

Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd om Pensionsmyndighetens försäkringsverksamhet i premiepensionssystemet (FI Dnr 17-6098)

Pensionsmyndigheten instämmer i huvudsak i förslaget om föreskrifter och allmänna råd om Pensionsmyndighetens försäkringsverksamhet i premiepensionssystemet, då det bidrar till vårt arbete att stärka skyddet för pensionspararna.

Vi anser dock att det bör införas en kompletterande bestämmelse som ger möjlighet att använda en matchningsjusterad riskfri räntestruktur i de fall det ger ett starkare skydd för pensionspararna. Vidare avstyrker vi förslaget till undantagsbestämmelse för kraven på övervakande aktuarie.

Förslaget är anpassat efter EU:s försäkrings- respektive tjänstepensionsdirektiv och väl avvägt till premiepensionsförsäkringens särart och det faktum att premiepensionen inte omfattas av de nämnda regelverken.

Förslaget innebär att bestämmelser om försäkringsteknisk avsättning m.m. i huvudsak följer reglering för försäkringsföretag medan bestämmelser om placeringar följer reglering för tjänstepensionsföretag. Pensionsmyndigheten anser att det skulle förenkla såväl förvaltningen av premiepensionsförsäkringen som tillsynsarbetet om regleringen på sikt kan utformas utifrån ett av dessa regelverk och anpassas till förutsättningarna för premiepensionsverksamheten. Då skulle samma regelverk bilda utgångspunkt till bestämmelser för både tillgångssidan och skuldsidan, vilket minskar risken för divergens när regleringen framgent behöver uppdateras och anpassas.

Finansinspektionen lyfter fram frågan om det behövs en översyn av lagen (2017:230) om Pensionsmyndighetens försäkringsverksamhet i premiepensionssystemet¹ med anledning av moderniseringen av EU:s regelverk och genomförandet i nationell reglering för försäkrings- och tjänstepensionsföretag. Pensionsmyndigheten instämmer i att det finns anledning att överväga en sådan allmän översyn.

I det följande lämnar Pensionsmyndigheten synpunkter med hänvisning till respektive bestämmelse i förslaget till föreskrifter och allmänna råd.

¹ Lag (2017:230 om Pensionsmyndighetens försäkringsverksamhet i premiepensionssystemet förkortas LPFP i detta remissvar.

Författningens ingress

Pensionsmyndigheten föreslår följande justering av ingressen:
Finansinspektionen föreskriver följande med stöd av 2 § förordningen (2017:237) om Pensionsmyndighetens försäkringsverksamhet i premiepensionssystemet, och *beslutar* följande allmänna råd.

Definitioner (1 kap. 3 §)

Pensionsmyndigheten anser att 3 § första stycket bör lyda:

Termer och uttryck i föreskrifterna och de allmänna råden *har samma betydelse* som i lagen (2017:230) om Pensionsmyndighetens försäkringsverksamhet i premiepensionssystemet, om inget annat särskilt anges. Motivering: Det överensstämmer med utformningen av motsvarande text i bilaga 2 till förslaget till föreskrifter och är i linje med hur man brukar utforma dylika hänvisningar.

Pensionsmyndigheten föreslår följande justeringar vad gäller föreslagna definitioner:

4. Motpartsrisk: risken för att motparten inte fullföljer sina åtaganden i låneavtal eller andra finansiella kontrakt.

Vi föreslår att hänvisningen till *minskad intjäning* stryks.

8. *Flytt*: återköp av *premi pensionsmedel i fondförsäkring* för övergång till traditionell försäkring.

Vi föreslår att *flytt* används som begrepp. Det är betydligt lättare för pensionssparare att förstå än återköp. Vidare används begreppet *flytt* i departementspromemorian ”Förvalsalternativet inom premiepensionen, Fi 2020/00584/FPM” som för närvarande bereds i Regeringskansliet, vad gäller övergång från fondförsäkring till traditionell försäkring i premiepensionen.

9. *Överföring*: återköp av *premi pensionsmedel i fondförsäkring eller traditionell försäkring* för överföring av pensionsrättigheter i form av *premi pensionsmedel* till den pensionsplan som gäller för anställda inom EU:s centrala verksamheter.

Vi föreslår att begreppet *överföring* används i enlighet med författning och att återköpsmomentet återspeglas i definitionen.

Skattning av kassaflöden (2 kap. 2 § p 1–4)

Pensionsmyndigheten anser att uppdelning på kostnader för reglering av försäkringsersättningar (p.2) respektive kostnader för kapitalförvaltning (p.3) och övriga administrativa kostnader (p.4) inte är ändamålsenlig utifrån premiepensionsförsäkringens särart. Vi föreslår, utifrån gällande formulering i 4 kap. 7§ FFFS 2019:21², att p.1–4 ersätts med:

1. *framtida* utbetalningar till pensionssparare och andra ersättningsberättigade
2. *samtliga kostnader som är knutna till premiepensionsåtagandena.*

Osäkerhet i kassaflöden (2 kap. 3 § p. 3)

Pensionsmyndigheten anser att det finns ringa skäl att beakta osäkerhetsfaktorer gällande kostnader för att betala ut premiepension (p.3), med utgångspunkt från

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

premiepensionsförsäkringens särart och de förutsättningar för kostnadstäckning som gäller för Pensionsmyndigheten. Vi föreslår därför att p. 3 stryks.

Relevant riskfri räntestruktur (2 kap. 5 §)

Pensionsmyndigheten anser att kraven på att relevanta ränteinstrument är djupa, likvida och transparenta skulle få till följd att Pensionsmyndigheten inte kan använda samma räntestruktur som i nuläget.

Den obligationsportfölj som svarar mot Pensionsmyndighetens premiepensionsåtaganden uppnår en hög grad av kassaflödesmatchning och den förändras inte under åtagandenas livslängd. Det är möjligt då durationen på skulden är förhållandevis låg, cirka elva år. Pensionsmyndigheten tillämpar därför i dagsläget en riskfri räntestruktur som är härledd från relevanta svenska stats- och bostadsobligationer som ingår i portföljen i syfte att uppnå en rättvisande värdering av skulden. Förfarandet innebär en god matchning av skuld och tillgångssida. Dock anser Pensionsmyndigheten att det är tveksamt om samtliga relevanta ränteinstrument på svensk obligationsmarknad, t. ex. vissa långa obligationer som innehas av myndigheten, motsvarar kraven i förslaget.

Att tillämpa en räntestruktur enligt förslaget med konvergens till en långsiktig terminsränta som bestäms av den europeiska tillsynsmyndigheten EIOPA, innebär en högre diskonteringsränta på längre durationer än vad Pensionsmyndighetens tillgångar avkastar och därmed en sämre matchning. Enligt vår analys blir de försäkringstekniska avsättningarna cirka 5 procent lägre med föreslagna bestämmelser jämfört med Pensionsmyndighetens nuvarande metod.

För anpassning till premiepensionsförsäkringens särart föreslår Pensionsmyndigheten att Finansinspektionen inför en kompletterande bestämmelse som ger möjlighet att använda en matchningsjusterad riskfri räntestruktur, liknande den möjlighet som finns i 4 kap. 15 § FFFS 2015:8³. Det skulle ge utrymme att fortsätta med nuvarande metod i det fall att föreslagna bestämmelser skulle leda till att de försäkringstekniska avsättningarna blir lägre vilket skulle innebära svagare skydd för pensionsspararna.

Övervakande aktuarie (3 kap. 7 §)

Pensionsmyndigheten är tveksam till att införa en bestämmelse om möjligt undantag från kraven på behörighet för övervakande aktuarie. Skälet är den övervakande aktuariens betydande ansvar för en obligatorisk premiepensionsförsäkring i statlig regi som omfattar mer än 1 500 mdkr och är i kraftig tillväxt.

Den möjlighet att, om det finns särskilda skäl, ge undantag för krav på behörighet för aktuarier som tjänstgör i försäkringsföretag (jfr. 1 kap 19 § FRL⁴ och 9 kap. 16 § FFFS 2015:8⁵) är beroende av storleken på försäkringsföretaget. De beloppsgränser som anges i 1 kap 19 § FRL överskrider vida i premiepensionsverksamheten. Vi utgår från att undantagsbestämmelsen gällande aktuarier i försäkringsföretag inte skulle vara tillämplig för ett företag av samma storlek som vår premiepensionsverksamhet, varför vi avstyrker förslaget om undantag för övervakande aktuarie.

³ Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2015:8) om försäkringsrörelse.

⁴ Försäkringsrörelselagen (2010:2043).

⁵ Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2015:8) om försäkringsrörelse.

Placeringsstrategi (5 kap. 3 §)

Föreslagna bestämmelser om placeringsriktlinjer och placeringsstrategi omfattar samtliga tillgångar, d.v.s. även fondförsäkringstillgångar.

Avkastningsmål (p. 2)

Pensionsmyndigheten är positiv till den föreslagna bestämmelsen om avkastningsmål, samtidigt som Pensionsmyndigheten behöver förhålla sig till de mål för premiepensionssystemet som bereds i pågående lagstiftningsprocess. För närvarande bereds förslag om att i socialförsäkringsbalken införa bestämmelser om mål för premiepensionen, för sparandetiden respektive utbetalningstiden. Förslagen lämnades i betänkandet ”Ett bättre premiepensionssystem, SOU 2019:44”. Även i departementspromemorian ”Förvalsalternativet inom premiepensionen, Fi 2020/00584/FPM”, lämnades förslag om mål som indirekt kan påverka Pensionsmyndigheten som försäkringsgivare. Pensionsmyndighetens beslut om närmare avkastningsmål för fondförsäkringsverksamheten respektive myndighetens förvaltning av den traditionella försäkringen behöver anpassas såväl till premiepensionsförsäkringens särart och till de lagändringar som kan komma att beslutas av riksdagen under 2021 eller senare.

Miljöfaktorer, sociala faktorer och företagsstyrningsfaktorer (p. 4)

Ett alternativ är att *hållbarhetsfaktorer* används som ett samlingsbegrepp. Det begreppet används i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/2088 av den 27 november 2019 om hållbarhetsrelaterade upplysningar som ska lämnas inom den finansiella tjänstesektorn, som i huvudsak ska börja tillämpas 10 mars 2021.

Hållbarhetsfaktorer kommer att bli ett vedertaget begrepp för försäkringsföretag, tjänstepensionsföretag och de fondförvaltare som Pensionsmyndigheten har fondavtal med, då sådana aktörer i EU omfattas av förordningen.

Vi föreslår att *placeringsbeslut* ersätts med *placeringsstrategi* eftersom bestämmelser om placeringsriktlinjer och placeringsstrategi omfattar alla tillgångar, vilket inkluderar fondförsäkringstillgångar. Detta skiljer sig från förhållandet i pensionsstiftelser som endast fattar beslut om direkta placeringar, vilket innebär att en hänvisning till *placeringsbeslut* (jfr. FFFS 2019:19⁶ p. 5) riskerar att få en alltför snäv betydelse.

Hantering och organisering av placeringsverksamheten (5 kap. 5 §)

Vi föreslår att bestämmelsen om att placeringsriktlinjerna ska innehålla en beskrivning av Pensionsmyndighetens hantering av likviditetsrisker ska utgöra en egen paragraf.

Vi anser att rubriken behöver anpassas så att den bättre speglar innehållet, alternativt att bestämmelsen om hantering av likviditetsrisker redovisas under en egen rubrik.

⁶ Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2019:19) om pensionsstiftelser.

2021-02-18

5 (5)
Dok.bet. PID180090
Version 1.0
Dnr/ref. VER 2021-50

Detta yttrande har beslutats av generaldirektör Daniel Barr efter föredragning av produktstrategen Nanna Risberg Lindstedt. I beredningen av ärendet har även chefaktuarien Erland Ekheden, aktuarien Leo Gumpert, kapitalförvaltaren Inger Söderbom och juristen Staffan Agelii deltagit. I den slutliga handläggningen har avdelningscheferna Lena Aronsson, Bengt Blomberg, Erik Fransson, Biljana Lajic, Carl-Magnus Lofström, Kajsa Möller, Magnus Rodin och Ole Settergren deltagit.

Daniel Barr

Nanna Risberg Lindstedt