

Regelrådet är ett av regeringen utsett oberoende organ vars huvuduppgifter är att:

1. Ta ställning till om nya eller ändrade regler är utformade så att de uppnår regelgivarens syfte på ett enkelt sätt och till en, relativt sett, låg administrativ kostnad för företag.
2. Bedöma konsekvensutredningarnas kvalitet.

Regelrådet tar inte ställning till förslagets politiska syfte.

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över betänkandet En ny reglering för tjänstepensionsföretag (SOU 2014:57)

Regelrådets ställningstagande

1. Regelrådet finner att de administrativa kostnaderna är ofullständigt beskrivna och avstyrker därför förslaget.
2. Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Förslaget till ny lag – tjänstepensionsrörlighetslagen - gör det möjligt att bilda nya tjänstepensionsinstitut, vilket sedan upphävandet av den nuvarande regleringen – lagen om understödsföreningar (UFL) - den 1 april 2011, inte varit möjligt. Vissa bestämmelser i UFL gäller under en övergångsperiod till den 31 december 2017.

Förslaget till regler för tjänstepensionsföretag reglerar enbart tjänstepensionsinstitut som står risk, vilket innebär att verksamheten uteslutande är inriktad på tillhandahållande av tjänstepensionsförmåner som har sin grund i överenskommelser på arbetsmarknaden. Detta utgör en skillnad från tidigare lagstiftning, där vissa regler även har tillämpats på tjänstepensionsverksamhet hos livförsäkringsföretag, oavsett om företaget enbart meddelat tjänstepensionsförsäkringar eller om företaget också meddelat andra försäkringar.

Tjänstepensionskassorna kan, med de nya reglerna, välja att omvandlas till tjänstepensionsföretag, alternativt välja att omvandlas till försäkringspensionsföretag, medan försäkringsföretagen kan välja mellan att kvarstå som försäkringsföretag och fortsätta med eventuell verksamhet kring tjänstepensioner, alternativt omvandlas till tjänstepensionsföretag. Enligt den nya regleringen ska tjänstepensionsföretagens verksamhet inte avse någonting annat än tillhandahållande av tjänstepensionsförmåner. Omvandling ska, enligt förslaget, vara möjlig under en period av fyra år. Utredningen föreslår att övergångsregler och bestämmelser kring ikraftträdande samlas i en särskild lag om ikraftträdande. De försäkringsföretag som väljer att fortsätta sin verksamhet som tidigare, kommer att lyda under försäkringslagstiftningen.

Tjänstepensionsföretag ska, enligt den nya regleringen, kunna bildas i form av tjänstepensionsaktiebolag, ömsesidiga tjänstepensionsbolag eller tjänstepensionsföreningar.

Utredningen föreslår en särskild skyddsreglering, en så kallad solvensreglering, för de ersättningsberättigade, som går längre än skyddsregleringen i EU:s tjänstepensionsdirektiv (Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/41/EG om verksamhet i och tillsyn över tjänstepensionsinstitut). Det handlar bland annat om krav på ett riskkänsligt kapital. I betänkandet föreslås att Finansinspektionen ges i uppdrag att genomföra nödvändiga förstudier, innan beslut tas om den slutliga detaljutformningen av kapitalkravet.

Därutöver föreslås att den förstärkta reglering kring företagsstyrning och riskhantering, som kommissionen har lämnat i sitt förslag till omarbetat tjänstepensionsdirektiv (IORP II-direktivet), införs i förväg.

Kompletterande nationella regler föreslås även gällande bokföring, årsredovisning och skatt.

Förslaget är, enligt utredningen, utformat med utgångspunkt i den struktur och terminologi som finns i tjänstepensionsdirektivet samt modern associationsrätt.

Den nya lagen träder ikraft den 1 januari 2016.

Betänkandet innefattar även följdändringar i nio andra lagar.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Administrativa kostnader

Utredningen uppger att de administrativa kostnaderna för de tjänstepensionskassor respektive försäkringsföretag som väljer att omvandla sig, kommer att variera beroende på företagets storlek och dess befintliga organisation. Vidare uppges att tjänstepensionskassorna i grunden kommer att drabbas av samma slags administrationskostnader som försäkringsföretagen, men att de administrativa kostnaderna per medlem kan bli något högre för tjänstepensionskassorna på grund av att dessa generellt sett är mindre än försäkringsföretagen. Dessutom bedöms tjänstepensionskassorna ha mindre förvaltad kapital än försäkringsföretagen, vilket innebär att de har mindre organisationer och att de därför, i samband med en omvandling, kanske måste anlita externa konsulter i större utsträckning än vad som är nödvändigt för försäkringsföretagen. Regelrådet vill förtydliga att kostnader för externa konsulter inte utgör en administrativ kostnad, utan är att betrakta som en övrig kostnad.

I betänkandet redovisas en rad olika avgifter och personalkostnader som administrativa kostnader. Ett exempel redovisas också på ett nybildat försäkringsföretag, där företagets administrativa kostnader för hela första räkenskapsåret efter förvärvet, uppges vara 30 miljoner kronor, varav personalkostnaderna uppgår till cirka 30 procent.

Regelrådet kan konstatera att förslaget medför administrativa kostnader, men att utredningen inte åtskiljer administrativa från övriga kostnader. Regelrådet kan vidare konstatera att det inte finns några beräkningar av de egentliga administrativa kostnaderna, så som till exempel tidsåtgången för ansökningsförfaranden och omarbetning av diverse interna mallar för prognoser och budgetar med mera. Regelrådet finner därför att de administrativa kostnaderna är ofullständigt beskrivna och avstyrker förslaget.

Konsekvensutredningen

Utredningen redogör i sitt betänkande för bakgrund och syfte med förslaget samt tid för ikraftträdande och informationsinsatser. Vidare redogörs för förslagets överensstämmelse med EU-rätten och skälen till att regleringen är mer långtgående än EU-direktivet.

Utredningen redogör även för branschen, antal företag och dess storlek. Konkurrensförhållandena är också redovisade. När det gäller förslagets påverkan i andra avseenden, finns det i betänkandet ett resonemang kring förslagets påverkan på finansmarknaderna. Utredaren anser emellertid att det inte går att förutse vilka konsekvenser förslaget får förrän de slutliga kraven i såväl tjänstepensions- som försäkringsregleringen har slagits fast och det finns mer tydliga indikationer på hur regelverken kommer att användas. Regelrådet anser likväl att med utgångspunkt från de relativt långtgående resonemangen kring exempelvis krav på riskkänsligt kapital, torde utredningen ha kunnat göra en kvalificerad bedömning om förslagets förväntade påverkan på både kort och lång sikt.

Förslaget grundar sig på en uppfattning om att tjänstepensionsföretagen inte ska regleras enligt samma principer som försäkringsföretagen. Som skäl till denna uppfattning uppges att EU:s lagstiftning är uppdelad enligt samma princip och att Sverige även tidigare haft en särskild lagstiftning för tjänstepensionsinstitut.

Regelrådet har varit i kontakt med Livsförsäkringsbolaget Skandia, försäkringsbolaget Folksam samt Sparinstitutens pensionskassa (SPK) för att få en bild om hur dessa ser på förslagets konsekvenser för berörda företag.

Både Folksam och SPK välkomnar förslaget och anser att det är viktigt att det finns separat lagstiftning för tjänstepensionsinstitut respektive försäkringsföretagen, eftersom tjänstepensionerna är uppbyggda på ett helt annat sätt än försäkringar, främst på grund av att tjänstepensionsinstituten förvaltar pengarna på mycket längre sikt än försäkringsbolagen. När det gäller solvenskraven anser emellertid både Folksam och SPK att det är bättre att invänta EU:s förhandlingar än att Sverige går i förväg och genomför lagstiftningen. Konsekvensen blir annars att företagen tvingas implementera flera olika kapitalkravsmodeller istället för en.

Skandia motsätter sig en uppdelning av lagstiftningen och hävdar att det är själva verksamheten, det vill säga tjänstepensionerna som lagstiftningen ska reglera och inte en viss kategori av institut. Skandia framhåller att betänkandet inte har redovisat alternativa lösningar till förslaget och underkänner de angivna skälen till uppdelningen. Skandia vänder sig även mot att försäkringsbolagen, enligt försäkringslagstiftningen, tvingas till ett högre kapitalkrav än tjänstepensionsinstituten och hävdar att detta blir en orättvis konkurrensfördel för tjänstepensionsinstituten. Skandia anser att det är viktigt att kundskyddet är det samma för både försäkringsbolagen och tjänstepensionsinstituten.

När det gäller alternativa lösningar kan även Regelrådet konstatera att sådana inte finns tydligt angivna i förslaget. Det förs visserligen ett resonemang kring alternativet att inte införa nationell reglering på området samt argument för och emot en striktare solvensreglering, men i övrigt när det gäller hur förslaget är utformat och vilka alternativ, dess för- och nackdelar, som eventuellt kan finnas, saknar Regelrådet ett mer utförligt resonemang.

Som Regelrådet redan påpekat, har utredningen i sin konsekvensutredning varken beräknat eller uppskattat de administrativa kostnaderna, det vill säga de kostnader som uppstår när information läggs upp, lagras och/eller överförs. Det saknas även beräkningar eller uppskattningar av vissa övriga kostnader som till exempel personal- och

utbildningskostnader, kostnader för externa konsulter samt materiella kostnader för IT-system och dylikt. Därutöver har utredningen inte lyckats särskilja de administrativa kostnaderna från de övriga kostnaderna.

Vid en sammantagen bedömning finner Regelrådet att det saknas beräkningar av vilka kostnader som förslaget medför för berörda företag och finner av denna anledning att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6-7 §§ förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 3 december 2017.

I beslutet deltog Karin Lindell ordförande, Lennart Palm, Leif Melin och Eleonor Kristoffersson. Ärendet föredrogs av kommittésekreteraren Annika LeBlanc.



Karin Lindell
Ordförande



Annika LeBlanc
Föredragande