



FINANSTILSYNET

THE FINANCIAL SUPERVISORY
AUTHORITY OF NORWAY

Høringsnotat

Forslag til endringer i flytteverdien for kollektive livsforsikringsavtaler

Forslag til endringer i forskrift til
forsikringsvirksomhetsloven

DATO:
28. mai 2019

Innhold

1	Innledning	3
2	Gjeldende rett	3
3	Finanstilsynets vurdering	4
4	Økonomiske og administrative konsekvenser	6
4.1	Konsekvenser for forsikringstakere	6
4.2	Konsekvenser for pensjonsinnretningene	6
4.3	Konsekvenser for myndighetene	7
5	Forskriftsforslag	7

1 Innledning

Finansdepartementet har i brev av 10. januar 2019 bedt Finanstilsynet om å utarbeide høringsnotat om kursreguleringsfondets stilling ved flytting av kollektive kontrakter mellom pensjonsinnretninger. Bakgrunnen for oppdraget er at Stortinget ved behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 2018 ba regjeringen om å utrede nødvendige endringer i reglene om at en andel av kursreguleringsfondet kan holdes tilbake ved flytting av kommunale pensjonsordninger. Temaet er aktualisert i forbindelse med kommunesammenslåinger og flytting av pensjonsordninger i forbindelse med slik sammenslåing. I oppdraget presiserer departementet at det ut fra de hensyn forsikringsvirksomhetsloven skal ivareta, ikke er grunn til å ha ulike regler for kursreguleringsfondets stilling ved flytting av hhv. kommunale og private ordninger. Departementet ber Finanstilsynet legge dette til grunn ved utarbeidelsen av høringsnotatet.

2 Gjeldende rett

Forsikringsvirksomhetsloven (lov 10. juni 2005 nr. 44) kapittel 6 har regler om flytting av kollektive pensjonsordninger, individuelle pensjonsrettigheter og andre livsforsikringskontrakter mellom pensjonsinnretninger. Med flytting menes oppsigelse av kontrakten for videreføring av forsikringsforholdet i en ny kontrakt opprettet i en annen pensjonsinnretning. Forutsetningen for en slik videreføring er at midlene tilhørende kontrakten overføres til den nye leverandøren. Ved flytting skal derfor forsikringskapitalen som er knyttet til kontrakten overføres til mottakende pensjonsinnretning.

Hva som inngår i forsikringskapitalen er nærmere regulert i forsikringsvirksomhetsloven § 3-8. For livsforsikringskontrakter med kontraktfastsatte forpliktelser, herunder kollektive pensjonsordninger der medlemmene er sikret bestemte pensjonsytelser ved oppnådd alder eller uførhet, består forsikringskapitalen i hovedsak av premiereserve, tilleggsavsetninger og premiefond. I tillegg består forsikringskapitalen av fond for regulering av pensjonsytelser.

Etter gjeldende rett er utgangspunktet at også kontraktens forholdsmessige andel av kursreguleringsfondet skal følge med ved flytting, jf. forskrift 30. juni 2006 nr. 869 om livsforsikring mv. (livsforsikringsforskriften) § 10-2 første ledd som fastsetter at tilleggsavsetningene knyttet til kontrakten skal forhøyes med kontraktens forholdsmessige andel av kursreguleringsfondet i avgivende pensjonsinnretning.

Kursreguleringsfondet tilsvare summen av urealiserte gevinster på finansielle omløpsmidler som inngår i kollektivporteføljen, jf. forsikringsvirksomhetsloven § 3-21. Kursreguleringsfondet skal ikke tilordnes de enkelte kontraktene og inngår derfor ikke i forsikringskapitalen. Tilordning av urealiserte gevinster på finansielle omløpsmidler til kursreguleringsfondet innebærer at slike gevinster holdes utenfor overskuddstilordningen til kontraktene.

Begrepet "finansielle omløpsmidler" var inntil 2008 nærmere definert i forskrift 16. desember 1998 nr. 1241 om årsregnskap m.m. for forsikringsselskaper § 3-7 og omfattet eiendeler som aksjer og andeler, obligasjoner og andre verdipapirer med fast avkastning, finansielle derivater og andre finansielle omløpsmidler. Eiendeler som var klassifisert som finansielle omløpsmidler skulle etter dette regelverket vurderes til virkelig verdi, dvs. markedsverdi. En økning i markedsverdien gjennom året vil i utgangspunktet bli reflektert i resultatet uavhengig av om et finansielt omløpsmiddel realiseres eller ikke. Reglene om at urealiserte gevinster kan føres til kursreguleringsfond innebærer at et beløp som svarer til positiv differanse mellom markedsverdi og anskaffelsesverdi for hver eiendel skal overføres til fondet.

Etter endringene i regnskapsforskriften fra og med 2008 er ikke lenger finansielle omløpsmidler definert i forskriften. I gjeldende regnskapsregler er vurderingsreglene for finansielle eiendeler differensiert ut fra andre kriterier enn skillet mellom finansielle omløpsmidler og andre finansielle eiendeler. Finanstilsynet kan ikke se at det er holdepunkter for at endringene i regnskapsreglene for

forsikring medfører realitetsendringer for tolkningen av forsikringsvirksomhetsloven. Finanstilsynet har derfor, i tråd med formålet med reglene, lagt til grunn at anvendelsesområdet for kursreguleringsfondet ikke er endret som følge av endringene i regnskapsreglene.

Finanstilsynet viser til at kontraktens "forholdsmessige andel av kursreguleringsfondet" etter gjeldende flytteregler, ikke nødvendigvis tilsvarer de verdier som er generert av den enkelte kontrakt. Kontraktens "forholdsmessige andel av kursreguleringsfondet" skal etter gjeldende rett beregnes ut fra forholdet mellom forsikringskapitalen til den kontrakten som flyttes og forsikringskapitalen til samtlige kontrakter i kollektivporteføljen på et gitt beregningstidspunkt. Det tas med andre ord ikke hensyn til når de enkelte kontraktene ble del av kollektivporteføljen og hvor lenge kontrakten har bidratt til å generere merverdier i form av kursreserver. Oppdraget fra Finansdepartementet omfatter ikke en vurdering av dette elementet i regelverket, og problemstillingen vil derfor ikke bli ytterligere omtalt i denne saken.

Fra utgangspunktet om at kontraktens forholdsmessige andel av kursreguleringsfondet skal tilordnes kontrakten i form av tilleggsavsetninger og følge med ved flytting, åpner livsforsikringsforskriften § 10-2 tredje ledd for at pensjonsinnretningen kan holde tilbake den forholdsmessige del av kursreguleringsfondet som utgjør inntil to prosent av kontraktens premiereserve. Denne tilbakeholdsretten representerer et unntak fra hovedregelen om at kontraktens forholdsmessige andel av kursreguleringsfondet skal følge med ved flytting.

Tilbakeholdsretten som følger av § 10-2 tredje ledd er begrenset på flere måter. For det første gjelder den kun kollektive livsforsikringskontrakter og ikke individuelle kontrakter og fripoliser. For det andre er tilbakeholdsretten begrenset til en forholdsmessig del av kursreguleringsfondet som utgjør en andel av kontraktens premiereserve. Den forholdsmessige del av kursreguleringsfondet som er knyttet til kontraktens øvrige forsikringskapital, dvs. tilleggsavsetninger, premiefond og fond for pensjonsregulering, er ikke omfattet av tilbakeholdsretten. For det tredje omfatter tilbakeholdsretten ikke gevinster for alle eiendeler, men kun de som inngår i kursreguleringsfondet. Endringer i markedsverdien for blant annet fast eiendom og unoterte aksjer vil derfor inngå i forsikringskapitalen.¹

Livsforsikringsforskriften § 10-2 femte ledd fastsetter også et generelt unntak fra hovedregelen om at kontraktens forholdsmessige andel av kursreguleringsfondet skal følge med ved flytting. Etter denne bestemmelsen skal kontraktens andel av kursreguleringsfondet likevel ikke overføres dersom kontrakten er etablert eller flyttet til et foretak fra et annet foretak mindre enn tolv måneder før flyttetidspunktet.

3 Finanstilsynets vurdering

En alminnelig rett til å flytte livs- og pensjonsforsikringer ble innført i norsk rett i 1988 ved dagjeldende lov om forsikringsvirksomhet § 7-8, og ble deretter nærmere regulert i flytteforskriften² fra 1991. Etter dette regelverket skulle 75 prosent av kursreservene tildeles de enkelte kontrakter ved årets utgang³. Som hovedregel ble tildelingen ikke gjort med endelig virkning før kontrakten enten kom til utbetaling, ble gjenkjøpt eller flyttet. Ved flytting i løpet av året fikk kunden med seg sin andel av kursreserven.

I forbindelse med at kursreguleringsfondet ble omgjort til et ufordelt fond i forsikringsvirksomhetsloven av 2005, ble det i utgangspunktet foreslått at kursreguleringsfondet ikke skulle følge med ved flytting⁴. Hovedbegrunnelsen for dette forslaget var frykt for flyttearbitrasje. Under behandlingen av kursreguleringsfondets stilling i Stortinget⁵ ble det av Stortingets finanskomité forutsatt at det ved forskrift skulle fastsettes særlige regler om kursreguleringsfondets stilling ved flytting i tråd med forslag

¹ Endringer i markedsverdien for obligasjoner og lån vurdert til amortisert kost, inngår verken i forsikringskapitalen eller i kursreguleringsfondet, og eventuelle merverdier tilbakeholdes i sin helhet ved flytting.

² Forskrift 27.11.1991 nr. 757.

³ Forskrift 1.6.1990 nr. 430

⁴ [Ot.prp.nr. 74 \(2003-2004\) om lov om endringer i forsikringsvirksomhetsloven m.m.](#)

⁵ [Innst.O.nr.4 \(2004-2005\) Endr. Forsikringsvirksomhetslov m.m](#)

fra departementet i brev av 7. oktober 2004 og som tilsvarende det som nå er gjeldende rett, jf. pkt. 2 ovenfor. Under Stortingsbehandlingen ble det lagt avgjørende vekt på at tilbakeholdelse av kursreguleringsfondet kan begrense flytteretten og dermed virke konkurransehindre. Departementets forslag ble inntatt i forskrifter til forsikringsvirksomhetsloven og trådte i kraft 1. juli 2006.

Spørsmålet er nå om pensjonsleverandøren ikke lenger bør ha anledning til å holde tilbake en andel av kursreserven ved flytting av kollektive kontrakter. De hovedhensyn som må avveies i vurderingen, er på den ene siden hensynet til fri konkurranse i markedet for kollektive livsforsikringer og tjenstepensjonsordninger og kundenes rett til avkastning, og på den annen side hensynet til å ivareta forsikringskollektivet og pensjonsinnretningenes soliditet gjennom å begrense effektene av såkalt flyttearbitrasje.

Tilbakeholdsretten vil kunne virke dempende på konkurransen i markedet ved ordinære flyttinger av kollektive kontrakter. Hensynet til velfungerende markeder taler derfor for at tilbakeholdsretten oppheves. Selv om tilbakeholdsretten er klart begrenset, kan den likevel ha økonomisk betydning for de kundene den rammer. Siden kursreguleringsfondet representerer positiv differanse mellom markedsverdi og anskaffelsesverdi for hver enkelt eiendel, er kursreserven bygget opp over tid. Reserven er generert av kundemidlene og rimelighetshensyn kan tilsa at samtlige kunder som flytter bør få med seg markedsverdien av midlene tilknyttet kontrakten.

Det er et spørsmål om hensynet til å dempe effekter av eventuell flyttearbitrasje for enkeltkunder bør veie tyngre enn hensynet til et velfungerende marked og kundenes rett til en uavkortet andel av meravkastningen på kundemidlene.

Formålet med tilbakeholdsretten er å beskytte forsikringskollektivet (gjenværende kunder) og pensjonsinnretningene gjennom å dempe virkningene av flytteaktivitet som er motivert av ønske om å realisere kursreserver til egen kontrakt. Gjennom å flytte en livsforsikringskontrakt vil kunden få realisert kursreserver. Den realiserte gevinsten tilføres forsikringskapitalen i form av tilleggsavsetninger og forblir på kundens kontrakt hos ny pensjonsleverandør. Eiendelene tilsvarende den tilflyttende forsikringskapitalen vil inngå i kollektivporteføljen til ny leverandør. Kontrakten vil der ta del av kursreguleringsfondet som er bygget opp i dette forsikringskollektivet. Etter tolv måneder vil kunden kunne realisere kursgevinster på ny gjennom å flytte kontrakten tilbake til opprinnelig pensjonsleverandør eller til ny leverandør. En slik tilpasning kan medføre at merverdier flyttes fra forsikringskollektivet til enkeltkontrakter. Hvis dette skjer i et stort omfang vil kursreserver som er bygget opp over tid kunne svekkes til ugunst for øvrige kunder og for pensjonsinnretningene. Risikoen for slik tilpasning er antatt å være større for kunder med kollektive kontrakter siden det krever god innsikt i forsikringsregelverket og god forståelse av finansmarkedet. Faren for slik tilpasning kan derfor isolert sett tale for at tilbakeholdsretten videreføres for kollektive kontrakter. Dette hensynet har også vært tillagt vekt i tidligere høringsuttalelser fra Finanstilsynet (Kredittilsynet).

For kollektive kontrakter i kommunesektoren er det i dag slik at flyttingen foregår mellom KLP og pensjonskasser. Oppsigelse og flytting mellom disse pensjonsinnretningene er forbundet med betydelige transaksjonskostnader og er tidkrevende prosesser. Tradisjonelt har flytting kun funnet sted med virkning fra et årsskifte. Ovennevnte forhold gir lite rom for flytting som er motivert av å realisere kursgevinster. Når det gjelder privat kollektiv pensjon er det i tiden fra gjeldende regler ble fastsatt i 2006, funnet sted store endringer i markedet. Private pensjonsordninger der medlemmene er sikret bestemte pensjonsytelser ved oppnådd alder eller uførhet, er i stor grad avvirket eller lukket for nye medlemmer. Pensjonsopptjeningen foregår i større og større grad i innskuddsordninger hvor pensjonsopptjeningen skjer i investeringsvalgporteføljer og der forsikringskapitalen løpende vurderes til markedsverdi. På grunn av det lave rentenivået, har pensjonsinnretningene i lange perioder ikke åpnet for tilflytting av slike ordninger. Markedssituasjonen for kollektive livsforsikringer kan derfor tilsa et redusert behov for beskyttelsesmekanismen som tilbakeholdsretten er ment å ivareta. Det er likevel slik at tradisjonelle ytelsesordninger i privat sektor utgjør en stor del av livsforsikringsforetakenes balanser. De totale forsikringsforpliktelsene for aktive ytelsesbaserte tjenstepensjonsordninger i privat sektor var pr. 31.12.2018 på 66 milliarder kroner⁶. Selv om kontraktene i stor grad er under avvikling er det likevel slik at porteføljene har en gjennomsnittlig durasjon på forpliktelsene på om lag

⁶ Kilde Finans Norge, se [lenke](#)

15 år. Hvis rentenivået øker, vil flytteaktiviteten kunne ta seg opp. En opphevelse av tilbakeholdsretten vil da kunne bidra til økt konkurranse samtidig som arbitrasjemulighetene igjen vil kunne bli aktualisert.

Finanstilsynet viser til at en opphevelse av reglene om tilbakeholdsrett vil gi forsikringskollektivet en svakere beskyttelse og kan medføre svekket soliditet i pensjonsinnretningene dersom flytteaktiviteten øker. Finanstilsynet har derfor vært i tvil om det er tilstrekkelig grunnlag for å foreslå en endring i gjeldende regler. På den annen side ser Finanstilsynet at flyttearbitrasje ikke representerer en stor risiko i dagens marked og at det kan argumenteres for at denne risikoen ikke lenger tillegges avgjørende vekt i vurderingen av flyttereglene. Finanstilsynet viser i denne sammenheng også til at eventuelle negative effekter av flyttearbitrasje fortsatt vil dempes gjennom at andel av kursreguleringsfondet ikke inngår i flytteverdien for kontrakter som er etablert eller flyttet til en pensjonsinnretning mindre enn tolv måneder før flyttetidspunktet.

Finanstilsynet tilrår på denne bakgrunn at livsforsikringsforskriften § 10-2 andre og tredje ledd oppheves og at bestemmelsens første ledd fastsetter en generell regel om at kontraktens forholdsmessige andel av kursreguleringsfondet skal tilordnes tilleggsavsetningene ved flytting. Gjeldende § 10-2 fjerde og femte ledd blir da ny § 10-2 andre og tredje ledd. Bestemmelsen i gjeldende § 10-2 sjette ledd som fastsetter at hele kursreguleringsfondet skal anses som tilleggsavsetninger ved flytting av pensjonsordning fra en pensjonskasse som bare omfatter pensjonsordning for ett arbeidsgiverforetak eller én arbeidsgiver, foreslås opphevet fordi den anses som overflødig.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forskriftsforslaget innebærer at forsikringstakere (arbeidsgiverforetak) som flytter kollektive pensjonsordninger fra en pensjonsleverandør til en annen, uavkortet får med seg kontraktens forholdsmessige andel av kursreguleringsfondet som del av flytteverdien.

4.1 Konsekvenser for forsikringstakere

Forskriftsforslaget innebærer at kollektive kontrakter får en forhøyet flytteverdi ved overføring av kontrakten fra en pensjonsleverandør til en annen. Forslaget innebærer at kontraktens forholdsmessige andel av kursreguleringsfondet blir realisert og at midlene uavkortet tilføres kontraktens forsikringskapital. En regelendring i tråd med forslaget vil medføre at disse midlene vil øke kontraktens flytteverdi. For gjenværende kunder i forsikringskollektivet vil dette medføre at kursreservene reduseres tilsvarende. Forslaget medfører likebehandling av alle livsforsikringskontrakter, uavhengig av om kontrakten er kollektiv eller individuell.

4.2 Konsekvenser for pensjonsinnretningene

Forskriftsforslaget innebærer at pensjonsinnretningene ikke lenger har adgang til å holde tilbake en andel av kursreguleringsfondet når forsikringstakere med kollektive kontrakter flytter til andre pensjonsinnretninger. Fraflytting vil dermed i større grad redusere kursreguleringsfondet enn etter gjeldende rett. Midler knyttet til tilflyttede kollektive kontrakter vil også bli forhøyet, men disse midlene vil forbli på kontrakten. Økte flytteverdier antas likevel å tilføre pensjonsinnretningene et gode i form av at tilflyttede kontrakter vil ha høye tilleggsavsetninger. Selv om det er liten aktivitet i flyttemarkedet, vil regelendringen kunne gi en viss økt risiko for flyttearbitrasje i privat sektor.

4.3 Konsekvenser for myndighetene

Forskriftsforslaget vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for myndighetene.

5 Forskriftsforslag

I forskrift 30. juni 2006 nr. 869 til forsikringsvirksomhetsloven (livsforsikring mv.) gjøres følgende endringer:

§ 10-2 skal lyde:

Ved flytting av en kontrakt skal tilleggsavsetningene knyttet til kontrakten i avgivende foretak som beregnet etter forsikringsvirksomhetsloven § 6-7, jf. § 6-11 til § 6-14 forhøyes med kontraktens forholdsmessige andel av kursreguleringsfondet på beregningstidspunktet etter forsikringsvirksomhetsloven § 6-7 tredje ledd.

Ved anvendelsen av første ledd beregnes en kontrakts forholdsmessige andel av kursreguleringsfondet ut fra forholdet på beregningstidspunktet etter forsikringsvirksomhetsloven § 6-7 tredje ledd mellom de midler som er knyttet til den kontrakt som skal flyttes, og midlene knyttet til samtlige kontrakter i kollektivporteføljen som nevnt i forsikringsvirksomhetsloven § 3-11 annet ledd.

Kontraktens andel av kursreguleringsfondet skal likevel ikke overføres dersom kontrakten er etablert eller flyttet til et foretak fra et annet foretak mindre enn tolv måneder før flyttetidspunktet.

