

Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen, Enheten för försäkring, pension och myndighetsstyrning
103 33 Stockholm
Johan Hedberg

Stockholm
2018-10-12

Ert dnr
Fi2018/02661/FPM

Vårt dnr
2018/134

Remissvar angående nya regler för tjänstepensionsföretag

Näringslivets Regelnämnd NNR har beretts tillfälle att avge yttrande över ovan nämnd remiss och anför följande;

Bakgrund

Idag är det inte möjligt att i Sverige bilda tjänstepensionsinstitut i annan form än som pensionsstiftelse enligt Lag om tryggnad av pensionsutfästelse. Tidigare fanns en lagstiftning om understödsföreningar, i enlighet med Första tjänstepensionsdirektivet (EU) som gav utrymme för s.k. tjänstepensionskassor. Den lagstiftningen upphävdes 2011. Tjänstepensionskassorna har dock ett undantag att fortsätta att driva sin verksamhet enligt den gamla lagen fram till utgången av juni 2019.

Andra tjänstepensionsdirektivet (minimidirektiv) medger införande av regler för tjänstepensionsinstitut i Sverige, men kräver det inte. Finansdepartementet (nedan FiDep) anser enligt aktuell promemoria att det i Sverige behövs en implementering av andra tjänstepensionsdirektivet som ska gälla för tjänstepensionsinstitut som står risk, dvs en reglering som i viss mån motsvarar regleringen om understödsföreningar som ger utrymme för tjänstepensionskassor fram till 2019-06-30. FiDep föreslår således med stöd av Andra tjänstepensionsdirektivet en reglering som ska öppna upp för andra aktörer på pensionsmarknaden, än pensionsstiftelser.

Bl.a. föreslås att särskilda bestämmelser om försäkringstekniska avsättningar, investeringar, kapitalbas och kapitalkrav ska gälla enligt den nya lagen. När det gäller kapitalkraven föreslås en överreglering i förhållande till Andra tjänstepensionsdirektivet genom införande av ett riskbaserat kapitalkrav för tjänstepensionsföretag.

Överimplementering

Av promemorian framgår alltså att FiDep förespråkar en överimplementering av Andra tjänstepensionsdirektivet och därmed en försämring av svenska företags konkurrenskraft med motiveringen att det krävs av hänsyn till en effektiv förvaltning av pensionskapitalet (finansiell stabilitet) och ett fullgott konsumentskydd för de framtida pensionärerna.

NNR menar i första hand att överimplementering inte ska tillgripas om det inte finns mycket starka skäl härför, som också är redovisade i underlaget till förslaget. NNR kan inte i underlaget finna några sådana starka skäl.

NNR menar i andra hand att det är helt avgörande vid beslutsfattande om överimplementering av EU-direktiv att en komparativ studie av hur andra länder i EU har implementerat samma direktiv, ingår i beslutsunderlaget. FiDep konstaterar också mycket riktigt på sidan 164 sista stycket i promemorian att det finns skäl att undersöka vilka krav som ställs i andra EES-länder. Någon sådan undersökning angående det andra tjänstepensionsdirektivet står dock inte att finna i promemorian. (Däremot finns en studie av tre EU-länder avseende det första tjänstepensionsdirektivet.)

NNR finner att promemorian behöver kompletteras med en beskrivning av de starka skäl för en överimplementering, som krävs. NNR finner också att en komparativ studie av övriga EES-länder behöver göras. Dessutom behöver konsekvenserna av överimplementeringen beskrivas ingående. Detta behöver ske innan beslut kan fattas i ärendet.

Konsekvenser

Angående konsekvenser för företag skriver FiDep i promemorian på sidan 484 att det är ”svårt att uppskatta kostnaderna för att starta ett nytt tjänstepensionsföretag”. Som skäl anges att det finns faktorer som skiljer företagen åt. I en situation där inte alla företag är lika är ett lämpligt tillvägagångssätt för en konsekvensutredning av kostnader att exemplifiera med ett typiskt företag. Den enda konkreta siffra som anges är att ansökningsavgiften troligen kommer att bli ca 450 000 kronor. Promemorian behöver kompletteras med konkreta siffror innan beslut kan fattas i ärendet.

Konsekvenser för tjänstepensionskassor

Angående konsekvenser för tjänstepensionskassor som behöver omvandlas till tjänstepensionsföretag efter den 30 juni 2019, framgår av promemorian att företagen därmed kommer att omfattas av betydligt mer omfattande regler om företagsstyrning än som gäller enligt lagen om understödsföreningar. NNR menar att dessa utökade krav bör föra med sig ökade kostnader för företagen. Den enda vägledning avseende dessa kostnader som ges är relativa mått. Det framgår exempelvis att de administrativa kostnaderna är lägre vid ombildning till en försäkringsförening jämfört med ombildning till en tjänstepensionsförening. Om den jämförda kostnaden inte är redovisad i kronor är jämförelsen tämligen meningslös som vägledning inför beslut. Konsekvensutredningen behöver kompletteras med siffrersatta angivelser.

Konsekvenser för försäkringsföretag

Förslaget innebär att försäkringsföretag har möjlighet att omvandla sig till tjänstepensionsföretag. Dock krävs att verksamheten i ett tjänstepensionsföretag enbart ska bestå i tillhandahållande av tjänstepensionsförsäkring. Det kommer således att krävas en

renodling av verksamheten för flera försäkringsföretag, dvs de skulle inte längre få meddela andra försäkringar än tjänstepensionsförsäkringar.

NNR menar att en begränsning av vilka produkter ett företag får sälja kan utgöra ett intrång i näringsfriheten och skulle fordra särskilt starka skäl. NNR kan inte finna att denna aspekt (näringsfriheten) har tagits upp i promemorian och är dessutom tveksamt till om skälen för att kräva renodling är tillräckligt starka.

I promemorian beskrivs två alternativ för att renodla verksamheten, antingen genom beståndsoverlåtelser och eller genom delning av företag. I båda fallen beskrivs att det blir komplicerat och kostsamt för företagen att genomföra. Exempelvis tas upp att en beståndsoverlåtelse kan medföra skattekonsekvenser och det framgår att storleken på dessa konsekvenser är beroende av respektive företags skattemässiga status. I en situation där inte alla företag är lika är ett lämpligt tillvägagångssätt för en konsekvensutredning av kostnader att exemplifiera med ett företag med en typisk skattemässig status. Promemorian behöver kompletteras i detta avseende.

Konsekvenser av riskkänsligt kapitalkrav

Promemorian tar upp att vissa anpassningar av IT-systemen kan bli nödvändiga pga de nya kraven på riskkänsligt kapitalkrav. Inga uppskattningar av kostnader för dessa anpassningar finns angivna i promemorian.

I avsnitt 18.5.4 tar promemorian upp konsekvenser relaterade till det nya riskkänsliga kapitalkravet och konstaterar att detta inte bör påverka företagens vilja att delta i upphandlingar och i övrigt erbjuda produkter på marknaden för premiebestämda tjänstepensioner och inte heller få några konsekvenser för hur företagen väljer att utforma sina produkter med t.ex. garantiinslag. NNR kan inte finna att promemorian redovisar några skäl till denna bedömning och finner det svårt att tro att ett förändrat kapitalkrav inte skulle påverka företagens agerande på något sätt. FiDep skriver också i avsnitt 18.8 att om en reglering ställer väldigt höga krav på t.ex. begränsning av risktagandet i tjänstepensionsinstitutens placeringar kommer detta att leda till att de placeringarna måste ske i tillgångar med låg risknivå. Företagen påverkas således enligt promemorian av ändrade kapitalkrav kopplade till risk. Promemorian motsäger således sig själv i detta avseende.

Övriga konsekvenser

I slutet av stycket 18.5.3 går promemorian in på frågan om de samlade administrativa kostnaderna för en omvandling av verksamhet och konstaterar att de är svåra att uppskatta. Dock framgår att det finns företag som skulle uppskatta kostnaden för en omvandling till 200 miljoner kronor. Sedan gör FiDep en jämförelse av denna siffra med antalet kunder för samma företag och kommer fram till en kostnad på 80 kronor per kund. NNR uppfattar detta som ett sätt att bagatellisera en kostnad (200 miljoner kronor) som bör ha en mycket kraftig inverkan på vilket företag som helst.

Det föreslås i promemorian att tjänstepensionsföretag ska omfattas av regelverket om särskild tillsyn över finansiella konglomerat. Den bakomliggande utredningen föreslog istället att tjänstepensionsföretagen skulle lämnas utanför denna särskilda tillsyn. Förslaget innebär också en begränsning till Sverige genom att Finansinspektionen inte ska kunna rikta tillsyns- eller ingripandeåtgärder mot företag utanför Sverige. När promemorian föreslår en förändring gentemot utredningen menar NNR att det är särskilt viktigt att konsekvensutredningsdelen i promemorian tar upp detta förslag med särskild noggrannhet. Promemorians

konsekvensutredning innehåller dock inte någon information om konsekvenserna av detta förslag. Genom att finansiella konglomerat i Sverige inbegriper tjänstepensionsföretag samtidigt som dessa konglomerat i resten av EU inte gör det frågar sig NNR om det kan uppstå krockar p.g.a. de skilda definitionerna av finansiella konglomerat. Denna fråga behöver tas upp i promemorian för att den ska kunna ligga till grund för beslut.

Slutsats

NNR anser att överimplementering som huvudregel bör undvikas då det leder till ökade olikheter och minskad transparens om vilka regler som gäller på den inre marknaden. Vid övervägande att överskrida miniminivån måste konsekvensutredningen innehålla en motivering till varför, en beskrivning av vilka genomförandeåtgärder som föreslås och en bedömning av vilka effekter detta får för företag. NNR finner därför att underlaget behöver kompletteras med avseende på de förslag till överimplementering som föreslås.

NNR finner också att konsekvensutredningen behöver kompletteras på flera punkter och särskilt när det gäller att redovisa specifika kostnader, administrativa och andra, för företagen.

Näringslivets Regelnämnd NNR

August Liljeqvist