

Finansdepartementet

103 33 Stockholm

## **Remissvar (Fi2018/02661/FPM) En ny reglering för tjänstepensionsföretag (promemoria)**

Saco har beretts tillfälle att lämna synpunkter på finansdepartementets promemoria *En ny reglering för tjänstepensionsföretag* (Fi2018/02661/FPM).

### **Bakgrund och förslaget i korthet**

Den svenska regleringen av tjänstepensionsföretag, liksom övriga försäkringsbolag och livförsäkringsbolag, följer av EU-lagstiftningen. Promemorians förslag har sin grund i genomförandet av EU direktivet 2016/2341 om verksamhet i och tillsyn över tjänstepensionsinstitut (andra tjänstepensionsdirektivet). Direktivet möjliggör en särskild sektorreglering för företag som enbart tillhandahåller tjänstepensionsförsäkringar som har sin grund i överenskommelser eller avtal mellan arbetsgivare och arbetstagare. Om denna möjlighet inte utnyttjas fullt ut i svensk lagstiftning kommer merparten av de företag som idag tillhandahåller tjänstepensionsförsäkring inom ramen för de svenska kollektivavtalen att sortera under försäkringsrörelselagen och de krav som följer av EU-direktivet Solvens II.

Promemorians förslag innebär att möjligheten till en särskild sektorreglering bara delvis utnyttjas. Den nya lagen för tjänstepensionsföretag innebär att den verksamhet som tjänstepensionsföretag bedriver ska betraktas som försäkringsrörelse och inga nya former för tryggnad av tjänstepension införs. I den nya lagen anges de bestämmelser som följer av genomförandet av andra tjänstepensionsdirektivet. I övrigt ska bestämmelserna i försäkringsrörelselagen och annan lagstiftning som rör försäkringsavtal gälla för tjänstepensionsföretag. I detta avseende avviker promemorian från utredningen om en ny reglering för tjänstepensionsföretag (SOU 2014:57) vars förslag innebar en helt fristående sektorreglering för tjänstepensionsinstitut.

Vidare innebär förslaget att svensk lagstiftning går längre i vissa delar än tjänstepensionsdirektivet. Direktivet bygger till vissa delar på minimiharmonisering vilket möjliggör mer långtgående nationella krav. I likhet med utredningen om en ny reglering för tjänstepensionsföretag (SOU 2014:57), menar promemorian att solvenskraven i andra

tjänstepensionsdirektivet inte utgör ett tillräckligt bra skydd. Förslaget innehåller därför bestämmelser, utöver solvenskraven enligt direktivet, ett kompletterande riskkänsligt kapitalkrav. Vidare innehåller promemorian förslag på förstärkta kvalitativa krav på styrning och riskhantering. Utöver det innebär promemorians förslag att delar av försäkringsrörelselagen och Solvens II-direktivet att svensk lagstiftning går betydligt längre än andra tjänstepensionsdirektivet.

### **Saco:s synpunkter i sammanfattning**

- Saco avstyrker promemorians förslag att inte fullt ut utnyttja de möjligheter som EU-lagstiftningen ger för att skapa en funktionell och självständig sektorreglering för tjänstepensionsinstitut. Saco anser att en särskild sektorreglering ger förutsättningar för en fungerande och långsiktig marknad för tryggnad och förvaltning av kollektivavtalade tjänstepensioner såväl nationellt som inom EU.
- Saco avstyrker promemorians förslaget att tillstånd inte kan ges till företag som endast meddelar tilläggsförsäkringar. Saco anser att tjänstepensionsförsäkring ska ges en vid tolkning och att den nya lagen för tjänstepensionsföretag ska tillämpas på all verksamhet som omfattas av andra tjänstepensionsdirektivet.
- Saco ställer sig bakom förslaget att i lag införa ett riskkänsligt kapitalkrav men är av uppfattning att en nivå som i absoluta belopp motsvarar Finansinspektionens tillsynsverktyg, det s.k. trafikljuset, är en lämplig nivå. Saco menar att promemorians förslag innebär ett högre kapitalkrav vilket i förlängningen innebär lägre pensioner.
- Saco anser att obligationer utgivna av svenska kommuner och landsting bör omfattas av det undantag som gäller för svenska och utländska statsobligationer vad avser begränsningar i investeringar i uppdragsgivande företag.
- Saco avstyrker promemorians förslag att det endast är möjligt att göra överlåtelser av försäkringsbestånd från tjänstepensionsföretag till ett försäkringsföretag men inte vice versa. Saco menar att det måste vara möjligt att göra beståndsoverlåtelser i båda riktningarna.

- Saco anser att reglering avseende distribution ska ingå i en sektorreglering för tjänstepensionsföretag, anpassat till de förhållande som råder inom kollektivavtalade tjänstepensioner.

### **Saco:s övergripande ställningstaganden**

De kollektivavtalade tjänstepensionerna utgör en central och viktig del i det svenska pensionssystemet. Den svenska tjänstepensionsmarknaden som den ser ut idag är skapad av arbetsmarknadens parter som tar stort ansvar för systemet med kollektivavtalade tjänstepensioner. Detta system har en klart dominerande roll på den svenska tjänstepensionsmarknaden och en mycket stor andel av arbetstagarna i Sverige, omkring 90 procent, omfattas av kollektivavtal om tjänstepension. Tjänstepensionen utgör också en betydande del av försörjningen för den enskilde arbetstagaren efter arbetslivet – från ca 20 procent upp till så mycket som 50 procent av totala pensionen – och kommer så göra i en ökande omfattning i framtiden.

Tjänstepensionens betydelse för individen men också för samhällsekonomin i stort kan därför inte nog understrykas. Saco menar att det är av största vikt att de institut och bolag som tryggar och förvaltar de kollektivavtalade tjänstepensionerna kan, på såväl kort som lång sikt, verka på en väl fungerande marknad med ett funktionellt och effektivt regelverk som är anpassat till de specifika särdrag som karakteriserar den svenska tjänstepensionsmarknaden med kollektivavtalsslutande parter.

*Mot denna bakgrund avstyrker Saco promemorians förslag att inte fullt ut utnyttja de möjligheter som EU-lagstiftningen ger för att skapa en funktionell och självständig sektorreglering. Saco menar att förslaget i betydligt högre grad borde ha utgått från och anpassats till det system för kollektivavtalade tjänstepensionerna som vi har i Sverige för att skapa en väl fungerande marknad. Nu verkar man snarare ha gjort tvärt om och utgått från lagstiftningen för försäkringsrörelse och försökt "anpassa verkligheten till kartan" (5.4 och 5.5). Därmed går promemorian också stick i stäv med det förslag som presenterades i utredning om en ny reglering för tjänstepensionsföretag (SOU 2014:57).*

Saco anser att med en särskild sektorreglering för tjänstepensionsinstitut som är anpassat till det svenska systemet med kollektivavtalad tjänstepension och till den rättsliga struktur och systematik som råder inom EU kan den svenska tjänstepensionsmarknaden utvecklas samtidigt som svenska bolag kan agera på lika villkor på EU:s inre marknad. Det ger förutsättningar för en ökad konkurrens och därmed en fungerande och långsiktig marknad för tryggande och förvaltning av tjänstepensioner såväl nationellt som inom EU.

Saco befarar att med den lösning som promemorian presenterar skapas ett otydligt och onödigt komplext regelverk för tjänstepensionsföretag, kostsamma åtgärder och rapporteringskrav som rimmar illa med den viktiga principen om proportionalitet i EU-lagstiftningen men också framtida svårigheter när EU:s regelverk för tjänstepensionsinstitut respektive försäkringsrörelse alltmer divergerar. Alla dessa faktorer bidrar till onödiga kostnader för tjänstepensionsföretagen, vilket i slutändan faller tillbaka på individens pension.

### **Tillämpningsområde och villkor**

Saco välkomnar förslaget att det ska vara öppet, utan tidsbegränsning, att ombilda befintliga livförsäkringsföretag till renodlade tjänstepensionsinstitut. Enligt Saco:s uppfattning är det av stor betydelse att såväl nu existerande pensionskassor som företag med renodlad tjänstepensionsverksamhet kan verka inom samma självständiga sektorreglering, men också nyetablerade tjänstepensionsinstitut. Det är väsentligt för att främja och bredda en framtida väl fungerande marknad för tjänstepension.

Saco delar promemorians uppfattning att tjänstepensionsförsäkring ska ges en vid tolkning och inkludera tillägg till sådan försäkring (6.3). Saco vill i det sammanhanget understryka att det är viktigt att definitionen av vad som avses med tilläggsförsäkring inte blir för snäv i den svenska lagstiftningen så att det utesluter kompletterande förmåner som är centrala i det svenska systemet. Saco menar att den nya lagen för tjänstepensionsföretag ska tillämpas på all verksamhet som omfattas av andra tjänstepensionsdirektivet.

*Saco avstyrker promemorians förslaget att tillstånd inte kan ges till företag som endast meddelar tilläggsförsäkringar (7.2).* Saco ser inte att andra tjänstepensionsdirektivet ger en sådan begränsning och menar att det följer av själva kollektivavtalet om förmånen ska falla inom ramen för lagen för tjänstepensionsföretag eller inte. En sådan begränsning skulle försvåra för nuvarande struktur av institut för de kollektivavtalade förmånerna men också parternas möjlighet till ett framtida effektivt och ändamålsenligt tryggnade av förmånerna.

### **Solvensregler och kapitalkrav**

Saco menar att det är av stor vikt att såväl utformning som nivån på kapitaltäckningskraven anpassas till de specifika förhållanden och den risk som kännetecknar företag som enbart tryggar kollektivavtalad tjänstepension med mycket långa åtaganden. Det möjliggör såväl en god avkastning som säkra åtaganden för arbetstagarnas framtida pensioner.

Saco ställer sig bakom förslaget att införa ett riskkänsligt kapitalkrav och att nivån fastställs i lag *men är av uppfattning är att en nivå som i absoluta belopp motsvarar Finansinspektionens tillsynsverktyg, det s.k. trafikljuset, är en lämplig nivå*. Den nivån har visat sig fungerat väl och fullt tillräcklig, också i tider av finansiell oro, för att säkerställa framtida pensioner men också god avkastning. Det är värt att notera att det faktum att trafikljuset blir tvingande lagstiftning och ger finansinspektionen möjlighet att ingripa med tvingande åtgärder, i sig innebär en ökad krav.

Promemorian ger i ord uttryck för samma uppfattning men landar i ett annat faktiskt förslag - en konfidensnivå 98 procent (9.5.1). Saco menar är ett högre kapitalkrav än dagens trafikljus (97 procent enligt finansinspektionens beräkningar) innebär i förlängningen försämrade möjligheter till god avkastning och därmed lägre pensioner.

Med försämrade möjligheter att leverera godtagbar avkastning, ser Saco med oro på möjligheten att kunna erbjuda traditionell pensionsförsäkring med garanterad avkastning. Det skulle försvåra för de kollektivavtalslutande parterna att erbjuda traditionell pensionsförsäkring som icke-vals alternativ men också begränsa möjligheten för den enskilde att välja denna tryggare sparform för sin tjänstepension. På sikt riskerar de traditionella pensionsförsäkringarna att helt försvinna från marknaden.

Enligt promemorian ska svenska och utländska statsobligationer undantas från de begränsningar i investeringar i uppdragsgivande företag som föreslås i promemorian (9.3.4) *Saco anser att även obligationer utgivna av svenska kommuner och landsting bör omfattas av detta undantag* då dessa obligationer får anses ha samma riskbild som svenska statsobligationer. Vidare menar Saco att det vore mycket olyckligt om möjligheten att investeras i svenska kommuner och landsting begränsades för det kollektivavtalade pensionskapitalet. Dessutom blir det en något orimlig konsekvens att det med promemorians förslag blir möjligt att investera i utländska statsobligationer men inte i svenska kommun- och landstingsobligationer.

Promemorians förslag ger ingen vägledning kring beräkning av det riskkänsliga kapitalkravet utan överlämnar det till den myndighet som regeringen bestämmer. Mycket talar för att *infrastrukturinvesteringar bör ges en egen riskklass vid beräkningen av det riskkänsliga kapitalkravet* men Finansinspektionen har tidigare kommunicerat att de avser att läggas ihop infrastrukturinvesteringar med fastigheter. Infrastrukturinvesteringar är idag, med långa löptider och stabila kassaflöden, ett eftersökt tillgångsslag bland företag som förvaltar

tjänstepensionskapital och förväntas öka och utgöra en allt större del av företagens allokering i framtiden.

### **Beståndsöverlåtelser**

Enligt promemorians förslag (12.1) är det möjligt att göra överlåtelser av försäkringsbestånd från tjänstepensionsföretag till ett försäkringsföretag men inte från försäkringsföretag till tjänstepensionsföretag. *Saco avstyrker detta förslag och menar att det måste vara möjligt att göra beståndsöverlåtelser i båda riktningarna.* Saco menar att denna begränsning kommer leda till oönskade inlåsnings effekter och försvåra för de kollektivavtalslutande parterna att värna arbetstagarnas (förmånstagarnas) intressen om ett valbart bolag går i konkurs eller träder i likvidation. Begränsningen ter sig också ologiskt mot bakgrund av möjligheten för försäkringsbolag att ombildas till tjänstepensionsföretag.

### **Informationsgivning och distribution**

Enligt promemorian ska tjänstepensionsföretag omfattas av lagen om försäkringsdistribution (16.6.1). Enligt EU-lagstiftningen omfattas inte verksamhet som regleras av andra tjänstepensionsdirektivet av försäkringsdistributionsdirektivet IDD som ligger till grund för lagen om försäkringsdistribution. Saco är därför kritisk till promemorians förslag och menar att det är *högst önskvärt att en reglering avseende distribution, anpassad till det svenska systemet med kollektivavtalade tjänstepensioner, ingår i en sektorreglering för tjänstepensionsföretag.* Vidare *avstyrker Saco promemorians förslag att det inte råda avtalsfrihet när det gäller bestämmelser om distribution utöver det som anges i lagen om försäkringsdistribution (16.6.2).*

Den struktur för distribution och informationsgivning som finns inom det kollektivavtalade tjänstepensionssystemet med arbetsgivare (försäkringstagare), arbetstagare (förmånstagare), valcentraler och försäkringsgivare rimmar illa med försäkringsdistributionsdirektivets struktur och utgångspunkter. Redan idag tar de kollektivavtalslutande parterna stort ansvar för frågor som rör distribution och information genom valcentraler och krav på valbara bolag. Detta till en låg kostnad till gagn för förmånstagaren. Saco menar att det skulle vara direkt kontraproduktivt att inte anpassa regelverket kring distribution och information utifrån dessa förutsättningar.

### **Avslutande kommentar**

Avslutningsvis anser Saco att det är djupt beklagligt att regeringens förslag till införandet av andra tjänstepensionsdirektivet kommer i ett sådant sent skede. Förslaget har stora och långt gående konsekvenser för de kollektivavtalade tjänstepensionerna och mot bakgrund av att direktivet ska vara infört i svensk lag senast den 13 januari är svårt att se hur de remissvar och synpunkter som kommer in ska kunna beaktas på ett seriöst sätt med den korta tid som står till förfogande. Vidare är tiden för pensionskassorna att ansöka och omvandlas till tjänstepensionsföretag allt för kort.

Med vänlig hälsning

Sveriges Akademiker Centralorganisation

Lena Granqvist  
Samhällspolitisk chef

Anna Odhner  
Utredare