

Sak:15/1709

21.05.2015

Høringsnotat - Skattemessig fradrag for avsetninger i forsikringsselskaper – konsekvenser av Solvens II

Innhold

1	Innledning og sammendrag	3
2	Bakgrunn og gjeldende rett. Solvens II-direktivet.....	5
2.1	Kapitalkrav og avsetningskrav etter forsikringsvirksomhetsloven	5
2.2	Solvens II-reglene	7
2.3	Skattemessig behandling av forsikringsselskaper	9
3	Vurderinger og forslag	11
4	Særlig om beregning av avsetninger i filial av utenlandsk forsikringsselskap.....	16
5	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	16
6	Utkast til lovforslag	18

1 INNLEDNING OG SAMMENDRAG

I Norge gis det i stor grad fradrag for forsikringsselskapenes avsetninger til å dekke eller sikre forpliktelser overfor de forsikrede. Fradragsretten følger av spesialbestemmelsen i skatteloven § 8-5.

Europaparlaments- og rådsdirektiv 2009/138/EF (Solvens II) samler alle EUs forsikringsdirektiver i ett direktiv. Solvens II-regelverket innebærer nye krav til forsikringsselskapenes kapital og avsetninger mv. Formålet med de nye reglene er at europeiske forsikringsselskaper skal underlegges krav til kapital og avsetninger som bedre reflekterer risikoen i selskapene enn det som følger av dagens regler. Regelverket skal gjennomføres i norsk rett innen 1. januar 2016. Et utkast til forskrift om gjennomføring av Solvens II ble sendt på høring 19. desember 2014, med høringsfrist 20. mars 2015.

Fradragsbestemmelsen i skatteloven § 8-5 knytter fradragsretten til «nødvendige avsetninger». I praksis samsvarer skattemessige avsetninger i stor grad med forsikringstekniske avsetninger. Dette kan blant annet ha sammenheng med at det er krevende for skattekontoret å kontrollere og vurdere om en konkret avsetning er «nødvendig» for å dekke eller sikre kundeforpliktelsene.

De nye kravene til forsikringsavsetninger vil medføre endringer i selskapenes avsetninger, når det gjelder klassifisering, sammensetning og samlet størrelse. Ifølge Finanstilsynets beregninger i notat av 19. juni 2014 vil de nye avsetningsreglene medføre en betydelig reduksjon i de påkrevde forsikringstekniske avsetningene for mange skadeforsikringsselskaper.¹ Dette skyldes særlig at avsetningene under Solvens II skal tilsvare forventede kostnader/utbetalinger og tilknyttede kostnader. Reserver for å håndtere variasjoner i utbetalingene og uventede utbetalinger, som i dag

¹ Den offentlige versjonen av tilsynets notat er vedlagt dette høringsnotatet.

fanges opp i sikkerhetsavsetninger, skal under Solvens II sikres gjennom solvenskapitalkrav (krav til ansvarligkapital). For livforsikringsselskapene forventer Finanstilsynet mer beskjedne endringer i nivået på samlede forsikringstekniske avsetninger, og for denne bransjen samlet sett forventes det at avsetningene vil gå noe opp. Avsetningene under Solvens II vil imidlertid bli vesentlig mer volatile, blant annet som følge av endringer i rentenivået. Dette gjelder spesielt for avsetningene for livsforsikringsforpliktelser.

Departementet vurderer det slik at forsikringsavsetningene under Solvens II gir et riktigere skattemessig kostnadsfradrag enn dagens forsikringsavsetninger. Som et prinsipielt utgangspunkt bør regelverket ikke gi rett til skattemessig fradrag for kostnader selskapene sannsynligvis ikke vil bli påført.

En regel om inntektsfradrag ved skatteliggingen basert på avsetninger etter Solvens II-reglene vil være mer robust overfor skattemessig motiverte tilpasninger. I tillegg blir regelverket enklere ved at den særlige skattemessige avgrensningen til avsetninger som er nødvendige for å dekke eller sikre kundeforpliktelsene bortfaller.

I høringsutkastet foreslås derfor at koblingen til forsikringstekniske avsetninger styrkes ved at bestemmelsen i skatteloven endres slik at det fremgår uttrykkelig at fradraget kun gjelder påkrevde avsetninger etter de til enhver tid gjeldende forsikringsrettslige bestemmelser.

De fleste skadeforsikringsselskapene har i dag forsikringstekniske avsetninger som overstiger både gjeldende minstekrav og nye avsetningskrav under Solvens II. En reduksjon i netto fradragsberettigede avsetninger som følge av endrede forsikringstekniske avsetningsregler vil innebære en økt skattepliktig inntekt for det inntektsåret hvor endringen gjennomføres, det vil si for 2016. Hvor stor denne inntekten blir, varierer imidlertid mellom skadeforsikringsselskapene. Når det gjelder livsforsikringsselskaper, følger det av Finanstilsynets beregninger (jf. notatet av 19. juni

2014) at de skattemessige konsekvensene av å basere fradraget på de nye avsetningsreglene vil være av mindre betydning.

De årlige avsetningsfradragene kan etter høringsforslaget bli noe lavere fremover, avhengig av tilvekst i forsikringsavtaler mv.

Departementet ber høringsinstansene om å kommentere eventuelle konkurranse- og beredskapsmessige konsekvenser av forslaget, blant annet om forslaget kan medføre at skattevilkårene for norske forsikringsselskaper blir mindre gunstige enn skattevilkårene generelt for forsikringsselskaper i andre land.

2 BAKGRUNN OG GJELDENDE RETT. SOLVENS II-DIREKTIVET

2.1 Kapitalkrav og avsetningskrav etter forsikringsvirksomhetsloven

Forsikringsselskapene og deres virksomhet er i dag regulert av lov av 10. juni 2005 nr. 44 om forsikringsselskaper, pensjonsforetak og deres virksomhet mv.

(forsikringsvirksomhetsloven) med forskrifter. Forsikringsvirksomhetslovens bestemmelser om kapital- og avsetningskrav er med virkning fra og med 1. januar 2016 erstattet med bestemmelser i finansforetaksloven, som gjennomfører de mest sentrale bestemmelsene i Solvens II-direktivet.

Forsikringsvirksomhetsloven med forskrifter stiller ulike typer krav til forsikringsselskapenes kapital. Forsikringsselskaper må tilfredsstillе kravet til *solvensmarginkapital* i forsikringsvirksomhetsloven § 6-4. Kravet skal sikre en forsvarlig kapitalreserve utover avsetningen som er påkrevd til dekning av forsikringsforpliktelsene. Det er også fastsatt absolutte minstekrav til solvensmarginkapitalen, jf. forsikringsvirksomhetsloven § 6-4 med forskrifter. Forsikringsselskaper er videre underlagt et *kapitaldekningskrav* som går ut på at den ansvarlige kapitalen skal utgjøre minst 8 pst. av en risikovektet balanse, jf. forsikringsvirksomhetsloven § 6-3. I tillegg er forsikringsselskapene underlagt et

minstekrav til *ansvarlig kapital*, jf. forsikringsvirksomhetsloven § 6-3 og forskrift (gitt med hjemmel i den tidligere forsikringsvirksomhetsloven § 7-3 annet ledd).

Av hensyn til kundeforpliktelsene plikter selskapene å foreta avsetninger. Etter gjeldende regelverk består avsetningene i skadeforsikring hovedsakelig av premieavsetninger, erstatningsavsetninger og sikkerhetsavsetninger, jf. forsikringsvirksomhetsloven §§ 12-10 flg.

Premieavsetningen skal dekke uopptjent premie. Med uopptjent premie menes den forholdsmessige delen av innbetalt forsikringspremie som tilsvarer den gjenværende perioden av forsikringskontrakten. Premieavsetningen er nedad begrenset til uopptjent premie, men skal settes til et høyere beløp, dersom summen av beregnede erstatningskostnader og saksbehandlingskostnader knyttet til fremtidige skader overstiger uopptjent premie. *Erstatningsavsetningen* skal dekke skadetilfeller som har inntruffet, men som ikke er ferdig oppgjort. I gjeldende regelverk bestemmes minstekravet til *sikkerhetsavsetninger* i prinsippet indirekte ved et krav om at summen av minstekravene til premieavsetning, erstatningsavsetning og sikkerhetsavsetning skal dekke de samlede forsikringsforpliktelser med 99 prosent sannsynlighet. Grovt sett er sikkerhetsavsetningene en sikkerhet for utbetalinger mv. som overstiger de forventede utbetalingene, dvs. en sikring av utgifter som kan påløpe dersom det skulle inntreffe flere og/eller dyrere forsikringstilfeller enn forventet.

Kravene til avsetninger i livsforsikringsselskaper er regulert i forsikringsvirksomhetsloven §§ 9-15 flg. Avsetningene består av avsetninger til premiereserve, tilleggsavsetninger, kursreguleringsfond, erstatningsavsetning, risikoutjevningsfond mv.

For øvrig vises det til Finanstilsynets notat av 19. juni 2014 med vedlegg for en nærmere gjennomgang av reglene.²

En ny finansforetakslov (lov 10. april 2015 nr. 17), vil tre i kraft 1. januar 2016. Reglene om kapitalkrav og krav til forsikringstekniske avsetninger vil da flyttes til finansforetaksloven, jf. lovens kapittel 14.

2.2 Solvens II-reglene

Solvens II-direktivet, som ble vedtatt 25. november 2009, trekker opp hovedprinsippene for reguleringen av forsikrings- og gjenforsikringsvirksomhet, og skal gjennomføres i norsk rett innen 1. januar 2016. Hovedreglene i direktivet gjennomføres i finansforetaksloven kapittel 13 og 14. Et utkast til forskrift om gjennomføring av Solvens II, utarbeidet av Finanstilsynet, ble sendt på høring 19. desember 2014, med høringsfrist 20. mars 2015. Ved utarbeidelsen av forskriftsutkastet ble det lagt til grunn at relevante EU-regler tas inn i EØS-avtalen innen 1. januar 2016.

Solvens II-direktivet gjelder både for livsforsikring og skadeforsikring, og innebærer at i alt 14 tidligere direktiver på livsforsikrings- og skadeforsikringsområdet slås sammen i ett direktiv. I Solvens II-direktivet innføres et nytt regelverk for kapitalkrav og for verddivurdering av de forsikringstekniske avsetningene i forsikringsforetak. Formålet med det nye regelverket er at europeiske forsikringsforetak skal underlegges kapitalkrav som stemmer bedre overens med risikoen i foretakene enn det som følger av dagens regler (Solvens I-regelverket). Solvens II-regelverket er et fullharmonisert regelverk, og gjennomføringen er, med unntak av enkelte overgangsbestemmelser og permanente tiltak, ikke gjenstand for nasjonal handlefrihet.

Solvens II-direktivet oppstiller to nye kapitalkrav og overordnede regler for beregning av disse kravene. *Solvenskapitalkravet* SCR («solvency capital requirement») skal

² Den offentlige versjonen av tilsynets notat er vedlagt dette høringsnotatet.

hensynta alle typer kvantifiserbar risiko, og dekke uventede tap i eksisterende virksomhet, samt tap som kan oppstå i virksomhet som etableres i løpet av de neste 12 månedene. Solvenskapitalkravet skal i utgangspunktet motsvare et beløp som med 99,5 pst. sannsynlighet vil overstige samlet uforutsett tap som risiko knyttet til virksomheten kan påføre foretaket de neste 12 måneder. *Minstekapitalkravet* MCR («minimum capital requirement») skal motsvare et beløp som med 85 pst. sannsynlighet vil overstige samlet uforutsett tap som risiko knyttet til virksomheten kan påføre foretaket de neste 12 måneder. Minstekapitalkravet skal likevel ikke utgjøre mindre enn 25 pst. eller mer enn 45 pst. av solvenskapitalkravet.

Solvenskapitalkravet skal beregnes med en standardmetode, med interne modeller hos foretakene, eller med en kombinasjon av standardmetoden og interne modeller.

Solvenskapitalkravet skal beregnes minst én gang i året, mens minstekapitalkravet skal beregnes minst hvert kvartal. I tillegg skal begge kapitalkravene beregnes på nytt ved vesentlige endringer i risikoprofilen.

Uavhengig av minstekapitalkravet skal forsikringsforetakene etter Solvens II-direktivet til enhver tid oppfylle et *absolutt minstekrav* til ansvarlig kapital.

Etter Solvens II-regelverket er det metodiske utgangspunktet for beregningen av de forsikringstekniske avsetningene det samme for livsforsikring og skadeforsikring.

Hovedregelen er at de forsikringstekniske avsetningene fastsettes til summen av såkalt beste estimat på verdien av forsikringsforpliktelsene og en risikomargin.

Etter Solvens II-direktivet skal forsikringsforpliktelser diskonteres med en såkalt risikofri rentekurve, som skal baseres på markedsrenter. Dette er en viktig forskjell fra gjeldende rett, hvor livsforsikringsforpliktelser diskonteres med grunnlagsrentene som er fastsatt i de enkelte kontraktene, mens skadeforsikringsforpliktelser som hovedregel ikke diskonteres. Solvens II-regelverket stiller krav om at erstatningsavsetningen for skadeforsikringsforpliktelser skal være uten sikkerhetsmarginer og diskonteres (dvs.

utgjøre et beste estimat). Videre skal det gjeldende kravet til sikkerhetsavsetninger i skadeforsikring erstattes av en risikomargin. Dette vil innebære at de forsikringstekniske avsetningene for et flertall av skadeforsikringsselskapene vil bli betydelig lavere enn de gjeldende avsetningene.

2.3 Skattemessig behandling av forsikringsselskaper

Forsikringsselskapene mottar premieinntekter som er skattepliktige etter skattelovens alminnelige regler, jf. skatteloven § 5-1. Samtidig etablerer forsikringslovgivningen og forsikringsavtalene forpliktelser for forsikringsselskapet, typisk krav om avsetninger og utbetaling av forsikring. Forsikringsutbetalinger anses som fradragsberettigede utgifter, jf. skatteloven § 6-1.

Når det gjelder forsikringsselskapenes avsetninger, reguleres fradragsretten av en spesialregel i skatteloven § 8-5 første ledd, som lyder: «Forsikringsaksjeselskap, forsikringsallmennaksjeselskap og gjensidig forsikringsselskap gis fradrag for avsetning til forsikringsfond eller annet fond som er nødvendig for å dekke eller sikre kontraktsmessig overtatte forpliktelser overfor de forsikrede».

Etter ordlyden vil alle avsetninger til fond være omfattet av fradragsretten, så fremt de anses nødvendige for å dekke eller sikre kundeforpliktelsene. Bestemmelsen er av eldre dato og kan føres tilbake til vedtakelsen av skattelovene av 1911, henholdsvis byskatteloven § 41 tredje ledd og landsskatteloven § 51 tredje ledd. Begrunnelsen for fradraget var at avsetningene dekker verdier som det er beregnet at skal tilfalle kundene. De aktuelle avsetningsbeløpene kunne ikke anses som del av selskapenes inntekt og skulle dermed ikke beskattes som inntekt for selskapet.

Opprinnelig omfattet fradragsretten imidlertid ikke avsetninger til sikkerhetsfond. Dette fulgte uttrykkelig av bestemmelsene, som i annet punktum slo fast at: «Dog blir som inntægt at beskatte, hvad der av overskuddet henlægges til sikkerhets- eller bonusfond eller utdeles som bonus til de forsikrede.» I 1958 ble bestemmelsene i

skattelovene av 1911 endret ved at ordene «eller sikre» ble lagt til i første punktum, og annet punktum ble opphevet. Det fremgår av forarbeidene til lovendringen, Ot.prp. nr. 28 (1958), at tilføyelsen av ordet «sikre» refererer til avsetningene til sikkerhetsfondet. Selv om sikkerhetsfondets oppgave er å tjene som en ekstra sikkerhet under fremtidige ekstraordinære påkjenninger, ble det lagt avgjørende vekt på at forsikringslovgivningen hadde funnet det påkrevd å påby en slik sikkerhetsreserve ved siden av forsikringsfondet for å sikre oppfyllelsen av forsikringstakernes rettmessige krav til enhver tid. Bestemmelsen ble videreført i skatteloven 1999 § 8-5 første ledd.

I prinsippet gir bestemmelsen i skatteloven § 8-5 uttrykk for et eget vilkår; den gjelder avsetninger som er nødvendige for å dekke eller sikre kundeforpliktelsene. I praksis har selskapene fått fradrag for sine avsetninger i tråd med påstand i ligningen. Det er krevende for skattekontoret å kontrollere og vurdere om en konkret avsetning er «nødvendig» for å dekke eller sikre kundeforpliktelsene.

Beskatningen av forsikringsselskaperes avsetninger foregår i praksis slik at det er endringen i samlede avsetninger i løpet av inntektsåret som skattlegges. Det vil si at dersom samlede avsetninger har økt, får forsikringsselskapet et fradrag tilsvarende økningen (i den grad økningen består i nødvendige avsetninger, jf. skatteloven § 8-5). Dersom samlede avsetninger har gått ned i løpet av inntektsåret, inntektsføres reduksjonen. Inflasjon og økninger i volumet av forsikringsselskaperes produkter mv. gir normalt en økning av avsetningene over tid.

Enkelte avsetninger i forsikringsselskaper omfattes ikke av Solvens II. Dette gjelder avsetning til naturskadefond, jf. forsikringsvirksomhetsloven § 12-15, avsetning til Garantiordningen for skadeforsikring, jf. forsikringsvirksomhetsloven § 12-16 og avsetning til risikoutjevningsfondet for livsforsikringsselskaper, jf. forsikringsvirksomhetsloven § 9-22. Lovens §§ 12-15 og 12-16 inneholder i praksis kun henvisninger til kravene om avsetninger til naturskadefondet og Garantiordningen for skadeforsikringsselskaper, slik disse er nedfelt i hhv. lov om naturskadeforsikring og

banksikringsloven med tilhørende forskrifter. Henvisningsbestemmelsene oppheves ved ikrafttreddelsen av ny finansforetakslov, det vil si 1. januar 2016. Reglene om Garantiordningen for skadeforsikringsselskaper vil fra samme tidspunkt fremgå av ny finansforetakslov kapittel 20. Bestemmelsen om risikoutjevningssfond i forsikringsvirksomhetsloven § 9-22 vil bli ny § 3-22 som følge av ny paragrafnummerering i loven.

I praksis er det gitt fradrag for avsetninger til disse fondene etter skatteloven § 8-5, i samsvar med selskapenes påstand. I departementets uttalelse av 25. mai 1998 (inntatt i Utv. 1998 på side 1045) er det lagt til grunn at avsetningen til garantiordningen er fradragsberettiget.

3 VURDERINGER OG FORSLAG

Det følger av skatteloven § 8-5 at forsikringsselskapenes nødvendige avsetninger for å dekke eller sikre kundeforpliktelsene er fradragsberettigede. Innføringen av Solvens II-regelverket i Norge vil innebære nye krav til forsikringsselskapenes avsetninger. I et notat av 19. juni 2014 antar Finanstilsynet at Solvens II-regelverket vil medføre vesentlig reduserte avsetninger for mange skadeforsikringsselskaper.³

I dette høringsnotatet foreslås det at de skattemessige fradragene skal følge de nye kravene til forsikringstekniske avsetninger etter innføringen av Solvens II-regelverket i Norge. De nye forsikringstekniske avsetningene skal etter forslaget utgjøre summen av et beste estimat på forventede utbetalinger samt kostnader knyttet til disse og en risikomargin, beregnet i samsvar med finansforetaksloven § 14-8 fjerde ledd og tilhørende forskrifter.

³ Den offentlige versjonen av tilsynets notat er vedlagt dette høringsnotatet.

I skatteretten er det et hovedvilkår for fradrag at kostnaden er pådratt. Dette omtales som oppofrelsesvilkåret. Oppofrelsesvilkåret innebærer at det ikke gis fradrag for *mulige* kostnader, og vilkåret er ikke oppfylt når det gjelder avsetninger. Begrunnelsen for at det likevel gis fradrag for forsikringsselskapenes avsetninger er at avsetningene dekker midler som skal tilfalle kunden. Det kan tilsi at premieinntektene ikke skattlegges for så vidt det etter forsikringstekniske beregninger er påregnelig at de vil bli utbetalt til kunden. Et utgangspunkt er at kun den delen av premieinntektene som forventes å gå til forsikringsselskapet bør skattlegges.

Etter gjeldende rett er også sikkerhetsavsetninger for skadeforsikringsforpliktelser fradragsberettigede. Den opprinnelige ordningen i skatteloven (jf. punkt 2.3 ovenfor), nemlig at selskapet ikke skulle skattlegges for premieinntekten i den utstrekning den forventes å bli utbetalt til kunden, er imidlertid mer i samsvar med de generelle prinsippene for utforming av skattesystemet. Å gi fradrag for kostnader som mest sannsynlig ikke vil materialisere seg vil innebære at forsikringsselskapene gis en skattekreditt og derfor ikke skatter av sitt reelle overskudd. Dette kan tale for at det ikke bør gis fradrag for avsetninger (eller kapitalbuffer) som skal sikre utbetalinger utover det forventede.

Fra og med 2016 plikter selskapene å følge Solvens II-reglene, og det vil da ikke være praktisk å basere inntektsfradraget på dagens regelverk for forsikringstekniske avsetninger. Det vil være komplisert for både skattyterne og myndighetene dersom inntektsfradraget i fremtiden skulle baseres på et forsikringsregelverk som ikke lenger er gjeldende. Beregningen av disse avsetningene ville i så fall utelukkende være begrunnet i skattereglene, noe som kunne gi motiver for skattemessige tilpasninger.

For skadeforsikring gir dagens forsikringsavsetningsregler anvisning på minimumsgrenser. Det vil si at det er tillatt med avsetninger som er større enn kravene. Fradraget for disse avsetningene innebærer at det gis fradrag for kostnader som sannsynligvis ikke vil materialisere seg og derfor en særlig gunstig skattekreditt.

Forsikringsavsetningene under Solvens II synes etter departementets vurdering å gi et riktigere skattemessig kostnadsfradrag enn dagens forsikringsavsetninger.

En regel basert på at de skattemessige fradragene skal følge de nye kravene til forsikringstekniske avsetninger etter Solvens II-regelverket innebærer at forsikringsselskapene får fradragsføre forventede fremtidige kostnader. Dermed vil de fortsatt få en gunstig utjevning av inntekter og utgifter sammenlignet med hovedregelen i skatteregelverket.

Det er administrativt krevende for skattekontoret å kontrollere hvorvidt en konkret avsetning er «nødvendig» for å dekke eller sikre kundeforpliktelsene. En slik kontroll forutsetter kompliserte beregninger og tilgang til informasjon om virksomhetene som går utover det skattemyndighetene kan håndtere. De tekniske utregningene som ligger bak avsetningene er relativt komplekse og beror på flere skjønnsmessige faktorer og foretaksspesifikke forutsetninger. Dette innebærer at det i stor grad er selskapene selv som har satt premissene for hva som er "nødvendige" avsetninger. Dette gir et selvstendig argument for at de skattemessige avsetningene bør knyttes til et etterprøvbart mål, og knyttes opp mot tilsynskravene. Solvens II-avsetningene fastsettes ikke som minimumsverdier, og departementet legger til grunn at forslaget i høringsutkastet om et fradrag basert på Solvens II-avsetningene vil gi mindre spillerom for skattemessige tilpasninger.

Under Finansdepartementets høring av utkast til forskrifter til gjennomføring av Solvens II har departementet mottatt flere høringsinnspill som gjelder den skattemessige behandlingen av forsikringstekniske avsetninger.⁴ Dette gjelder blant annet at det må tas tilstrekkelig hensyn til at dekningen av de særlige risikoer som Den Norske Krigsforsikring for Skib (DNK) står for, fortsatt kan opprettholdes. Finansdepartementet er enig i at også dette er forhold som må vurderes.

⁴ Jf. departementets høringsnotat av 19. desember 2014.

Solvens II-direktivet innebærer nye krav til forsikringsselskapenes kapital og avsetninger mv. i alle EU-land. Etter det departementet er kjent med, fjernet *Danmark* fradragsmuligheten for avsetninger til sikkerhetsfond i 1989 (med et snevert unntak for små gjensidige selskap), mens *Sverige* knytter fradraget for sikkerhetsavsetninger til regnskapsreglene. I *Storbritannia* skattegges ikke gjensidige forsikringsselskaper for premieinntekter og de får dermed heller ikke fradrag for avsetninger. Andre typer forsikringsselskaper mister fradraget for sikkerhetsavsetninger ved innføringen av Solvens II i Storbritannia.

Fradragsretten etter skatteloven § 8-5 er begrenset til «avsetning til forsikringsfond eller annet fond som er nødvendig for å dekke eller sikre kontraktsmessig overtatte forpliktelser overfor de forsikrede». Med Solvens II bortfaller dagens forsikringstekniske sikkerhetsavsetninger i skadeforsikring. Risikoen for skade utover det forventede skal dekkes av ansvarlig kapital. Denne sikkerheten kan imidlertid ikke anses som en «avsetning», og vil følgelig ikke være omfattet av ordlyden i skatteloven § 8-5.

Det foreslås etter dette at ordlyden i skatteloven § 8-5 endres slik at bestemmelsen uttrykkelig knytter fradragsretten til de til enhver tid gjeldende reglene om forsikringstekniske avsetninger og om avsetning til Garantiordningen for skadeforsikring etter finansforetaksloven, avsetning til naturskadefond etter lov om naturskadeforsikring og avsetning til risikoutjevningfondet for livsforsikringsselskaper, jf. forsikringsvirksomhetsloven § 3-22.

Det foreslås ikke endringer med hensyn til fradrag for avsetning til naturskadefond, avsetning til Garantiordningen for skadeforsikring eller avsetning til risikoutjevningfondet for livsforsikringsselskaper. Det vil si at det fortsatt gis skattemessig fradrag for disse avsetningene. Endringer i forsikringsvirksomhetsloven

fra 1. januar 2016, jf. punkt 2.3 ovenfor, gjør at det må tas inn en henvisning til lov om naturskadeforsikring i skatteloven § 8-5.

I Finanstilsynets notat av 19. juni 2014 drøftes problemstillingen med hensyn til om blant annet naturskadefondet kan medregnes i solvenskapitalen under Solvens II.⁵ Per i dag vil det ikke være grunnlag for at naturskadefondet regnes som et kapitalelement under Solvens II. Selv om det enkelte selskap mottar avkastningen på avsetningene til naturskadefondet foreslår departementet at selskapene fullt ut får fradrag for avsetninger til fondet. Løsningen innebærer at beregningsmetoden for skattemessig fradrag blir ulik den som for gjelder for forsikringstekniske avsetninger, som baseres på estimer. De faktiske avsetningene for naturskade varierer mellom selskapene uten at dette har nær sammenheng med estimerte utbetalinger, og det virker nærliggende å anta at for enkelte selskaper kan være relativt lave, mens avsetningene i andre selskaper kan synes høye. Løsningen synes derfor å kunne gi enkelte selskaper et lavere fradrag mens andre får et høyere fradrag enn det som kan synes rimelig basert på forventede utbetalinger, men metoden er enkel å praktisere og kontrollere både for selskapene og skattemyndighetene. Forslaget er vurdert på bakgrunn av gjeldende regler for naturskadefond, og kan tas opp til ny vurdering dersom det gjøres endringer i forskrift om instruks for norsk naturskadepool.⁶

Endringene foreslås å tre i kraft fra samme tidspunkt som innføringen av Solvens II, det vil si fra og med inntektsåret 2016.

⁵ Den offentlige versjonen av tilsynets notat er vedlagt dette høringsnotatet.

⁶ Forskrift av 21. desember 1979 nr. 3420. På anmodning fra Finansdepartementet går Justis- og beredskapsdepartementet gjennom regelverket for Norsk Naturskadepool med mål om avklaring rundt naturskadeforsikringsordningens status i Solvens II.

4 SÆRLIG OM BEREKNING AV AVSETNINGER I FILIAL AV UTENLANDSK FORSIKRINGSSKAP

Skattelovens § 8-5 har vært forstått slik at skadeforsikringsselskaper som er filial av utenlandsk skadeforsikringsselskap kan kreve skattemessig fradrag basert på de norske avsetningsreglene.⁷ Det er i praksis ikke foretatt en allokering hvor en forholdsmessig andel av avsetningene i hovedforetaket er allokert til den norske avdelingen. Med forslaget om at Solvens II-avsetningene innføres som grunnlag for skattefradrag er det ikke hensiktsmessig at en slik forståelse av § 8-5 videreføres.

Ved innføringen av Solvens II vil det måtte beregnes hvilke avsetninger hovedforetaket må ha for sin samlede virksomhet. For skattemessig formål vil det måtte allokere en andel av de samlede avsetninger for skattemessig fradrag i den norske filialen. En slik allokering vil normalt måtte baseres seg på en fordelingsnøkkel mellom hovedforetaket og filialen. I skadeforsikring vil en slik fordelingsnøkkel for eksempel hensiktsmessig kunne basere seg på filialenes andel av samlede brutto premieinntekter.

5 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Forslaget vil innebære en reduksjon i avsetningene for mange skadeforsikrings-selskaper. Størrelsen på reduksjonen vil variere mellom selskapene. En reduksjon i avsetningene vil for det enkelte selskaps vedkommende medføre en økt skattepliktig inntekt for det inntektsåret hvor endringen gjennomføres (det vil si 2016). Foreløpige beregninger viser at reverseringen av denne skattekreditten samlet kan utløse en økt skatt på om lag 7,5 mrd. kroner for skadeforsikrerne. Beregninger fra Finanstilsynet viser samtidig at de aller fleste skadeforsikrerne vil kunne dekke reverseringen i fradraget gjennom allerede avsatte midler og fortsatt mer enn oppfylle nye krav til solvenskapital under Solvens II.⁸

⁷ Jf. Finansdepartementets uttalelse av 12. mai 1998.

⁸ Jf. Finanstilsynets notat av 19. juni 2014. Den offentlige versjonen av tilsynets notat er vedlagt dette høringsnotatet.

En inntektsføring av reduksjonen i avsetninger vil være en engangseffekt som oppstår når selskapene skal tilpasse seg det nye avsetningsnivået. Høringsutkastets forslag til nye avsetningsregler kan likevel medføre noe lavere årlige avsetningsfradrag fremover, avhengig av tilvekst i forsikringsavtaler mv.

Livforsikringsselskapene anslås å måtte øke sine avsetninger noe ved en overgang til avsetningskrav basert på solvens II-regelverket, men virkningen er usikker og rentefølsom. Finanstilsynet har anslått at en endring i tråd med det som foreslås i dette høringsnotatet kan utløse økte fradrag tilsvarende redusert skatt på vel 1 mrd. kroner fordelt over en 16-årsperiode. Fordelingen over en 16-årsperiode forutsetter at overgangsregelen i § 56 i Finanstilsynets forslag til forskrift til finansforetaksloven om gjennomføring av Solvens II-direktivet blir vedtatt (jf. Finanstilsynets høringsnotat av 11. desember 2014).

Endringen vil gjøre regelverket klarere og enklere å forholde seg til for skattytere og Skatteetaten.

6 UTKAST TIL LOVFORSLAG

I

I lov 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt (skatteloven) gjøres følgende endring:

§ 8-5 første ledd skal lyde:

Forsikringsaksjeselskap, forsikringsallmennaksjeselskap og gjensidig forsikringsselskap gis fradrag for forsikringstekniske avsetninger etter finansforetaksloven § 14-7 jf. § 14-8, avsetning til Garantiordningen for skadeforsikring etter finansforetaksloven § 20-4, avsetning til naturskadefond etter lov om naturskadeforsikring § 4, og avsetning til risikoutjevningsfond etter forsikringsvirksomhetsloven § 3-22.

II

Endringene under I trer i kraft straks, og får virkning fra og med inntektsåret 2016.