

2021-01-25

REMISSPROMEMORIA



FI Dnr 17-6098

Finansinspektionen
Box 7821
SE-103 97 Stockholm
[Brunnsgatan 3]
Tel +46 8 408 980 00
Fax +46 8 24 13 35
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

Förslag till nya regler om Pensionsmyndighetens försäkringsverksamhet i premiepensionssystemet

Sammanfattning

Finansinspektionen föreslår nya föreskrifter och allmänna råd som kompletterar lagen (2017:230) om Pensionsmyndighetens försäkringsverksamhet i premiepensionssystemet. Föreskriftsförslaget innehåller bland annat regler om försäkringstekniska avsättningar, vad som avses med insikt och erfarenhet för de aktuarier som övervakar de försäkringstekniska utredningarna och beräkningarna, försäkringstekniska riktlinjer, placeringsriktlinjer och tillsynsrapportering.

Ett mål med föreskrifterna och de allmänna råden är att bidra till en modern reglering som är anpassad efter EU:s försäkrings- respektive tjänstepensionsdirektiv. Finansinspektionen tar också hänsyn till att premiepensionsförsäkringen inte omfattas av något av dessa direktiv.

De nya föreskrifterna och allmänna råden föreslås träda i kraft den 1 januari 2022. Bestämmelserna om rapportering i 6 kap. ska enligt förslaget tillämpas första gången på uppgifter som avser kalenderår 2022.

Innehåll

1	Utgångspunkter	3
1.1	Målet med regleringen	3
1.2	Nuvarande och kommande regelverk	4
1.3	Regleringsalternativ	5
1.4	Rättsliga förutsättningar	5
1.5	Ärendets beredning	6
2	Motivering och överväganden.....	6
2.1	Tillämpningsområde och definitioner	6
2.2	Beräkning av försäkringstekniska avsättningar	7
2.3	Villkor för behörighet att övervaka försäkringstekniska utredningar och beräkningar	10
2.4	Försäkringstekniska riktlinjer och beräkningsunderlag	12
2.5	Placeringar	13
2.6	Rapportering till Finansinspektionen	15
2.7	Ikraftträdande	16
3	Förslagets konsekvenser.....	16
3.1	Konsekvenser för samhället och konsumenterna	16
3.2	Konsekvenser för Pensionsmyndigheten	17
3.3	Konsekvenser för Finansinspektionen	18

1 Utgångspunkter

1.1 Målet med regleringen

Pensionsmyndighetens huvuduppdrag är att administrera och betala ut den allmänna pensionen i Sverige, där premiepensionen ingår. En särskild del av Pensionsmyndighetens uppdrag är att driva den försäkringsverksamhet som behövs i premiepensionssystemet. Det sker bland annat genom att myndigheten beräknar förmåner och försäkringstekniska avsättningar (FTA) för premiepensionen.

Försäkringsverksamheten i premiepensionssystemet (nedan premiepensionsförsäkringen) är särskilt reglerad genom lagen (2017:230) om Pensionsmyndighetens försäkringsverksamhet i premiepensionssystemet. I förarbetena anges att syftet med lagen är att modernisera regleringen av premiepensionsverksamheten i ljuset av EU:s försäkrings- respektive tjänstepensionsdirektiv. Av förarbetena framgår att det som avses är Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG av den 25 november 2009 om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (Solvens 2-direktivet) samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/41/EG av den 3 juni 2003 om verksamhet i och tillsyn över tjänstepensionsinstitut (det första tjänstepensionsdirektivet). Samtidigt står det i förarbetena att man tar hänsyn till att premiepensionsförsäkringen inte omfattas av något av dessa direktiv. (Se prop. 2016/17:76 s. 1.)

Finansinspektionen föreslår nu föreskrifter och allmänna råd som ska komplettera lagen med mer detaljerade bestämmelser. Inspektionen har i arbetet med att ta fram föreskrifterna och de allmänna råden beaktat syftet med lagen och de förhållanden som lyfts fram i förarbetena. Ett mål med föreskrifterna och de allmänna råden är alltså att bidra till en modern reglering som är anpassad efter EU:s försäkrings- respektive tjänstepensionsdirektiv. Finansinspektionen tar också hänsyn till att premiepensionsförsäkringen inte omfattas av något av dessa direktiv. Det sker genom att inspektionen i förslaget beaktar premiepensionsförsäkringens särdrag jämfört med annan livförsäkrings- eller tjänstepensionsverksamhet. Finansinspektionen beaktar även att det är en statlig myndighet som är försäkringsgivare. Som statlig myndighet följer Pensionsmyndigheten bland annat myndighetsförordningen (2007:515) och förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. Vissa av de regler som gäller för andra aktörer som driver försäkringsverksamhet behöver Pensionsmyndigheten därför inte följa.

För att uppfylla syftet att bidra till en modern reglering beaktar Finansinspektionen också, i de fall det är relevant och ändamålsenligt, de regler som har införts genom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2341 av den 14 december 2016 om verksamhet i och tillsyn över tjänstepensionsinstitut (det andra tjänstepensionsdirektivet). När det andra

tjänstepensionsdirektivet har beaktats anges det särskilt i denna promemoria. I detta sammanhang kan det dock noteras att det direktivet är ett minimiharmoniseringsdirektiv och att Sverige i flera delar, bland annat när det gäller de försäkringstekniska avsättningarna, har infört mer omfattande regler än vad som följer av direktivet. Detta för att nå en standard motsvarande den som uppnås för försäkringsföretag genom Solvens 2-direktivet och Kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/35 av den 10 oktober 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG om upptagande och utövande av försäkringsverksamhet (Solvens 2-förordningen).

Mot denna bakgrund hänvisar Finansinspektionen i den här promemorian huvudsakligen till de bestämmelser som gäller för försäkringsföretag för att motivera de nu föreslagna föreskrifterna och allmänna råden. Detta om inte det andra tjänstepensionsdirektivet medför ett annat ställningstagande.

Produkterna i premiepensionsförsäkringen är få och enkelt utformade. Det behövs därför inte lika omfattande regler som för livförsäkringsprodukter i allmänhet. Under sparandetiden erbjuds endast en produkt, en fondförsäkring där man kan välja fonder. Inför pensioneringstillfället eller senare är det möjligt att ändra till en traditionell försäkringsprodukt. En annan förenklande omständighet är att dödligheten för de försäkrade inom premiepensionsförsäkringen kan förväntas ligga närmare befolkningsdödligheten än vad som är fallet för tjänstepension och privat livförsäkring.

1.2 Nuvarande och kommande regelverk

Lagen om Pensionsmyndighetens försäkringsverksamhet i premiepensionssystemet trädde i kraft den 1 maj 2017 och ersatte då lagen (1998:710) med vissa bestämmelser om Pensionsmyndighetens premiepensionsverksamhet.

De äldre bestämmelserna om premiepensionsförsäkring hänvisade i stor utsträckning till försäkringsrörelselagen (2010:2043) (FRL). En lagstiftning som bygger på omfattande hänvisningar kan uppfattas som svårtillgänglig och mindre överblickbar. Den nya lagen har därför utformats som en självständig reglering av verksamheten utan hänvisningar till FRL (prop. 2016/17:76 s.19). Hänvisningarna till FRL avsåg dessutom bestämmelser som har upphävts efter genomförandet av Solvens 2-direktivet i svensk rätt (prop. 2016/17:76 s. 1).

EU:s andra tjänstepensionsdirektiv har numera genomförts i svensk rätt. Det skulle kunna innebära att lagen om Pensionsmyndighetens försäkringsverksamhet i premiepensionssystemet borde ses över. Syftet med lagen har nämligen, enligt förarbetena, varit att modernisera regleringen av premiepensionsverksamheten i ljuset av EU:s försäkrings- respektive tjänstepensionsdirektiv. Men såvitt Finansinspektionen känner till finns det inget förslag om att se över lagen med anledning av den nya tjänstepensionsregleringen.

1.3 Regleringsalternativ

Det finns inga tydliga alternativ till reglering genom föreskrifter eller allmänna råd, förutom att Pensionsmyndigheten genom självreglering fastställer egna styrdokument.

Regeringen anger uttryckligen i propositionen att lagen i vissa delar bör preciseras genom föreskrifter (prop. 2016/17:76 s. 21 och 26). Det gäller de försäkringstekniska riktlinjernas innehåll och kompetenskraven för aktuarier. Föreskrifter är till viss del även nödvändiga för att regleringen ska hålla en standard liknande den som följer av EU:s försäkrings- eller tjänstepensionsdirektiv. Detta gäller främst de försäkringstekniska avsättningarna och i någon mån även placeringsriktlinjerna. Finansinspektionen bedömer därför att det mest lämpliga alternativet är att reglera i form av föreskrifter och allmänna råd.

1.4 Rättsliga förutsättningar

Finansinspektionen har bemyndigande att meddela föreskrifter genom 8 kap. 1 och 2 §§ lagen om Pensionsmyndighetens försäkringsverksamhet i premiepensionssystemet samt 2 och 3 §§ förordningen (2017:237) om Pensionsmyndighetens försäkringsverksamhet i premiepensionssystemet.

Finansinspektionen får meddela föreskrifter om

- vad de försäkringstekniska avsättningarna ska innehålla och hur de ska beräknas,
- vad som är tillräckliga kunskaper med hänsyn till uppgifterna för de personer som utför de försäkringstekniska utredningarna och beräkningarna, samt vad som avses med insikt och erfarenhet för de aktuarier som ska övervaka de försäkringstekniska utredningarna och beräkningarna.
- vad de försäkringstekniska riktlinjerna ska innehålla,
- vad redogörelsen för riktlinjernas konsekvenser ska innehålla,
- vad det försäkringstekniska beräkningsunderlaget ska innehålla
- användningen av derivat, och
- vad placeringsriktlinjerna ska innehålla.

Finansinspektionen får även meddela föreskrifter om vilka upplysningar som Pensionsmyndigheten ska lämna till Finansinspektionen samt när dessa ska lämnas. Finansinspektionen har dock inte bemyndigande att meddela föreskrifter om hur upplysningarna ska lämnas till Finansinspektionen. Det är en skillnad mot vad som gäller i förhållande till försäkringsföretag och tjänstepensionsföretag, och påverkar utformningen av föreskrifterna och de allmänna råden i de delar som avser tillsynsrapportering.

Finansinspektionen får dessutom meddela föreskrifter om avvikelser från en stor del av bestämmelserna i lagen om Pensionsmyndighetens försäkringsverksamhet i premiepensionssystemet, bland annat från vissa

redovisningsbestämmelser. Finansinspektionen bedömer att det i detta skede inte finns skäl att utnyttja bemyndigandet.

1.5 Ärendets beredning

Den 2 februari 2018 hade Finansinspektionen ett referensgruppsmöte med representanter från Pensionsmyndigheten och Svenska Aktuarieföreningen. Där fick referensgruppens deltagare möjlighet att lämna synpunkter på behovet av reglering och på utformningen av Finansinspektionens föreskrifter. På mötet informerade Pensionsmyndighetens representanter även om verksamheten med premiepensionsförsäkringen, hur den är utformad och vilka produktval de försäkrade kan göra i verksamheten. Arbetet med föreskrifterna och de allmänna råden behövde därefter pausas, bland annat på grund av de prioriteringar som Finansinspektionen har behövt göra sedan 2018 för att genomföra det andra tjänstepensionsdirektivet.

2 Motivering och överväganden

I detta avsnitt beskriver Finansinspektionen de centrala delarna av förslaget och de principiella överväganden som myndigheten har gjort för respektive avsnitt.

2.1 Tillämpningsområde och definitioner

De föreslagna föreskrifterna och allmänna råden gäller för premiepensionsförsäkringen. Förslaget gäller både för försäkringar under utbetalning och för försäkringar som ännu inte har börjat betalas ut. Såväl fondförsäkringar som försäkringar med traditionell förvaltning (traditionell livförsäkring) omfattas. Fondförsäkringar träffas dock inte av 2 kap. 2–6 §§ de föreslagna föreskrifterna. Dessa bestämmelser tillämpas endast på traditionella livförsäkringar. Av förarbetena (prop. 2016/17:76 s. 20) framgår att regeringen räknar med att åtagandena (skulderna) i fondförsäkringar definitionsmässigt är lika med tillgångarna. Finansinspektionen bedömer därför att det inte finns skäl att meddela föreskrifter eller allmänna råd om innehåll och beräkning av FTA för fondförsäkringar.

Finansinspektionen föreslår att föreskrifterna och de allmänna råden ska innehålla en definitionsbestämmelse. I den föreslagna bestämmelsen finns en hänvisning till att begrepp som används i föreskrifterna och de allmänna råden ska anses ha samma betydelse som de har i lagen om Pensionsmyndighetens försäkringsverksamhet i premiepensionssystemet. Vissa begrepp i lagen har nämligen en annan betydelse än i de regelverk som försäkringsföretag eller tjänstepensionsföretag omfattas av. En sådan hänvisning uppmärksammar att sådana skillnader förekommer.

I definitions katalogen föreslår Finansinspektionen definitioner som huvudsakligen motsvarar definitionerna i Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2019:19) om pensionsstiftelser. De definierade begreppen används

främst i femte kapitlet om placeringar i de föreslagna föreskrifterna och de allmänna råden. Vidare definieras begreppet djup marknad. Finansinspektionen har föreslagit en definition av begreppet som motsvarar den som finns i artikel 1 punkt 32 i Solvens 2-förordningen.

I föreskrifterna och de allmänna råden föreslår Finansinspektionen även ett nytt begrepp, övervakande aktuarie, för att förenkla det som anges i 2 kap. 4 § lagen om Pensionsmyndighetens försäkringsverksamhet i premiepensionssystemet. I lagtexten anges att utredningarna och beräkningarna ska göras under överinseende av en eller flera aktuarier. I försäkringsrörelselagen och i lagen om tjänstepensionsföretag finns i motsvarande sammanhang begreppet ansvarig för aktuariefunktionen. För att med oförändrad betydelse förenkla det begrepp som används i lagen, föreslår Finansinspektionen att begreppet övervakande aktuarie används i förslaget till föreskrifter och allmänna råd. Finansinspektionen föreslår även definitioner av begreppen återköp och flytt eftersom de används på ett annat sätt i premiepensionsverksamheten än i annan försäkringsverksamhet.

2.2 Beräkning av försäkringstekniska avsättningar

Av 2 kap. 3 § lagen om Pensionsmyndighetens försäkringsverksamhet i premiepensionssystemet följer att Solvens 2-direktivets princip om ansvarsfull beräkning av FTA ska tillämpas när försäkringsföretag beräknar livförsäkringsavsättning. En viktig konsekvens av bestämmelsens utformning är att ingen riskmarginal ska läggas till den nuvärdesberäkning som är grunden för beräkningen av livförsäkringsavsättning. Av 2 kap. 2 § samma lag framgår att endast det förväntade nuvärdet av framtida kassaflöden ska beaktas. Det är en skillnad mot vad som gäller enligt artikel 77.1 i Solvens 2-direktivet, där det framgår att FTA och därmed livförsäkringsavsättningen utgörs av summan av den bästa skattningen och en riskmarginal.

I avsnitt 2.2.1–2.2.6 nedan redogörs för de bestämmelser som Finansinspektionen föreslår ska införas för att komplettera lagens bestämmelser. I avsnitt 2.2.7 redogörs för några av bestämmelserna om FTA som finns i Solvens 2-direktivet respektive Solvens 2-förordningen, men som Finansinspektionen har bedömt inte behövs för beräkningen av FTA inom premiepensionsförsäkringen.

2.2.1 Allmänna bestämmelser

Finansinspektionen föreslår i 2 kap. 1 § en allmän bestämmelse om beräkning av försäkringstekniska avsättningar. Bestämmelsen motsvarar till sitt innehåll delvis det som anges i artikel 77.2 andra stycket i Solvens 2-direktivet om att beräkningen ska bygga på aktuell och trovärdig information och realistiska antaganden, samt att den ska utföras med lämpliga, tillämpliga och relevanta försäkringsmatematiska och statistiska metoder.

I stället för Solvens 2-direktivets begrepp aktuell föreslår Finansinspektionen att uppdaterad används för att beskriva att informationen ska vara aktuell. Det är det begrepp som används i 4 kap. 6 § Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2015:8) om försäkringsrörelse (försäkringsrörelseföreskrifterna) som i denna del genomförde direktivet i svensk rätt.

Finansinspektionen föreslår även att Pensionsmyndigheten ska säkerställa att de uppgifter som används när den utför beräkningarna är lämpliga, fullständiga och riktiga. Bestämmelsen motsvarar i denna del delvis det som anges i artikel 82 första stycket i Solvens 2-direktivet om datakvalitet.

Förslaget innebär att de uppgifter som Pensionsmyndigheten ska utgå ifrån i sina beräkningar ska hålla en kvalitet som i huvudsak motsvarar den kvalitet på uppgifter som försäkringsföretagen har att utgå ifrån i sina beräkningar.

2.2.2 Skattning av kassaflöden

I 2 kap. 2 § föreslår Finansinspektionen bestämmelser om vissa poster som Pensionsmyndigheten ska beakta när den beräknar livförsäkringsavsättning med hjälp av kassaflöden. Det gäller

- utbetalningar till pensionssparare och andra ersättningsberättigade,
- kostnader för reglering av försäkringsersättningar,
- kostnader för kapitalförvaltning, och
- övriga administrativa kostnader.

Bestämmelserna motsvarar i stort sett artikel 78 i Solvens 2-direktivet och artikel 31.1 i Solvens 2-förordningen, men Finansinspektionen har vid utformningen även beaktat artikel 91.2 i Solvens 2-direktivet, vilket innebär att överskott som återbäring inte behöver ingå i FTA.

2.2.3 Osäkerhet i kassaflödena

I 2 kap. 3 § föreslår Finansinspektionen att Pensionsmyndigheten vid skattningen av framtida kassaflöden ska beakta alla osäkerhetsfaktorer i kassaflödena. De faktorer som ska beaktas särskilt räknas upp. Bestämmelsen har utformats med utgångspunkt i artikel 30 i Solvens 2-förordningen, men med beaktande av premiepensionsverksamhetens särdrag. Finansinspektionen har till exempel tagit hänsyn till att ett avtalat försäkringsbelopp inte räknas om med beaktande av inflation.

2.2.4 Avtalade optioner och finansiella garantier

I 2 kap. 4 § föreslår Finansinspektionen bestämmelser om hur Pensionsmyndigheten ska beakta optioner och garantier som pensionsspararna kan utnyttja när myndigheten beräknar livförsäkringsavsättning. Bestämmelserna har utformats med artikel 79 i Solvens 2-direktivet och

artikel 32 i Solvens 2-förordningen som utgångspunkt.

De föreslagna bestämmelserna kommer att bli tillämpliga på optionen att sätta in en medförsäkrad under pensionstid och på garantin att avtalad förmån ska betalas ut även när försäkringens pensionskapital inte når upp till FTA.

2.2.5 Relevant riskfri räntestruktur

I den föreslagna bestämmelsen i 2 kap. 5 § anges hur Pensionsmyndigheten ska fastställa en relevant riskfri räntestruktur. Bestämmelsen är tillämplig på diskonteringsräntan för beräkning av FTA. Räntestrukturen påverkar beräkningen av framtida utbetalningars nuvärde. Bestämmelsen är utformad så att den ligger i linje med artikel 77 a i Solvens 2-direktivet. I artikeln anges dock endast att de riskfria räntesatserna för relevanta löptider ska extrapoleras¹, medan försäkringsföretag, enligt 4 kap. 14 § försäkringsrörelseföreskrifterna, även ska interpolera² de riskfria räntesatserna. Den nu föreslagna bestämmelsen följer den senare utformningen. I föreskrifterna anges alltså att Pensionsmyndigheten även ska interpolera de riskfria räntesatserna.

Finansinspektionen föreslår att det i allmänna råd görs en hänvisning till de metoder för interpolation och extrapolation av riskfria räntestrukturer som Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (Eiopa) fastställer och offentliggör. Metoderna är dokumenterade i ett tekniskt dokument om riskfria räntestrukturer.³ Dokumentet finns tillgängligt på Eiopas webbplats och är senast uppdaterat i augusti 2020. Genom att hänvisningen görs i form av allmänna råd får Pensionsmyndigheten en flexibilitet som är motiverad av att dess traditionella livförsäkringsprodukt har en enkel utformning.

Pensionsmyndigheten har även möjlighet att använda sig av de metoder för att fastställa den relevanta riskfria räntestrukturen som Eiopa fastställer och offentliggör. För att ge Pensionsmyndigheten ytterligare flexibilitet föreslår Finansinspektionen dock inte några allmänna råd om detta.

2.2.6 Homogena riskgrupper för pensionsåtaganden

I förslaget till 2 kap. 6 § anges hur grupperade uppgifter ska användas vid beräkning av livförsäkringsavsättning. Bestämmelsen har utformats med utgångspunkt i artiklarna 34.3 och 35 i Solvens 2-förordningen.

¹ Extrapolation är en metod för uppskattning av siffrvärden, där värden inom ett intervall används för att uppskatta okända värden utanför intervallet.

² Interpolation är en metod för uppskattning av siffrvärden, där okända värden inom ett intervall uppskattas med hjälp av omgivande kända värden.

³ Technical documentation of the methodology to derive EIOPA's risk-free interest rate term structures, chapter 7.

2.2.7 Finansinspektionen avstår från att föreslå föreskrifter.

Realistiska antaganden, information, trovärdiga uppgifter och validering

Finansinspektionen bedömer att mer detaljerade bestämmelser inte behöver tas in i föreskrifterna om

- realistiska antaganden,
- villkor om information,
- trovärdiga uppgifter, och
- validering.

Sådana bestämmelser kan behövas för att verksamhetsstyrningen i ett försäkringsföretag eller ett tjänstepensionsföretag ska kunna genomföras med tillräcklig kontroll över dataunderlag och beräkningsprocedurer. Detta för att se till att hanteringen av verksamhetsrisker som kan påverka den finansiella ställningen håller en godtagbar standard. För en myndighet gäller dock, som nämns i avsnitt 1.1, särskilda regelverk om styrning. Eftersom Finansinspektionen bedömer att dessa regelverk är tillräckliga för att hantera de relevanta aspekterna, föreslår inspektionen inga föreskrifter i detta skede.

Avgiven återförsäkring och liknande riskreducerande verktyg

Bestämmelser om avgiven återförsäkring och liknande riskreducerande verktyg finns i artikel 77.2 fjärde stycket i Solvens 2-direktivet. Det kan inte uteslutas att återförsäkring och liknande riskreducerande verktyg kan bli aktuella i framtiden för premiepensionsförsäkringen. Sådana verktyg är dock inte aktuella i nuläget och därför föreslås inga sådana föreskrifter.

Förväntad framtida utveckling i omvärlden

I artikel 29 i Solvens 2-förordningen finns bestämmelser av allmän karaktär om behovet av att beakta förväntad framtida utveckling i de antaganden som är grund för beräkningen av FTA. Ett område som är naturligt att följa är långsiktiga förändringar i dödlighet och livslängd bland pensionsspararna i premiepensionsförsäkringen. Finansinspektionen bedömer dock att några sådana bestämmelser av allmän karaktär inte behöver tas in i föreskrifterna. Antaganden om dessa faktorer är viktiga för Pensionsmyndighetens verksamhet generellt och det är naturligt att myndigheten följer utvecklingen på området inom ramarna för sin verksamhet.

2.3 Villkor för behörighet att övervaka försäkringstekniska utredningar och beräkningar

I lagen om Pensionsmyndighetens försäkringsverksamhet i premiepensionssystemet finns bestämmelser med kunskapskrav för de som utför försäkringstekniska utredningar och beräkningar och för de aktuarierna som ska ha överinseende av utredningarna och beräkningarna (de övervakande aktuarierna). Bestämmelserna liknar 10 kap. 18 § andra stycket FRL om vilka

krav som ställs på de som utför uppgifter i aktuariefunktionen och på den som ansvarar för funktionen. En skillnad mot 10 kap. 18 § FRL är dock att 2 kap. 4 § lagen om Pensionsmyndighetens försäkringsverksamhet i premiepensionssystemet preciserar kunskapskravet för de som utför de försäkringstekniska utredningarna och beräkningarna till att gälla försäkrings- och finansmatematik. Kunskapskraven för de övervakande aktuarierna ska enligt förarbetena motsvara kraven i Finansinspektionens föreskrifter om villkor för behörigheter för den som ansvarar för aktuariefunktionen i ett försäkringsföretag (prop. 2016/17:76 s. 21).

Finansinspektionen avstår från att föreslå föreskrifter för den som utför försäkringstekniska utredningar och beräkningar eftersom inspektionen bedömer att den bestämmelse som finns i lagen är tillräcklig.

För den eller de som övervakar de försäkringstekniska utredningarna och beräkningarna föreslår Finansinspektionen dock föreskrifter och allmänna råd som motsvarar bestämmelserna i 9 kap. 9–16 §§ försäkringsrörelseföreskrifterna, med de anpassningar till premiepensionsförsäkringen som bedöms lämpliga. I det sammanhanget bör påpekas att de försäkringstekniska utredningarna och beräkningarna för Pensionsmyndighetens verksamhet inte är begränsade till beräkningen av FTA. Arbetet kan även innebära underlag för riskanalyser, prognoser, överskottsmål och riskminskande.

Det kan slutligen nämnas att ansvarig för aktuariefunktionen i ett försäkringsföretag och ansvarig för aktuariefunktionen i ett tjänstepensionsföretag, är reglerade yrken enligt lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer (YKL). Skälet till att dessa anses som reglerade yrken är att försäkringsrörelseföreskrifterna och Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2019:21) om tjänstepensionsföretag (tjänstepensionsföreskrifterna) innehåller detaljerade kunskapskrav för den som ska utöva yrket. Bestämmelserna som nu föreslås motsvarar till stor del dessa föreskrifter. Den övervakande aktuarien hos Pensionsmyndigheten kommer dock inte att omfattas av reglerna i YKL. Detta eftersom bestämmelserna i YKL inte gäller den som vill utöva ett reglerat yrke som innebär anställning i offentlig tjänst, se 3 § 1 YKL.

2.3.1 Övervakande aktuarie

I 3 kap. 2–6 §§ föreslår Finansinspektionen bestämmelser om krav på insikt och erfarenhet för den eller de aktuarier som ska ha uppdraget att övervaka de försäkringstekniska utredningarna och beräkningarna. Förslaget är utformat med utgångspunkt i bestämmelserna i 9 kap. 10–15 §§ försäkringsrörelseföreskrifterna.

Vissa anpassningar har dock skett. I försäkringsrörelseföreskrifterna finns krav som är relevanta för skadeförsäkring men som inte är relevanta för premiepensionsförsäkring. Några sådana bestämmelser finns därför inte med i dessa föreskrifter.

2.3.2 *Språkkunskaper*

I 3 kap. 2 § föreslår Finansinspektionen att en övervakande aktuarie ska ha språkkunskaper på en nivå som är lämplig med hänsyn till personens uppgifter. Bestämmelsen motsvarar 9 kap. 10 § försäkringsrörelseföreskrifterna. Till bestämmelsen föreslår Finansinspektionen allmänna råd om att kunskaperna i svenska bör vara tillräckliga för att den övervakande aktuarien ska förstå de delar av regelverket om premiepension som är av betydelse för de försäkringstekniska utredningarna och beräkningarna. Dessa allmänna råd är utformade med utgångspunkt från de allmänna råd som ges med anknytning till 9 kap. 10 § försäkringsrörelseföreskrifterna.

2.3.3 *Undantag från krav på behörighet*

I 3 kap. 7 § föreslås bestämmelser om att Finansinspektionen ska kunna besluta om undantag från bestämmelserna om villkor för behörighet efter ansökan från Pensionsmyndigheten. Liksom enligt motsvarande bestämmelser i 9 kap. 16 § försäkringsrörelseföreskrifterna, kan Finansinspektionen besluta om sådana undantag när det finns särskilda skäl.

2.4 **Försäkringstekniska riktlinjer och beräkningsunderlag**

I 4 kap. lagen om Pensionsmyndighetens försäkringsverksamhet i premiepensionssystemet finns bestämmelser om försäkringstekniska riktlinjer och försäkringstekniskt beräkningsunderlag som liknar bestämmelserna i 10 kap. 23 § FRL. Av 10 kap. 23 § tredje stycket FRL framgår att försäkringsföretag är skyldiga att redogöra för konsekvenserna av nya och ändrade försäkringstekniska riktlinjer. Men till skillnad från vad som gäller i FRL får Finansinspektionen, i förhållande till Pensionsmyndighetens försäkringsverksamhet i premiepensionssystemet, meddela föreskrifter om vad redogörelsen ska innehålla.

2.4.1 *Försäkringstekniska riktlinjer*

I 4 kap. 1–3 §§ föreslår Finansinspektionen bestämmelser som delvis motsvarar det som gäller för livförsäkringsföretag enligt 9 kap. 18, 19 och 21 §§ försäkringsrörelseföreskrifterna. I den mån bestämmelserna skiljer sig åt, beror detta framför allt på att verksamheten med premiepension är relativt enkel och att en bestämmelse om innehållet i de försäkringstekniska riktlinjerna, till skillnad från vad som gäller för försäkringsföretag, har tagits in i 4 kap. 1 § lagen om Pensionsmyndighetens försäkringsverksamhet i premiepensionssystemet.

I 4 kap. 2 § föreslår Finansinspektionen att en bestämmelse som motsvarar 9 kap. 19 § försäkringsrörelseföreskrifterna delvis förs in i de nya föreskrifterna. Anledningen till att inspektionen inte föreslår att en bestämmelse som helt motsvarar bestämmelsen i försäkringsrörelseföreskrifterna förs in, är att det finns väsentliga skillnader

mellan premiepensionsverksamheten och den verksamhet som livförsäkringsföretag driver. Skillnaderna är bland annat följande:

- Det förekommer inte belåning mot säkerhet i livförsäkringsavtal i premiepensionsförsäkring.
- Överföring av försäkringsvärde sker endast inom premiepensionsförsäkring och behandlas där som återköp.
- Överskottsmålet för premiepensionsförsäkring motsvarar delvis kravet som ställs på försäkringsföretagen om solvenskapital, men det finns inte några uttryckliga bestämmelser i lag eller föreskrifter om hur överskottsmålet ska beräknas.

Finansinspektionen bedömer, som nämns under 2.2.7, att det i nuläget inte är aktuellt för Pensionsmyndigheten att använda återförsäkring eller andra riskreducerande verktyg. Pensionsmyndighetens försäkringstekniska riktlinjer behöver därför inte innehålla principer för hur myndigheten ska använda sådana verktyg.

I 4 kap. 3 § föreslår Finansinspektionen en bestämmelse som i relevanta delar motsvarar 9 kap. 21 § försäkringsrörelseföreskrifterna om detaljer i återbäringshanteringen. Någon hänvisning till villkorad återbärning behöver dock inte göras eftersom sådan återbärning inte förekommer inom premiepensionsförsäkringen.

2.4.2 Försäkringstekniskt beräkningsunderlag

I 4 kap. 4 och 5 §§ föreslår Finansinspektionen bestämmelser om vad som ska tas upp i det försäkringstekniska beräkningsunderlaget, inberäknat alla ändringar som har gjorts i underlaget. Förslaget är utformat med utgångspunkt i 9 kap. 28 § försäkringsrörelseföreskrifterna, bland annat när det gäller hur beräkningsunderlaget ska vara utformat.

2.4.3 Redogörelse för konsekvenser av de försäkringstekniska riktlinjerna

I 4 kap. 6 § föreslår Finansinspektionen bestämmelser om innehållet i den redogörelse för konsekvenserna av nya eller ändrade försäkringstekniska riktlinjer som Pensionsmyndigheten ska lämna till Finansinspektionen. Bestämmelserna är anpassade till premiepensionsförsäkringen och ställer de krav på uppgifter och bedömningar som Finansinspektionen behöver för sin tillsyn.

2.5 Placeringar

2.5.1 Derivatinstrument

I 5 kap. 1 § föreslår Finansinspektionen en bestämmelse om användningen av derivat. Den motsvarar den bestämmelse som finns i 5 kap. 2 § tjänstepensionsföreskrifterna som infördes när det andra

tjänstepensionsdirektivet genomfördes. Någon motsvarande bestämmelse finns inte för försäkringsföretagen, där Finansinspektionen hittills inte har utnyttjat bemyndigandet att meddela föreskrifter om användning av derivat. Som tidigare har redogjorts för ska Pensionsmyndigheten omfattas av aktuella regler. Reglerna om derivatanvändning som följer det andra tjänstepensionsdirektivet är de senaste. I likhet med vad som gäller för tjänstepensionsföretagen, och till skillnad från vad som gäller för försäkringsföretagen, föreslår därför Finansinspektionen en bestämmelse om användningen av derivat. Den föreslagna bestämmelsen är allmänt hållen och Finansinspektionen bedömer att den inte blir betungande för Pensionsmyndigheten.

2.5.2 Placeringsriktlinjer

För närvarande sker inte kapitalförvaltningen för Pensionsmyndighetens placeringsverksamhet för premiepension som traditionell livförsäkring i egen regi. Huvuddelen av tillgångarna var vid utgången av 2019 placerade i Kammarkollegiets lågräntekonsortium och täcker livförsäkringsavsättningen. Resten av tillgångarna var då till lika delar placerade i globala indexnära aktiefonder, SPP Global Plus, SPP Emerging Markets Plus och Handelsbanken Global Criteria A1.

I 4 kap. 4 § lagen om Pensionsmyndighetens försäkringsverksamhet i premiepensionssystemet ställs dock krav på att Pensionsmyndigheten upprättar och följer placeringsriktlinjer med principer för placering av samtliga tillgångar. Principerna för placering av de tillgångar som svarar mot försäkringstekniska avsättningar ska redovisas separat i dessa riktlinjer. Vad som gäller när Pensionsmyndigheten uppdrar åt någon annan att sköta kapitalförvaltningen framgår inte av lagen om Pensionsmyndighetens försäkringsverksamhet i premiepensionssystemet. Finansinspektionen förutsätter dock att Pensionsmyndigheten bevakar att en uppdragstagare följer placeringsriktlinjerna när kapitalförvaltningen läggs ut. De föreslagna bestämmelserna om placeringsriktlinjer i 5 kap. 2–5 §§ bygger på Finansinspektionens erfarenhet av tillsyn över placeringsverksamheten i livförsäkringsföretag och pensionsstiftelser. Liknande regler finns för pensionsstiftelser i 4 kap. Finansinspektionens föreskrifter om pensionsstiftelser.

2.5.3 Placeringsstrategi

I 5 kap. 2 § föreslås att placeringsriktlinjerna ska beskriva placeringsstrategin genom att bland annat ange arten och varaktigheten hos de premiepensioner som är under utbetalning. Uppgifterna om premiepensionernas varaktighet ger en uppfattning om den genomsnittliga längden på åtagandena, vilket kan vara av betydelse när det gäller att matcha åtagandena med de tillgångar som täcker dem. Om Pensionsmyndigheten beaktar hållbarhetsfaktorer, föreslår Finansinspektionen att myndigheten ska ange det i sin placeringsstrategi. Det är ett krav som motsvarar det som gäller för tjänstepensionsföretag och

pensionsstiftelser till följd av det andra tjänstepensionsdirektivet och bidrar till att Pensionsmyndigheten omfattas av aktuella regler.

2.6 Rapportering till Finansinspektionen

Pensionsmyndighetens rapportering till Finansinspektionen har hittills inte varit reglerad. Uppgifter har i stället lämnats som en del av tillsynen på begäran av Finansinspektionen. Rapporteringen sker för närvarande årsvis och består av ett urval av de uppgifter som livförsäkringsföretag rapporterade om pensioner innan Solvens 2-direktivet genomfördes.

Finansinspektionen har nu bedömt hur omfattande Pensionsmyndighetens rapportering för tillsynsändamål behöver vara. Det handlar dels om att ta hänsyn till de krav som finns i lagen om Pensionsmyndighetens försäkringsverksamhet i premiepensionssystemet, dels om att underlätta jämförelser med vad livförsäkringsföretag och tjänstepensionsföretag i dag rapporterar. Förslaget innebär att Pensionsmyndighetens rapportering utökas på några punkter och att rapporteringsstrukturen görs om för att underlätta jämförelser med liknande verksamhet. Vidare föreslår Finansinspektionen att uppgifterna lämnas i kronor. Det är en skillnad jämfört med tidigare rapportering som lämnades i tusen kronor. Det är också en anpassning till en förändring som tidigare har gjorts för försäkringsföretag och tjänstepensionsföretag.

De nu föreslagna bestämmelserna om Pensionsmyndighetens rapportering till Finansinspektionen motsvarar till viss del bestämmelserna i 5 kap. 15 § Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2015:13) om tillsynsrapportering för försäkringsrörelse. En skillnad är dock att den nu föreslagna rapporteringen även innefattar uppgifter om försäkringstekniska avsättningar, analys av återbäringsberäkningar och överskottsmål (soliditetsuppgifter). Finansinspektionen har också utgått från lagen (1995:1560) om årsredovisning i försäkringsföretag och Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2019:23) om årsredovisning i försäkringsföretag och tjänstepensionsföretag (årsredovisningsföreskrifterna) när det gäller vilka uppgifter som ska rapporteras. Finansinspektionen föreslår bland annat att uppgifter ska lämnas per försäkringsgren. Det motsvarar det sätt som företag som omfattas av årsredovisningsföreskrifterna ska lämna sina uppgifter på.

Finansinspektionen har, som tidigare har nämnts, endast bemyndigande att utfärda föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas in och när. Inspektionen har därför inte föreskrivit om hur uppgifterna ska lämnas in.

Finansinspektionen föreslår att Pensionsmyndigheten årligen ska lämna de uppgifter som framgår av bilaga 1. Anvisningar till uppgifterna som ska lämnas finns i bilaga 2.

Förslaget innebär att Pensionsmyndigheten ska rapportera uppgifterna per kalenderår. Det innebär alltså en oförändrad rapporteringsfrekvens (årsvis) i förhållande till hur Finansinspektionen hittills har begärt in uppgifterna. Finansinspektionen bedömer att en tätare rapportering inte behövs för att kunna utöva tillsyn över Pensionsmyndighetens verksamhet med premiepensionsförsäkring i enlighet med det tillsynsuppdrag som Finansinspektionen har fått.

2.7 Ikraftträdande

De föreslagna föreskrifterna och allmänna råden föreslås träda i kraft den 1 januari 2022, men bestämmelserna om rapportering ska tillämpas första gången på uppgifter som avser kalenderåret 2022. För mellanliggande år tas uppgifter in som ett led i tillsynen enligt de rutiner som gäller nu.

3 Förslagets konsekvenser

De föreslagna föreskrifterna och allmänna råden om Pensionsmyndighetens försäkringsverksamhet i premiepensionssystemet gäller endast för Pensionsmyndigheten, och närmare bestämt dess verksamhet med premiepensionsförsäkring. Syftet med och bakgrunden till föreskrifterna och de allmänna råden beskrivs i avsnitt 1. Finansinspektionen har haft en dialog med Pensionsmyndigheten under arbetet med att ta fram föreskriftsförslaget. Pensionsmyndigheten kan därför förväntas känna till innebörden av de förändrade reglerna. Pensionsmyndigheten kan också förväntas ha en organisation med personal som kan sätta sig in i de nya reglerna. Finansinspektionen bedömer därmed att det inte behövs några särskilda informationsinsatser med anledning av de nya föreskrifterna. Utöver detta har de båda myndigheterna en löpande dialog om bland annat formerna för rapportering.

De föreslagna föreskrifterna är en förutsättning för att det nya regelverket ska vara komplett när det gäller Pensionsmyndighetens verksamhet med premiepensionsförsäkringen. Det är särskilt viktigt att beräkningen av FTA regleras i föreskrifter eftersom dessa avsättningar utgör en väsentlig del av skyddet för pensionsspararna. Den föreslagna regleringen bidrar till att säkerställa en korrekt värdering av åtagandena.

Finansinspektionen redogör nedan för de konsekvenser som föreskrifterna bedöms få för samhället, konsumenterna, Pensionsmyndigheten och Finansinspektionen.

3.1 Konsekvenser för samhället och konsumenterna

De föreslagna föreskrifterna ökar tryggheten för de försäkrade genom att regelverket för premiepensionsförsäkringen blir mer likt regelverket för jämförbar livförsäkringsverksamhet. Det underlättar tillsynen av risker och

analysen av resultat, exempelvis när det gäller antaganden om dödlighet och avkastning och deras effekter på garanterade pensionsförmåner. Därmed kan dialogen med Pensionsmyndigheten bli mer effektiv och leda till att myndigheten kan vidta åtgärder tidigare än annars.

3.2 Konsekvenser för Pensionsmyndigheten

Finansinspektionen bedömer att konsekvenserna för Pensionsmyndigheten främst består av vissa kostnader för att upprätta placeringsriktlinjer, analysera de uppgifter som efterfrågas och anpassa rapporteringen till Finansinspektionens förslag. Konsekvenserna begränsas dock lite av att bestämmelserna om FTA endast gäller traditionell livförsäkring och inte fondförsäkring, som premiepensionsförsäkringen främst består av. Det kan även påpekas att bestämmelserna om FTA utgår från den metod med kassaflöden som Pensionsmyndigheten redan tillämpar, vilket medger att den nuvarande modellen för diskontering kan användas även i fortsättningen.

Bestämmelserna om försäkringstekniska riktlinjer innebär en viss utökning av de riktlinjer som Pensionsmyndigheten redan tar fram enligt lagen om Pensionsmyndighetens försäkringsverksamhet i premiepensionssystemet. Bestämmelserna om försäkringstekniskt beräkningsunderlag är allmänt hållna och bedöms inte ha någon stor inverkan på gällande riktlinjer. Finansinspektionen bedömer att bestämmelserna om placeringsriktlinjer ligger nära de principer om aktsamma investeringar som tillämpas allmänt inom försäkring och tjänstepension. De föreslagna bestämmelserna om rapportering innebär en viss utvidgning av antalet uppgifter rapporteringen omfattar jämfört med gällande praxis för att hämta in tillsynsuppgifter från Pensionsmyndigheten om premiepensionsverksamheten. De uppgifter som Finansinspektionen föreslår att rapporteringen ska innehålla är anpassade till traditionell livförsäkring och fondförsäkring, men är mindre omfattande än den mängd uppgifter som livförsäkringsföretag rapporterar in. Den föreslagna rapporteringen omfattar exempelvis inte rapportering av kassaflöden. Rapporteringsfrekvensen är begränsad till årlig rapportering, liksom i dag är gällande praxis för inhämtning av tillsynsuppgifter från Pensionsmyndigheten, medan livförsäkringsföretagen även behöver rapportera kvartalsvis.

3.2.1 Kostnader för Pensionsmyndigheten

Förslaget medger en relativt enkel utformning av placeringsriktlinjerna om de anpassas till hur placeringsverksamheten för traditionell försäkring ser ut i dag. Ett sådant arbete bedömer Finansinspektionen är möjligt att klara inom 100 timmar som en engångskostnad. En regelbunden översyn kan sedan ta 10–20 timmar per år. Kostnaderna för en arbetad timme bedöms vara runt 1 500 kronor för en genomsnittlig anställd med lämplig kompetens. Om arbetet utförs av en konsult kan timkostnaden bli betydligt högre, men Finansinspektionen bedömer det mindre troligt att Pensionsmyndigheten behöver anlita konsulter för det arbete som beskrivs här.

Finansinspektionen bedömer att förslaget om rapportering endast innebär en mindre anpassning i förhållande till inhämtningen av tillsynsuppgifter från Pensionsmyndigheten i dag. Det är också troligt att en del av de tillkommande uppgifterna redan tas fram i Pensionsmyndighetens eget arbete med försäkringstekniska utredningar, egna aktuariella analyser samt underlag till myndighetens redovisning och riskanalys. Arbetet för Pensionsmyndigheten till följd av förändringar i den årliga rapporteringen bedömer Finansinspektionen till en initial engångsinsats på cirka 150 timmar. Med rutiner på plats bör den årliga marginalkostnaden för nya uppgifter vara liten, 10–20 timmar per år.

3.3 Konsekvenser för Finansinspektionen

De föreslagna föreskrifterna innebär relativt små kostnader för Finansinspektionen.

Initialt kan det vara kostnadseffektivt för Finansinspektionen och Pensionsmyndigheten att ha en dialog om utformningen av försäkringstekniska riktlinjer, försäkringstekniskt beräkningsunderlag och placeringsriktlinjer. Kostnader i tid för en sådan dialog och övrig tillsyn betraktar Finansinspektionen inte som en direkt konsekvens av de föreslagna föreskrifterna. Sådana aktiviteter får bedömas löpande inom ramen för planeringen av Finansinspektionens samlade tillsyn inom område Försäkring.

Rapporteringen av tillsynsuppgifter innebär normalt vissa kostnader för Finansinspektionen. Finansinspektionen vet i nuläget inte vilken form Pensionsmyndigheten kommer att välja för sin rapportering. Ju närmare den ligger den form som redan används av andra institut under tillsyn, desto lägre blir Finansinspektionens kostnader för att analysera och jämföra premiepension med likande verksamheter inom livförsäkring och tjänstepension. Exempel är analys av återbäringssystem, driftskostnader och livslängder. Ett visst initialt anpassningsarbete kan behöva göras för rapporteringen som avser 2022 och åren närmast därefter. Finansinspektionen uppskattar att en sådan engångsinsats kan rymmas inom 100 timmar och att den årliga kostnaden därefter blir marginell, 10–20 timmar.