

Nya regler om Pensionsmyndighetens försäkringsverksamhet i premiepensionssystemet

Sammanfattning

Finansinspektionen inför nya föreskrifter och allmänna råd som kompletterar lagen (2017:230) om Pensionsmyndighetens försäkringsverksamhet i premiepensionssystemet. Föreskrifterna och de allmänna råden innehåller bland annat regler om försäkringstekniska avsättningar. De tydliggör också vad som avses med insikt och erfarenhet för de aktuarier som övervakar de försäkringstekniska utredningarna och beräkningarna. Föreskrifterna innehåller dessutom bestämmelser om försäkringstekniska riktlinjer och beräkningsunderlag, 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 träder i kraft den 1 mars 2022. Bestämmelserna om rapportering i 6 kap. ska 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	7
2.1	Tillämpningsområde och definitioner.....	8
2.2	Beräkning av försäkringstekniska avsättningar	9
2.3	Krav på insikt och erfarenhet för övervakande aktuarier	15
2.4	Försäkringstekniska riktlinjer och beräkningsunderlag.....	20
2.5	Placeringar	22
2.6	Rapportering till Finansinspektionen	26
2.7	Ikraftträdande	27
3	Förslagets konsekvenser	28
3.1	Konsekvenser för samhället och konsumenterna.....	29
3.2	Konsekvenser för Pensionsmyndigheten	29
3.3	Konsekvenser för Universitets- och högskolerådet	30
3.4	Konsekvenser för Finansinspektionen	31

1 Utgångspunkter

1.1 Målet med regleringen

Pensionsmyndighetens huvuduppgift är att administrera och betala ut den allmänna pensionen i Sverige, där premiepensionen ingår. En särskild del av Pensionsmyndighetens uppgift är att driva den försäkringsverksamhet som behövs i premiepensionssystemet. Det sker bland annat genom att myndigheten beräknar förmåner och försäkringstekniska avsättningar 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 inför 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 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 föreskrifterna och de 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). 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 försäkringsrörelselagen (prop. 2016/17:76 s. 19). Hänvisningarna till försäkringsrörelselagen 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 det 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.

Finansinspektionen remitterade ett förslag till föreskrifter och allmänna råd den 25 januari 2021. Majoriteten av de remissinstanser som har svarat på remissen har tillstyrkt förslaget eller inte haft något att invända mot det. Finansinspektionen har övervägt de synpunkter som har framförts. I respektive avsnitt nedan finns en redogörelse för de huvudsakliga synpunkterna och hur Finansinspektionen ställer sig till dem.

En av remissinstanserna ifrågasatte Finansinspektionens bedömning om att övervakande aktuarie¹ är ett sådant reglerat yrke i offentlig tjänst som enligt 3 § 1 lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer inte omfattas av lagen. Efter ytterligare överväganden instämde Finansinspektionen i remissinstansens bedömning och gjorde därför ett inremarknadstest enligt bestämmelserna i förordningen (2020:757) om proportionalitetsprövning vid nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer. I samband med inremarknadstestet gjorde inspektionen också en översyn av de föreslagna föreskrifterna och bedömde att vissa ändringar behövde göras i 3 kap. om krav på insikt och erfarenhet för övervakande aktuarier. Finansinspektionen skickade därför den 1 december 2021 ett justerat förslag med ändringar i 3 kap. och bifogade det inremarknadstest som inspektionen hade gjort. De remissinstanser som har svarat på denna tilläggsremiss har antingen instämt i förslaget eller inte haft några synpunkter på det.

2 Motivering och överväganden

I detta avsnitt beskriver Finansinspektionen de centrala delarna i de nya föreskrifterna och allmänna råden, och de principiella överväganden som myndigheten har gjort för respektive avsnitt.

¹ Som framgår under avsnitt 2 nedan inför Finansinspektionen ett nytt begrepp i föreskrifterna och de allmänna råden, övervakande aktuarie. Ändringen görs för att förenkla det begrepp som används i 2 kap. 4 § lagen om Pensionsmyndighetens försäkringsverksamhet i premiepensionssystemet, men betydelsen är oförändrad. I lagtexten anges att de försäkringstekniska utredningarna och beräkningarna i premiepensionsverksamheten ska göras under överinseende av en eller flera aktuarier.

2.1 Tillämpningsområde och definitioner

Finansinspektionens ställningstagande: Föreskrifterna och de allmänna råden ska gälla för Pensionsmyndigheten i dess försäkringsverksamhet i premiepensionssystemet. Fondförsäkringar ska inte omfattas av 2 kap. 2–6 §§ föreskrifterna.

Remisspromemorian: Förslaget hade i huvudsak samma innehåll men i stället för återköp används nu i föreskrifterna begreppet flytt, och i stället för flytt används begreppet överföring. Definitionerna av begreppen har samtidigt justerats något. Även definitionen av motpartsrisk har justerats.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som har svarat på remissen tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Pensionsmyndigheten föreslår att definitionen för motpartsrisk justeras så att hänvisningen till minskad intjäning stryks. Myndigheten föreslår också att begreppet ”flytt” används i stället för ”återköp” och att begreppet ”överföring” används i stället för ”flytt”.

Finansinspektionens skäl: Föreskrifterna och de allmänna råden gäller för premiepensionsförsäkringen. De 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 §§ föreskrifterna, utan 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 försäkringstekniska avsättningar för fondförsäkringar.

Föreskrifterna och de allmänna råden innehåller en definitionsbestämmelse. I 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 definitionskatalogen inför Finansinspektionen definitioner som huvudsakligen motsvarar definitionerna i Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2019:19) om pensionsstiftelser. De definierade begreppen används främst i femte kapitlet om placeringar. Vidare definieras begreppet djup marknad. Finansinspektionen inför en definition av begreppet som motsvarar den som finns i artikel 1 punkt 32 i Solvens 2-förordningen.

I föreskrifterna och de allmänna råden inför Finansinspektionen även ett nytt begrepp, övervakande aktuarie, för att med oförändrad betydelse förenkla det begrepp som används i 2 kap. 4 § lagen om Pensionsmyndighetens försäkringsverksamhet i premiepensionssystemet. I lagtexten anges att de försäkringstekniska utredningarna och beräkningarna i premiepensionsverksamheten ska göras under överinseende av en eller flera aktuarier. I försäkringsrörelselagen och i lagen (2019:742) om tjänstepensionsföretag finns i motsvarande sammanhang begreppet ansvarig för aktuariefunktionen.

Finansinspektionen håller med *Pensionsmyndigheten* om att hänvisningen till minskad intjäning inte behövs och ändrar därför definitionen av motpartsrisk. För samtliga riskdefinitioner är det underförstått att det handlar om risker som kan få ekonomiska konsekvenser. Genom att stryka hänvisningen till minskad intjäning blir riskdefinitionerna dessutom mer symmetriskt utformade. Finansinspektionen ändrar också begreppet återköp till flytt och begreppet flytt till överföring enligt förslaget från Pensionsmyndigheten. Det är, som Pensionsmyndigheten påpekar, viktigt att begreppen används konsekvent i regelverken för verksamheten.

2.2 Beräkning av försäkringstekniska avsättningar

Finansinspektionens ställningstagande: Pensionsmyndighetens försäkringstekniska avsättningar ska vara fastställda med lämpliga försäkringsmatematiska och statistiska metoder. De antaganden som används för att beräkna de försäkringstekniska avsättningarna ska vara realistiska. Alla kassaflöden som krävs för att uppfylla premiepensionsåtagandena, inklusive osäkerheter, finansiella garantier och avtalade optioner ska beaktas. Diskontering av kassaflöden ska ske med en relevant riskfri räntestruktur som härleds från relevanta finansiella instrument.

Remisspromemorian: Förslaget hade i stort samma innehåll men vissa justeringar har gjorts. De kassaflöden som ska beaktas enligt 2 kap. 2 § föreskrifterna har formulerats på ett annat sätt. Bestämmelsen i 2 kap. 3 § föreskrifterna har ändrats på så vis att myndigheten inte längre ska beakta den osäkerhet som finns om kostnader för att betala ut premiepensionen. Vidare har 2 kap. 5 § föreskrifterna delvis fått en annan lydelse och de allmänna råden till bestämmelsen har tagits bort.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som har svarat på remissen tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Pensionsmyndigheten anser att en uppdelning på kostnader på det sätt som föreslås i 2 kap. 2 § inte är ändamålsenlig utifrån premiepensionsförsäkringens särart. I stället bör uppdelningen göras på samma sätt som i 4 kap. 7 § Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2019:21) om tjänstepensionsföretag (tjänstepensionsföreskrifterna). Där är kostnaderna uppdelade på framtida utbetalningar till pensionssparare och andra ersättningsberättigade, samt samtliga kostnader som är knutna till premiepensionsåtagandena.

Pensionsmyndigheten föreslår också att 2 kap. 3 § första stycket 3 de föreslagna föreskrifterna ska strykas eftersom det finns ringa skäl att beakta osäkerhetsfaktorer när det gäller kostnader för att betala ut premiepension. Detta med utgångspunkt från premiepensionsförsäkringens särart och de förutsättningar för kostnadstäckning som gäller för *Pensionsmyndigheten*.

Pensionsmyndigheten föreslår även, med beaktande av premiepensionsverksamhetens särdrag, att Finansinspektionen inför en bestämmelse som kompletterar 2 kap. 5 § de föreslagna föreskrifterna. Detta för att ge möjlighet att använda en matchningsjusterad riskfri räntestruktur, liknande den möjlighet som finns i 4 kap. 15 § Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2015:8) om försäkringsrörelse (försäkringsrörelseföreskrifterna). I denna del anför *Pensionsmyndigheten* att de föreslagna kraven på att relevanta ränteinstrument ska vara djupa, likvida och transparenta skulle få till följd att *Pensionsmyndigheten* inte kan använda samma räntestruktur som i nuläget.

Finansinspektionens skäl: Av 2 kap. 3 § lagen om *Pensionsmyndighetens* försäkringsverksamhet i premiepensionssystemet följer att Solvens 2-direktivets princip om ansvarsfull beräkning av försäkringstekniska avsättningar ska tillämpas när försäkringsföretag beräknar

livförsäkringsavsättningen. 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 försäkringstekniska avsättningar – 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 inför för att komplettera lagens bestämmelser. I avsnitt 2.2.7 redogörs för några av bestämmelserna om försäkringstekniska avsättningar som finns i Solvens 2-direktivet respektive Solvens 2-förordningen, men som Finansinspektionen har bedömt inte behövs för beräkningen av försäkringstekniska avsättningar inom premiepensionsförsäkringen.

2.2.1 Allmänna bestämmelser

Finansinspektionen inför 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 anser Finansinspektionen att begreppet uppdaterad ska användas för att beskriva att informationen ska vara aktuell. Det är det begrepp som används i 4 kap. 6 § försäkringsrörelseföreskrifterna som i denna del genomför direktivet i svensk rätt.

Finansinspektionen anser 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.

Föreskrifterna 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 ska utgå från i sina beräkningar.

2.2.2 Skattning av kassaflöden

I 2 kap. 2 § inför Finansinspektionen bestämmelser om vissa poster som Pensionsmyndigheten ska beakta när den beräknar livförsäkringsavsättningen med hjälp av kassaflöden. Finansinspektionen instämmer i vad *Pensionsmyndigheten* framför om att det är rimligt att utgå från den formulering som finns i 4 kap. 7 § tjänstepensionsföreskrifterna. Kostnader för reglering av försäkringsersättningar har inte samma betydelse i pensionsförsäkring som i annan livförsäkring eller skadeförsäkring. Det är därför lämpligt att, med beaktande av premiepensionsförsäkringens särart, utforma föreskrifterna på samma sätt som tjänstepensionsföreskrifterna. I och med att Pensionsmyndigheten ska beakta samtliga kostnader som är knutna till premiepensionsåtagandena gäller det även kostnader för kapitalförvaltning och övriga administrativa kostnader.

2.2.3 Osäkerhet i kassaflödena

I 2 kap. 3 § föreskriver 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 hänsyn till premiepensionsverksamhetens särdrag. Finansinspektionen har till exempel beaktat att ett avtalat försäkringsbelopp inte räknas om med hänsyn till inflation.

Finansinspektionen instämmer i det *Pensionsmyndigheten* anger om att bestämmelsen i 2 kap. 3 § 3 förslaget bör strykas med beaktande av premiepensionsförsäkringens särart och de förutsättningar för kostnadstäckning som gäller för myndigheten. Någon särskild osäkerhet om kostnaden för utbetalning av premiepension finns normalt inte, eftersom premiepensionen är en del av den allmänna pensionen och följer samma rutiner för utbetalning.

2.2.4 Avtalade optioner och finansiella garantier

I 2 kap. 4 § inför Finansinspektionen bestämmelser om hur Pensionsmyndigheten ska beakta optioner och garantier som pensionsspararna kan utnyttja när myndigheten beräknar livförsäkringsavsättningen. Bestämmelserna har utformats med artikel 79 i Solvens 2-direktivet och artikel 32 i Solvens 2-förordningen som utgångspunkt.

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 försäkringstekniska avsättningar.

2.2.5 Relevant riskfri räntestruktur

I 2 kap. 5 § anges hur Pensionsmyndigheten ska fastställa en relevant riskfri räntestruktur. Bestämmelsen är tillämplig på diskonteringsräntan för beräkning av försäkringstekniska avsättningar. 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 extrapoleras², medan försäkringsföretag, enligt 4 kap. 14 § försäkringsrörelseföreskrifterna, även ska interpolera³ de riskfria räntesatserna. Föreskrifterna följer den utformning som försäkringsrörelseföreskrifterna har och där anges alltså att Pensionsmyndigheten även ska interpolera de riskfria räntesatserna.

Finansinspektionen anser inte att det behövs någon särskild bestämmelse om en matchningsjusterad riskfri räntestruktur. Men mot bakgrund av vad *Pensionsmyndigheten* framför om sin matchningsstrategi och aktsamma värdering bedömer Finansinspektionen att det finns skäl att justera bestämmelsen genom att stryka de allmänna råden i anslutning till paragrafen samt hänvisningen till djupa, likvida och transparanta marknader. Den interpolation och extrapolation som normalt behövs för att bestämma en räntekurva kan göras aktsamt utan att direkt använda de metoder för interpolation och extrapolation av riskfria räntestrukturer som Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten fastställer och offentliggör. Det är också rimligt att den riskfria räntestrukturen grundas på information om de finansiella instrument som Pensionsmyndigheten faktiskt använder i sin matchningsstrategi. Med denna utformning av bestämmelsen kan Pensionsmyndigheten fortsätta att använda sin nuvarande metod för att fastställa en relevant riskfri räntestruktur.

² Extrapolation är en metod för att uppskatta siffervärden, där värden inom ett intervall används för att uppskatta okända värden utanför intervallet.

³ Interpolation är en metod för att uppskatta siffervärden, där okända värden inom ett intervall uppskattas med hjälp av omgivande kända värden.

2.2.6 Homogena riskgrupper för pensionsåtaganden

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

2.2.7 Finansinspektionen avstår från att meddela föreskrifter

Realistiska antaganden, information, trovärdiga uppgifter och validering

Finansinspektionen bedömer att föreskrifterna inte behöver innehålla mer detaljerade bestämmelser 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, inför 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 införs 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 ligger till grund för beräkningen av försäkringstekniska avsättningar. 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 Krav på insikt och erfarenhet för övervakande aktuarier

Finansinspektionens ställningstagande: En övervakande aktuarie på Pensionsmyndigheten ska ha en utbildning som uppfyller vissa krav. Aktuarien ska ha arbetat med försäkringstekniska utredningar och beräkningar i en verksamhet med privata pensioner, tjänstepensioner eller i myndighetens försäkringsverksamhet i premiepensionssystemet. Den ska även, om det behövs, vidareutbilda sig. Övervakande aktuarie är inte ett sådant reglerat yrke i offentlig tjänst som enligt 3 § 1 lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer är undantaget från lagen.

Remisspromemorian: Det ursprungliga förslaget hade i huvudsak samma innehåll. Vissa förändringar gjordes dock och remitterades i tilläggsremissen. Bland annat togs en bestämmelse om tillräckliga språkkunskaper bort och det anges inte längre att en övervakande aktuarie ska ha fullgjort kurser i svensk försäkringsredovisning och svensk försäkringsjuridik. Vissa justeringar gjordes också i bestämmelsen om alternativ till utbildningskrav och de allmänna råd som hör till den bestämmelsen. Den möjlighet till undantag från behörighetsvillkoren som fanns i det ursprungliga förslaget togs bort och en ny bestämmelse om krav på att den övervakande aktuarien ska vidareutbilda sig infördes. På grund av de ändringar som föreslogs i tilläggsremissen har också flera av bestämmelserna i 3 kap. numrerats om.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som har svarat på den ursprungliga remissen tillstyrker i huvudsak förslaget eller har inget att invända mot det.

Pensionsmyndigheten avstyrker förslaget om undantag för den övervakande aktuarien. Som skäl anför myndigheten att den övervakande aktuarien har ett betydande ansvar för en obligatorisk premiepensionsförsäkring i statlig regi som omfattar mer än 1 500 miljarder kronor och är i kraftig tillväxt.

Pensionsmyndigheten utgår från att undantagsbestämmelsen för aktuarier i försäkringsföretag inte skulle vara tillämplig för ett företag av samma storlek som myndighetens premiepensionsverksamhet. *Sveriges Advokatsamfund* anser att det saknas skäl att inte ställa samma krav på vidareutbildning på Pensionsmyndighetens övervakande aktuarier som ställs på de som ansvarar för aktuariefunktionen i ett försäkringsföretag eller ett tjänstepensionsföretag. *Universitets- och högskolerådet (UHR)* ifrågasätter Finansinspektionens bedömning om att rollen som övervakande aktuarie är ett sådant reglerat yrke i offentlig tjänst som enligt 3 § 1 lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer inte omfattas av lagen.

Samtliga av de remissinstanser som har svarat på tilläggsremissen tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Finansinspektionens skäl: I lagen om Pensionsmyndighetens försäkringsverksamhet i premiepensionssystemet finns bestämmelser med kunskapskrav för de som utför försäkringstekniska utredningar och beräkningar och för de aktuarier som ska ha överinseende av utredningarna och beräkningarna (de övervakande aktuarierna). Bestämmelserna liknar 10 kap. 18 § andra stycket försäkringsrörelselagen 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 § försäkringsrörelselagen 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 (se prop. 2016/17:76 s. 21). De aktuella kunskapskraven finns i 9 kap. försäkringsrörelseföreskrifterna.

Finansinspektionen avstår från att införa 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 inför Finansinspektionen dock föreskrifter och allmänna råd som motsvarar bestämmelserna i 9 kap. 9–15 §§ försäkringsrörelseföreskrifterna, med de anpassningar till premiepensionsförsäkringen som

bedöms lämpliga. I det sammanhanget bör påpekas att de försäkrings-tekniska utredningarna och beräkningarna för Pensionsmyndighetens verksamhet inte är begränsade till beräkningen av försäkringstekniska avsättningar. Arbetet kan även innebära att ta fram underlag för riskanalyser, prognoser, överskottsmål och riskminskande.

I den ursprungliga remisspromemorian bedömde Finansinspektionen att övervakande aktuarie var ett sådant reglerat yrke i offentlig tjänst som är undantaget från 3 § 1 lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer. Efter ytterligare överväganden, och med beaktande av de synpunkter som *UHR* lämnade i sitt remissvar, bedömer Finansinspektionen nu att övervakande aktuarie inte kan anses vara ett sådant reglerat yrke i offentlig tjänst som är undantaget från lagen. Finansinspektionen har därför gjort ett inremarknadstest enligt bestämmelserna i förordningen om proportionalitetsprövning vid nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer. Detta test bifogades tilläggsremissen. I samband med inremarknadstestet gjorde Finansinspektionen också en översyn av de föreslagna föreskrifterna och bedömde att vissa ändringar behövde göras i 3 kap. om krav på insikt och erfarenhet för övervakande aktuarier.

2.3.1 Övervakande aktuarie

I 3 kap. 2–6 §§ inför Finansinspektionen bestämmelser om krav på insikt och erfarenhet för den eller de aktuarier som ska ha uppdraget att övervaka de försäkringstekniska utredningarna och beräkningarna. Föreskrifterna är utformade 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 inte för premiepensionsförsäkring. Några sådana bestämmelser finns därför inte med i dessa föreskrifter.

2.3.2 Språkkunskaper

I den ursprungliga remissen föreslog Finansinspektionen en bestämmelse i 3 kap. 2 § om att en övervakande aktuarie ska ha språkkunskaper på en nivå som är lämplig med hänsyn till personens arbetsuppgifter. Bestämmelsen motsvarar 9 kap. 10 § försäkringsrörelseföreskrifterna. Till bestämmelsen föreslog inspektionen 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 utifrån de allmänna råd som ges med anknytning till 9 kap. 10 § försäkringsrörelseföreskrifterna. Även om Finansinspektionen inte har fått några synpunkter från remissinstanserna när det gäller föreskrifternas krav på tillräckliga språkkunskaper, anser inspektionen efter ytterligare överväganden att det inte behövs några sådana bestämmelser. Skälet för detta är att språket på Pensionsmyndigheten enligt 10 § språklagen (2009:600) ska vara svenska. Det innebär att en övervakande aktuarie måste ha tillräckliga kunskaper i svenska för att kunna arbeta där. Både föreskriftsbestämmelsen och de allmänna råden har därför tagits bort.

2.3.3 Utbildning

I 3 kap. 4 § 1 det ursprungliga förslaget (nuvarande 3 kap. 3 § 1) angavs att utbildningen på grundnivå enligt 3 § (nuvarande 2 §) skulle omfatta, eller vara kompletterad med, fullgjorda kurser i svensk försäkringsredovisning och svensk försäkringsjuridik. Finansinspektionen anser efter vidare överväganden att det inte behöver finnas ett krav på att en övervakande aktuarie ska ha gått kurser i *svensk* försäkringsredovisning och *svensk* försäkringsjuridik. De sarsvenska reglerna om försäkringsredovisning är så begränsade att Finansinspektionen bedömer att det inte är nödvändigt att en övervakande aktuarie ska ha gått kurser i svensk försäkringsredovisning. Finansinspektionen har också närmare granskat innehållet i de kurser som för närvarande erbjuds i svensk försäkringsjuridik (försäkringsjuridik för aktuarier I och II). Inspektionen konstaterar att dessa inte behandlar de områden som är direkt relevanta för en övervakande aktuarie på Pensionsmyndigheten. Mot denna bakgrund justerar Finansinspektionen bestämmelsen genom att ordet *svensk* tas bort.

I 3 kap. 5 § det ursprungliga förslaget (nuvarande 3 kap. 4 §) angavs att en övervakande aktuarie, i stället för att ha fullgjort en sådan utbildning som avses i 3 eller 4 §§ (nuvarande 2 eller 3 §§), kunde uppnå motsvarande kunskaper genom att ha fullgjort en annan likvärdig utbildning vid ett universitet eller en högskola i Sverige eller utomlands. En sådan utbildning kunde enligt förslaget också ha anordnats av en aktuarieförening eller en utbildningsorganisation. Till bestämmelsen föreslog Finansinspektionen allmänna råd om att en likvärdig utbildning exempelvis kunde vara en äldre examen i matematiskt statistik eller en civilingenjörsexamen. Efter ytterligare överväganden anser Finansinspektionen att det inte är nödvändigt att reglera att en sådan likvärdig utbildning som avses i bestämmelsen kan

ha fullgjorts *vid ett universitet eller högskola* i Sverige eller utomlands. Det är tillräckligt att det framgår att utbildningen kan ha fullgjorts i Sverige eller utomlands. Finansinspektionen anser också att skrivningen om att en sådan utbildning kan ha anordnats av en aktuarieförening eller en utbildningsorganisation passar bättre i allmänna råd. Det bör också förtydligas att råden endast rör kurser i försäkringsredovisning, försäkringsjuridik, livförsäkringsmatematik och finansiell matematik av en sådan omfattning som är lämplig med hänsyn till de försäkringstekniska utredningarna och beräkningarna (det vill säga kurser enligt 3 kap. 3 § i sin slutliga lydelse). Finansinspektionen anser vidare att skrivningen om en äldre examen i matematisk statistik i de allmänna råden syftar på förhållanden som inte längre är aktuella att beakta. Inspektionen justerar därför bestämmelsen genom att skrivningen *vid ett universitet eller en högskola* liksom *[e]n sådan utbildning kan också ha anordnats av en aktuarieförening eller en utbildningsorganisation* tas bort. Samtidigt ändrar Finansinspektionen lydelsen i de allmänna råden så att det framgår att kurser som är anordnade av en aktuarieförening eller en utbildningsorganisation kan vara likvärdiga med de som anges i 3 §. Skrivningen *[e]n likvärdig utbildning kan exempelvis vara en äldre examen i matematisk statistik eller en civilingenjörsexamen* i de allmänna råden tas bort. Ingen materiell skillnad är avsedd med ändringarna.

2.3.4 Undantag från krav på behörighet

I 3 kap. 7 § det ursprungliga förslaget angavs att Finansinspektionen skulle kunna besluta om undantag från bestämmelserna om villkor för behörighet efter ansökan från Pensionsmyndigheten. *Pensionsmyndigheten* avstyrker dock förslaget i denna del. Finansinspektionen delar Pensionsmyndighetens uppfattning att det ansvar som en övervakande aktuarie har, och storleken på premiepensionsverksamheten, inte motiverar ett undantag. Bestämmelsen om undantag från krav på behörighet tas därför bort.

2.3.5 Krav på vidareutbildning

Finansinspektionen anser att Pensionsmyndigheten som statlig arbetsgivare har förutsättningar att säkerställa att en övervakande aktuarie har tillräcklig kompetens och möjlighet till vidareutbildning. I det remitterade förslaget fanns därför inte någon bestämmelse om detta. Med beaktande av premiepensionsverksamhetens betydelse och storlek kan det dock finnas skäl att ytterligare befästa betydelsen av vidareutbildning för en övervakande aktuarie. Ytterligare ett skäl för att ställa krav på

vidareutbildning är att en övervakande aktuarie behöver hålla sig uppdaterad om den ständiga utveckling som sker på området för tjänstepensioner. Detta är ett sätt att säkerställa att försäkringsverksamheten i premiepensionssystemet har minst samma höga nivå som på området för tjänstepensioner. Finansinspektionen inför därför – enligt förslaget från *Sveriges Advokatsamfund* – en bestämmelse i 3 kap. 5 § föreskrifterna som motsvarar det krav på vidareutbildning som finns för den person som ansvarar för aktuariefunktionen i ett försäkringsföretag eller i ett tjänstepensionsföretag.

2.4 Försäkringstekniska riktlinjer och beräkningsunderlag

Finansinspektionens ställningstagande: Pensionsmyndighetens försäkringstekniska riktlinjer ska beskriva myndighetens produkter och principer för de försäkringstekniska beräkningarna. Myndighetens försäkringstekniska beräkningsunderlag ska vara så detaljerat att en aktuarie som är förordnad av Finansinspektionen ska kunna rekonstruera de försäkringstekniska beräkningarna. Redogörelsen för konsekvenser av nya eller ändrade försäkringstekniska riktlinjer ska bland annat belysa konsekvenserna för bestämning av premier och förmåner, beräkning av försäkringstekniska avsättningar och överskottsmål samt fördelning av återbäring till pensionsspararna och andra ersättningsberättigade.

Remisspromemorian: Förslaget hade huvudsakligen samma innehåll. Det har dock gjorts en följdändring i 4 kap. 6 § andra stycket 3 föreskrifterna eftersom definitionerna ändras. I bestämmelsen hänvisades i förslaget till återköp av försäkringar. Nu hänvisas till flytt av försäkringar.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Finansinspektionens skäl: I 4 kap. lagen om Pensionsmyndighetens försäkringsverksamhet i premiepensionssystemet finns bestämmelser om försäkringstekniska riktlinjer och försäkringstekniskt beräkningsunderlag som liknar bestämmelserna i 10 kap. 23 § försäkringsrörelselagen. Av 10 kap. 23 § tredje stycket försäkringsrörelselagen framgår att försäkringsföretag är skyldiga att redogöra för konsekvenserna av nya och ändrade försäkringstekniska riktlinjer. Men till skillnad från vad som gäller i försäkringsrörelselagen 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 §§ inför 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 § inför Finansinspektionen en bestämmelse som delvis motsvarar 9 kap. 19 § försäkringsrörelseföreskrifterna. Anledningen till att inspektionen inte för in en bestämmelse som helt motsvarar bestämmelsen i försäkringsrörelseföreskrifterna, 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.

Som nämns under 2.2.7 bedömer Finansinspektionen 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 § inför 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 återbäring inte förekommer inom premiepensionsförsäkringen.

2.4.2 Försäkringstekniskt beräkningsunderlag

I 4 kap. 4 och 5 §§ inför Finansinspektionen bestämmelser om vad som ska tas upp i det försäkringstekniska beräkningsunderlaget, inberäknat alla ändringar som har gjorts i beräkningsunderlaget. Föreskrifterna är utformade 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 § inför 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

Finansinspektionens ställningstagande: När Pensionsmyndigheten använder derivatinstrument ska den undvika en överdriven exponering gentemot en och samma motpart och gentemot andra risker i derivatverksamheten.

Myndighetens placeringsriktlinjer ska bland annat innehålla en beskrivning av Pensionsmyndighetens placeringsstrategi inklusive uppgifter om avkastningsmål.

Remisspromemorian: Förslaget hade i huvudsak samma innehåll.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som har svarat på remissen tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Pensionsmyndigheten anser att ett alternativ till uppräknningen av miljöfaktorer, sociala faktorer och företagsstyrningsfaktorer i 5 kap. 3 § 4 föreskrifterna är att använda hållbarhetsfaktorer som ett samlingsbegrepp. Pensionsmyndigheten uppger bland annat att hållbarhetsfaktorer kommer att bli ett vedertaget begrepp för försäkringsföretag, tjänstepensionsföretag och de fondförvaltare som Pensionsmyndigheten har fondavtal med, eftersom

sådana aktörer i EU omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/2088 av den 27 november 2019 om hållbarhetsrelaterade upplysningar som ska lämnas inom den finansiella tjänstesektorn (EU:s förordning om hållbarhetsrelaterade upplysningar).

Pensionsmyndigheten anser dessutom att 5 kap. 3 § 4 föreskrifterna bör ändras på så vis att placeringsbeslut ska ersättas med placeringsstrategi eftersom bestämmelser om placeringsriktlinjer och placeringsstrategi omfattar alla tillgångar, vilket inkluderar fondförsäkringstillgångar. Enligt Pensionsmyndigheten innebär en hänvisning till placeringsbeslut att bestämmelsen riskerar att få en alltför snäv lydelse.

Pensionsmyndigheten anser vidare att bestämmelsen om att placeringsriktlinjerna ska innehålla en beskrivning av Pensionsmyndighetens hantering av likviditetsrisker ska utgöra en egen paragraf.

Sveriges Advokatsamfund anger att Pensionsmyndigheten enligt de föreslagna föreskrifterna inte behöver beakta samtliga hållbarhetsfaktorer som anges i EU:s förordning om hållbarhetsrelaterade upplysningar. Vidare noterar advokatsamfundet att Pensionsmyndigheten enligt förslaget bara behöver lämna uppgifter om hur myndigheten i förekommande fall beaktar hållbarhetsfaktorer. Den behöver alltså inte ange tydliga skäl till varför den inte beaktar hållbarhetsrisker, om den väljer att inte göra det. Enligt advokatsamfundet kommer kraven som ställs på Pensionsmyndigheten därmed att vara lägre än de som ställs på bland annat tjänstepensionsföretag om förslagen inte ändras i dessa delar.

Advokatsamfundet anser att Finansinspektionen även bör överväga att införa allmänna råd om att Pensionsmyndigheten i placeringsriktlinjerna bör ange hur myndigheten bevakar att uppdragstagare följer placeringsriktlinjerna när den lägger ut placeringsverksamheten.

Finansinspektionens skäl: Nedan redogörs för Finansinspektionens överväganden i denna del.

2.5.1 Derivatinstrument

I 5 kap. 1 § inför Finansinspektionen en bestämmelse om användningen av derivat. Enligt bestämmelsen ska Pensionsmyndigheten när den använder derivatinstrument undvika en överdriven exponering gentemot en och samma motpart och gentemot andra risker i derivatverksamheten.

Bestämmelsen 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 reglerna som finns på detta område. I likhet med vad som gäller för tjänstepensionsföretagen, och till skillnad från vad som gäller för försäkringsföretagen, inför Finansinspektionen därför en bestämmelse om användningen av derivat. Bestämmelsen är allmänt hållen och Finansinspektionen bedömer att den inte blir betungande för Pensionsmyndigheten.

2.5.2 Placeringsriktlinjer

För närvarande sker inte kapitalförvaltningen av 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 anges inte uttryckligen i lagen om Pensionsmyndighetens försäkringsverksamhet i premiepensionssystemet. Lagbestämmelsen får dock anses omfatta all kapitalförvaltning, alltså även sådan som är utlagd till uppdragstagare.

Finansinspektionen förutsätter därför att Pensionsmyndigheten bevakar att sådana uppdragstagare som sköter kapitalförvaltningen för myndighetens räkning följer placeringsriktlinjerna. Finansinspektionen ser dock inte att inspektionen har någon möjlighet att föreskriva om eller införa allmänna råd om hur Pensionsmyndigheten ska organisera eller hantera utlagd verksamhet. Finansinspektionen ser placeringsriktlinjerna som ett

styrdokument för placeringsverksamheten och inte som en reglering av hur verksamhet får läggas ut till annan. Finansinspektionen inför därför inte några sådana allmänna råd som *Sveriges Advokatsamfund* har föreslagit.

Bestämmelserna om placeringsriktlinjer i 5 kap. 2–6 §§ bygger på Finansinspektionens erfarenhet av tillsyn över placeringsverksamheten i livförsäkringsföretag och pensionsstiftelser. Liknande regler finns för pensionsstiftelser i 4 kap. Finansinspektionens föreskrifter om pensionsstiftelser.

Finansinspektionen instämmer i *Pensionsmyndighetens* synpunkt om att bestämmelsen om att placeringsriktlinjerna ska innehålla en beskrivning av Pensionsmyndighetens hantering av likviditetsrisker gör sig bättre i en egen paragraf. Finansinspektionen delar därför upp bestämmelsens innehåll i två paragrafer, så att 5 kap. 5 § endast avser hanteringen av likviditetsrisker och 5 kap. 6 § endast organiseringen av placeringsverksamheten – vilket också avspeglas i bestämmelsernas nya rubriker. På så sätt förtydligas bestämmelsernas innehåll.

2.5.3 Placeringsstrategi

I 5 kap. 3 § föreskrivs att placeringsriktlinjerna ska beskriva placeringsstrategin genom att bland annat ange arten av 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 åtagandena ska matchas med de tillgångar som täcker dem.

Pensionsmyndigheten och *Sveriges Advokatsamfund* anser att föreskrifterna bör innehålla en hänvisning till begreppet hållbarhetsfaktorer, på det sätt som anges i EU:s förordning om hållbarhetsrelaterade upplysningar. Denna synpunkt motiverar inte någon ändring av föreskrifterna. EU-förordningen innehåller bestämmelser om vilken information om hållbarhet ett institut ska offentliggöra. Den innehåller inga bestämmelser om vad placeringsriktlinjer ska innehålla. Finansinspektionen noterar däremot att det av 9 kap. 7 § tredje stycket 3 lagen om tjänstepensionsföretag följer att ett tjänstepensionsföretags investeringsriktlinjer ska innehålla uppgifter om hur företaget i sin investeringspolicy tar hänsyn till miljöfaktorer, sociala faktorer och företagsstyrningsfaktorer. Det överensstämmer med hur Finansinspektionen har formulerat föreskrifterna om innehållet i Pensionsmyndighetens placeringsriktlinjer. Finansinspektionen vill också

betona att de nu införda föreskrifterna inte hindrar Pensionsmyndigheten från att informera allmänheten om vilka hållbarhetsfaktorer som myndigheten tar hänsyn till.

Finansinspektionen gör en justering av 5 kap. 3 § 4 det ursprungliga förslaget. I linje med vad Pensionsmyndigheten påpekar tar inspektionen bort hänvisningen till placeringsbeslut för att bestämmelsen även ska avse fondförsäkringsverksamheten. Vidare förtydligar Finansinspektionen bestämmelsen genom att stryka hänvisningen till ”i förekommande fall”.

2.6 Rapportering till Finansinspektionen

Finansinspektionens ställningstagande: Pensionsmyndigheten ska varje år lämna de uppgifter till Finansinspektionen som framgår av bilaga 1 till föreskrifterna.

Remisspromemorian: Förslaget hade samma innehåll. Det har dock gjorts följdändringar i bilagorna till föreskrifterna eftersom vissa begrepp i definitions katalogen ändras.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Finansinspektionens skäl: 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 det som livförsäkringsföretag och tjänstepensionsföretag i dag rapporterar. Föreskrifterna innebär att Pensionsmyndighetens rapportering utökas på några punkter och att rapporteringsstrukturen görs om för att underlätta jämförelser med liknande verksamhet. Vidare ska uppgifterna lämnas i kronor. Det är en skillnad jämfört med tidigare rapportering som lämnades i tusentals kronor. Det är också en anpassning

till en förändring som tidigare har gjorts för försäkringsföretag och tjänstepensionsföretag.

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 rapporteringen för Pensionsmyndigheten 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. Uppgifter ska bland annat 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.

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

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 enligt det tillsynsuppdrag som Finansinspektionen har fått.

2.7 Ikraftträdande

Finansinspektionens ställningstagande: Föreskrifterna och de allmänna råden träder i kraft den 1 mars 2022, men bestämmelserna om rapportering ska tillämpas första gången på uppgifter som avser kalenderåret 2022.

Remisspromemorian: Enligt det ursprungliga förslaget skulle föreskrifterna och de allmänna råden träda i kraft den 1 januari 2022.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte haft några synpunkter på tiden för ikraftträdande.

Finansinspektionens skäl: Finansinspektionen beslutar att föreskrifterna och de allmänna råden ska träda i kraft den 1 mars 2022. Lagen har redan trätt i kraft och det är därför viktigt att föreskrifterna och de allmänna råden börjar gälla så snart som möjligt. Bestämmelserna om rapportering ska av det skälet 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

Föreskrifterna och de 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 föreskrifterna. 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.

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 försäkringstekniska avsättningar regleras i föreskrifter eftersom dessa avsättningar är en väsentlig del av skyddet för pensionsspararna. Regleringen bidrar till att säkerställa en korrekt värdering av åtagandena.

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

3.1 Konsekvenser för samhället och konsumenterna

Förskrifterna 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 de nya kraven. Konsekvenserna begränsas dock lite av att bestämmelserna om försäkringstekniska avsättningar endast gäller traditionell livförsäkring och inte fondförsäkring, som premiepensionsförsäkringen främst består av. Det kan även påpekas att bestämmelserna om försäkringstekniska avsättningar 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.

Bestämmelserna om rapportering innebär en viss utvidgning av antalet uppgifter som rapporteringen omfattar jämfört med gällande praxis för att hämta in tillsynsuppgifter från Pensionsmyndigheten om premiepensionsverksamheten. De uppgifter som rapporteringen ska innehålla är anpassade till traditionell livförsäkring och fondförsäkring, men är mindre omfattande än den mängd uppgifter som livförsäkringsföretag rapporterar in. Rapporteringen omfattar exempelvis inte rapportering av kassaflöden. Rapporteringsfrekvensen är begränsad till årlig rapportering,

som i dag är gällande praxis för inhämtning av tillsynsuppgifter från Pensionsmyndigheten, medan livförsäkringsföretagen även behöver rapportera kvartalsvis.

3.2.1 Kostnader för Pensionsmyndigheten

Föreskrifterna 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 föreskrifterna 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. Det arbete som Pensionsmyndigheten måste göra till följd av ändringar 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 Universitets- och högskolerådet

Bestämmelserna om insikt och erfarenhet för övervakande aktuarier medför att UHR behöver lämna in ytterliga uppgifter till Europeiska kommissionen. Det rör sig om att löpande lämna uppgifter om förändringar av yrket. Vartannat år ska UHR lämna en rapport om de krav på yrkeskvalifikationer som har tagits bort eller mildrats under den senaste tvåårsperioden. När föreskrifter med nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer har getts ut ska UHR också lämna uppgifter om kraven och skälen för dem. Det ska ske inom sex månader från det att föreskrifterna har getts ut. Finansinspektionen

ska till UHR löpande lämna den information som rådet behöver för att kunna fullgöra sina skyldigheter.

3.3.1 Kostnader för Universitets- och högskolerådet

Finansinspektionen uppskattar att de föreslagna föreskrifterna och allmänna råden initialt kommer att innebära en större engångsinsats för UHR.

Därefter förväntas arbetet med anledning av de föreslagna föreskrifterna och allmänna råden innebära relativt små kostnader för UHR.

Finansinspektionen uppskattar att en årlig arbetsinsats, efter den initiala engångsinsatsen, kan rymmas inom 30 timmar.

3.4 Konsekvenser för Finansinspektionen

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 på detta 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.

Finansinspektionen är sedan tidigare behörig myndighet när det gäller ansvarig för aktuarietjänsten i ett försäkringsföretag eller i ett tjänstepensionsföretag. Denna uppgift har hittills inte medfört någon större arbetsinsats för Finansinspektionen. Inspektionen har inte tagit emot några

ansökningar om erkännande av yrkeskvalifikationer. Arbetsuppgifterna har huvudsakligen bestått i att delta i UHR:s råd för reglerade yrken, att löpande lämna vissa uppgifter till UHR och att lämna uppgifter om kraven och skälen för nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer som inspektionen har föreskrivit om. Finansinspektionen uppskattar att de föreslagna föreskrifterna och allmänna råden initialt kommer att innebära en större engångsinsats för inspektionen. Därefter förväntas arbetet med anledning av de föreslagna föreskrifterna och allmänna råden innebära relativt små kostnader för inspektionen. Finansinspektionen uppskattar att en årlig arbetsinsats, efter den initiala engångsinsatsen, kan rymmas inom 40 timmar.