereserve, selv om "full avsetning" ennå ikke er nådd. I motsatt fall vil det måtte skje en overføring av midler fra de øvrige kunder, noe som ikke kan være intensjonen med forslaget. Kredittilsynet vil også peke på at bestemmelsen i paragrafens første ledd ikke sier noe om premiereserve for eventuelle uføreytelser ("aktivreserven"). Det bør klargjøres hvilken reserve som skal flyttes for det tilfelle at selskapet er i en opptrappingsfase mht. slike avsetninger. Vi legger til grunn at samme prinsipp vil måtte gjøres gjeldende her som for allerede inntrådte uføre.

Det spørsmål som da gjenstår, er hvilken premiereserve som skal kreves i mottakende selskap dersom dette selskap er i en opptrappingsfase mht. uføreavsetninger. Kredittilsynet legger til grunn at i slike tilfeller må "full avsetning" gjøres i mottakende selskap, uavhengig av om selskapet er i en opptrappingsfase. Avsetningene må m.a.o. følge det avsetningsgrunnlag som gjelder for nye kontrakter i mottakende selskap. Etter Kredittilsynets oppfatning vil dette i så fall være i tråd med forståelsen av gjeldende rettsoppfatning, slik det blant annet er uttalt av Finansdepartementet.

Kredittilsynet vil i den forbindelse særlig fremheve hensynet til selskapenes soliditet. Når et selskap melder et nytt beregningsgrunnlag er forutsetningen at premie- og reserveberegningen for nye kontrakter fullt ut skal baseres på dette grunnlaget. Den umiddelbare oppfyllelse av fullt reservekrav i forhold til tilflyttede kontrakter må også ses på bakgrunn av at livselskapet er i en posisjon der det uten videre kan kreve at forsikringstaker umiddelbart innfrir nytt reservekrav. I forhold til tidligere overtatte forsikringer i selskapet kan en

umiddelbar innfrielse av reservekrav etter nytt grunnlag være mer problematisk, blant annet fordi ansvarsforholdet mellom selskap og forsikringstaker er et annet. Etter Kredittilsynets oppfatning er det spesielt viktig å holde fast ved skillet mellom nye og gamle kontrakter i tilfeller der selskapene må oppgradere sine beregningsgrunnlag som følge av at tidligere grunnlag har medført systematisk underskudd.

Kredittilsynet vil etter dette anbefale at § 8c-8 første ledd blir endret, og at de ovennevnte forhold blir ivaretatt i den endelige lovtekst og tilhørende merknader. Kredittilsynet kan ikke se at de konkurransemessige aspekter er av vesentlig betydning sett i forhold til behovet for å sikre selskapenes soliditet.

§ 8c-9 (Oppgjørsmetode)

Lovutkastet § 8c-9 annet ledd sier at "Ved overføringen av midler etter utløpet av oppsigelsesfristen skal det i tillegg svares avkastning av midlene fra utløpet av oppsigelsesfristen og frem til den dag midlene blir overført. Avkastningen beregnes etter renten på folioinnskudd i Norges Bank med mindre annet avtales mellom pensjonsinretningene."

Kredittilsynet bemerker at det allerede i 1994/95 ble etablert regler for å ivareta dette forholdet, med utgangspunkt i gjeldende forskrifter om overskudd og flytterett. Dette opplegget har siden virket tilfredsstillende. Kredittilsynet antar derfor at det vil være mest hensiktsmessig å bygge videre på gjeldende praktisering, og at dette eventuelt reguleres i loven.

§ 8c-10 (Anvendelse av overførte midler)

Lovutkastet legger i § 8-10 fjerde ledd til grunn at dersom overført premiereserve knyttet til den rett til pensjon som er opptjent av medlemmene er større enn nødvendig for å sikre deres rettigheter, skal overskytende premiereserve benyttes til engangspremie for tillegg til tjenestetiden etter reglene i lov om foretakspensjon § 4-12. Overskytende premiereserve knyttet til pensjoner under utbetaling benyttes som engangspremie for tillegg til pensjonsytelsene. I kommunale pensjonsordninger skal overskytende premiereserve overføres til premiefondet.

Lovutvalget har delt seg i synet på hvordan overskytende midler skal behandles. Flertallet mener at dersom den premiereserve som overføres overstiger det som er påkrevd for å sikre opptjente pensjonsrettigheter etter beregningsgrunnlaget i mottakende pensjonsinretning, skal det overskytende benyttes til å øke pensjonsytelsene. Dette betyr at midlene anvendes som engangspremie for tillegg til ytelsene, på en måte som tilsvarer den som benyttes ved medregning av tjenestetid etter lov om foretakspensjon § 4-12. Det forutsettes at økning i tjenestetid blir den samme for samtlige medlemmer, og at økningen i opptjent rett til pensjon således blir prosentvis den samme.

En slik økning vil få betydning for fripoliserettighetene for arbeidstakere som fratrer senere, og den vil få betydning for arbeidstakere som fratrer med rett til pensjon før nådd pensjonsalder. For arbeidstakere som fratrer ved nådd pensjonsalder, vil det finne sted en økning i

rettighetene dersom minstekravet til tjenestetid ikke er oppfylt fullt ut. For arbeidstakere som fratrer ved nådd pensjonsalder og da har oppfylt minstekravet til full pensjon, vil derimot tillegget i tjenestetid ikke få direkte betydning. Reglene om medregning av tjenestetid vil dermed fra tid til annen kunne føre til at reserven ikke kommer den enkelte til gode. Banklovkommisjonen mener at en klar og enkel regel her er å foretrekke selv om den i enkelte tilfelle vil kunne føre til et resultat som ikke oppleves som fullt ut rimelig. En viser også til at økt mobilitet i arbeidsmarkedet og økningen i fratreden før nådd pensjonsalder bidrar til å begrense det antall av tilfelle hvor tillegget til tjenestetiden ikke vil komme til å utgjøre en fordel for arbeidstakerne.

Utvalgets mindretall, medlemmet Vannebo, mener at forslaget om bruk av overskytende premiereserve ikke er heldig. Forslaget innebærer at flyttingen i seg selv vil kunne få betydning for den utbetalte pensjon som de aktive medlemmene opparbeider rett til. Ansatte med i utgangspunktet like pensjonsrettigheter, vil kunne få forskjellige ytelser på grunn av tilfeldigheter knyttet til om pensjonsordningen har byttet pensjonsleverandør underveis, og hvor ofte.

Mindretallet mener dessuten at den foreslåtte lovteksten øker kompleksiteten i produktet, herunder kostnader knyttet til EDB-løsninger. Arbeidstakeren vil ikke kunne beregne sine rettigheter etter en lineær modell der hvert år i ansettelse teller like meget. Mindretallet påpeker også at forslaget ikke angir hvor en skal "gjøre av" midler for medlemmer som vil få/får mer tjenestetid enn det som kreves for fulle ytelser.

Mindretallet mener det er en bedre løsning både prinsipielt og rent praktisk, at overskytende premiereserve benyttes til å øke opptjent pensjon, eventuelt at det går til premiefond.

Dersom overskytende reserve benyttes til å øke opptjent pensjon, vil det føre til at opptjent pensjon vil være noe større enn den lineære pensjonen i en kort periode. Deretter vil den lineære pensjonen overstige den opptjente. Premien for ordningen da vil kunne fremstå som noe rimeligere i en periode begrenset oppad til ett år etter flyttingen.

Kredittilsynet peker på at det samlede pensjonsregelverk innen kollektiv pensjon er blitt svært komplisert og vanskelig tilgjengelig. Det bør derfor være en overordnet målsetning at man så langt det er forsvarlig søker løsninger som ikke kompliserer regelverket unødvendig. Kredittilsynet støtter derfor mindretallets (primære) forslag om å overføre eventuelle overskytende midler til pensjonsordningens premiereserve. Det er ved vurderingen lagt vekt på at overskytende midler i så godt som alle situasjoner vil være av en størrelse som tilsier at reserven er innbakt i den ordinære premiereserve i løpet av få måneder. Kredittilsynet viser til at flertallets forslag bygger på en streng tolkning av reglene i gjeldende flytteforskrift § 3–12. Det bemerkes videre at livselskapene har praktisert reglene gjennom de siste ti år i samsvar med det forslag som Kredittilsynet nå fremmer, og som tilsynet har vurdert å være i henhold til gjeldende flytteforskrift. Kredittilsynet vil som en generell kommentar, særlig på bakgrunn av

de senere års erfaringer, peke på viktigheten av å lage regler som ikke er for administrativt krevende å håndheve.

Det pekes på at Kredittilsynets forslag ikke vil være i strid med lov om foretakspensjon § 5–8 tredje ledd om at verken rettigheter eller premiereserve kan reduseres ved endring av beregningsgrunnlaget. Flertallets forslag derimot vil som nevnt over kunne føre til at premiereserven for enkelte av de forsikrede blir redusert. Dette gjelder for de som har nådd pensjonsalder med tilstrekkelig tjenestetid, men gjelder også generelt ved enhver flytting av pensjonsordninger. Dette vil etter Kredittilsynets vurdering bryte med et overordnet prinsipp i pensjonslovgivningen om at opparbeidet premiereserve for den enkelte ikke kan reduseres i forbindelse med flytting av pensjonsordning. På den annen side må lov om foretakspensjon § 4–13 antas å gjelde for disse medlemmer, og da vil de få en særskilt fripolise ut fra denne ekstra reserven. Kredittilsynet kan ikke se at dette forholdet er belyst i utredningen.

§ 8c–11 (Flytting sammen med pensjonsordningen)

Lovutkastet § 8c–11 første ledd, jf. spesialmerknadene side 170, angir at individuelle pensjonsrettigheter utgått fra kommunale pensjonsordninger skal overføres til den nye pensjonsinnretningen ved flytting av pensjonsordningen som rettighetshaveren var medlem av før vedkommende fratradte sin stilling. Kredittilsynet antar at man med dette har ment å inkludere individuelle pensjonsrettigheter også for de med tjenestetid mindre enn tre år. Dette bør presiseres i det videre arbeid med loven. Det bør samtidig angis hvorvidt man har ment å kreve avsetninger for slike "latente" rettigheter.

§ 8c–12 (Flytting ved medregning av tidligere tjenestetid)

Lovutkastet § 8c–12 annet ledd første punktum lyder:

Blir en arbeidstaker medlem av pensjonsordning med foretakspensjon som har bestemmelser om medregning av tjenestetid, gjelder reglene i lov om foretakspensjon §§ 4–11 til 4–13.

Kredittilsynet vil bemerke at det ikke fremgår direkte av lovteksten i § 8c–12 eller spesialmerknadene (side 171) at bestemmelsen bare skal gjelde for arbeidstakere som kommer fra en annen foretakspensjonsordning. Vi antar at lovutvalget har ment at lovutkastet § 8c–2 første ledd, hvor det fremgår at midler skal flyttes til en tilsvarende pensjonsordning i annen pensjonsinnretning, skal tilsi at tilsvarende også skal gjelde for den enkelte arbeidstaker. Kredittilsynet vil imidlertid peke på at § 8c–2 regulerer *foretakets* flytterett. Vi er også oppmerksom på at lov om foretakspensjonsloven § 4–11 bare gjelder ved medregning og flytting av midler fra en annen foretakspensjonsordning. Kredittilsynet vil likevel foreslå at det i det videre arbeid med lovutkastet, f.eks. i spesialmerknadene, tas inn en presisering om at § 8c–12 annet ledd bare gjelder for rettigheter opptjent i foretakspensjonsordning og at bestemmelsen således ikke får anvendelse ved flytting av oppsatte rettigheter i kommunal pensjonsordning (herunder fripoliserettigheter utstedt fra kommunal pensjonsordning hvor foretaket er avviklet).

§ 8c–13 (Flytting av fripolise og pensjonskapitalbevis)

Punkt 1

Banklovkommisjonen foreslår at det ikke skal være rett til å flytte rettigheter knyttet til arbeidstakere som har fratruddt fra kommunale pensjonsordninger. Forslaget innebærer at slike oppsatte rettigheter ikke kan flyttes selv om foretaket har opphørt eller av andre grunner ikke lenger innbetaler premie. I spesialmerknaene til lovutkastet § 8c–13 står følgende:

I kommunale pensjonsordninger vil risikoen for fratruddte arbeidstakeres oppsatte rettigheter påhvile tidligere arbeidsgiver idet denne er forpliktet til å G-regulere ytelsene. Dersom den tidligere arbeidsgiver går konkurs eller opphører på annen måte, vil imidlertid G-reguleringen bortfalle. Selv om dette innebærer at reguleringen av de oppsatte rettigheter blir avhengig av overskuddet som tilføres kontrakten og risikoen således bæres av den fratruddte arbeidstaker, gis det i bestemmelsen ingen individuell flytterett for disse kontraktene. Det vises til Del II avsnitt 6.3.

Kredittilsynet vil bemerke at det i utgangspunktet ville være logisk å ha en adgang til å flytte oppsatte rettigheter i de tilfeller hvor foretaket ikke lenger eksisterer og hvor rettigheten i praksis er individualisert, for øvrig på lik linje med fripoliser utgått fra en foretakspensjonsordning. Vi ser imidlertid at flytterett for denne gruppen vil medføre betydelige administrative problemer – på samme måte som for fripoliser utgått fra foretakspensjonsordninger – som kan forsvare kommisjonens forslag. Forslaget gir enkle og ensartede regler for alle oppsatte rettigheter uavhengig av om forsikringstaker eksisterer eller ikke. For å kunne gi flytterett må det bygges opp særskilt administrasjonsreserve, noe som vil virke svært kostnadsdrivende, og det vil også bli problemstillinger når det gjelder kontoføring og kontoutskrift til disse medlemmene. Ut fra en samlet vurdering finner Kredittilsynet å ville støtte kommisjonens forslag.

Punkt 2

Lovutkastet § 8c–13 første ledd lyder:

(1) Den som har rett til pensjonsrettigheter knyttet til fripolise eller pensjonskapitalbevis, kan si opp kontrakten for å flytte pensjonsrettighetene med tilknyttede midler til en tilsvarende kontrakt opprettet i annen pensjonsinnretning.

Det fremgår av den generelle del av spesialmerknaene til § 8c–13 (side 172), at bestemmelsen ikke får anvendelse på rettigheter til fratruddte arbeidstakere fra kommunale pensjonsordninger, herunder de som har fått oppsatte rettigheter (fripoliser) fordi et kommunalt foretak er avviklet. Bestemmelsen gjelder således flytting av midler utgått fra en *privat* pensjonsordning. Kredittilsynet antar at det vil være hensiktsmessig å presisere i spesialmerknaene til § 8c–13 *første ledd* at bestemmelsen bare gjelder flytting av rettigheter innenfor private pensjonsordninger.

Del III Kommentarer til forslaget til endring av lov om foretakspensjon og lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold (innskuddspensjonsloven)

Lov om foretakspensjon – lovutkastet § 10–3 første ledd ny bokstav g

Lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold – lovutkastet § 9–3 første ledd ny bokstav g

Banklovkommissjonen foreslår at det tas inn en uttrykkelig adgang til at flyttegebyret kan belastes premiefond eller innskuddsfond, jf. lovutkastet § 8c–5 fjerde ledd. Forslaget nødvendiggjør dermed en endring av lov om foretakspensjon § 10–3 første ledd og innskuddspensjonsloven § 9–3 første ledd, da bestemmelsene ikke åpner for en slik bruk av midlene i dag. Kommisjonen ikke har sagt noe om hva forslaget bygger på eller hva som skulle begrunne forslaget.

Kredittilsynet er ikke enig i at det bør gis regler som åpner for at flyttegebyret kan gå til fradrag i overført premiefond og innskuddsfond. Formålet med premiefond og innskuddsfond er primært å dekke løpende premier til sikring av pensjonsrettigheter, og derfor er midler som er innbetalt til premiefond og innskuddsfond skattemessig begunstiget. Det vil være i strid med de grunnleggende vilkår for skattefavorisering – og for begrunnelsen for å ha et premiefond eller innskuddsfond – dersom kostnadene ved flytting belastes fondene.

På denne bakgrunn mener Kredittilsynet at flyttegebyret – på samme måte som etter gjeldende rett – skal dekkes ved direkte innbetaling fra forsikringstaker. Vi vil også peke på at kommisjonens forslag vil innebære at for andre typer forsikringer (individuelle kapitalforsikringer og gruppelivsforsikringer) vil kundene måtte betale flyttegebyret ved direkte innbetaling. Det vil m.a.o. med kommisjonens forslag bli en klar forskjellsbehandling av kundegrupper.

Det gjøres for ordens skyld oppmerksom på at det i lovutkastet, romertall III første ledd, er en mangelfull gjengivelse av innskuddspensjonslovens tittel ("lov 24. november 2000 nr. 81 om innskuddspensjon i arbeidsforhold").

Lov om foretakspensjon – lovutkastet § 4–11 annet ledd og § 4–12 tredje ledd

Banklovkommissjonen foreslår at medregningsbestemmelsene i § 4–11 annet ledd endres slik at det ikke lenger skal gjøres "motsvarende fradrag" for opptjent pensjon fra tidligere ordning, og videre at § 4–12 tredje ledd oppheves.

Kredittilsynet støtter dette forslaget. Metoden med tillegg i pensjongivende tjenestetid og motsvarende fradrag, som ble lagt frem i NOU 1998: 1 "Lov om foretakspensjon", var primært basert på en forutsetning om at det kunne tas hensyn til tidligere rettigheter (opptjent både i private og offentlige pensjonsordninger) uten at det samtidig skulle kreves at midler knyttet til slike rettigheter ble overført til ny pensjonsordning. Fradraget skulle gjenspeile at medlemmet senere ville motta pensjon på basis av tidligere opptjente rettigheter fra annen

pensjonsinnretning. Det ble i lovutredningen fra 1998 forutsatt at metoden med tillegg i tjenestetid og motsvarende fradrag i ytelsene, også skulle anvendes i tilfeller der premiereserven faktisk ble overført til ny pensjonsordning, uten at denne problemstillingen ble drøftet på mer selvstendig grunnlag i innstillingen eller senere kommentert i høringsrunden eller i Ot.prp. nr. 47 (1998–1999).

I Odelstingsproposisjonen ble forslaget om medregning endret slik at premiereserven for tidligere opptjente rettigheter i private pensjonsordninger skulle overføres til ny ordning for at medregning skulle skje.

Lov om foretakspensjon – lovutkastet § 9–3 nytt femte ledd

Banklovkommisjonen foreslår et nytt femte ledd i § 9–3 som angår premieberegningen i tilfeller der det skal foretas medregning av tidligere rettigheter. Det foreslåtte femte ledd har følgende ordlyd:

Ved beregningen av premie for arbeidstakere som har fått medregnet tjenestetid etter reglene i §§ 4–11 og 4–12, skal det gjøres fradrag beregnet ut fra de ytelsene i pensjonsordningen som den medregnede tjenestetid vil gi rett til.

Kredittilsynet vil peke på at § 9–3 i lov om foretakspensjon omhandler hvilke *vilkår* som gjelder for premiefastsettingen. Paragrafens annet til fjerde ledd spesifiserer situasjoner der det ikke skal fastsettes premie eller der premien skal reduseres på en nærmere angitt måte. I første ledd er det bestemt at beregningsgrunnlaget for premien skal være meddelt Kredittilsynet og at grunnlagsrenten for ordningen skal være i samsvar med regler fastsatt av departementet.

Kredittilsynet vil bemerke at det ikke gjelder særskilte vilkår for premiefastsettingen i tilfeller der tidligere rettigheter skal medregnes for medlemmet. Sett på denne bakgrunn synes det ikke å være behov for et nytt femte ledd i § 9–3.

Det sentrale spørsmål i forhold til kommisjonens forslag er om premieberegningen i medregningstilfellene er så vidt spesiell at den bør konkretiseres i særskilte bestemmelser i lov om foretakspensjon. Som det fremgår av drøftingene nedenfor er Kredittilsynet ikke av en slik oppfatning.

Med lineær opptjening vil premieberegningen generelt bli bestemt ut fra den mulige opptjeningsperiodens lengde, pensjonen størrelse etter pensjonsplanen og de pensjonsrettigheter som er opptjent på tidspunktet for premieberegningen. I tilfeller der det skal foretas medregning er disse rettighetene fastlagt ut fra medregningsbestemmelsene i §§ 4–11, 4–12 og 4–13 i kombinasjon med regler om pensjonsnivå mv. i pensjonsordningens regelverk. Man anvender altså en helt vanlig premieberegning metode i disse tilfellene, dvs. at når tillegget til tjenestetid er fastsatt blir premien beregnet på samme måte som for andre medlemmer av

pensjonsordningen. Sett på denne bakgrunn skulle det ikke være grunnlag for å spesifisere beregningsmetoden nærmere.

Som begrunnelse for forslaget om å spesifisere premieberegningsreglene, uttaler Banklovkommisjonen (avsnitt 6.2 side 160) blant annet at "Årspremien [ved medregning] skal ikke beregnes ut fra årlig opptjening av fulle pensjonsytelser fordi den overførte premiereserve innebærer at pensjonsordningen allerede er tilført midler tilsvarende de ytelser som fripolisen gir rett til". Etter Kredittilsynets oppfatning bygger denne vurderingen på en misforståelse. Det er riktig at overført premiereserve gir rettigheter som skal hensyntas ved premieberegningen, men samtidig blir medlemmet gjennom medregningen godskrevet tjenestetid og dermed rettigheter som også virker inn på premieberegningen. På denne bakgrunn mener Kredittilsynet at det ikke blir korrekt å fokusere på et særskilt fradrag i forbindelse med premieberegningen. Det er for øvrig heller ikke korrekt å forutsette at årspremien ikke blir beregnet ut fra årlig opptjening av fulle ytelser i medregningstilfellene, slik kommisjonen legger til grunn i innstillingen.

På bakgrunn av vurderingene ovenfor, kan Kredittilsynet ikke slutte seg til forslaget fra Banklovkommisjonen om et nytt femte ledd til § 9-3 i lov om foretakspensjon.


Skulle en likevel konkludere med at det bør fastsettes et nytt femte ledd i § 9-3 vedrørende premieberegning i medregningstilfellene, er det viktig å sørge for at bestemmelsen gir et korrekt bilde av hvordan premiefastsettingen skjer. En mulighet kan da være å ta utgangspunkt i en bestemmelse som kommisjonen har foreslått under § 8b-7 første ledd siste punktum for kommunale pensjonsordninger. Et nytt femte ledd kan gis følgende utforming:

- (5) *Skal tidligere tjenestetid fra annen pensjonsordning medregnes etter reglene i §§ 4-11 og 4-12, regnes tidspunktet for medlemskap fra et tilsvarende tidligere tidspunkt.*

* * * *

Kredittilsynet vil være behjelpelig med det videre arbeid med lovgivningen dersom Finansdepartementet anser det som hensiktsmessig.

Med hilsen


Bjørn Skogstad Aamo


Hanne Myre