

RP 202/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporär ändring av lagen om arbetspensionsförsäkringsbolag

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om arbetspensionsförsäkringsbolag ändras. Det föreslås att användningen av främmande kapital under vissa förutsättningar kan tillåtas för bostadsaktiebolag som är dotterbolag till arbetspensionsförsäkringsbolag. Syftet med den föreslagna lagen är att skapa förutsättningar för att öka produktionen av hyresbostäder.

Lagen avses träda i kraft vid ingången av 2015.

Bestämmelserna i lagen ska enligt vad som föreslås tillämpas till och med den 31 december 2032 på sådana bostadsaktiebolag som är dottersammanslutningar till arbetspensionsförsäkringsbolag och som bildas efter lagens ikraftträdande men senast den 31 december 2017.

MOTIVERING

1 Inledning

Statsminister Jyrki Katainens regering kom den 29 augusti 2013 överens om ett strukturpolitiskt program för att stärka förutsättningarna för ekonomisk tillväxt och åtgärda den offentliga ekonomins hållbarhetsunderskott. Genom sitt beslut den 29 november 2013 om genomförande av det strukturpolitiska programmet kompletterade regeringen propositionerna i det strukturpolitiska programmet. Propositionerna gällande effektivisering av byggverksamheten och verksamheten på bostadsmarknaden kompletterades med att skriva in en kommentar om förbättring av förutsättningarna för produktion av hyresbostäder skrevs in i programmet. Enligt kompletteringen ska den reglering som styr arbetspensionsanstaltarnas placeringsverksamhet vid fastighetsplaceringar revideras så att arbetspensionsanstalterna kan använda främmande kapital för att låta bygga hyresbostäder. Användning av främmande kapital tillåts för dotterbolag som arbetspensionsanstalterna bildar för detta ändamål och den begränsas till 50 procent av placeringarnas värde. I beslutet anges det att åtgärden är tidsbegränsad.

Denna regeringsproposition grundar sig på det ovan nämnda beslutet om genomförande av det strukturpolitiska programmet. I beslutet konstateras också att det utöver den ovan nämnda ändringen samtidigt görs nödvändiga ändringar i skattelagstiftningen när det gäller värderingen av förmögenhet till verkligt värde i pensionsanstaltarnas balansräkning. En regeringsproposition som gäller denna del av beslutet lämnas senare.

2 Nuläge

2.1 Begränsningar i upptagande av krediter för arbetspensionsanstalter

Verkställande av arbetspensionsförsäkringar sköts inom den privata sektorn av i lagen om arbetspensionsförsäkringsbolag

(354/1997) avsedda arbetspensionsförsäkringsbolag, i lagen om försäkringskassor (1164/1992) avsedda pensionskassor som utövar lagstadgad pensionsförsäkring och i lagen om pensionsstiftelser (1774/1995) avsedda B-pensionsstiftelser och AB-pensionsstiftelser (pensionsanstalter). Sjömanspensionskassan sköter verkställigheten av pensionskydd i enlighet med lagen om sjömanspensioner (1290/2006) och Lantbruksföretagarnas pensionsanstalt sköter verkställigheten av pensionskyddet i enlighet med lagen om pension för lantbruksföretagare (1280/2006).

På arbetspensionsförsäkringsbolag tillämpas bestämmelserna i 15 kap. i försäkringsbolagslagen (521/2008) om upptagande av krediter och ställande av säkerhet för försäkringsbolag. Utgångspunkten är att försäkringsbolaget inte får ta upp krediter. I 15 kap. 1 § i försäkringsbolagslagen har det dock angetts några undantag till denna huvudregel. Försäkringsbolaget får ta upp krediter för skötseln av nödvändig likviditet, som återbetalning enligt de grunder som avses i lagen om pension för arbetstagare (395/2006), som sådant kapitallån som uppfyller de krav som fastställts i lagen, ur en personalfond som ägs av dess egen personal samt som normala kontokrediter i anslutning till sin affärsverksamhet och andra därmed jämförbara krediter. Bestämmelserna gäller på motsvarande sätt ett tjänsteföretag som är dottersammanslutning till ett försäkringsbolag och en dottersammanslutning vars uppgift är att för försäkringsbolagets del äga tillgångar som utgör täckning för ansvarsskulden. Dessutom kan dottersammanslutningen ta upp krediter av det försäkringsbolag som är moderbolag.

Bestämmelserna om förbud för pensionsstiftelser och pensionskassor att ta upp krediter motsvarar i huvudsak de bestämmelser som finns i försäkringsbolagslagen. Pensionsstiftelser och pensionskassor får dock inte ställa borgen eller ta upp kapitallån.

Enligt 4 § 3 mom. i lagen om pensionsstiftelser ska pensionsstiftelsen dimensionera sin verksamhet så att den kan bedrivas utan upplåning. Om undantag till förbudet att uppta lån för B-pensionsstiftelser eller en AB-pensionsstiftelses B-avdelning föreskrivs närmare i social- och hälsovårdsministeriets förordning om pensionsstiftelsers upplåning (416/2006). Enligt förordningen är upplåning tillåten när det är fråga om återbetalning som avses i lagen om pension för arbetstagare, kredit som behövs för skötsel av likviditeten, kredit som beviljas av staten för bostadsändamål, lån enligt lagen om räntestöd för hyresbostadslån (867/1980) eller andra krediter som är nödvändiga av synnerligen vägande skäl.

Enligt 7 § 2 mom. i lagen om försäkringskassor ska också en pensionskassa dimensionera sin verksamhet så att den kan bedrivas utan upplåning. Kassan får dock uppta för skötseln av sin likviditet nödvändiga kortfristiga krediter, krediter för ändamålsenlig anskaffning av egna verksamhetslokaler samt, med social- och hälsovårdsministeriets tillstånd, andra av synnerligen vägande skäl nödvändiga krediter.

I lagen om sjömanspensioner har inga begränsningar uppställts för upptagande av krediter för Sjömanspensionskassan och det samma gäller Lantbruksföretagarnas pensionsanstalt enligt lagen om pension för lantbruksföretagare. För pensionsstiftelser och pensionskassor har det inte särskilt föreskrivits om ett förbud för dottersammanslutningar mot att ta upp krediter.

2.2 Arbetspensionsanstalter som fastighetsplacerare

Arbetspensionsanstalter inom den privata sektorn är betydande placerare på den inhemska marknaden. Investeringsstocken för arbetspensionsanstalter inom den privata sektorn var cirka 105,2 miljarder euro vid utgången av 2013, varav andelen för arbetspensionsförsäkringsbolag var cirka 98,5 miljarder. Fastighetsplaceringarnas andel av investeringsstocken har i huvudsak varit 11–14 %. Vid utgången av 2013 hade pensionsanstalter inom den privata sektorn placerat

13,5 miljarder euro i fastigheter och arbetspensionsförsäkringsbolagens andel av denna summa var cirka 12,4 miljarder euro. Direkta fastighetsplaceringar gjorda av arbetspensionsanstalter inom den privata sektorn utgör ungefär en femtedel av hela marknaden för fastighetsplacering i Finland. Utöver detta är arbetspensionsanstalterna inom den privata sektorn betydande ägare av både börsnoterade och icke börsnoterade fastighetsplaceringarbolag.

Enligt en utredning av Finansinspektionen från 2012 var de fastighetsplaceringar som gjorts av arbetspensionsförsäkringsbolag, pensionsstiftelser och pensionskassor i huvudsak direkta fastighetsplaceringar i Finland. Andelen av fastighetsplaceringar som gjorts i Finland var 91 % och andelen direkta fastighetsplaceringar 84 %. Inom Finland hade placeringarna dessutom tydligt koncentrerats till huvudstadsregionen, eftersom 69 % av de direkta placeringar som gjorts i Finland hade placerats till huvudstadsregionen. Av fastighetsplaceringarna var 15 % direkta placeringar i bostadsfastigheter. Vid utgången av 2013 var beloppet för de fasta placeringar som arbetspensionsförsäkringsbolagen gjort i bostadsfastigheter cirka 1,6 miljarder euro. De direkta placeringarna i bostadsfastigheter gäller nästan helt och hållet hyresbostäder.

2.3 Användning av främmande kapital vid placeringsverksamhet

Det finns två orsaker till att lån upptas vid placeringsverksamhet. För det första är det möjligt att med hjälp av främmande kapital öka avkastningen på det egna kapitalet. För att upptagning av lån ska löna sig, måste kostnaderna för det främmande kapitalet vara lägre än den tilläggsavkastning som fås därav. Dessutom möjliggör upptagning av lån en mindre kapitalinsats. Detta är viktigt särskilt då det placeras i fastigheter eftersom beloppen som placeras är stora och det krävs mycket kapital för att bilda en utspridd fastighetsportfölj.

De gällande bestämmelserna som förbjuder upplåning förhindrar att ett arbetspensionsförsäkringsbolag eller dess dottersam-

manslutning direkt använder främmande kapital för fastighetsplacering. Indirekt är det möjligt att använda lån till exempel genom en kommanditbolagsstruktur som grundats av flera placerare. Dessutom är det typiskt att börsnoterade fastighetsplaceringsbolag eller fastighetsplaceringsfonder använder sig av lånefinansiering vid sin placeringsverksamhet, vilket innebär att pensionsanstalten indirekt använder sig av hävstångseffekten genom att äga andelar av dessa bolag eller fonder.

3 Föreslagna ändringar

I propositionen föreslås det att lagen om arbetspensionsförsäkringsbolag ändras så att ett bostadsaktiebolag som är en dottersammanslutning till ett arbetspensionsförsäkringsbolag under vissa förutsättningar kan använda främmande kapital för att låta bygga bostäder. Syftet är att skapa förutsättningar för ökandet av produktionen av hyresbostäder.

Det föreslås att upptagning av lån ska tillåtas för ett bostadsaktiebolag som är en dottersammanslutning till ett arbetspensionsförsäkringsbolag förutsatt att beloppet av främmande kapital i bokslutet, eller koncernbokslutet om ett sådant krävs, inte överstiger 50 % av balansomslutningen. Detta innebär att upptagande av lån tillåts för bostadsaktiebolag som är dottersammanslutningar, men att det finns en gräns för maximibeloppet för lånet. Det är motiverat att sätta ut en övre gräns för att begränsa den risk som hänför sig till det placerade kapitalet. Bestämmelsen har endast betydelse för upptagande av annat lån än det som beviljas av moderbolaget, eftersom dottersammanslutningen redan enligt gällande lag kan uppta lån från ett arbetspensionsförsäkringsbolag som är moderbolag. För att säkra den fria rörligheten för kapital föreslås det att lagen också ska gälla bolag och sammanslutningar som motsvarar bostadsaktiebolag och har sin hemvist i en annan stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Fastän lagen inte innehåller bestämmelser om hur stor andel av bostäderna i ett bostadsaktiebolag ska vara hyresbostäder, är syftet

med lagen uttryckligen ökandet av produktionen av hyresbostäder. Eftersom arbetspensionsförsäkringsbolagens direkta placeringar i bostadsfastigheter nästan uteslutande är hyresbostäder, uppskattas det att detta syfte kan nås utan ett särskilt krav på produktion av hyresbostäder.

Eftersom lagen om pensionsstiftelser, lagen om försäkringskassor, lagen om sjömanspensioner, lagen om pension för lantbruksföretagare och författningar på lägre nivå inte innehåller begränsningar om upptagning av lån för dottersammanslutningar till de pensionsanstalter som bedriver verksamhet enligt lagarna, finns det inget behov att ändra på annan lagstiftning som gäller arbetspension inom den privata sektorn.

Enligt förslaget tillämpas bestämmelserna på sådana bostadsaktiebolag som är dottersammanslutningar till arbetspensionsförsäkringsbolag och som har bildats efter att lagen trädde i kraft men senast den 31 december 2017. Det exakta datumet för bildandet är då den sista aktieägaren skrivit under ett sådant avtal om bolagsbildning som avses i lagen om bostadsaktiebolag (1599/2009). Det föreslås dock att lagen tillämpas fram till den 31 december 2032 på sådana bostadsaktiebolag som är dottersammanslutningar till arbetspensionsförsäkringsbolag och som har bildats under giltighetstiden. Övergångsbestämmelsen behövs för att till exempel banklån som skaffats för finansieringen skulle vara tillräckligt långvariga med tanke på den praktiska verksamheten. Begränsning av lånetiden till en alltför kort tid förhindrar i praktiken möjligheterna till att skaffa vettig utomstående finansiering. Dessutom kunde arbetspensionsförsäkringsbolagen i god tid förbereda sig för att man i fråga om upptagning av lån återgår till den situation som gäller enligt de nuvarande bestämmelserna.

4 Propositionens konsekvenser

Antalet hyresbostäder som arbetspensionsförsäkringsbolagen låtit bygga antingen direkt eller genom fastighetsfonder uppgår till cirka 600—800 stycken per år. Det uppskattas att möjligheten att uppta lån ökar attraktiviteten av produktion av bostadsfastigheter

från placerarnas synvinkel, eftersom det är möjligt att få bättre avkastning på det placerade kapitalet. Enligt en grov uppskattning kommer detta att öka produktionen av hyresbostäder med cirka 100—200 bostäder per år. Konsekvenserna syns dock först flera år senare efter att lagen har trätt i kraft eftersom det är tidskrävande att låta bygga ett nytt objekt.

Både under lagens giltighetstid och efter dess slut kommer det att följas med hur mycket produktionen av hyresbostäder i praktiken ökar.

5 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid social- och hälsovårdsministeriet. I samband med beredningen har finansministeriet, Finansinspektionen, Arbetspensionsförsäkrarna TELA ry, Akava ry, Finlands näringsliv rf, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf

samt Tjänstemannacentralorganisationen FTFC rf hörts.

6 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2015 och föreslås gälla till och med den 31 december 2017. Det föreslås dock att lagen tillämpas till och med den 31 december 2032 på bostadsaktiebolag som är dottersammanslutningar till arbetspensionsförsäkringsbolag och som bildats under lagens giltighetstid. Övergångsbestämmelsen behövs för att arbetspensionsförsäkringsbolagen inte omedelbart efter att giltighetstiden för lagen upphört ska behöva vidta åtgärder, såsom återbetalning av utomstående lån, för att det bildade bostadsaktiebolaget ska fylla de krav som ställs i den permanenta lagstiftningen.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

Lag

om temporär ändring av lagen om arbetspensionsförsäkringsbolag

I enlighet med riksdagens beslut
fogas temporärt till lagen om arbetspensionsförsäkringsbolag (354/1997) en ny 5 a § som följer:

1 kap.

Allmänna stadganden

5 a §

Bostadsaktiebolags kreditupptagning

Ett bostadsaktiebolag som är en dottersammanslutning till ett arbetspensionsförsäkringsbolag får dessutom ta upp andra än i 15 kap. 1 § avsedda krediter förutsatt att beloppet av främmande kapital i dess bokslut inte överstiger 50 procent av balansomslutningen. Om bostadsaktiebolaget ska upprätta ett koncernbokslut, gäller den ovan nämnda gränsen på 50 procent balansomslutningen i koncernbokslutet.

Det som föreskrivs ovan om bostadsaktiebolag ska också tillämpas på bolag och sammanslutningar som kan jämföras med bostadsaktiebolag och har sin hemvist i någon annan stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Denna lag träder i kraft den 20 och gäller till och med den 31 december 2017.

Denna lag tillämpas till och med den 31 december 2032 på sådana bostadsaktiebolag som är dottersammanslutningar till arbetspensionsförsäkringsbolag och som bildas medan lagen är i kraft.

Helsingfors den 16 oktober 2014

Statsministerns ställföreträdare, finansminister

ANTTI RINNE

Social- och hälsovårdsminister *Laura Rätty*