

2020-06-05

R E M I S S V A R



Regeringskansliet
Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen

FI Dnr 20-10308
(Anges alltid vid svar)

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

fi.remissvar@regeringskansliet.se
fi.fma.fpm@regeringskansliet.se

Yttrande över promemorian En översyn av regleringen för tjänstepensionsföretag (Fi2020/01995/FPM)

Sammanfattning

Finansinspektionen (FI) tillstyrker flera av förslagen i promemorian. I följande delar anser FI emellertid att förslagen inte bör genomföras eller att de behöver ses över och utredas närmare:

- Förslaget om att samhällsintresset av miljömässigt hållbara investeringar ska beaktas vid kapitalkravsberäkningen bör omarbetas. Det är inte lämpligt att ytterligare sänka kapitalkravet för sådana investeringar förrän det har visats att de regelmässigt innebär en lägre finansiell risk.
- FI avstyrker att det riskkänsliga kapitalkravet minskas med ytterligare ett justeringsbelopp.
- Förslaget om att ett tjänstepensionsföretags säkerhetsreserv får ingå i kapitalbasen behöver utredas närmare.

Remissvaret behandlar endast de delar där FI har synpunkter i sak eller annars har anledning att kommentera de förslag som lämnas.

Solvensregleringen för tjänstepensionsföretag

Ett väl avvägt skydd för nuvarande och framtida pensionärer

FI instämmer i bedömningen att skyddsnivån för det riskkänsliga kapitalkravet inte bör ändras. Att sänka skyddsnivån från nuvarande 97 procent skulle enligt FI kunna innebära ett försämrat skydd för de försäkrade. En höjd skyddsnivå skulle kunna förbättra FI:s möjligheter att i tid upptäcka företag som riskerar att få problem. Å andra sidan kan en alltför hög nivå innebära lägre pensioner på sikt. Sammantaget instämmer FI i bedömningen att skyddsnivån bör vara oförändrad.

FI är också positiv till uttalandena i promemorian om att det nuvarande räntegolvet i kapitalkravet för ränterisk eventuellt inte ska bestå. FI vill framhålla att en riskberäkning bör vara sådan att den ger relevant information både i ett läge med höga marknadsräntor och i ett läge med långvarigt låga, och till och med negativa, marknadsräntor. I annat fall är risken att skyddsnivån inte kommer att uppfyllas för ränterisk, och därmed inte heller för det totala riskkänsliga kapitalkravet. Vid kapitalkravsberäkningen av ränterisk ska dock risken för negativa marknadsräntor inte beaktas, enligt 1 kap. 6 § förordningen (2019:809) om tjänstepensionsföretag. För försäkringsföretag finns motsvarande regel vid en minskning av de durationsbaserade räntesatserna.¹ I samband med den så kallade Solvens 2-översynen 2020 som Europeiska kommissionen genomför, utreds om den bestämmelsen för försäkringsföretag ska tas bort och alltså om negativa räntor ska stressas i det regelverket. FI anser att om regelverket för försäkringsföretag ändras på det sättet bör motsvarande begränsning tas bort även för tjänstepensionsföretag.

Kapitalkrav för infrastrukturinvesteringar

FI tillstyrker förslaget att kapitalkravet för marknadsrisk ska innefatta en undergrupp för godkända infrastrukturinvesteringar. Däremot anser FI att förslaget om att samhällsintresset av miljömässigt hållbara investeringar ska beaktas vid kapitalkravsberäkningen behöver ses över.

Som FI uppfattar förslaget ska miljömässig hållbarhet vara ett krav för att en infrastrukturinvestering ska klassificeras som godkänd, och kapitalkravet för godkända infrastrukturinvesteringar ska sänkas från vad som gäller i dag enligt FI:s föreskrifter². Enligt promemorian är syftet med förslaget att stärka incitamenten för aktierelaterade investeringar i infrastruktur. Lättnaderna i kapitalkravet ska dock bara omfatta investeringar som uppfyller grundläggande krav på miljömässig hållbarhet.

FI anser inte att kapitalkravsreglerna ska justeras i syfte att främja andra mål än att skydda försäkringstagarna och värna finansiell stabilitet, oavsett om det handlar om hållbarhet eller något annat. Myndigheten anser att

¹ Artikel 167.2 i Kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/35 (Solvens 2-förordningen).

² Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2019:21) om tjänstepensionsföretag.

kapitalkravsreglerna inte ska vara ett politiskt styrmedel utan förespråkar kapitalkravsregler som överensstämmer med värderingsprinciperna för balansräkningen och som speglar de verkliga risker som tjänstepensionsföretagen möter. Då bidrar kapitalkravsregleringen till en stabil och väl fungerande finansmarknad. Det är därför inte lämpligt att sänka kapitalkravet för att stärka incitamenten för investeringar i infrastruktur.

Huruvida så kallade gröna tillgångar regelmässigt innebär en lägre finansiell risk är en fråga som är föremål för studier på internationell nivå, och det är ett arbete som FI deltar aktivt i. Om en systematiskt lägre risknivå kan beläggas skulle en koppling mellan miljömässig hållbarhet och lägre kapitalkrav kunna anses riskbaserad och därmed motiverad. I avsaknad av sådana belägg anser FI att kapitalkravet för godkända infrastruktur tillgångar inte heller bör sänkas ytterligare på grund av miljömässig hållbarhet.

Om regeringen ändå går vidare med förslaget anser FI att reglerna bör begränsas till att det införs kriterier som syftar till att säkerställa att miljömässigt ohållbara tillgångar inte ska kunna klassificeras som godkända infrastrukturinvesteringar, och därmed få ett lägre kapitalkrav. Den omställning mot en hållbar utveckling som Sverige och majoriteten av världens länder har ställt sig bakom innebär finansiella risker. Ett exempel är så kallade strandade tillgångar när samhället minskar användningen av fossila bränslen och vidhängande teknik. För att skydda försäkringstagarna och värna finansiell stabilitet kan det finnas anledning att ta hänsyn till att vissa typer av infrastruktur tillgångar kan vara utsatta för den typen av omställningsrisker, och därmed inte uppfyller det krav på låg risk över tid som motiverar det lägre kapitalkrav som gäller för godkända infrastrukturinvesteringar. I praktiken skulle sådana kriterier innebära att färre investeringar än i dag kommer att kunna klassificeras som godkända infrastrukturinvesteringar.

FI anser att möjligheten att införa nationella kriterier för miljömässig hållbarhet behöver analyseras närmare. På EU-nivå pågår ett arbete med att ta fram en taxonomi för vad som ska klassas som en miljömässigt hållbar ekonomisk aktivitet, och det arbetet behöver beaktas. FI vill också betona att det krävs särskild kompetens på miljöområdet för att ta fram kriterier för vad som ska betraktas som miljömässigt ohållbara tillgångar. Om regeringen väljer att gå vidare med förslaget är det därför viktigt att uppdraget att utforma kriterier om miljömässig hållbarhet läggs på en myndighet med relevant kompetens.

Avtalsfrihet om information vid kollektivavtalad tjänstepension

FI har tidigare bedömt att det inte har varit möjligt att i föreskrifter införa sådan avtalsfrihet som föreslås i promemorian eftersom andra tjänstepensionsdirektivet inte möjliggör samma typ av avtalsfrihet för kollektivavtalsparterna som finns för försäkringsföretag.³ I promemorian görs

³ Se avsnitt 2.4.2 i beslutspromemorian Nya föreskrifter och allmänna råd om tjänstepensionsföretag, i ärende FI Dnr 18-1154.

en annan bedömning. Utifrån att förslagen således anses förenliga med direktivet har FI inga invändningar mot dem.

Säkerhetsreserven

FI anser att förslaget att ett tjänstepensionsföretags säkerhetsreserv ska få ingå i kapitalbasen behöver utredas närmare.

En säkerhetsreserv ska täcka sådana förluster som beror på slumpmässiga eller i övrigt svårbedömbara faktorer till den del reserven inte överstiger vad som behövs för en tillfredsställande konsolidering. Säkerhetsreserv, och föreskrifter för sådan, finns i dag endast för skadeförsäkringsföretag trots att det finns livförsäkringsklasser som inkomstbeskattas. I promemorian görs dock bedömningen att det i inkomstskattelagen inte finns något hinder för livförsäkringsföretag och tjänstepensionsföretag att göra avsättningar till en säkerhetsreserv i den del av verksamheten som är föremål för inkomstbeskattning. Enligt promemorian bör därför FI:s föreskrifter om skadeförsäkringsföretags beräkning av säkerhetsreserv⁴ kompletteras med föreskrifter som reglerar även tjänstepensionsföretags och livförsäkringsföretags säkerhetsreserver.

FI ifrågasätter om syftet med reglerna om säkerhetsreserven har varit att även verksamhet i livförsäkringsföretag och tjänstepensionsföretag som omfattas av inkomstbeskattning ska innefattas i definitionen av säkerhetsreserv. FI efterlyser därför en närmare analys av det i den fortsatta lagstiftningsprocessen. Härutöver krävs en konsekvensanalys för livförsäkringsföretag som har inkomstbeskattad verksamhet.

Ytterligare justeringsbelopp

FI avstyrker att det riskkänsliga kapitalkravet minskas med ytterligare ett justeringsbelopp.

Det föreslagna justeringsbeloppet ska enligt förslaget bara gälla tilläggförsäkringar och motsvara differensen av de försäkringstekniska avsättningarna beräknat enligt den externa redovisningen⁵, och försäkringstekniska avsättningar beräknat enligt 5 kap. 2 § lagen om tjänstepensionsföretag (aktsamma antaganden). Flera av de försäkringsföretag som kan komma att omvandlas till tjänstepensionsföretag och som erbjuder tilläggförsäkringar har försäkringsbestånd som varierar över tid eftersom försäkringarna är avtalade för olika arbetskollektiv. Beräkningar av försäkringstekniska avsättningar enligt den externa redovisningen kan ge ett högre värde än beräkningar enligt lagen om tjänstepensionsföretag, särskilt för

⁴ Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2013:8) om normalplan för skadeförsäkringsföretags beräkning av säkerhetsreserv.

⁵ Enligt lagen (1995:1560) om årsredovisning i försäkringsföretag och Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2019:23) om årsredovisning i försäkringsföretag och tjänstepensionsföretag.

företag som i den externa redovisningen beräknar enligt försiktiga antaganden med vissa schablonmässiga säkerhetspåslag.

FI anser att den extra buffert i avsättningen som kan uppstå utöver en aktsamt värderad försäkringsteknisk avsättning kan likställas med det som är syftet med säkerhetsreserven, som enligt förslaget ska få ingå i kapitalbasen för tjänstepensionsföretag. Om båda förslagen genomförs kan justeringsbeloppet innebära en dubbelräkning, eftersom säkerhetsreserven höjer kapitalbasen samtidigt som justeringsbeloppet sänker det riskkänsliga kapitalkravet. FI avstyrker därför förslaget.

FINANSINSPEKTIONEN

Erik Thedéen
Generaldirektör

William Svärd
Jurist