



SVENSKT NÄRINGSLIV

Finansinspektionen
Box 7821

Vår referens/dnr:
SN Dnr 110/2019/PAN

103 97 Stockholm

Er referens/dnr:
FI Dnr 18-1154

2019-09-13

Remissvar

Förslag till nya föreskrifter och allmänna råd om tjänstepensionsverksamhet

Svenskt Näringsliv har beretts möjlighet att yttra sig över Finansinspektionens förslag till nya föreskrifter och allmänna råd om tjänstepensionsverksamhet och vill med anledning härav anföra följande.

1. Sammanfattning

- Av propositionen 2018/19:158 "En ny reglering för tjänstepensionsföretag" framgår att utgångspunkten med den föreslagna regleringen är att möjliggöra en effektiv förvaltning av tjänstepensionskapital samtidigt som den ska säkerställa ett fullgott skydd för de nuvarande och framtida pensionärerna. I propositionen uttalas också att kapitalkravet ska motsvara nivån i trafikljusmodellen. Förslaget till föreskrifter innebär emellertid en solvensreglering för tjänstepensionsföretag som är högre än trafikljusmodellen. Den föreslagna solvensregleringen kommer att begränsa möjligheterna till en effektiv förvaltning av kapitalet. Detta kommer att innebära lägre avkastning som i sin tur kommer att innebära sämre tjänstepensionsförmåner för anställda och högre kostnader för arbetsgivare.
- Svenskt Näringsliv avstyrker Finansinspektionens förslag till förändringar av diskonteringsräntan som innebär att högre försäkringstekniska avsättningar måste göras än vad som krävs enligt trafikljusmodellen.
- Svenskt Näringsliv avstyrker Finansinspektionens förslag på föreskrifter om beräkning av det risk känsliga kapitalkravet. Finansinspektionen måste i nära dialog och efter avstämning med försäkringsbolagen i grunden omarbeta och revidera sitt förslag så att det hamnar på den nivå som anges i propositionen.
- Svenskt Näringsliv anser att det i Finansinspektionens föreskrifter ska införas en avtalsfrihet för avtalsparterna i kollektivavtalsgrundad försäkring avseende informationsgivning på ett sådant sätt som ger parterna möjlighet att på bästa sätt fortsätta att själva utforma informationen till anställda och företag.
- Svenskt Näringsliv anser att förslaget till föreskrifter inte får innebära att anställda och arbetsgivare i Sverige riskerar att få sämre förmåner och högre kostnader än anställda och arbetsgivare i andra EU-länder.

- Svenskt Näringsliv avstyrker förslaget att tjänstepensionsföretag ska behöva lämna en regelbunden kvalitativ tillsynsrapport till Finansinspektionen.

Sammanfattningsvis är Svenskt Näringslivs uppfattning att Finansinspektionens förslag till föreskrifter i flera delar innebär en överimplementering av andra tjänstepensionsdirektivet som inte har stöd i förslaget till ny lag i proposition 2018/19:158 "En ny reglering för tjänstepensionsföretag".

I övrigt ansluter sig Svenskt Näringsliv också till remissvaren från Alecta, AMF, Folksam och KPA samt AFA Försäkring.

2. Bakgrund

Svenskt Näringsliv är avtalspart i de större kollektivavtalen om tjänstepensionsförmåner på svensk arbetsmarknad samt är delägare och representerad i styrelser i flera försäkringsföretag som meddelar tjänstepensionsförmåner. Detta innebär att Svenskt Näringsliv tillsammans med sina motparter på den fackliga sidan har ett stort ansvar för att de kollektivavtalade tjänstepensionsförmånerna skapar en trygghet för arbetstagarna till låga kostnader för arbetsgivarna.

Systemen med de kollektivavtalade tjänstepensionsförmånerna har fungerat väl under många decennier. I samband med att det nu görs författningsförändringar som påverkar hur dessa system kan organiseras och administreras har arbetsmarknadens parter en viktig uppgift att bidra till att det nya regelverket blir väl anpassat för de kollektivavtalade tjänstepensionssystemen. Det är således utifrån flera decenniers erfarenheter av administration och tillhandahållande av tjänstepensionsförmåner som Svenskt Näringsliv lämnar synpunkter på regelverket för tjänstepensionsföretag.

3. Solvensreglering

Försäkringstekniska avsättningar

I propositionen s. 201 framgår att utgångspunkten med den föreslagna regleringen är att möjliggöra en effektiv förvaltning av tjänstepensionskapital samtidigt som den ska säkerställa ett fullgott skydd för de nuvarande och framtida pensionärerna.

Finansinspektionen föreslår i förslaget till föreskrifter förändringar av diskonteringsräntan som innebär att högre försäkringstekniska avsättningar måste göras än vad som krävs enligt trafikljusmodellen. Detta kommer att minska den kapitalbas som ska täcka kapitalkravet, vilket leder till en försämring av tjänstepensionsföretagens solvens, och därmed möjligheten till att skapa avkastning som i sin tur innebär lägre förmåner och högre avgifter.

För att säkerställa en effektiv förvaltning av tjänstepensionskapital måste en väl utformad solvensreglering införas som tar hänsyn till den samlade effekten av solvensregleringen, innefattande effekten av den ändrade regleringen av de försäkringstekniska avsättningarna och därmed storleken på kapitalbasen samt kapitalkravet. Finansinspektionens förslag om diskonteringsränta innebär en försämring av möjligheten till en effektiv förvaltning av kapitalet.

Svenskt Näringsliv avstyrker Finansinspektionen förslag till förändringar av diskonteringsräntan som innebär att högre försäkringstekniska avsättningar måste göras än vad som krävs enligt trafikljusmodellen.

Kapitalkrav

Andra tjänstepensionsdirektivet innehåller inga regler om riskbaserat kapitalkrav. Utformningen av kapitalkrav för tjänstepensionsföretag är således en nationell fråga. Svenskt Näringsliv har i sitt remissvar över promemorian "En ny reglering för tjänstepensionsföretag" avstyrkt förslaget om kapitalkrav som innebär att tjänstepensionsföretag i Sverige skulle få högre kapitalkrav på sig än tjänstepensionsinstitut i andra EU-länder.

I den till riksdagen överlämnade propositionen anges i förslaget till lag om tjänstepensionsföretag 8 kap 1 § att kapitalkravet för tjänstepensionsföretag ska beräknas utifrån en konfidentsnivå på 97 procent. I propositionen s. 321–322 uttalas dessutom att kapitalkravet ska motsvara nivån i regelverket för trafikljusmodellen. Lagförslaget kommer att innebära att högre krav ställs på tjänstepensionsföretag i Sverige än vad som gäller eller kommer att gälla för tjänstepensionsinstitut i andra EU-länder.

Hur det riskkänsliga kapitalkravet blir i praktiken beror helt och hållet på hur Finansinspektionen utformar sina föreskrifter om beräkning av det riskkänsliga kapitalkravet. Samtidigt utgör förslaget till ny lag 8 kap 1 § och uttalandena i propositionen restriktioner för Finansinspektionens utformning av föreskrifter. Dessa restriktioner har dock Finansinspektionen bortsett från i det förslag som har remitterats.

Finansinspektionens förslag till föreskrifter är tekniskt komplicerade och, i brist på anvisningar, svåra att tolka och tillämpa. De beräkningar som försäkringsbolagen AMF, Alecta och AFA Försäkring har gjort indikerar att Finansinspektionens förslag till föreskrifter kommer att innebära avsevärt högre kapitalkrav jämfört med trafikljusmodellen. Detta strider som sagt mot lagförslaget och uttalanden i lagmotiven.

Kapitalkravet syftar till att säkerställa att tjänstepensionsföretag har tillräckligt med tillgångar för att trygga de förmåner som försäkrade och andra ersättningsberättigade har rätt till. Samtidigt ska tjänstepensionsföretagen kunna ge en konkurrenskraftig avkastning på kapitalet. De kollektivavtalade tjänstepensionssystemen kommer om förslaget till föreskrifter skulle träda ikraft att ställas inför krav som inte är motiverade utifrån vare sig syftet med andra tjänstepensionsdirektivet eller uttalanden i lagmotiven.

Det högre kapitalkravet kommer att begränsa möjligheterna till en effektiv förvaltning av kapitalet. Detta kommer att innebära lägre avkastning som i sin tur kommer att innebära sämre tjänstepensionsförmåner för anställda och högre kostnader för arbetsgivare.

Det är inte heller orimligt att tänka sig att företag och branscher i framtiden kommer att överväga att trygga tjänstepensionsförmåner i tjänstepensionsinstitut som omfattas av regelverk i andra EU-länder. Digitalisering och övrig teknikutveckling kommer att underlätta gränsöverskridande tjänstehandel och därmed snabba på en sådan process. Ett exempel på sådan överskridande tjänstehandel är att i Danmark har redan ett tjänstepensionsinstitut från Belgien etablerat sig för att leverera tjänstepensionsförmåner. Förslaget till svensk överreglering kommer att innebära konkurrensnackdel för svenska företag som bedriver tjänstepensionsverksamhet, vilket kan leda till en helt förändrad tjänstepensionsmarknad i Sverige.

Förslaget till föreskrifter innebär således kapitalkrav för tjänstepensionsföretag som ligger högre än trafikljusmodellen. Svenskt Näringsliv avstyrker därför Finansinspektionens förslag på föreskrifter om beräkning av det riskkänsliga kapitalkravet. Finansinspektionen måste istället i nära dialog och efter avstämning med försäkringsbolagen i grunden omarbeta och revidera sitt förslag så att det hamnar på den nivå som anges i propositionen.

4. Information

I försäkringsrörelselagen (FRL) 4 kap 2 § finns näringsrättsliga regler om information för försäkringsföretag. Finansinspektionen har meddelat föreskrifter avseende informationskraven i FRL; *Föreskrifter och allmänna råd om information som gäller försäkring och tjänstepension (FFFS 2011:39)*. I föreskrifterna 1 kap 4 § ges avtalsparterna i kollektivavtalsgrundad försäkring avtalsfrihet om vilken information som ska lämnas, hur den ska lämnas och av vem den ska lämnas.

I lagförslaget om tjänstepensionsföretag finns bestämmelserna om information i 4 kap 2–3 §§. I Finansinspektionens förslag till föreskrifter finns inte motsvarande avtalsfrihet för kollektivavtalsparterna som finns i föreskrifterna avseende informationskraven i FRL. Den egendomliga situationen kommer då att uppstå innebärande att avtalsfrihet kommer att gälla för tjänstepensionsverksamhet i försäkringsföretag men inte tjänstepensionsverksamhet i tjänstepensionsföretag.

Ett borttagande av dispositivitet för tjänstepensionsföretag kommer att få stora konsekvenser för informationsgivningen inom de kollektivavtalade systemen. Den modell för informationsgivning som kollektivavtalsparterna har byggt upp genom exempelvis administrationsbolagen/valcentralerna Fora och Collectum är väl fungerande, kostnadseffektiv och säkerställer att relevant och anpassad information lämnas till såväl arbetsgivare som arbetstagare.

Det finns i och för sig ingen uttrycklig bestämmelse i vare sig första eller andra tjänstepensionsdirektivet som innebär att kollektivavtalsparter skulle ha möjlighet att genom avtal avvika från informationskraven i direktiven. Men det finns inte heller någon bestämmelse som anger ett förbud mot att ge avtalsfrihet för kollektivavtalsparterna. Finansinspektionen har dock ansett att det har funnits en möjlighet till dispositivitet enligt första tjänstepensionsdirektivet trots att det inte har funnits ett uttalat stöd för detta i direktivet. Det andra tjänstepensionsdirektivet innebär inte någon förändring av rättsläget. Frågan uppstår således varför Finansinspektionen anser att det saknas stöd i andra tjänstepensionsdirektivet för att införa en avtalsfrihet för avtalsparterna i kollektivavtalsgrundad försäkring.

Det kan konstateras att inte heller i direktivet om Solvens II finns någon uttrycklig bestämmelse om att kollektivavtalsparter skulle ha möjlighet att genom avtal avvika från informationskraven i direktivet. Detta har inte hindrat Finansinspektionen från att i föreskrifter införa en avtalsfrihet för kollektivavtalsparter.

Syftet med andra tjänstepensionsdirektivets informationsbestämmelser är att de som omfattas av tjänstepensionsförmån, ska ges tydlig och lämplig information. Detta syfte säkerställs för kollektivavtalade tjänstepensionsförmåner bäst genom att den nuvarande ordningen på den svenska marknaden behålls. Anledningen till att tjänstepensionsdirektiven inte är fullhar-

moniserade eller kompletteras av tvingande genomföranderegler är att de nationella särdragen i tjänstepensionssystemen är stora och ska kunna bevaras. Det anges också uttryckligen i direktivet att det inte ska påverka nationell social- och arbetsmarknadslagstiftning.

I andra tjänstepensionsdirektivet artikel 20.2 står det uttryckligen att direktivet inte ska inkräkta på den roll som arbetsmarknadens parter har i förvaltningen av tjänstepensionsverksamheten. Detta omfattar även nuvarande möjlighet för de kollektivavtalande parterna att avtala om informationsgivningen. Kravet på att säkerställa att tjänstepensionsinstituterna lämnar information enligt direktivets artikel 36 är genom parternas kollektivavtal om informationsgivning uppfyllt. I strid med direktivet kommer således ett borttagande av dispositiviteten innebära att regelverket inkräktar på de kollektivavtalande parternas förvaltning av tjänstepensionsverksamheten.

Avtalsfriheten bör således vara densamma oavsett om tjänstepensionsförmånen tillhandahålls av ett försäkringsföretag eller ett tjänstepensionsföretag. Bemyndigandet till Finansinspektionen i lagförslaget är i princip detsamma som bemyndigandet i FRL. Detta uttrycks på följande sätt i propositionen s. 425. "Ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, motsvarande bemyndigandet i 4 kap. 18 § 2 FRL, bör därför tas in i den nya lagen om tjänstepensionsföretag".

I förslaget till lag om tjänstepensionsföretag föreslås att tjänstepensionsföretag årligen ska lämna pensionsbesked. I förslaget till föreskrifter föreslås dessutom en detaljerad reglering om vad ett pensionsbesked ska innehålla. Regleringen av pensionsbesked är helt nya och saknar motsvarighet i första tjänstepensionsdirektivet och i gällande svensk rätt. När det gäller nuvarande regler i Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2011:39) har kollektivavtalsparterna avtalsfrihet. Innehållet i nuvarande pensionsbesked/årsbesked bygger således på parternas kollektivavtal om informationsgivning. Administrationsbolagen/valcentralerna inhämtar i nuvarande modell uppgifter från anslutna pensionsbolag och skickar årliga pensionsbesked/årsbesked till de försäkrade, vilket innebär att den försäkrade får ett sammantaget besked om sin tjänstepension. Denna modell, skulle om dispositiviteten tas bort, i framtiden inte vara möjlig att upprätthålla genom kollektivavtal.

Svenskt Näringsliv menar att Finansinspektionen har valt fel väg när den i föreskrifterna detaljerat anger hur informationen ska ges och vad den ska innehålla. Informationsgivning är något som ständigt måste anpassas för att nå fram till mottagarna och då blir det direkt hämmande att ha en reglering som låser hur informationen ska ges och vad som ska informeras om. Den nya regleringen av pensionsbesked beaktar inte det kundskydd som den kollektivavtalade modellen ger kunderna. Detta kommer att innebära ökade kostnader eftersom de nya informationskraven är mer omfattande än nuvarande krav, ytterst kommer kostnaderna att belasta försäkringstagarna och de försäkrade. Svenskt Näringsliv har tillsammans med LO och PTK helt nyligen kommit överens om en ny struktur för informationsgivningen om våra kollektivavtalade försäkringar och pensioner för att med utnyttjande av ny teknik öka effektiviteten och ändamålsenligheten i informationen. Detta kan hotas och försvåras av de nu föreslagna föreskrifterna.

Svenskt Näringsliv anser att det i Finansinspektionens föreskrifter ska införas en avtalsfrihet för avtalsparterna i kollektivavtalsgrundad försäkring avseende informationsgivning på ett sådant sätt som ger parterna möjlighet att på bästa sätt fortsätta att själva utforma informationen till anställda och företag.

5. Tillsynsrapportering

Finansinspektionens förslag till föreskrifter innebär att tillsynsrapporteringen för tjänstepensionsföretag kommer att vara mer omfattande än vad som följer av andra tjänstepensionsdirektivet. Finansinspektionen anger i remisspromemorian s. 103 att myndigheten valt att utforma föreskrifterna på ett sätt som ligger nära motsvarande regleringar för försäkringsföretag. Detta motiveras med att samma risker omfattas av samma regler och regelarbiter undviks. Återigen tas det motiv upp som framförts vid flertal tillfällen under implementeringsprocessen av andra tjänstepensionsdirektivet, nämligen syftet att uppnå konkurrensneutralitet mellan försäkringsföretag och tjänstepensionsföretag. Frågan inställer sig varför det i så fall skall finns två regelverk. Direktivets målsättning är istället att anställda och arbetsgivare i alla EU-länder ska ha lika goda förutsättningar att uppnå bra förmåner till relativt låga kostnader.

I förslaget till föreskrifter föreslås att en regelbunden kvalitativ tillsynsrapport ska lämnas till finansinspektionen. Rapporten är en Solvens II-produkt som syftar till ökad transparens. Finansinspektionen motiverar en skyldighet att lämna en sådan kvalitativ tillsynsrapport i remisspromemorian s. 107 endast med att de anser att *den är värdefull för tillsynen eftersom den tillför viktig information som kompletterar de kvantitativa rapporteringen*. Finansinspektionen har i praktiken "kopierat" de krav som finns i Solvens 2.

Denna rapportering är emellertid mycket omfattande, helt inspirerad av Solvens II och innebär att flera uppgifter som Finansinspektionen under året redan har fått in än en gång ska beskrivas och sammanställas i en rapport. Uppgifterna får Finansinspektionen in på andra sätt såsom genom anmälan om utlagd verksamhet, kvantitativ kvartals- och årsrapportering, rapport om egen risk- och solvensbedömning, rapportering av väsentliga händelser etc.

I konsekvensanalysen har inspektionen uppskattat tidsåtgången för ett tjänstepensionsföretag att ta fram en kvalitativ rapport till två månader (och mellanliggande års uppdateringar till mellan fem och tio dagar). En tidsåtgång på två månader är en omfattande administrativ börda som åläggs tjänstepensionsföretagen av myndigheten utan att det uttryckligen ställs som krav i direktivet eller i lag att denna rapporteringen ska ske.

Den av Finansinspektionen föreslagna kvalitativa rapporteringen innebär en överimplementering av andra tjänstepensionsdirektivet. Ett sådant förslag kräver en seriös konsekvensanalys i vilken det framgår vilka tunga skäl det kan finnas för att ålägga tjänstepensionsföretagen en sådan omfattande administrativ börda.

Svenskt Näringsliv anser att förslaget till föreskrifter inte får innebära att anställda och arbetsgivare i Sverige riskerar att få sämre förmåner och högre kostnader än anställda och arbetsgivare i andra EU-länder. Svenskt Näringsliv avstyrker förslaget att tjänstepensionsföretag ska behöva lämna en regelbunden kvalitativ tillsynsrapport till Finansinspektionen.

SVENSKT NÄRINGSLIV

Mattias Dahl