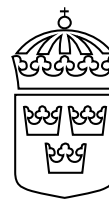


Regeringens proposition

2020/21:17



Anpassade tillståndskrav för tjänstepensionskassor

Prop.
2020/21:17

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 1 oktober 2020

Stefan Löfven

Per Bolund
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en lättnad i kraven för att en tjänstepensionskassa ska få tillstånd att driva tjänstepensionsverksamhet som tjänstepensionsföretag. Enligt förslaget ska tillstånd få ges även om en tjänstepensionskassa inte uppfyller tillståndskravet att kapitalbasen minst ska uppgå till det riskkänsliga kapitalkrav som gäller enligt lagen om tjänstepensionsföretag. Detta gäller under förutsättning att tjänstepensionskassan kan antas komma att uppfylla det riskkänsliga kapitalkravet efter tillämpning av bestämmelserna i lagen om tjänstepensionsföretag om åtgärder som ska vidtas om ett tjänstepensionsföretag inte uppfyller det riskkänsliga kapitalkravet. Förslaget syftar till att hindra att en i grunden långsiktigt livskraftig tjänstepensionskassa nekas tillstånd att driva verksamhet som tjänstepensionsföretag på grund av att kassan tillfälligt och till följd av det rådande marknadsläget inte kan uppfylla det riskkänsliga kapitalkravet.

Därutöver föreslås en ändring av rättelsekaraktär i försäkringsrörelselagen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 15 december 2020.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Lagtext	4
2.1	Förslag till lag om ändring i försäkringsrörelselagen (2010:2043)	4
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2019:742) om tjänstepensionsföretag	5
3	Ärendet och dess beredning	6
4	Anpassade tillståndskrav för tjänstepensionskassor	7
5	Återinförd bestämmelse om förfarandet när en grupp tillsynsmyndighet utses	11
6	Ikraftträdande	11
7	Förslagets konsekvenser	12
8	Författningskommentar	14
8.1	Förslaget till lag om ändring i försäkringsrörelselagen (2010:2043)	14
8.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2019:742) om tjänstepensionsföretag	15
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian	17
Bilaga 2	Promemorians lagförslag	18
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	19
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	20
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	21
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 1 oktober 2020	22

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2020/21:17

Regeringens förslag:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i försäkringsrörelselagen (2010:2043).
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2019:742) om tjänstepensionsföretag.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i försäkringsrörelselagen (2010:2043)

Härigenom föreskrivs¹ att 19 kap. 8 § försäkringsrörelselagen (2010:2043) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 kap.

8 §²

När Finansinspektionen enligt 7 § ska vara grupp tillsynsmyndighet, får inspektionen tillsammans med berörda behöriga myndigheter komma överens om att en annan myndighet inom EES än inspektionen ska utses till grupp tillsynsmyndighet. Finansinspektionen får träffa en sådan överenskommelse, om det är olämpligt att inspektionen utses till grupp tillsynsmyndighet med hänsyn till gruppens struktur och den relativa betydelsen av gruppens verksamhet i olika länder.

Om det i ett annat fall än det som avses i första stycket skulle vara olämpligt med hänsyn till en grupp s struktur och den relativa betydelsen av dess verksamhet i olika länder att grupp tillsynsmyndigheten utses enligt de grunder som anges i artikel 247.2 i Solvens II-direktivet, får Finansinspektionen träffa en överenskommelse om att inspektionen eller en behörig myndighet ska vara grupp tillsynsmyndighet för gruppen.

Om en överenskommelse enligt andra stycket innebär att Finansinspektionen utses till grupp tillsynsmyndighet, ska inspektionen fatta ett beslut om detta och överlämna beslutet till gruppen.

En överenskommelse enligt första eller andra stycket får träffas inom tre månader från den dag då frågan om en sådan överenskommelse väcktes av en berörd myndighet. Den berörda gruppen ska ges tillfälle att yttra sig. Finansinspektionen får högst en gång om året väcka frågan om en sådan överenskommelse.

Denna lag träder i kraft den 15 december 2020.

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG av den 25 november 2009 om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (Solvens II), i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/843.

² Senaste lydelse 2020:400.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2019:742) om tjänstepensionsföretag

Prop. 2020/21:17

Härigenom föreskrivs att det i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2019:742) om tjänstepensionsföretag ska införas en ny punkt, 4, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4. En understödsförening som avses i 7 § första stycket lagen (2010:2044) om införande av försäkringsrörelselagen (2010:2043) och som inte uppfyller det krav på att kapitalbasen minst ska uppgå till det riskkänsliga kapitalkravet som följer av 2 kap. 4 § första stycket 2 i förening med 7 kap. 1 §, får trots detta ges tillstånd att driva tjänstepensionsverksamhet som tjänstepensionsföretag, om föreningen kan antas komma att uppfylla det riskkänsliga kapitalkravet efter tillämpning av 15 kap. 5–7 §§.

Denna lag träder i kraft den 15 december 2020.

3 Ärendet och dess beredning

Lagen (1972:262) om understödsföreningar upphävdes 2011 då den nya försäkringsrörelselagen infördes. Befintliga understödsföreningar fick emellertid fortsätta att driva sin verksamhet till utgången av 2014 enligt lagen (2010:2044) om införande av försäkringsrörelselagen (2010:2043). Före övergångsperiodens slut skulle föreningarna antingen ansöka om tillstånd enligt försäkringsrörelselagen eller gå i likvidation. Övergångsperioden har förlängts vid flera tillfällen. För de understödsföreningar som driver verksamhet avseende tjänstepensionsförsäkring, tjänstepensionskassor, förlängdes övergångsperioden vid det senaste tillfället till utgången av april 2020 (prop. 2018/19:67, bet. 2018/19:FiU39, rskr. 2018/19:232).

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2341 av den 14 december 2016 om verksamhet i och tillsyn över tjänstepensionsinstitut (andra tjänstepensionsdirektivet) antogs i december 2016. Direktivet har med avseende på tjänstepensionsföretag genomförts i svensk rätt (prop. 2018/19:158, bet. 2019/20:FiU12, rskr. 2019/20:27). Den nya regleringen trädde i kraft den 15 december 2019. Genom en av lagändringarna fick tjänstepensionskassor möjlighet att ansöka om tillstånd för att bli tjänstepensionsföretag enligt den nya regleringen, som ett alternativ till att ansöka om tillstånd enligt försäkringsrörelselagen eller att gå i likvidation. Övergångsperiodens längd lämnades oförändrad till utgången av april 2020.

Finansinspektionen har i en skrivelse den 29 maj 2020 hemställt om att det ska införas en ny övergångsbestämmelse till lagen om tjänstepensionsföretag (Fi2020/02546/FPM). Den nya övergångsbestämmelsen bör, enligt Finansinspektionen, tillåta inspektionen att ge en tjänstepensionskassa tillstånd att driva verksamhet enligt lagen om tjänstepensionsföretag trots att tjänstepensionskassan, i det instabila marknadsläge som råder till följd av covid-19-pandemin, tillfälligt inte uppfyller det riskkänsliga kapitalkrav som gäller enligt lagen om tjänstepensionsföretag.

Promemorian Anpassade tillståndskrav för tjänstepensionskassor har därefter tagits fram i Finansdepartementet. I promemorian lämnas förslag till en sådan övergångsbestämmelse som Finansinspektionen har efterfrågat i sin hemställan. Promemorians huvudsakliga innehåll och lagförslag finns i *bilagorna 1* och *2*. Promemorian har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga i Finansdepartementet (Fi2020/03009/FPM).

I denna proposition behandlas förslagen i promemorian.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 3 september 2020 att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslagen i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagrådet har lämnat förslagen utan erinran. I förhållande till lagrådsremissen görs vissa språkliga och redaktionella ändringar.

I propositionen görs även en ändring i 19 kap. 8 § försäkringsrörelselagen (2010:2043), varigenom ett stycke som upphävts utan att detta var avsikten nu återinförs. Efter beslut av regeringen den 20 februari 2020 har Lagrådet granskat ett förslag till utformning av paragrafen, som var likalydande med förslaget i denna proposition, och lämnat det utan erinran.

Regeringens förslag: En tjänstepensionskassa ska kunna få tillstånd att driva tjänstepensionsverksamhet som tjänstepensionsföretag även om tjänstepensionskassan inte uppfyller tillståndskravet att kapitalbasen minst ska uppgå till det riskkänsliga kapitalkrav som gäller enligt lagen om tjänstepensionsföretag.

Tillstånd ska få ges om tjänstepensionskassan kan antas komma att uppfylla det riskkänsliga kapitalkravet efter tillämpning av bestämmelserna i lagen om tjänstepensionsföretag om åtgärder som ska vidtas om ett tjänstepensionsföretag inte uppfyller det riskkänsliga kapitalkravet.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Skälen för regeringens förslag

Finansinspektionens hemställan

Finansinspektionen har hemställt om att det ska införas en ny övergångsbestämmelse i lagen (2019:742) om tjänstepensionsföretag, förkortad LTF. Bestämmelsen bör enligt hemställan göra det möjligt för inspektionen att i enlighet med 2 kap. 4 § LTF bevilja tillstånd för en understödsförening som driver tjänstepensionsverksamhet, en s.k. tjänstepensionskassa, att driva verksamhet som tjänstepensionsföretag, trots att tjänstepensionskassan vid tidpunkten för inspektionens beslut tillfälligt inte kan antas uppfylla det riskkänsliga kapitalkravet när den ska börja följa det nya regelverket.

Tjänstepensionskassorna

Tjänstepensionskassor är understödsföreningar som driver tjänstepensionsverksamhet i form av försäkringsrörelse. När försäkringsrörelselagen (2010:2043), förkortad FRL, infördes upphävdes samtidigt lagen (1972:262) om understödsföreningar som reglerade bl.a. tjänstepensionskassornas verksamhet. Tanken var att den näringsrättsliga regleringen för försäkringsföreningarna skulle reformeras och anpassas till det som gäller för försäkringsföretag (prop. 2009/10:246 s. 213–225). Befintliga understödsföreningar fick enligt en övergångsreglering en frist till utgången av 2014 för att ansöka om tillstånd att driva försäkringsrörelse enligt den nya försäkringsrörelselagen. Om en sådan ansökan inte gjordes i tid eller om den avslogs skulle föreningen gå i likvidation (7 § lagen [2010:2044] om införande av försäkringsrörelselagen [2010:2043]).

Försäkringsföretag som följer försäkringsrörelselagen tillämpar den EU-rättsliga reglering som gäller för försäkrings- och återförsäkringsverksamhet. Det finns även en reglering på EU-nivå för tjänstepensionsinstitut. Tjänstepensionskassorna har sedan en längre tid ansetts uppfylla kriterierna för att räknas som tjänstepensionsinstitut (prop. 2004/05:165 s. 108 f.). Samtidigt har det inte varit möjligt att bilda nya tjänstepensions-

institut som har egna åtaganden efter det att lagen om understödsföreningar upphävdes. Det har därför pågått ett arbete med att hitta en ändamålsenlig reglering för tjänstepensionssektorn för att ta tillvara den flexibilitet som EU-rätten ger genom regleringen av tjänstepensionsinstitut (jfr SOU 2014:57). Under tiden som detta arbete pågått har den nyss nämnda tidsfristen för understödsföreningarna förlängts vid flera tillfällen (se avsnitt 3). Tidsfristen löpte dock slutligen ut vid utgången av april 2020.

Genom lagen om tjänstepensionsföretag, som trädde i kraft den 15 december 2019, har ett nytt regelverk skapats för företag som helt eller så gott som uteslutande meddelar tjänstepensionsförsäkringar. Den EU-rättsliga grunden för regleringen är Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2341 av den 14 december 2016 om verksamhet i och tillsyn över tjänstepensionsinstitut (andra tjänstepensionsdirektivet).

I förarbetena uttalas att det är angeläget att tjänstepensionskassorna ges möjlighet att fortsätta driva verksamhet som tjänstepensionsinstitut (prop. 2018/19:158 s. 191). Genom en ändring i övergångsregleringen har tjänstepensionskassorna fått möjlighet att ansöka om tillstånd enligt lagen om tjänstepensionsföretag, i stället för att ansöka om tillstånd enligt försäkringsrörelselagen eller att gå i likvidation (7 § lagen [2010:2044] om införande av försäkringsrörelselagen [2010:2043]). Tidsfristen för när ansökan ska vara gjord ändrades emellertid inte. Om en ansökan ges in inom tidsfristen gäller enligt övergångsregleringen att tjänstepensionskassan får driva verksamheten vidare till dess att ett beslut med anledning av ansökan har fått laga kraft. Om en ansökan inte getts in i rätt tid eller om den avslås, ska föreningen gå i likvidation.

Sammanfattningsvis har alltså en ny möjlighet skapats för tjänstepensionskassorna att fortsätta driva verksamhet genom att ansöka om tillstånd att driva verksamhet som tjänstepensionsföretag. Av Finansinspektionens hemställan framgår att åtta tjänstepensionskassor också har ansökt om att få ett sådant tillstånd. Om ett tillstånd beviljas för en viss tjänstepensionskassa, får den fortsätta driva verksamhet som en tjänstepensionsförening, vilket är en associationsform för tjänstepensionsföretag. Om ansökan däremot avslås, ska kassan gå i likvidation.

Förutsättningar för tillstånd att driva verksamhet som tjänstepensionsföretag

Den nya regleringen för tjänstepensionsföretag har vissa nationella tillägg som gäller utöver det som följer av andra tjänstepensionsdirektivet. Ett sådant nationellt tillägg är att ett tjänstepensionsföretag ska ha ett buffertkapital (en kapitalbas) som minst uppgår till det riskkänsliga kapitalkrav som gäller enligt lagen om tjänstepensionsföretag (7 kap. 1 § och 8 kap. 1–6 §§). I praktiken innebär detta inte någon större förändring eftersom nivån för det riskkänsliga kapitalkravet motsvarar kraven enligt Finansinspektionens tillsynsmodell trafikljuset (se prop. 2018/19:158 s. 319–322).

I lagen om tjänstepensionsföretag förtydligas vilka åtgärder som ska vidtas om ett företag tillfälligtvis inte uppfyller det riskkänsliga kapitalkravet. Något förenklat ska företaget i en sådan situation ta fram en åtgärdsplan och ge in den till Finansinspektionen (15 kap. 5 §). Finansinspektionen har möjlighet att ingripa om företagets åtgärder inte anses tillräckliga för att skydda dem som har rätt till pension eller andra försäkringsersättningar.

Som Finansinspektionen nämner i sin hemställan är lagen om tjänstepensionsföretag utformad för att kunna hantera situationer då företag som omfattas av regleringen inte uppfyller det riskkänsliga kapitalkravet.

Det finns emellertid ett antal förutsättningar som behöver vara uppfyllda för att ett företag ska få tillstånd att driva verksamhet som tjänstepensionsföretag. En sådan förutsättning är att den planerade verksamheten kan antas komma att uppfylla kraven i lagen om tjänstepensionsföretag och andra författningar som reglerar företagets verksamhet (2 kap. 4 § 2 LTF). Bestämmelsen motsvarar det som gäller enligt försäkringsrörelselagen (samma prop. s. 208 och 691).

Finansinspektionen gör i sin hemställan bedömningen att en understödsförening inte kan ges tillstånd att driva tjänstepensionsverksamhet som tjänstepensionsföretag om föreningen inte kan antas ha en kapitalbas som redan vid tidpunkten för tillståndsbeslutet uppgår till minst det riskkänsliga kapitalkravet. Den planerade verksamheten kan då inte antas komma att uppfylla kraven enligt lagen om tjänstepensionsföretag.

Det finns alltså ett jämförelsevis strikt tillståndskrav som kan liknas vid en tröskel för att komma in i den nya regleringen. Ett företag som söker tillstånd ska kunna antas komma att uppfylla det riskkänsliga kapitalkravet, vilket innebär att företaget ska kunna förväntas ha en kapitalbas som åtminstone uppgår till det riskkänsliga kapitalkravet när det börjar följa det nya regelverket med stöd av det tillstånd som meddelas.

Det ekonomiska läget medför en ökad risk för att en eller flera av tjänstepensionskassorna inte kan uppfylla tillståndskraven

Finansinspektionens preliminära uppskattning är att de tjänstepensionskassor som har ansökt om tillstånd i grunden har sunda verksamheter och att de i normala fall har långsiktigt goda möjligheter att leva upp till ställda kapitalkrav. Inspektionen nämner att regleringen om tjänstepensionsföretag är väl lämpad för tjänstepensionskassorna och att kassorna bedöms vara livskraftiga.

Finansinspektionen framhåller att de stora svängningar som förekommer på marknaden till följd av spridningen av det virus som orsakar covid-19 medför en risk för att någon eller några av tjänstepensionskassorna kan få svårt att leva upp till kapitalkraven i lagen om tjänstepensionsföretag. I den rådande marknadsläget kan räntor, aktiekurser och andra tillgångspriser variera mer än normalt. Inspektionen anger att det bland de tjänstepensionskassor som har ansökt om tillstånd kan finnas en sårbar grupp som, för det fall marknaden fortsätter att präglas av stora upp- och nedgångar i tillgångsvärden, kan behöva nekas tillstånd trots att bristen i uppfyllelse av det riskkänsliga kapitalkravet bedöms vara tillfällig.

Sammanfattningsvis har spridningen av det virus som orsakar covid-19 medfört en större osäkerhet än normalt när det gäller det ekonomiska läget. Som Finansinspektionen framhåller har finansiella tillgångars marknadsvärden varierat mer än normalt (hög volatilitet). Det innebär att det finns en förhöjd risk för att någon eller några av tjänstepensionskassorna på grund av tillfälliga ekonomiska förhållanden inte kommer att bedömas uppfylla tillståndskraven.

Ett av syftena med det nya regelverket för tjänstepensionsföretag är som nämns ovan att det ska vara en långsiktig lösning för tjänstepensionskassorna så att de får möjlighet att fortsätta driva verksamhet i den EU-rättsliga formen tjänstepensionsinstitut. Enligt Finansinspektionens mening är regleringen väl lämpad för tjänstepensionskassorna. De tjänstepensionskassor som har sökt tillstånd som tjänstepensionsföretag driver enligt inspektionen en livskraftig verksamhet. Att det är fråga om livskraftig verksamhet bör även fortsättningsvis vara en förutsättning för tillstånd.

För att omfattas av den nya regleringen om tjänstepensionsföretag har tjänstepensionskassorna behövt ansöka om tillstånd före utgången av april 2020. Om ansökan avslås ska föreningen gå i likvidation. Den ökade ekonomiska osäkerheten till följd av spridningen av det virus som orsakar covid-19 innebär att det tillfälligtvis, vid tiden för prövningen av tjänstepensionskassornas ansökningar, finns en förhöjd risk för att ansökan avslås för en eller flera av de berörda tjänstepensionskassorna. Det ekonomiska läget är samtidigt något som tjänstepensionskassorna knappast har kunnat förutse och ta höjd för. Regeringen gör därför bedömningen att det finns skäl att, som Finansinspektionen är inne på, vidta åtgärder för att hantera detta problem. Som Finansinspektionen anger är de konsekvenser som annars skulle kunna uppstå betydande eftersom en tjänstepensionskassa måste gå i likvidation om ansökan att driva verksamhet som tjänstepensionsföretag avslås.

Att införa en lättnad i kraven för tillstånd bör ses som en försiktighetsåtgärd. Det är fullt möjligt att den ekonomiska utvecklingen blir sådan att någon sådan lättnad inte visar sig behövas.

Regeringen anser att tjänstepensionskassorna därför bör ges en lättnad i det nuvarande tillståndskravet (2 kap. 4 § 2 LTF). Lättnaden bör ge stöd för att bortse från kravet att ett tjänstepensionsföretag ska ha ett buffertkapital som minst uppgår till det riskkänsliga kapitalkravet (7 kap. 1 § andra stycket LTF). Finansinspektionen bör således få bevilja tillstånd till en tjänstepensionskassa att driva verksamhet som tjänstepensionsföretag även om den planerade verksamheten inte kan antas komma att uppfylla det riskkänsliga kapitalkrav som gäller enligt lagen om tjänstepensionsföretag. Eftersom det riskkänsliga kapitalkravet är ett nationellt tillägg som gäller utöver reglerna i andra tjänstepensionsdirektivet, finns det inga hinder på grund av EU-rätten mot att införa en sådan bestämmelse.

Samtidigt är det som ovan nämns rimligt att tillstånd bara ges för verksamheter som är långsiktigt livskraftiga. Tillstånd bör därför enligt regeringens mening bara få ges under förutsättning att den berörda tjänstepensionskassan kan antas komma att uppfylla det riskkänsliga kapitalkravet på längre sikt efter tillämpning av bestämmelserna i lagen om tjänstepensionsföretag om åtgärder som ska vidtas om ett tjänstepensionsföretag inte uppfyller det riskkänsliga kapitalkravet (15 kap. 5–7 §§). Tjänstepensionskassan ska alltså ha förmåga att uppfylla det riskkänsliga kapitalkravet på längre sikt, även om det vid tidpunkten för tillståndsbeslutet inte kan antas att kapitalkravet kommer att vara uppfyllt när tjänstepensionskassan ska börja driva verksamhet som tjänstepensionsföretag. En ny övergångsbestämmelse som tillgodoser detta bör införas i lagen om tjänstepensionsföretag.

5 Återinförd bestämmelse om förfarandet när en grupp tillsynsmyndighet utses

Prop. 2020/21:17

Regeringens förslag: En bestämmelse ska återinföras i försäkringsrörelselagen om att Finansinspektionen ska fatta ett beslut och överlämna beslutet till gruppen ifall inspektionen i en överenskommelse med berörda behöriga myndigheter utses till grupp tillsynsmyndighet.

Promemorian behandlar inte frågan.

Remissinstanserna tar inte upp frågan.

Skälen för regeringens förslag: I Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG av den 25 november 2019 om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (Solvens II), kallat Solvens II-direktivet, finns en reglering om åtgärder för att underlätta tillsynen av försäkringsgrupper som är verksamma i flera medlemsstater (artiklarna 247–259). Denna reglering i direktivet har genomförts i svensk rätt genom bestämmelser i 19 kap. FRL.

I propositionen Vissa frågor om försäkring och tjänstepension föreslogs en komplettering av bestämmelserna i försäkringsrörelselagen som innebär att Finansinspektionen högst en gång om året får väcka frågan om att ingå en överenskommelse om att utse grupp tillsynsmyndighet (prop. 2019/20:138 s. 81 f.). Förslaget har lett till lagstiftning (19 kap. 8 § tredje stycket FRL, SFS 2020:400). I samband med ändringen upphävdes en bestämmelse om beslut vid överenskommelser om att utse grupp tillsynsmyndighet (19 kap. 8 § tredje stycket FRL i dess lydelse före den 1 juli 2020). Denna ändring var inte avsiktlig och berodde på att bestämmelsen föll bort i propositionens förslag till lagtext.

Den upphävda bestämmelsen genomförde artikel 247.3 fjärde stycket i Solvens II-direktivet, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/51/EU av den 16 april 2014 om ändring av direktiven 2003/71/EG och 2009/138/EG och förordningarna (EG) nr 1060/2009, (EU) nr 1094/2010 och (EU) nr 1095/2010 med avseende på befogenheterna för Europeiska tillsynsmyndigheten (Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten) och Europeiska tillsynsmyndigheten (Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten), det s.k. Omnibus II-direktivet.

Eftersom ändringen som gjordes i 19 kap. 8 § tredje stycket FRL i dess lydelse före den 1 juli 2020 genom SFS 2020:400 var ett uppenbart missstag, och bestämmelsen i det stycke som utgick behövs för att Sverige fullt ut ska genomföra Solvens II-direktivet, bör bestämmelsen återinföras.

6 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 15 december 2020.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag såvitt avser ikraftträdandet av förslaget till ny övergångsbestämmelse till lagen om tjänstepensionsföretag.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Skälen för regeringens förslag: Den nya övergångsbestämmelsen i lagen om tjänstepensionsföretag bör träda i kraft så snart som möjligt. Den bör också, som Finansinspektionen anför i sin hemställan, träda i kraft i sådan tid att inspektionen inom rimlig tid hinner fatta beslut i de tillståndsärenden som rör tjänstepensionskassorna.

Den tidigaste tidpunkt som bedöms möjlig för den nya övergångsbestämmelsen att träda i kraft är den 15 december 2020. Med ett sådant ikraftträdande hinner också Finansinspektionen fatta beslut i de aktuella tillståndsärendena inom rimlig tid.

Den bestämmelse i försäkringsrörelselagen som återinförs bör träda i kraft vid samma tidpunkt.

7 Förslagets konsekvenser

Förslagen och alternativa lösningar

Det enda sättet för tjänstepensionskassorna att fortsätta existera som juridiska personer är numera, efter det att övergångstiden enligt 7 § lagen (2010:2044) om införande av försäkringsrörelselagen (2010:2043) har löpt ut, att få tillstånd att driva sin verksamhet vidare enligt lagen (2019:742) om tjänstepensionsföretag, dvs. att de ansökningar som de åtta tjänstepensionskassorna lämnat in till Finansinspektionen bifalls.

Som beskrivs i avsnitt 4 krävs för bifall till en ansökan att den sökande tjänstepensionskassan vid tidpunkten för Finansinspektionens beslut uppfyller det riskkänsliga kapitalkravet enligt lagen om tjänstepensionsföretag. Det finns en risk att det kravet, till följd av tillfällig marknadsvolatilitet i spåren av spridningen av det virus som orsakar covid-19, inte kommer att vara uppfyllt vid den tidpunkten. Det riskerar att leda till att en eller flera i grunden långsiktigt livskraftiga tjänstepensionskassor, till följd av rent tillfälliga förhållanden, nekas det tillstånd de sökt och därmed måste gå i likvidation.

Den föreslagna övergångsregeln bedöms vara det mest ändamålsenliga sättet att undanröja risken för att tjänstepensionskassorna tvingas i likvidation. Att inte vidta åtgärder för att undanröja den risken kan inte anses vara något rimligt alternativ.

Den föreslagna ändringen i försäkringsrörelselagen återställer i det aktuella avseendet endast rättsläget till det som rådde före den 1 juli 2020. Ändringen säkerställer att Sverige fullt ut genomför Solvens II-direktivet. Något alternativ till att genomföra den lagändringen kan därför inte anses föreligga.

Offentligfinansiella och samhällsekonomiska effekter

Den nya övergångsregeln bedöms inte påverka vare sig intäkter eller kostnader för staten eller övriga delar av den offentliga sektorn. Förslagen har därför inte några offentligfinansiella konsekvenser.

Förslagen är ett led i arbetet med att säkerställa att tjänstepensionskassorna kan få tillträde till den nya regleringen för tjänstepensionsföretag, en reglering som ger goda förutsättningar för en effektiv förvaltning av tjänstepensionskapitalet samtidigt som den säkrar ett fullgott skydd åt de nuvarande och framtida pensionärerna. Att tjänstepensionskassorna får möjlighet att verka som tjänstepensionsföretag förväntas leda till positiva samhällsekonomiska effekter. Förutsättningar ges för så goda pensioner som möjligt, samtidigt som det alltid ska gå att förlita sig på att pensionerna kommer att betalas ut. Om en eller flera tjänstepensionskassor däremot skulle behöva gå i likvidation trots att verksamheten är långsiktigt livskraftig, riskerar negativa samhällsekonomiska konsekvenser att uppstå, bl.a. som en följd av att tillgångar då kan komma att avyttras till låga värden eller genom att beståndsöverlåtelser kan komma att göras till företag som inte har lika goda förutsättningar att förvalta kapitalet effektivt.

Det skulle kunna invändas att företag som inte är tillräckligt kapitalstarka släpps in i regleringen för tjänstepensionsföretag om man frånfaller uppfyllelse av det riskkänsliga kapitalkravet som en förutsättning för tillstånd att driva verksamhet enligt den regleringen. Mot det kan sägas att de aktuella företagen, tjänstepensionskassorna, av Finansinspektionen bedöms vara livskraftiga och på sikt anses kunna uppfylla det riskkänsliga kapitalkravet enligt lagen om tjänstepensionsföretag. Risken för att det nu lämnade lagförslaget skulle leda till att företag med otillräcklig finansiell styrka får tillstånd att driva verksamhet som tjänstepensionsföretag får därför anses mycket låg.

Sammantaget bedöms de positiva samhällsekonomiska effekterna överväga de negativa.

Effekter för de berörda företagen och andra enskilda

Förslagen bedöms medföra enbart positiva effekter för de berörda företagen, tjänstepensionskassorna. Genom förslagen säkerställs att tillfälliga förhållanden hänförliga till spridningen av det virus som orsakar covid-19 inte leder till att en eller flera tjänstepensionskassor tvingas gå i likvidation i stället för att få tillstånd att driva verksamhet som tjänstepensionsföretag.

Konsekvenser för myndigheter och domstolar

Konsekvenserna för myndigheter och domstolar bedöms bli begränsade. De rättsliga förutsättningarna för Finansinspektionens hantering av de tillståndsansökningar som getts in ändras till följd av förslagen, men i övrigt uppkommer inga konsekvenser för myndigheter, domstolar eller staten i övrigt.

Eventuellt ökade kostnader är mycket begränsade och ryms inom befintliga ekonomiska ramar.

Speciella informationsinsatser

De företag, tjänstepensionskassorna, som skulle beröras av den föreslagna övergångsbestämmelsen kan förväntas noga följa arbetet med detta lagstiftningsärende. Några ytterligare informationsinsatser för att sprida kunskap om förslagen i denna proposition torde därför inte behövas.

Överensstämmelse med unionsrätten

Förslagen står i överensstämmelse med unionsrätten, se avsnitt 4.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om ändring i försäkringsrörelselagen (2010:2043)

19 kap.

8 § När Finansinspektionen enligt 7 § ska vara grupp tillsynsmyndighet, får inspektionen tillsammans med berörda behöriga myndigheter komma överens om att en annan myndighet inom EES än inspektionen ska utses till grupp tillsynsmyndighet. Finansinspektionen får träffa en sådan överenskommelse, om det är olämpligt att inspektionen utses till grupp tillsynsmyndighet med hänsyn till gruppens struktur och den relativa betydelsen av gruppens verksamhet i olika länder.

Om det i ett annat fall än det som avses i första stycket skulle vara olämpligt med hänsyn till en gruppens struktur och den relativa betydelsen av dess verksamhet i olika länder att grupp tillsynsmyndigheten utses enligt de grunder som anges i artikel 247.2 i Solvens II-direktivet, får Finansinspektionen träffa en överenskommelse om att inspektionen eller en behörig myndighet ska vara grupp tillsynsmyndighet för gruppen.

Om en överenskommelse enligt andra stycket innebär att Finansinspektionen utses till grupp tillsynsmyndighet, ska inspektionen fatta ett beslut om detta och överlämna beslutet till gruppen.

En överenskommelse enligt första eller andra stycket får träffas inom tre månader från den dag då frågan om en sådan överenskommelse väcktes av en berörd myndighet. Den berörda gruppen ska ges tillfälle att yttra sig. Finansinspektionen får högst en gång om året väcka frågan om en sådan överenskommelse.

Paragrafen innehåller bestämmelser om överenskommelse och beslut om utseende av grupp tillsynsmyndighet. Övervägandena finns i avsnitt 5.

I *tredje stycket*, som är nytt, återinförs en bestämmelse om förfarandet för och beslut om sådana överenskommelser om utseende av grupp tillsynsmyndighet som avses i andra stycket (jfr 19 kap. 8 § tredje stycket i lydelsen före den 1 juli 2020).

Bestämmelsen genomför artikel 247.3 fjärde stycket i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG av den 25 november 2009 om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (Solvens II), i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/51/EU av den 16 april 2014 om ändring av direktiven 2003/71/EG och 2009/138/EG och förordningarna (EG) nr 1060/2009, (EU) nr 1094/2010 och (EU) nr 1095/2010 med avseende på befogenheterna för

8.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2019:742) om tjänstepensionsföretag

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2019:742) om tjänstepensionsföretag

4. En understödsförening som avses i 7 § första stycket lagen (2010:2044) om införande av försäkringsrörelselagen (2010:2043) och som inte uppfyller det krav på att kapitalbasen minst ska uppgå till det riskkänsliga kapitalkravet som följer av 2 kap. 4 § första stycket 2 i förening med 7 kap. 1 §, får trots detta ges tillstånd att driva tjänstepensionsverksamhet som tjänstepensionsföretag, om föreningen kan antas komma att uppfylla det riskkänsliga kapitalkravet efter tillämpning av 15 kap. 5–7 §§.

Punkten är ny. Den innehåller vissa anpassade tillståndskrav för de understödsföreningar som driver försäkringsrörelse på tjänstepensionsområdet, tjänstepensionskassorna. Övervägandena finns i avsnitt 4.

I punkten finns inledningsvis en hänvisning till lagen (2010:2044) om införande av försäkringsrörelselagen (2010:2043). Hänvisningen innebär att de anpassade tillståndskraven kan komma i fråga för de understödsföreningar som driver verksamhet med stöd av den övergångsreglering som infördes när försäkringsrörelselagen trädde i kraft och lagen (1972:262) om understödsföreningar upphävdes.

Eftersom tillstånd enligt denna lag bara får ges till företag som driver tjänstepensionsverksamhet, kan de anpassade tillståndskraven bara komma i fråga för tjänstepensionskassorna. Tjänstepensionskassorna ska enligt övergångsregleringen ha ansökt om tillstånd enligt denna lag senast vid utgången av april 2020, såvida inte de i stället ansöker om tillstånd enligt försäkringsrörelselagen eller träder i likvidation. Bestämmelsen innehåller ett undantag från tillståndskravet i 2 kap. 4 § första stycket 2 som innebär att den planerade verksamheten ska kunna antas komma att uppfylla kraven enligt bestämmelserna i denna lag och andra författningar som reglerar företagets verksamhet. Med stöd av undantaget får tillstånd ges även om Finansinspektionen gör bedömningen att den planerade verksamheten inte kan antas komma att uppfylla kravet i 7 kap. 1 § andra stycket att kapitalbasen minst ska uppgå till det riskkänsliga kapitalkravet.

Det är alltså inte en förutsättning för tillstånd att föreningen kan antas komma att uppfylla det riskkänsliga kapitalkravet genom att ha ett buffertkapital (kapitalbas) som minst uppgår till kapitalkravet. Utöver detta undantag innebär övergångsbestämmelsen ingen ändring av de förutsättningar som ska vara uppfyllda för att tillstånd ska ges. Bestämmelser om hur det riskkänsliga kapitalkravet är utformat finns i 8 kap. 1–6 §§.

Punkten innehåller ett villkor för att tillstånd ska få ges. Villkoret innebär att tillstånd får ges med stöd av bestämmelsen bara under förutsättning att föreningen kan antas komma att uppfylla det riskkänsliga kapitalkravet på längre sikt genom att den upprättar och följer en sådan åtgärdsplan som ska tas fram vid bristande uppfyllelse av kapitalkravet. Enligt 15 kap.

Prop. 2020/21:17 5 § första stycket 1 ska ett tjänstepensionsföretag i en sådan situation upprätta en åtgärdsplan för att åter uppfylla det riskkänsliga kapitalkravet inom högst tolv månader från den tidpunkt då bristen upptäcktes. Finansinspektionen får, om det är lämpligt, förlänga tidsfristen för att uppfylla kapitalkravet med sammanlagt ett år och sex månader (15 kap. 6 § andra stycket). Om företagets bristande uppfyllelse beror på synnerligen ogynnsamma marknadsförhållanden som företaget inte skäligen kunde förväntas räkna med, får Finansinspektionen förlänga tidsfristen med sammanlagt högst tolv år (15 kap. 7 § första stycket). Villkoret i punkten innebär att föreningen vid tillståndsprovningen ska kunna antas ha förmåga att återställa det riskkänsliga kapitalkravet med tillämpning av de nu beskrivna bestämmelserna.

Sammanfattning av promemorian

Prop. 2020/21:17

Bilaga 1

I promemorian lämnas förslag till en ny övergångsbestämmelse till lagen om tjänstepensionsföretag.

Den föreslagna övergångsbestämmelsen innebär att det införs en lättnad av kraven för att en tjänstepensionskassa ska få tillstånd att driva tjänstepensionsverksamhet som tjänstepensionsföretag. Enligt förslaget ska tillstånd få ges även om tjänstepensionskassan inte kan antas komma att uppfylla det riskkänsliga kapitalkrav som gäller enligt lagen om tjänstepensionsföretag. Syftet med övergångsbestämmelsen är att en tjänstepensionskassa inte ska nekas tillstånd att driva verksamhet som tjänstepensionsföretag på grund av tillfälligt bristande uppfyllelse av det riskkänsliga kapitalkravet orsakad av det rådande marknadsläget.

Den nya övergångsbestämmelsen föreslås träda i kraft den 15 december 2020.

Promemorians lagförslag

Förslag till lag om ändring i lagen (2019:742) om tjänstepensionsföretag

Härigenom föreskrivs att det i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2019:742) om tjänstepensionsföretag ska införas en ny punkt, 4, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4. En understödsförening som avses i 7 § första stycket lagen (2010:2044) om införande av försäkringsrörelselagen (2010:2043) och vars planerade verksamhet inte kan antas komma att uppfylla kravet i 7 kap. 1 § andra stycket om att kapitalbasen minst ska uppgå till det riskkänsliga kapitalkravet får, trots det som anges i 2 kap. 4 § första stycket 2, ges tillstånd att driva tjänstepensionsverksamhet som tjänstepensionsföretag om föreningen kan antas komma att uppfylla kravet efter tillämpning av bestämmelserna i 15 kap. 5–7 §§ om åtgärder vid bristande uppfyllelse av det riskkänsliga kapitalkravet.

Denna lag träder i kraft den 15 december 2020.

Förteckning över remissinstanserna

Prop. 2020/21:17

Bilaga 3

Efter remiss har yttranden kommit in från Arbetsgivarverket, Finansinspektionen, Förhandlings- och samverkansrådet PTK, Förvaltningsrätten i Stockholm, Kammarrätten i Stockholm, Konsumentverket, Pensionsmyndigheten, Regelrådet, Riksgäldskontoret, Statens tjänstepensionsverk, Svenska Bankföreningen, Svensk Försäkring, Svenskt Näringsliv, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Tjänstemännens centralorganisation och Tjänstepensionsförbundet.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: Finansförbundet, Landsorganisationen i Sverige, Näringslivets regelnämnd, Svenska Kommunalarbetareförbundet, Sveriges Kommuner och Regioner och Sveriges riksbank.

Lagrådsremissens lagförslag

Förslag till lag om ändring i lagen (2019:742) om tjänstepensionsföretag

Härigenom föreskrivs att det i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2019:742) om tjänstepensionsföretag ska införas en ny punkt, 4, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4. En understödsförening som avses i 7 § första stycket lagen (2010:2044) om införande av försäkringsrörelselagen (2010:2043) och vars planerade verksamhet inte kan antas komma att uppfylla kravet i 7 kap. 1 § andra stycket om att kapitalbasen minst ska uppgå till det riskkänsliga kapitalkravet får, trots det som anges i 2 kap. 4 § första stycket 2, ges tillstånd att driva tjänstepensionsverksamhet som tjänstepensionsföretag om föreningen kan antas komma att uppfylla kravet efter tillämpning av bestämmelserna i 15 kap. 5–7 §§ om åtgärder vid bristande uppfyllelse av det riskkänsliga kapitalkravet.

Denna lag träder i kraft den 15 december 2020.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2020-09-14

Närvarande: F.d. justitierådet Eskil Nord samt justitieråden Inga-Lill Askersjö och Petter Asp

Anpassade tillståndskrav för tjänstepensionskassor

Enligt en lagrådsremiss den 3 september 2020 har regeringen (Finansdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (2019:742) om tjänstepensionsföretag.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Johan Hedberg och rättssakkunnige Emil Boqvist.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 1 oktober 2020

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Johansson, Baylan, Hultqvist, Andersson, Bolund, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Eriksson, Linde, Ekström, Eneroth, Nilsson, Ernkranz, Lindhagen, Lind, Hallberg, Nordmark, Micko

Föredragande: statsrådet Bolund

Regeringen beslutar proposition Anpassade tillståndskrav för tjänstepensionskassor