



FÖRSÄKRINGSNYHETER I FRAMKANT

Nu går starten för ombildningsracet!

*Analys av FI:s förslag
till föreskrifter om
tjänstepensionsbolag*

*Nyhetsfördjupning 2019-07-12
av Ola Hellblom*

Copyright: Sak & Liv juli 2019

Sammanfattning

Lagrådsremissen om regelverket om tjänstepensionsföretagen — tillsammans med FI:s färskta förslag på föreskrifter — innebär startskottet för ombildningsracet för den svenska livbolagsbranschen. Över 75 procent av det förvaltade kapitalet i de svenska livbolagen påverkas förmodligen av ombildningen. Med tanke på de mildare kapitalkraven för tjänstepensionsföretag har livbolagen ett starkt incitament för att genomföra sina ombildningar så snart som möjligt.

En helt ny bransch är på väg att etableras på den svenska finansmarknaden; tjänstepensionsbolagen.

Under maj lade regeringen fram en lagrådsremiss med den nya lagstiftningen. I lagrådsremissen har regeringen valt att gå utöver EU:s minimikrav på framförallt två olika områden: kapitalkrav och regler för företagsstyrning. Lagrådet hade inga omfattande synpunkter på remissen vilket innebär att man kan förvänta sig att propositionen är i linje med lagrådsremissen.

I början av juli kom FI:s förslag till föreskrifter och allmänna råd.

Finansinspektionens remisspromemoria är på 166 sidor samt bilagor, och innehåller en stor mängd nya föreskrifter som branschen ska förhålla sig till. FI föreslår bland annat helt nya föreskrifter och allmänna råd om rapportering och redovisning i tjänstepensionsföretagen.

På vissa områden går FI:s regelverk längre än vad den svenska lagstiftningen gör när det gäller kapitalkrav. Det är i och för sig inget konstigt, lagarna har i viss utsträckning karaktär av ramlagstiftning där FI:s föreskrifter fyller på med ytterligare detaljer.

Den viktigaste delen av FI:s förslag gäller regler för beräkningar av försäkringstekniska avsättningar och det riskkänsliga kapitalkravet. Här har FI försökt att använda så mycket som möjligt från Solvens 2-regelverket.

Nu återstår att se hur remissinstanserna reagerar på FI:s förslag. Den 13 september är sista dagen att svara.

Men det faktum att FI:s förslag på krav på tjänstepensionsbolagen är mycket omfattande, och dessutom går längre än vad som föreskrivs i lagstiftningen, avskräcker förmodligen inte dagens livbolag från att försöka genomföra en ombildning till tjänstepensionsbolag så snart som möjligt.

Detta eftersom kapitalkraven för tjänstepensionsbolag blir lägre än för andra typer av livbolag, de som lyder under Solvens 2-regelverket.

Och vem vill inte ha lägre kapitalkrav, som kan innebära bättre avkastning för försäkringstagarna?

Förmodligen kommer ombildningarna därför att genomföras tidigare än den sista december 2022 som är sista datum för ombildning enligt övergångsreglerna.

Av allt att döma kommer den nya branschen tjänstepensionsföretag omfatta en stor majoritet av dagens livbolag, åtminstone när det gäller kapitalet.

Enbart de fyra största tjänstepensionsbolagen står i dag för en majoritet av det samlade förvaltade tjänstepensionskapitalet bland de svenska livbolagen, och en uppskattning är att en bra bit över 75 procent av livbolagskapitalet nu kommer att ombildas.

Inledning

Så är nu den långa regelverksresan för tjänstepensionsföretag på väg att nå sitt slut!

I maj lade regeringen fram sin lagrådsremiss för den nya rörelseregleringen för tjänstepensionsföretag. Totalt omfattade remissen hela 1 016 sidor.

Parallellt med detta lades en lagrådsremiss om pensionsstiftelser fram.

Genom dessa två lagar genomförs EU:s andra tjänstepensionsdirektiv, Iorp 2, i svensk lagstiftning.

Egentligen skulle alltsammans ha varit klart senast ha varit klart till den 13 januari 2019 då Iorp 2 började gälla. I svensk lagstiftning sker ikraftträdandet först den 1 december 2019, något som har fått EU att reagera.

Den 8 juli presenterade Finansinspektionen sitt omfattande förslag till nya föreskrifter kopplade till lagstiftningen om tjänstepensionsföretag. Även dessa föreskrifter föreslås träda i kraft den 1 december.

Det ser inte ut att bli någon omfattande sommarledighet för remissinstanserna.

Senast den 13 september ska nämligen de skriftliga synpunkterna på remisspromemorian skickas in — totalt 166 sidor. Förutom själva promemorian finns också en rad olika sidodokument som gäller rapporteringskrav till FI och Eiopa samt ECB.

För de svenska pensionsbolagen är Finansinspektionens förslag till nya föreskrifter ännu mer affärskritiskt än lagstiftningen om ny reglering för tjänstepensionsföretag. Lagen har formen av en ramreglering medan FI:s föreskrifter fyller ut lagstiftningen med en rad detaljerade krav i form av bindande föreskrifter, och i viss mån genom allmänna råd.

Regeringen har valt att låta lagstiftningen innehålla vad som på EU-jargong kallas för "goldplating". Det betyder att svensk lagstiftning på ett antal punkter går längre än vad som krävs i minimiharmoniseringskraven i det andra tjänstepensionsdirektivet.

Detta motiveras av att Sverige vill ha ett bättre konsumentskydd än vad som ges genom Iorp 2:s minimiregler.

De områden där Sverige går längre än EU-direktivet är främst införandet av ett riskkänsligt kapitalkrav, och de krav som ställs när det gäller företagsstyrning.

I lagrådsremissen föreslår regeringen att den så kallade "konfidensnivån", alltså skyddsnivån, för det riskkänsliga kapitalkravet i tjänstepensionsbolag ska vara 97 procent. Det kan jämföras med en konfidensnivå på 99,5 procent för "vanliga" försäkringsbolag, i enlighet med Solvens 2-regelverket.

Skillnaden mellan 99,5 och 97 låter kanske inte så dramatisk.

Men för dagens livbolag kan det innebära en betydande skillnad.

En konfidensnivå på 97 procent innebär att bolaget med 97 procents sannolikhet ska ha tillräckliga tillgångar under det kommande året för att täcka värdet av alla sina åtaganden. Jämför det med 99,5 procents sannolikhet!

På så vis blir kapitalkraven för placeringstillgångarna betydligt högre för "de vanliga livbolagen" som styrs av dagens Solvens 2-regelverk, än för tjänstepensionsföretagen som får använda sig av reglerna i den kommande lagstiftningen.

Därmed kommer dagens svenska livbolag ha ett intresse av att ombilda så stor del av verksamheten som möjligt till tjänstepensionsföretag, för att slippa de högre kapitalkraven i Solvens 2-lagstiftningen.

I Finansinspektionens remisspromemoria beskrivs den svenska tjänstepensionsbranschen kortfattat. Där konstateras att tjänstepensionsbolag i dag förvaltar drygt 3 000 miljarder kronor. Av detta står dagens livbolag med inriktning på tjänstepensioner för cirka 2 600 miljarder av detta.

Fyra bolag —Alecta, Skandia, Folksam och AMF — står för betydligt mer än hälften av dessa tillgångar. Med andra ord en kvartett som tillsammans blir klart dominerande i den kommande tjänstepensionsbolagsbranschen. Alecta och AMF är i dag i princip helt renodlade tjänstepensionsbolag. Folksam och Skandia har betydligt mer blandade försäkringsbestånd, vilket skulle kunna tänkas göra en kommande ombildning både mer besvärlig och mer kostsam.

Men än mer utmanande kan läget vara för dagens tjänstepensionskassor. De måste nämligen, enligt förslaget till ny lagstiftning, lämna in en ansökan

om ombildning senast 30 april 2020. Annars måste verksamheten likvideras.

De livbolag som vill bli tjänstepensionsbolag kan däremot i princip vänta till utgången av 2022, då övergångsregleringen löper ut.

Men när nu nästan alla fakta ligger på bordet, blir det förmodligen så i de flesta bolag att beslutet om ombildning kommer tidigare än så. Detta eftersom många bolag har att vinna på en ombildning så snart som möjligt.

Den nya kvalitativa tillsynsrapporten — mycket extra arbete för bolagen

I förslaget till föreskrifter har Finansinspektionen skrivit en hel del om den årliga kvalitativa tillsynsrapporten som tjänstepensionsföretag ska lämna ifrån sig till tillsynsmyndigheten med början för räkenskapsåret 2020. Den delen av föreskrifterna finns i det digra femte kapitlet, som totalt omfattar ett 30-tal paragrafer.

Tillsynsrapporten ska bland annat innehålla en beskrivning av hur företaget uppfyllt sin skyldighet att investera sina tillgångar enligt aktsamhetsprincipen, och vilka antaganden företaget använt när det gäller förändringar av räntor, växelkurser och andra parametrar.

Dessutom ska tillsynsrapporten ge en beskrivning av riskprofil och riskkänslighet per riskområde. Där ska också finnas en beskrivning av företagets riskkänsliga kapitalkrav och minimikapitalkrav för fem år framåt.

Av alla de nya föreskrifter som tjänstepensionsföretag nu ska ta hänsyn till, är det förmodligen den årliga kvalitativa tillsynsrapporten som innebär det största merarbetet för företagen. Och på motsvarande sätt blir tillsynsrapporten i framtiden kanske det allra bästa verktyget för Finansinspektionen att utöva tillsyn av bolagen.

Den första årliga tillsynsrapporten ska företagen skicka år 2021, avseende räkenskapsåret 2020. Rapporten ska vara FI tillhanda senast 20 veckor efter årsskiftet, det vill säga i mitten av maj. För 2021 pressas tidskravet till 18 veckor efter den 31 december 2021 och för 2022 sänks tidslimiten ytterligare till 16 veckor. Från 2023 och framåt gäller tidsgränsen 14 veckor efter årsskiftet, vilket innebär början av april.

Utöver en årlig tillsynsrapport ska företagen löpande lämna en egen risk- och solvensbedömning. Den ska vara hos FI senast två veckor efter att styrelsen beslutat om bedömningen, och skickas på nytt varje gång styrelsen gör en ny bedömning.

Rapporteringskraven till EU:s tillsynsmyndighet Eiopa och till ECB/riksbanken blir också omfattande.

Men det räcker inte med detta. För företag med en balansslutning på minst 25 miljoner euro ska det mesta av den information som företagen lämnar till FI dessutom rapporteras till ECB.

Ett område där FI fyller i lagstiftningen med en rad egna krav, är beräkningen av det riskkänsliga kapitalkravet.

Finansinspektionen ägnar mer än 50 sidor (!) i sin remisspromemoria åt att beskriva nya föreskrifter för beräkning av försäkringstekniska avsättningar och kapitalkrav.

Det framgår av lagstiftningen att det riskkänsliga kapitalkravet ska beräknas genom en justerad sammanläggning av kapitalkraven för de tre huvudkategorierna *marknadsrisk*, *försäkringsrisk* och *operativ risk*.

FI har dessutom i sitt förslag till föreskrifter adderat ytterligare riskkategorier, så kallade "*tilläggsrisker*".

Huvudkategorin marknadsrisk ska enligt lagstiftningen utgöras av en justerad sammanläggning av kapitalkraven för *ränterisk*, *aktiekursrisk*, *fastighetsprisrisk*, *ränteskillnadsrisk*, *valutakursrisk* och *koncentrationsrisk*. FI går i detalj igenom hur dessa risker beräknas — och lägger till andra marknadsrisker som *indirekta exponeringar* och risker för *strukturerade produkter* och *derivat*.

Risker kopplade till noterade aktier behöver däremot inte genomlysas ytterligare, menar FI, eftersom de riskerna hanteras på aktiemarknaden.

FI väljer i sina förslag till föreskrifter att införa tre risknivåer för aktier: A-, B- och C-tillgångar. A-aktier är noterade aktier inom EES-området och övriga OECD-länder. B-aktier är noterade aktier utanför dessa länder. Till C-tillgångar räknas bland annat onoterade aktier, som följaktligen har högre kapitalkrav.

När det gäller *fastighetsprisrisk* utgår FI från samma stressnivå på 25 procent som gäller i Solvens 2 — trots att tjänstepensionsföretagen har en lägre konfidensnivån i det riskkänsliga kapitalkravet.

Vad gäller *infrastrukturinvesteringar* för FI ett resonemang om att dessa bör ha lägre kapitalkrav än C-tillgångar, och att risknivån därför bör likställas med fastigheter. Kompromissen blir här att infrastrukturinvesteringar med förutsägbara kassaflöden ska likställas med fastigheter i risknivå.

I föreskrifterna för den andra huvudkategorin av risker — *försäkringsrisker* — föreslår FI högre kapitalkrav än vad lagen föreskriver. FI:s skäl till denna bedömning är att myndigheten anser att företagens *annulationsrisk* har ökat bland annat på grund av ökad konkurrens och friare flyttregler. I övrigt är den största försäkringsrisken för livbolag den så kallade *långlevnadsrisken*. Därför säger FI i föreskrifterna att kapitalkravet för

långlevnadsrisk och *dödlighetsrisk* ska beräknas som det högsta av de båda kraven.

En nyhet i kapitalkraven genom införandet av Iorp 2 är införande av *operativ risk*, som hittills inte funnits i FI:s tillsynsverktyg trafikljusmodellen. Här säger FI att man ska använda samma modell som i Solvens 2, dock anpassat till konfidensnivån 97 procent.

Det andra huvudområde där Sverige valt "goldplating" är inom företagsstyrning och styrdokument.

Även här väljer FI att följa Solvens 2 hack i häl. Det blir exempelvis samma lämplighetskrav för nyckelpersoner i tjänstepensionsföretag som i försäkringsföretag. En skillnad är dock att tjänstepensionsföretag mycket väl kan fortsätta att använda en extern aktuariefunktion.

En förändring när det gäller företagsstyrningen, som välkomnas av FI, är att de försäkringstekniska riktlinjerna ska innehålla en detaljerad redogörelse för företagets principer om återbäring och överskott. Det gäller bland annat styrning av företagets konsolideringsfond och konsolideringsnivå. Tidigare har FI fått nöja sig med en mer otydlig beskrivning, utan några reella ingripandemöjligheter.

Nu ska alla kunder få sin egen pensionsprognos!

Ett informationskrav som inte har funnits tidigare i lag eller föreskrift, men som nu följer av Iorp 2, är att tjänstepensionsföretag ska lämna ett årligt pensionsbesked till kunderna med en prognos av pensionen framåt.

Detta har många företag hittills gjort frivilligt, men nu blir det alltså ett krav.

Samtidigt behöver detta krav inte bli alltför betungande för bolagen. FI säger nämligen i sina föreskrifter att företagen mycket väl kan hänvisa till minPension eller annan webbportal med samma information för att leva upp till kravet.

När det gäller rapporterings- och informationskrav, säger FI i sina föreskrifter att man har som ambition att tillämpa proportionalitetsprincipen. Denna tillämpning har landat i att tjänstepensionsföretag med ett förvaltad kapital på under 5 miljarder kronor — vilket motsvarar 0,15 procent av det samlade förvaltade tjänstepensionskapitalet — ska få tillämpa mindre omfattande bestämmelser om företagsstyrning. Möjligen kan det tyckas vara en väl snäv tolkning av proportionalitetsprincipen.

En annan tolkning som FI gör av lagstiftningen i sina förslag till föreskrifter, som kan tyckas snäv, gäller möjligheten för tjänstepensionsföretag att ha viss verksamhet som inte är tjänstepension.

Lagstiftningen innebär att det är möjligt för tjänstepensionsföretag att ha sådan "blandad verksamhet" fram till utgången av 2034. Men den verksamhet som inte är tjänstepensionsförsäkring får bara uppgå till "en ringa andel" av den samlade verksamheten.

FI har definierat begreppet "ringa" som högst 5 procent av de försäkringstekniska avsättningarna, alternativt 5 procent av det egna kapitalet. Denna snäva tolkning skulle kunna skapa problem för försäkringsbolag med blandade bestånd. Förmodligen kommer det att synas i remissvaren hur stort problemet uppfattas vara av branschen.

Synpunkter från remissinstanserna kommer alldeles säkert också att framföras mot kravet på att ett uppdaterat skuldtäckningsregister ska finnas vid varje tidpunkt. Kravet ställs för att förmånsrätten ska kunna fastställas vid varje given tidpunkt.

En överraskande formulering i FI:s remisspromemoria är det här konstaterandet: *“I Iorp 2 finns bestämmelser som FI anser inte kan genomföras i Sverige. Dessa delar av direktivet genomförs därför inte i föreskrifterna”*.

Det skulle kunna tyckas lite förvånande att FI formulerar sig på detta sättet, med tanke på att Sverige är skyldigt att genomföra EU:s direktiv i svensk lagstiftning. FI går i vilket fall igenom vilka paragrafer i andra tjänstepensionsdirektivet som man syftar på, och varför de inte alls är tillämpliga i Sverige. Det gäller till exempel kravet om att företagen ska meddela sina sparare uppgifter om bland annat lagstadgad pensionsålder. Men med tanke på att Sverige i dag faktiskt saknar en lagstadgad pensionsålder, är det uppenbart att kravet inte kan uppfyllas.

Föreskrifter om försäkringsdistribution och grupptillsyn skjuts upp

Under våren 2018 påbörjade Finansinspektionen arbetet med nya föreskrifter kopplat till rörelseregleringen för tjänstepensionsföretag.

Man inrättade en referensgrupp med branschrepresentanter och hade möten under hösten 2018, för att få inledande synpunkter på förslagen till nya föreskrifter.

Referensgruppen verkar ha haft särskilt många synpunkter på de delar av föreskrifterna som gäller distribution och grupptillsyn. Åtminstone skriver Finansinspektionen att man räknar med att först till hösten remittera förslag till bestämmelser om till distribution och grupptillsyn. Dessa bestämmelser är planerade att träda i kraft under våren 2020.

Som bekant har försäkringsbolagen tidigare haft omfattande synpunkter på det nya regelverket för tjänstepensionsföretag. Det har utkristalliserats tre olika läger bland försäkringsbolagen.

De partsägda livbolagen har tagit tydliga positioner för att rörelseregleringen ska ligga så nära Iorp 2 som möjligt och att det inte behövs några särskilda kapitalkrav som går utöver de som gäller enligt Iorp 2. Ingen "goldplating" alltså, om de partsägda bolagen får bestämma!

Fack och arbetsgivare har hamnat på samma sida i denna polariserade konflikt, eftersom man gemensamt står upp för försvaret av kollektivavtalen och de partsägda bolagen.

Det andra företagslägret — populärt kallad "dissidentgruppen" — har letts av Skandia och i övrigt består av flera bankanknutna försäkringsbolag, samt SPP och Länsförsäkringar. Dissidenterna har drivit linjen att det inte ska finnas några regleringsskillnader alls mellan vanliga livförsäkringsbolag och tjänstepensionsföretag, det vill säga att alla bolag borde följa Solvens 2-regelverket.

Det finns även ett tredje — och något mindre högljutt — företagsläger, som kan sägas inta en mellanposition mellan dessa två block.

PTK kom med ett eget utspel i början av juli, kort innan FI:s utkast till föreskrifter blev allmänt kända. PTK föreslog i sitt öppna brev att den nya rörelseregleringen för tjänstepensionsföretag borde rivas upp och förändras, redan innan den har trätt i kraft den 1 december.

Nu är det väl inte så troligt att så kommer att ske, kanske handlade utspelet snarare om att PTK ville lägga press på FI att lätta något på kraven i de föreslagna föreskrifterna.

De olika myndigheterna som har koppling till finanssektorn — där givetvis FI väger tungt — har varit relativt eniga om att införa så långtgående krav som möjligt i syfte att stärka konsumentskyddet. Konkurrensverket har där varit en avvikande röst när man har hävdats motsatsen, med argumentet att svenska företag inte bör ha ett regelverk som hämmar deras konkurrenskraft i förhållande till utländska tjänstepensionsföretag som följer Iorp 2.

Regeringen och finansdepartementet med finansmarknadsminister **Per Bolund** tycks här ha intagit en medlande roll och lyssnat in de ömsesidiga och partsägda bolagens synpunkter. Det gäller inte minst sänkningen av konfidensnivån i lagförslaget från 98 till 97 procent i lagrådsremissen, och att det ska gå att vandra mellan Solvens 2 och Iorp 2.

Som bekant gömmer sig djävulen i detaljerna. Det blir därför mycket intressant att ta del av remissynpunkterna på FI:s förslag till detaljerade föreskrifter. Även om branschen har fått tycka till under arbetet med föreskrifter, är det lätt att föreställa sig att kritiken kan bli omfattande från flera håll. Men att den typen av kritik leder till annat än kosmetiska förändringar i de slutliga föreskrifterna är förmodligen inte så troligt.

Fakta om det kommande svenska regelverket för tjänstepensionsföretag

Det första förslaget till ny rörelsereglering för tjänstepensionsföretag presenterades av **Daniel Barr** hösten 2011. I april 2012 presenterades en tolkning från finansdepartementet om att Solvens 2 stod över Iorp 2 och att det bara kunde vara slutna pensionskassor som skulle kunna tillämpa den nya rörelseregleringen för tjänstepensionsföretag. Den tolkningen skulle senare visa sig vara felaktig,

En ny utredning tillsattes under ledning av **Tord Gransbo**. Han presenterade sina förslag hösten 2014 tillsammans med färdiga författningsförslag, som låg nära de förslag som Daniel Barr presenterat tidigare.

Både Solvens 2 som Iorp 2 har blivit kraftigt försenade jämfört med de ursprungliga planerna. Solvens 2 trädde i kraft i januari 2016 och Iorp 2 tre år senare. Det svenska lagstiftningsarbetet har försenats i förhållande till EU:s regelverk, vilket EU-kommissionen också har påpekat. Det är relativt ovanligt att svensk lagstiftning träder i kraft så pass mycket senare än vad som krävs i ett EU-direktiv.

Med den nya rörelseregleringen för tjänstepensionsföretag och FI:s föreskrifter för densamma finns grunden lagd för etableringen av en ny bransch.

Den nuvarande livförsäkringsbranschen delas därmed upp i dels tjänstepensionsbolag, dels övriga bolag inom livförsäkring.

De livbolag som inte är tjänstepensionsbolag kommer av allt att döma bli väsentligt mycket mindre när det gäller förvaltad kapital. Förmodligen hamnar en bra bit över 75 procent av det nuvarande förvaltade kapitalet i dagens livbolag i de kommande tjänstepensionsföretagen.

Skulle du som läser detta hitta någon felaktighet i underlaget är du varmt välkommen att höra av dig på mejladress: nyheter@forsakringsanalys.se.