

Stockholm 2018-08-29

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Svar på remiss om Direktivet om ett ökat aktieägarengagemang. Förslag till genomförande i svensk rätt. (Ds 2018:15)

Svenska Pensionsstiftelsers Förening (SPFA) är en ideell förening för större pensionsstiftelser som avses i 9a § tryggandelagen. Föreningens ändamål är att bevaka och driva frågor som berör pensionsstiftelser samt att vara remissorgan i sådana frågor. Föreningen har 52 medlemmar som tillsammans förvaltar ca 200 miljarder kr. Av de pensionsstiftelser som står under Finansinspektionens tillsyn är drygt 70 procent medlemmar i SPFA. Föreningens medlemmar har i vissa fall flera pensionsstiftelser som hör till samma koncern eller organisation.

SPFA lämnar följande svar på Justitiedepartementets remiss om förslag till nya regler i Tryggandelagen med anledning av direktivet om ökat aktieägarengagemang.

Sammanfattning

SPFA föreslår att samtliga pensionsstiftelser, inte endast de som tryggar pension för färre än 100 personer, undantas från förslagen i remissen.

Pensionsstiftelser skiljer sig väsentligt från andra tjänstepensionsinstitut. En pensionsstiftelse får inte utfästa pension och har därmed ingen pensionsskuld till de anställda. Pensionsstiftelsen utgör endast en pant för arbetsgivarens utfästelse om pension. En pensionsstiftelse har inte heller några ägare. Det är styrelsen som ansvarar för verksamheten, och den består till lika antal av ledamöter utsedda av arbetsgivarna respektive arbetstagarna. Verksamheten i en pensionsstiftelse är därtill betydligt mindre komplex än i andra typer av tjänstepensionsinstitut.

SPFA anser att det är viktigt att ta hänsyn till pensionsstiftelsernas särart och att undvika att införa regler som uppenbarligen inte är avsedda för pensionsstiftelserna. Därför bör samtliga pensionsstiftelser undantas från reglernas tillämplighet.

Pensionsstiftelsernas särart

Pensionsstiftelser är en unik form av institut som inte liknar de tjänstepensionsinstitut som tjänstepensionsdirektivet primärt har utformats för. Pensionsstiftelser saknar motsvarighet inom EU. Närmaste motsvarighet är Unterstützungskassen i Tyskland. Dessa omfattas över huvud taget inte av tjänstepensionsdirektivet, enligt ett undantag som infördes redan i det första direktivet.

Det är SPFA:s bestämda uppfattning att tillämpning av tjänstepensionsdirektivet för svenska pensionsstiftelser saknar relevans, eftersom pensionsstiftelserna till sin konstruktion endast är en pant och inte ger några utfästelser om pension. Tyvärr görs det inte något uttryckligt undantag för pensionsstiftelser i tjänstepensionsdirektivet trots att pensionsstiftelser endast har rollen som säkerhet för arbetsgivares pensionsutfästelser. SPFA menar att den svenska lagstiftarens bedömning att pensionsstiftelser är tjänstepensionsinstitut som omfattas av det andra tjänstepensionsdirektivet är felaktig och att bedömningen får en mängd olyckliga konsekvenser.

Avsnitt 6 Genomlysning av institutionella investerare och kapitalförvaltare

Begreppet institutionell investerare

Enligt förslaget definieras större pensionsstiftelser som institutionella investerare. I ändringsdirektivet framhålls att institutionella investerare ofta är betydelsefulla aktieägare i börsnoterade bolag och att de därför kan spela en viktig roll i dessa bolags bolagsstyrning.

Direktivet utgår från att en institutionell investerare har ansvarsförbindelser (se t.ex. skäl (19) och artikel 3h). Pensionsstiftelserna har emellertid inga åtaganden gentemot de anställda utan är endast en pant för arbetsgivarens åtaganden. Direktivet är således inte avsett för den typ av institut som pensionsstiftelser är.

Pensionsstiftelsernas investeringar utgör vidare en ringa andel av den totala finansmarknaden och även av tjänstepensionsmarknaden (omkring 10 procent av de totala tillgångarna på 2 000 miljarder kronor på tjänstepensionsmarknaden förvaltas av pensionsstiftelser, se Fi2018/01129/FPM, sid 29).

Det är en stor skillnad både när det gäller storleken mellan andra investerare som försäkringsföretag och pensionsstiftelserna, och när det gäller syftet med investeringarna. Förvaltningen av pensionsstiftelsernas förmögenhet har inte till syfte att tillhandahålla tjänstepension. Förmögenheten kan endast användas av arbetsgivaren som gottgörelse för pensionsutbetalningar och andra pensionskostnader.

Mot bakgrund av pensionsstiftelsernas särart bör pensionsstiftelserna inte betraktas som institutionella investerare.

Principer för aktieägarengagemang och redogörelse för tillämpningen av denna

Eftersom pensionsstiftelser inte har några åtaganden gentemot de anställda har dessa i allmänhet ett begränsat intresse för hur pensionsstiftelsen gör sina investeringar och övervakar dessa. De anställdas, liksom arbetsgivarnas, intresse av hur investeringarna genomförs och följs upp, tillgodoses dessutom genom att pensionsstiftelsens styrelse består av representanter utsedda av arbetsgivarna respektive arbetstagarna. Nyttan med att upprätta en mycket detaljerad redogörelse för hur principerna för ägarstyrning har tillämpats uppväger därför inte kostnaderna för att sammanställa redogörelsen.

Pensionsstiftelserna saknar vidare i regel publika informationskanaler, som webbplatser, och det skulle innebära utökad administration och kostnader för pensionsstiftelserna att sammanställa information samt utveckla och underhålla en webbplats. I förslaget anges att informationen, om pensionsstiftelsen inte har någon webbplats, istället kan publiceras på arbetsgivarens webbplats. SPFA vill nämna att de flesta större pensionsstiftelser är gemensamma för flera arbetsgivare, som inte alltid har en koncerngemenskap.

Investeringsstrategi

I artikel 3 h i direktivet anges att "Medlemsstaterna ska se till att de institutionella investerarna offentligt redovisar hur de viktigaste inslagen i deras kapitalinvesteringsstrategi stämmer överens med deras ansvarsförbindelsers profil och löptid, i synnerhet för långfristiga ansvarsförbindelser, och hur de bidrar till tillgångarnas utveckling på medellång till lång sikt."

I förslaget har denna artikel fått följande innehåll i § 10 h; "En pensionsstiftelse som avses i 9 a § och som investerar i aktier som är upptagna till handel på en reglerad marknad ska offentliggöra hur de viktigaste inslagen i investeringsstrategin när det gäller dessa aktier stämmer överens med profilen och löptiden för de åtaganden som stiftelsen ska trygga och hur de bidrar till tillgångarnas utveckling på medellång till lång sikt. "

SPFA ifrågasätter om förslaget överensstämmer med direktivtexten. Som ovan nämnts utgår direktivet från att investerarna har ansvarsförbindelser. Så är inte fallet för pensionsstiftelserna. Pensionsstiftelserna har inga åtaganden gentemot de förmånsberättigade utan är endast en säkerhet för arbetsgivarens åtaganden.

För övrigt vill SPFA understryka att investeringsstrategin i en pensionsstiftelse inte med nödvändighet utgår från arbetsgivarens pensionsskuld och att man inte strävar efter att tillgångarna ska matcha skulden. Vid skuldmatchning är snarare löptiden på räntebärande värdepapper utgångspunkten. Enligt SPFA:s uppfattning är det ett antal olika faktorer som påverkar hur placeringsstrategin utformas.

Samordning med andra lagstiftningsförslag

SPFA har noterat att förslaget från Justitiedepartementet inte förefaller ha samordnats med det förslag om införande av tjänstepensionsdirektivet för

pensionsstiftelser som Finansdepartementet lagt fram (Fi2018/01129/FPM). Även i förslaget till en tjänstepensionsrörelselag finns förslag till ändringar i tryggandelagen (Fi2018/ 02661/FPM).

Därmed finns det förslag i tre olika lagstiftningsärenden som berör pensionsstiftelser och med olika tidpunkter för ikraftträdande. SPFA efterlyser en samlad lagstiftning och tillsyn av pensionsstiftelser. Idag finns bestämmelser som berör pensionsstiftelser också i till exempel försäkringsrörelselagen. De regelverk som är relevanta för pensionsstiftelser är idag, och kommer med förslagen även fortsättningsvis, att vara väldigt svåra att överblicka.

Avsnitt 12 Ikraftträdande

Som framförts ovan anser SPFA att lagstiftningen gällande pensionsstiftelserna ska ses i sitt sammanhang och att det vore önskvärt att samtliga föreslagna ändringar i tryggandelagen görs samtidigt.

Avsnitt 13 Konsekvenser för pensionsstiftelserna

SPFA delar inte bedömningen att förslagen inte skulle medföra några väsentliga merkostnader. Enligt SPFA:s uppfattning skulle förslaget om det genomförs innebära ett omfattande arbete för pensionsstiftelserna med att beskriva principer och hur man agerar på bolagsstämmor med mera. För pensionsstiftelser som har ett större aktieengagemang skulle arbetet bli oerhört omfattande. Även om en pensionsstiftelse utnyttjar möjligheten att inte beskriva agerandet innebär det viss administration att förklara varför så är fallet. Det finns även en osäkerhet kring när det är möjligt att förklara istället för att följa.

Vidare skulle pensionsstiftelserna behöva redovisa överenskommelser med externa förvaltare och hur dessa utvärderas, vilket likaledes innebär ytterligare administration och ökade kostnader. Pensionsstiftelserna bedrivs idag mycket kostnadseffektivt med relativt lite resurser, vilket är en fördel med tryggandeformen och ett skäl för arbetsgivare att välja att trygga pensioner i pensionsstiftelse.

Det är vår bestämda uppfattning att förslaget till införande av det föreliggande förslaget skulle innebära ökad administration och därigenom ökade kostnader och att det tillsammans med införandet av det andra tjänstepensionsdirektivet ytterligare skulle öka den bördan för pensionsstiftelserna. Konsekvensen kan bli att arbetsgivare väljer bort tryggande i pensionsstiftelse, vilket vi inte bedömer önskvärt, eftersom det kan leda till minskad konkurrens på tjänstepensionsområdet.

Med vänlig hälsning

Annette Tiljander
Ordförande SPFA