

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet

Yttrande över En översyn av regleringen för tjänstepensionsföretag (promemoria)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till ändring i lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelse m.m., ändring i lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige och i lagen (2019:742) om tjänstepensionsföretag.

Det anges att förslagen i promemorian leder till att det inte införs omotiverade begränsningar i fråga om vilka marknader som tjänstepensionsföretagen kan investera på. Det införs också en ny riskkategori, risk som hänför sig till godkända infrastrukturinvesteringar. Därigenom skapas utrymme för att framöver, i föreskrifter på lägre nivå än lag, införa särskilt anpassade kapitalkravsregler för investeringar i infrastruktur tillgångar som uppfyller vissa särskilda krav. Genom förslagen i promemorian tillförsäkras arbetsmarknadens parter avtalsfrihet om informationsgivning för kollektivavtalad tjänstepension som tryggas av tjänstepensionsföretag. Denna avtalsfrihet motsvarar i huvudsak den som i dag gäller för försäkringsföretag. Förslaget anges även innebära att man i svensk lagstiftning använder en option i andra tjänstepensionsdirektivet (artikel 6.1 b) att räkna egenföretagares försäkringar som tjänstepensionsförsäkringar. Förslag avseende behandlingen av försäkringsklassen tilläggsförsäkringar i lagstiftningen anges säkerställa att företag som meddelar tilläggsförsäkringar inte i praktiken utestängs från möjligheten att omvandla sig till tjänstepensionsföretag. Detta anges uppnås framför allt genom att det införs ett ytterligare justeringsbelopp för det risk känsliga kapitalkravet.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I remissen anges att riksdagen har lämnat fyra tillkännagivanden till regeringen i samband med sin behandling av regeringens förslag till ny reglering för tjänstepensionsföretag. Dessa tillkännagivanden anges röra solvens inklusive kapitalkrav, information, egenföretagares försäkringar och regleringen för försäkringsklassen tilläggsförsäkringar. Enligt riksdagens första tillkännagivande bör regeringen skyndsamt återkomma med ytterligare förslag när det gäller solvensregleringen för tjänstepensionsföretag. Enligt det andra tillkännagivandet bör regeringen skyndsamt återkomma till riksdagen med förslag till lagbestämmelser så att det införs avtalsfrihet för kollektivavtalsparterna i fråga om information till företag och anställda om tjänstepensioner. I det tredje tillkännagivandet anges att

regeringen skyndsamt bör utreda möjligheten att använda optionen i andra tjänstepensionsdirektivet (artikel 6.1 b) att räkna egenföretagares försäkringar som tjänstepensionsförsäkringar och återkomma till riksdagen i frågan. Slutligen anges i ett fjärde tillkännagivande att regeringen bör ytterligare analysera frågan om behandlingen av försäkringsklassen tilläggsförsäkringar i regelverket så att företag som meddelar sådana försäkringar inte i praktiken utestängs från tillträde till regleringen för tjänstepensionsföretag, och återkomma till riksdagen i denna fråga. Förslagen i promemorian anges vara föranledda av de nämnda tillkännagivandena och avses innehålla de lagförslag som behövs med anledning av dem.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen anges att om förslagen¹ avseende att investeringar på marknader både inom och utanför EES ska vara tillåtna och att det införs en ny riskkategori inte genomförs så skulle riksdagens första tillkännagivande, om en översyn av solvensregleringen för tjänstepensionsföretag inte tillgodoses. Solvensregleringen för tjänstepensionsföretag skulle inte heller få en lika ändamålsenlig utformning. Detta anges kunna leda till den konsekvens som riksdagen velat undvika genom tillkännagivandet, nämligen att nivån för framtida pensionsutbetalningar sänks. När det gäller förslaget att införa en särskild riskkategori för godkända infrastrukturinvesteringar skulle alternativet att inte göra det kunna leda till att intresset från tjänstepensionsföretag minskar för att medverka i finansieringen av sådana investeringar. När det därefter gäller riksdagens andra tillkännagivande så tillförsäkras arbetsmarknadens parter, genom förslagen i promemorian i fråga om informationsgivning, en sådan avtalsfrihet på det området som riksdagen har velat se för kollektivavtalad tjänstepension som tryggas av tjänstepensionsföretag. Om man inte skulle göra några sådana lagändringar anges det leda till att kollektivavtalsparterna inte skulle få den avtalsfrihet som riksdagen förklarat att de bör få. Som tillkännagivandet är utformat anges det saknas alternativ till förslaget. När det sedan gäller det tredje tillkännagivandet, om att använda optionen i andra tjänstepensionsdirektivet (artikel 6.1 b) att räkna egenföretagares försäkringar som tjänstepensionsförsäkringar, anger förslagsställaren att den optionen bara används om det görs lagändringar i enlighet med förslaget. Om det inte görs några sådana lagändringar anges riksdagens tillkännagivande inte bli tillgodosett. Att inte göra de lagändringar som föreslås i promemorian avseende behandlingen av försäkringsklassen tilläggsförsäkringar anges riskera att leda till att företag som meddelar tilläggsförsäkringar i praktiken utestängs från tillträde till regleringen för tjänstepensionsföretag. Utöver det som anges i konsekvensutredningen om alternativa förslag och effekter om ingen reglering kommer till stånd finns vissa resonemang om sådana aspekter i anslutning till där förslagen presenteras.

Regelrådet gör följande bedömning. Den samlade beskrivningen är tydligare när det gäller bedömda effekter av om ingen reglering skulle komma till stånd än avseende om det skulle kunna finnas andra principiella lösningar för att tillgodose riksdagens tillkännagivanden. Befintlig beskrivning är emellertid tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I remissen anges att Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2341 av den 14 december

¹ Det ska här noteras att förslagsställaren bedömer att det kan sägas med en tillräcklig grad av säkerhet att solvensregleringen för tjänstepensionsföretag inte blir för sträng. Översynen av solvensregleringen som riksdagen tillkännagett bör göras, omfattar således såvitt Regelrådet kan förstå, även att denna bedömning görs.

2016 om verksamhet i och tillsyn över tjänstepensionsinstitut (andra tjänstepensionsdirektivet) antogs i december 2016 av Europaparlamentet och rådet. Regeringen beslutade den 29 augusti 2019 två propositioner med lagförslag för att genomföra direktivet. Riksdagen beslutade den 13 november 2019 att anta regeringens lagförslag och den nya lagstiftningen trädde i kraft den 15 december 2019. Riksdagen lämnade i samband med behandlingen av regeringens förslag till ny reglering för tjänstepensionsföretag de fyra tillkännagivanden som den nu aktuella remissen behandlar. Som har refererats ovan avser en del av det remitterade författningsförslaget att i svensk rätt utnyttja en option som andra tjänstepensionsdirektivet medger. I anslutning till de författningsförslag som lämnas i remissen finns i förekommande fall ytterligare information om hur dessa mer specifikt förhåller sig till EU-rätten. Således görs en genomgång av i vilken mån som EU-rätten ställer krav på att investeringar ska begränsas till marknader inom EES och förslagsställaren drar slutsatsen att så inte är fallet.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår att förslaget har en koppling till EU-rätt, att det finns visst handlingsutrymme och i vilka avseenden och på vilket sätt som detta utrymme föreslås utnyttjas. För att ytterligare öka remissens transparens hade det kunnat fylla en funktion att också ha en samlad, övergripande bedömning av hur förslaget förhåller sig till EU-rätten i promemorians avsnitt om konsekvenser. Den information som kan anses behövas finns emellertid i remissen, om än mer utspritt.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I remissen anges att de lagändringar som föreslås i promemorian har stor betydelse för de blivande tjänstepensionsföretagen. Detta anges gälla såväl den justerade solvensregleringen som avtalsfriheten för informationslämnande, behandlingen av de försäkringar som tecknas för egen räkning av egenföretagare och de ändringar som föreslås när det gäller försäkringsklassen Tilläggsförsäkringar. Att lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt anges även i de tillkännagivanden från riksdagen som föranlett promemorian. Det anges mot den bakgrunden vara angeläget att lagändringarna träder i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 december 2020. Lagändringarna innebär att regleringen för tjänstepensionsföretag justeras på ett antal punkter. De föreslagna reglernas konstruktion och innebörd anges vara sådan att övergången från de nuvarande reglerna till de nya kan ske utan någon särskild övergångsreglering. Därutöver anges att regleringen för tjänstepensionsföretag under de närmaste åren sannolikt inte kommer att tillämpas av fler än högst några tiotal företag. De företagen kan enligt förslagsställarens uppfattning förväntas noga följa arbetet med lagstiftningsärendet. Detsamma anges gälla för sådana företag som inte tillämpar denna reglering men löpande följer utvecklingen av den. Några ytterligare informationsinsatser för att sprida kunskap av om förslagen i denna promemoria bedöms därför inte behövas.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår vilken bedömning som ligger bakom valet av tidpunkt för ikraftträdande och att förslagsställaren därvid har gjort en bedömning även av de berörda företagens behov. Det är också tydligt vilket ställningstagande som förslagsställaren gör när det gäller informationsinsatser. Det skulle ha förbättrat beskrivningens transparens ytterligare om det också hade framgått i vilken mån som de bedömningar som görs har förankrats med de berörda företagen. Befintlig information är emellertid tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Som angavs ovan finns det i remissen information om att regleringen för tjänstepensionsföretag under de närmaste åren sannolikt inte kommer att tillämpas av fler än högst några tiotal företag. Det anges också finnas företag som inte tillämpar denna reglering men löpande följer utvecklingen av den. På annan plats i remissen, som en del i beskrivningen av hur solvensregleringen idag funderar, anges att Finansinspektionens i sin tillsyn över livförsäkringsföretag och tjänstepensionskassor använder en riskbaserad modell. I konsekvensavsnittet och i andra delar av remissen används begreppet tjänstepensionsföretag om de företag som berörs av förslaget. Inget anges om företagets storlek.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är inte tydligt om det totala antalet företag som kan väntas påverkas av förslaget är fler än tio, men det framgår i vart fall, såvitt Regelrådet kan förstå, att det är minst tio. Det går att sluta sig till att det är troligt att livförsäkringsföretag och tjänstepensionskassor berörs. Sammantaget anser Regelrådet att det kan anses finnas tillräcklig information om de berörda företagens antal och bransch, även om denna information med fördel hade kunnat vara mer tydlig. Att det helt saknas information om de berörda företagens storlek är en väsentlig brist.

Regelrådet finner beskrivningen av berörda företag utifrån antal och bransch godtagbar.

Regelrådet finner beskrivningen av berörda företag utifrån storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

I konsekvensutredningen anges att förslagen överlag bedöms medföra positiva effekter för tjänstepensionsföretagen. Förslaget att slopa de geografiska begränsningarna när det gäller investeringar anges göra det lättare för företagen att uppnå och bibehålla en väl diversifierad investeringsportfölj. Förslaget medför också att försäkringsföretag inte av hänsyn till geografiska begränsningar i regelverket behöver sälja tillgångar i samband med att de omvandlar sig till tjänstepensionsföretag. För de företag som tillhandahåller kollektivavtalade tjänstepensioner kommer informationslämnande att underlättas, eftersom de företagen, till följd av den avtalsfrihet som nu föreslås, helt kan rätta sig efter vad som avtalas mellan arbetsmarknadens parter i denna del. De behöver då inte ägna resurser åt att följa såväl kollektivavtalens bestämmelser om information som motsvarande bestämmelser i lag och andra föreskrifter. För de försäkringsföretag som väljer att omvandla sig till tjänstepensionsföretag innebär förslagen att de inte behöver utarbeta helt nya modeller för informationslämnande. I stället torde de i stor utsträckning kunna behålla de etablerade modellerna, vilket torde minska kostnaderna för en omvandling. Även förslaget att tjänstepensionsföretag ska få meddela försäkringar för egenföretagare bedöms medföra positiva konsekvenser för tjänstepensionsföretagen och de försäkringsföretag som planerar att omvandla sig till tjänstepensionsföretag. De företagen kan, till följd av de förslagen, fortsätta att driva verksamhet avseende egenföretagares försäkringar. Bestånd av sådana försäkringar behöver inte avyttras till någon annan försäkringsgivare för att ett försäkringsföretag ska uppfylla förutsättningarna för att omvandlas till tjänstepensionsföretag. Företag som meddelar sådana försäkringar som hör till försäkringsklassen tilläggsförsäkringar enligt lagen om tjänstepensionsföretag torde påverkas positivt av förslagen som rör denna försäkringsklass. Det föreslås att det ska införas ett justeringsbelopp för det riskkänsliga kapitalkravet som beaktar eventuella skillnader i storleken på försäkringstekniska avsättningar mellan en beräkning enligt lagen om tjänstepensionsföretag och de regler om extern redovisning som företaget tillämpar. Detta torde medföra att de berörda företagen får möjlighet att, om de finner det lämpligt, fortsätta beräkna försäkringstekniska avsättningar på ett annat sätt i den externa redovisningen än det sätt som föreskrivs i lagen om tjänstepensionsföretag, på motsvarande sätt som de får i dag enligt försäkringsrörelselagen och lagen om årsredovisning i försäkringsföretag.

Regelrådet gör följande bedömning. Den beskrivning som finns i konsekvensutredningen visar ett antal positiva konsekvenser som förslagsställaren bedömer kommer uppstå för tjänstepensionsföretagen. Överlag finner Regelrådet att dessa till stor del kan anses vara kopplade till vilken verksamhet som företagen kan bedriva och vilka intäkter de kan väntas få. Det finns också viss information om kostnader som förslagsställaren bedömer kan undvikas genom förslaget. Dessa kostnadsförändringar har varken beräknats eller uppskattats. Det finns inte heller någon information om ifall försök har gjorts att kvantifiera kostnadsförändringarna. Skulle det vara så att förslagsställaren bedömer att förslaget i stort sett är kostnadsneutralt borde detta ha angetts och motiverats. Mot denna samlade bakgrund finner Regelrådet att påverkan på kostnader kunde och borde ha redovisats i vart fall något tydligare medan redovisningen av påverkan på företagets verksamhet är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagets administrativa och andra kostnader bristfällig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan för företagets verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I remissen anges följande i beskrivningen av skäl till förslaget om att investeringar inte ska vara begränsade till marknader inom EES. Förslagsställaren konstaterar att alla medlemsstater inte förefaller ha uppfattat att de nu aktuella reglerna i direktivet måste genomföras på det sätt som har skett i svensk rätt². I såväl Tyskland som Frankrike finns det inte några regler som motsvarar dem som införts i svensk rätt och som alltså innebär en geografisk begränsning i den nu aktuella investeringsbestämmelsen. Det anges visserligen finnas anledning att notera att frågan inte är lika aktuell i dessa medlemsstater eftersom de har kvar vissa kvantitativa begränsningar för institutens investeringar, som medför skarpare begränsningar än de som gäller för tjänstepensionsföretag. Emellertid anges det ha ett visst intresse att inte samtliga medlemsstater har infört just de begränsningar som för närvarande gäller enligt svensk rätt.

Regelrådet gör följande bedömning. Den refererade texten kan, såvitt Regelrådet kan förstå, innebära att det idag finns en potentiell konkurrensnackdel för svenska tjänstepensionsföretag jämfört med motsvarande företag i andra länder inom EES som har mindre stränga regler för investeringar än vad som gäller i Sverige. Det är inte helt tydligt om detta är fallet, eftersom det också anges andra skillnader som eventuellt skulle kunna motverka en sådan relativ konkurrensfördel för de andra europeiska företagen. Icke desto mindre finner Regelrådet att denna beskrivning ger en indikation på att det skulle kunna finnas någon koppling mellan denna del av förslaget och internationell konkurrenskraft för de svenska tjänstepensionsföretagen. Det kan inte på förhand uteslutas att det finns andra aspekter med förslaget som skulle kunna ha någon påverkan på konkurrensförhållandena. Mot den bakgrunden är det en brist att det inte finns någon analys i remissen av om och i så fall hur förslaget påverkar konkurrensförhållandena för företag. Om bedömningen skulle vara att förslaget i själva verket är konkurrensneutralt borde detta ha kunnat anges och förklaras.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Inget anges om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

² Det vill säga att enligt befintlig svensk lag ska ett tjänstepensionsföretags tillgångar till övervägande del investeras på reglerade marknader, medan det inte enligt dagens lydelse är tillåtet att investera på motsvarande marknader utanför EES. Se sid 7 i remiss för exakt formulering av dagens bestämmelse och förslag till ändring.

Regelrådet finner att förslaget är relativt väl avgränsat och att det inte finns något som uppenbart talar för att det skulle finnas en påverkan på företagen i andra avseenden. Avsaknaden av information är därför inte någon väsentlig brist.

Regelrådet finner avsaknaden av redovisning om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar givet förutsättningarna i detta ärende.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Inget anges om särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet gör följande bedömning. Såvitt Regelrådet kan förstå innebär förslaget i vart fall delvis att förutsättningarna för tjänstepensionsföretagen i viss mån förenklas. Det kan inte uteslutas att sådana förändringar får relativt sett större betydelse för mindre företag, om sådana berörs av förslaget. Eftersom det inte heller finns någon storleksmässig beskrivning av de berörda företagen är det inte möjligt att avgöra hur relevant sådan information skulle kunna vara. Sammantaget är det brist att inget anges om särskilda hänsyn till små företag.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i vissa avseenden håller tillräcklig kvalitet. Beskrivningen av påverkan på företagets verksamhet är tydlig. Emellertid finns det brister i redovisningen i övrigt av hur företag påverkas av förslaget som gör att den inte kan anses tillräcklig.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 10 juni 2020.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Hanna Björknäs, Yvonne von Friedrichs, Claes Norberg och Lennart Renbjer

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Elisabeth Thand Ringqvist
Ordförande



Per Högström
Föredragande