



Till
Finansinspektion
103 97 Stockholm
E-post: finansinspektionen@fi.se

Gemensamt remissvar från PTK, Saco och TCO

Finansinspektionens förslag till nya föreskrifter och allmänna råd om tjänstepensionsverksamhet, FI Dnr 18-1154

Tjänstemannaorganisationerna PTK, Saco och TCO önskar lämna synpunkter på Finansinspektionens promemoria: Förslag till nya föreskrifter och allmänna råd om tjänstepensionsverksamhet, FI Dnr 18-1154.1

Väsentliga delar av det kollektivavtalade tjänstepensionssystemet berörs av de bestämmelser som nu föreslås för genomförandet av det andra tjänstepensionsdirektivet. Effekten av bestämmelserna är att parternas avtalsfrihet inskränks, med kostnadsökningar och försämrade möjligheter till bland annat informationsgivning. Det kan också ifrågasättas om de genomförandebestämmelser som föreslås är i överensstämmelse med EU-rättens krav.

Tjänstemannaorganisationernas remissvar är begränsat till frågor som är av särskild betydelse för kollektivavtalade tjänstepensioner.

¹ PTK har uppdraget att för sina medlemsorganisationers räkning förhandla och förvalta ITP-planer som omfattar 2 000 000 förmånstagare. Saco är en facklig centralorganisation för 23 akademikerförbund med ca 700 000 medlemmar. TCO är en partipolitiskt obunden centralorganisation som samlar 13 fackförbund med 1,4 miljoner medlemmar. För mer information om respektive organisation se: <https://www.ptk.se/om-ptk/> <https://www.saco.se> <https://www.tco.se>

Målet med Finansinspektionens förslag är att genomföra delar av andra tjänstepensionsdirektivet och att anpassa myndighetens föreskrifter till regeringens förslag till lagändringar i propositionen En ny reglering för tjänstepensionsföretag, 2018/19:158 (som ännu inte behandlats i riksdagen).²

Tjänstemannaorganisationerna uppmanar Finansinspektionen att inom ramen för sin behörighet att utfärda föreskrifter ta största möjliga hänsyn till de omständigheter som är avgörande för att de kollektivavtalade tjänstepensplanerna ska kunna utvecklas och fylla sitt syfte.

Utgångspunkter för tjänstemannaorganisationernas remissvar

Andra tjänstepensionsdirektivet

Tjänstepensionsområdet skiljer sig från annan försäkringsverksamhet genom den tydliga anknytningen till relationen mellan arbetsgivare och arbetstagare. Alla medlemsländer har unika tjänstepensionssystem och något land saknar tjänstepensioner. Det svenska systemet för tjänstepensioner kännetecknas särskilt av att det till största del är kollektivavtalsreglerad och har en mycket nära anknytning till arbetsmarknaden.

Det andra tjänstepensionsdirektivet tar hänsyn till dessa olikheter.

Direktivet ska åstadkomma en minimiharmonisering och gäller uttryckligen *inte* för frågor som rör nationell arbets- eller avtalsrätt. Huvudsyftet med direktivets bestämmelser är att skapa en inre marknad för tjänstepensioner, det vill säga att främja den fria rörligheten och konkurrensen över gränserna inom EU. I direktivet anges också att medlemsstaterna, i enlighet med subsidiaritetsprincipen, bör ha det fulla ansvaret för tjänstepensionssystemens uppbyggnad och för den roll och funktion som försäkringsföretag och tjänstepensionsföretag ska ha.³

Vissa av de förslag som Finansinspektionen presenterar i promemorian förstärker eller försämrar ytterligare förutsättningarna för de kollektivavtalade tjänstepensionerna. Finansinspektionens motiv för de föreslagna reglerna strider i vissa fall uppenbart mot de övergripande gemensamma mål och syften som medlemsstaterna överenskommit om i Fördraget om den Europeiska Unionens funktionssätt och som ligger till grund för det andra tjänstepensionsdirektivet.⁴

² PTK, Saco och TCO (tjänstemannaorganisationerna) har tidigare framfört kritik både mot det sätt som regeringskansliet hanterat genomförandet av nya bestämmelser och mot innehållet i den reglering som föreslås i lagrådsremissen.

³ Beaktandesats 3, 19 andra tjänstepensionsdirektivet. Det andra tjänstepensionsdirektivet syftar till minimiharmonisering och ska uttryckligen inte gälla frågor som rör exempelvis nationell arbetsrätt.

⁴ Se bland annat artiklarna 49 och 56 i funktionsfördraget. Jmfr även syftet med EUs konkurrensbestämmelser. Ett sådant grundläggande problem är att den lagstiftning som nu föreslås inte tar hänsyn till att tjänstepensionsföretag är att betrakta som en särskild

Kollektivavtalade tjänstepensioner i Sverige

Arbetsmarknadens parter har i kollektivavtalsförhandlingar antagit allmänna pensionsplaner med villkor om vem som omfattas av tjänstepensionsförmåner, storleken på premieinbetalningar, uttagstider, garantier och pensionsåldrar anpassade till yrkesgrupper och förutsättningar i olika sektorer och branscher. Parterna har också gemensamt kommit överens om administrativa system för att hantera pensionsplanerna. Dessa tillgodoser krav på kostnadseffektivitet, informationsgivning och trygghet.

Vid administrationen av tjänstepensioner har de så kallade valcentralerna avgörande betydelse. De kallas valcentraler beorende på att de administrerar de valbara investeringsalternativ som erbjuds förmånstagarna inom tjänstepensionen. De ansvarar även för administration av premieinbetalningar, fakturering, informationsgivning och administration av garantier när en arbetsgivare exempelvis gått i konkurs. Valcentralerna genomför också upphandlingar av institut för förvaltning av inbetalade premier. Därigenom har stora delar av tjänstepensionsmarknaden i Sverige kunnat konkurrensutsättas och utgör grunden för att avgifter mer än halverats och att ett högt kundskydd etablerats.

Att producera enhetlig och objektiv information till arbetsgivare och förmånstagare är ett av de viktigaste funktionerna som valcentralerna har. På uppdrag av parterna producerar valcentralerna information om villkoren i pensionsplanerna men också information om pensionsprodukter, värdebesked och valbara försäkringsalternativ, som bygger på uppgifter som de upphandlade bolagen levererar till valcentralen. Genom att parterna kan avtala om innehållet i informationen och distributionen är det möjligt för parterna att utforma enhetlig, sammanhängande och objektiv information om de kollektivavtalade tjänstepensionerna.

Parterna följer utvecklingen och förhandlar nya villkor när förhållandena på arbetsmarknaden förändras. Genom upphandlingar av kapitalförvaltare på försäkringsmarknaden kan parterna påverka produktutbud och priser till de behov och förutsättningar som finns på arbetsmarknaden.

Därigenom anpassas både pensionsvillkor, administration och information om de kollektivavtalade tjänstepensionerna kontinuerligt till de förhållanden som råder på arbetsmarknaden och de förutsättningar och den utveckling som sker på finansmarknaden.

verksamhetsform. De svenska lagreglerna utgår från att konkurrensneutralitet ska skapas mellan tjänstepensionsföretag och försäkringsbolag genom att falla tillbaka på äldre svenska regler i synen på vad begreppet försäkringsrörelse innebär. Lagstiftaren kan därmed inte heller acceptera de gemensamma strävanden att skapa en inre marknad för tjänstepensioner, skild från den övriga försäkringsmarknaden. Detta leder till en lagstiftning som blir haltande. Detta i sin tur måste antas generera ytterligare problem i framtiden eftersom det måste antas att nya bestämmelser på EU-nivå kommer att utvecklas specifikt för tjänstepensionsmarknaden. Man kan fråga sig varför den svenska regeringen över huvud taget antagit tjänstepensionsdirektivet, om målsättningen ändå är att bestämmelserna som reglerar tjänstepensionsföretag ändå ska likna Solvens 2-regelverket och att harmonisering i lagförslagen innebär att tjänstepensionsföretag i stor utsträckning likställs med försäkringsbolag.

Finansinspektionens förslag

Bestämmelser om information

Finansinspektionens förslag om information innebär bland annat att kollektivavtalsparterna frångår rätten att avtala om vilken information som ska lämnas till de försäkrade och hur den ska lämnas.

Motivet för de föreslagna bestämmelserna är enligt Finansinspektionen att det saknas stöd för att ge parterna sådan avtalsfrihet enligt det andra tjänstepensionsdirektivet.

Detta menar tjänstemannaorganisationerna är ett felaktigt antagande och en allvarlig missuppfattning om hur EU-rätten fungerar.

Ett medlemsland behöver inte söka stöd för nationell lagstiftning i ett minimidirektiv. Ett sådant direktiv kan däremot sätta gränser för vad som kan regleras enligt nationell lagstiftning eller ställa krav på att särskild reglering. Uppstår frågan om nationella bestämmelserna är i överensstämmelse med EU-rätten, ska de grundläggande principerna för tolkning av EU-lagstiftning tillämpas, som exempelvis subsidiaritets- eller proportionalitetsprincipen. Avgörande för om de nationella bestämmelserna kan anses vara tillåtna eller inte är också bedömningen av om de nationella bestämmelserna kan anses uppfylla det syfte och mål som eftersträvas med den gemensamma EU-lagstiftningen.

Tjänstemannaorganisationerna anser att de genomförandebestämmelser som nu föreslås om information allvarligt skadar nuvarande system för informationsgivning och förhindrar utvecklingen av information om kollektivavtalade pensioner som arbetsmarknadens parter har byggt upp. Reglerna som föreslås motverkar syftet och målet med det andra tjänstepensionsdirektivet.

Finansinspektionens förslag innebär att parterna inte längre gemensamt kan besluta om information på samma sätt som sker i dag.⁵ Vare sig i den nu aktuella propositionen eller Finansinspektionens promemoria finns några bärande argument som motiverar att parterna helt förhindras att komma överens om hanteringen av information om tjänstepensionerna.

⁵ Det kan noteras att parterna har frihet att i vissa fall ingå överenskommelser om information om kollektivavtalade tjänstepensioner. I de näringsrättsliga reglerna i Försäkringsavtalslagen 4 Kap 2 § och FFFS 2011:39 1 Kap 4 § reglerar informationsplikten för försäkringsbolag. I föreskriften ges avtalsparterna för kollektivavtalsgrundad försäkring avtalsfrihet avseende vilken, hur och av vem information ska lämnas. Vid införande av föreskrifter med anledning av genomförandet av Solvens 2 föreslog Finansinspektionen att de kollektivavtalsslutande parternas avtalsfrihet skulle begränsas till vem och hur information skulle lämnas. Detta förslag har inte genomförts.

Försäkringsavtalslagen innehåller civilrättsliga bestämmelser om kollektivavtalade försäkringar. Bestämmelserna ger avtalsparterna möjlighet att överenskomma om informationsgivningen, 1 Kap 6-7 §§.

Lagen om försäkringsdistribution anger vilken, vem som ska lämna och hur information ska lämnas. Reglerna är tvingande och det finns inget undantag för parterna att komma överens om informationsgivning. De valcentraler som etablerats som försäkringsdistributörer omfattas av lagen.

Tjänstemannaorganisationerna är medvetna om att det finns en konflikt mellan parternas autonoma beslutanderätt och en bedömning av försäkringsbolagens ansvar för information. Att helt ta ifrån parterna möjligheterna att avtala om information och lägga det fulla ansvaret på försäkringsbolagen löser inte denna konflikt.⁶ Förslaget innebär att informationen som i dag produceras av valcentralerna inte kan upprätthålla samma nivå på enhetlighet eller objektivitet i framtiden. Effekten av de föreslagna bestämmelserna innebär en försämrad kvalitet och ökade kostnader för informationsgivningen, utan att något annat eftersträvarsvårt mål uppnås och motverkar därför syftet med det andra tjänstepensionsdirektivet.

Ett exempel är hanteringen av pensionsbesked eller årsbesked. Innehållet i nuvarande pensionsbesked bygger på parternas överenskommelse om hantering av informationsgivningen. Valcentralerna har uppgiften att inhämta de uppgifter som är nödvändiga från de försäkringsbolag som är anslutna till en pensionsplan och sänder årsbesked till de försäkrade. I dag får alla ITP-försäkrade ett enhetligt årsbesked om sin tjänstepension oavsett om bolaget omfattas av tjänstepensionsdirektivets bestämmelser eller solvens 2.

Denna ordning är kostnadseffektiv genom att hanteringen av pensionsbesked kan administreras enhetligt för alla försäkrade. Om parterna inte tillåts ingå överenskommelser om hur informationsgivningen kan utföras, kan inte den sammanhållna informationen om exempelvis ITP upprätthållas.

Det kan särskilt noteras att den föreslagna bestämmelserna inte heller är konsekvent i den meningen att parterna har avtalsfrihet i enlighet med försäkringsrörelselagen och de föreskrifter Finansinspektionen meddelat enligt denna lag, men fråntas denna rätt när det gäller tjänstepensionsverksamhet i tjänstepensionsföretag.⁷

Tjänstemannaorganisationerna uppmanar därför Finansinspektionen att i de bestämmelser som nu föreslås tillåta avtalsfrihet för avtalsparterna i en kollektivavtalsgrundad försäkring att kunna komma överens om informationsgivning på samma sätt som gäller enligt nuvarande regelverk för försäkringsföretag.⁸

⁶ Finansinspektionens förslag innebär en förskjutning av rätten att hantera information till försäkrings och förmånstagare mot försäkringsbolagen. Om varje företag får möjligheter att helt själva bestämma över informationen försvinner möjligheterna till att förenkla och effektivisera informationsgivningen. Parternas inflytande på pensionsinformationen bidrar också till att den information som tas fram objektiveras, eftersom parterna inte har några vinstintressen eller kan påverka vilka positioner kapitalförvaltare intar på finansmarknaderna.

⁷ Se försäkringsrörelselagen 4 kap 2 § och Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd om information som gäller försäkring och tjänstepension, (FFFS 2011:39), 1 kap 4 §.

⁸ Parterna kan ges frihet att göra överenskommelser om ansvarsfördelningen och anta uppdragsavtal som ålägger valcentralerna att ansvara för informationsgivning. Ett sådant uppdragsavtal anger fördelningen av roller och ansvarsfördelningen mellan parterna, (som förvaltar pensionsplanen som anger pensionsvillkoren), valcentralen, (som har ansvar för informationsgivningen) och försäkringsbolagen, (som ytterst ansvarar för information om pensionsprodukter, prognoser etc.) Jmfr även regleringen i FAL och FRL som avser försäkringsföretag. Det är svårt att förstå varför parterna i vissa fall skulle kunna fortsätta att hantera information om tjänstepensioner på det sätt som sker i dag, men förhindras att göra detta i förhållande till tjänstepensionsföretagen.

Bestämmelser om företagsstyrning och rapportering

Som framgått ovan förhandlas villkoren för tjänstepensioner av arbetsmarknadens parter. Överenskommelser om dessa villkor blir bindande genom att parterna ingår kollektivavtal som ytterst regleras av arbetsrättsliga regler. Parterna ansvarar också för den löpande förvaltningen och administrationen av de allmänna tjänstepensionsplanerna och är i detta perspektiv också beroende av väl fungerande finans- och försäkringsmarknader.

Syftet med det andra tjänstepensionsdirektivet är att främja förutsättningarna att utveckla och förbättra förutsättningarna för att förvalta tjänstepensioner, det vill säga att förvalta fonderade medel med det specifika syftet att tillhandahålla pensionsförmåner.

Tjänstemannaorganisationerna har därför intresse av att tjänstepensionsföretag blir en framgångsrik associationsform som bidrar till att kollektivavtalade tjänstepensioner blir bärkraftiga och långsiktigt hållbara.

Företagsstyrning

Finansinspektionen anger i sitt förslag till nya föreskrifter att de kostnader som uppstår med anledning av de bestämmelser om företagsstyrning som föreslås ska ställas mot vikten av ett fullgott skydd för konsumenter och finansiell stabilitet.

Vid en närmare granskning av hur bestämmelserna utformats framgår tydligt att andra skäl ändå varit avgörande för utformningen av de föreslagna bestämmelserna.

Det gäller Finansinspektionens förslag om företagsstyrning och särskilt rapporteringskyldigheten. En mycket omfattande kvalitativ rapporteringskyldighet åläggs tjänstepensionsföretag i Sverige. Det är tydligt att Finansinspektionen inspirerats av Solvens 2 direktivet, men utan att ta övriga nödvändiga hänsyn. De föreslagna reglerna är oproportionella i förhållande till de resultat som är önskvärda. Omfattningen av den föreslagna skyldigheten att rapportera kan inte motiveras utifrån ett kundskyddsperspektiv. Det finns inte heller några formella krav i det andra tjänstepensionsdirektivet på att tjänstepensionsföretag ska uppfylla denna skyldighet och inte heller presenteras några argument i Finansinspektionens promemoria som visar att rapporteringskraven bidrar till att upprätthålla finansiell stabilitet.

Finansinspektionens motivering

Finansinspektionen för däremot ett resonemang om konkurrensneutralitet för att på ett övergripande plan motivera de föreslagna reglerna.

Inspektionen anger att konkurrensen i Sverige gynnas av det faktum att den svenska regleringen för tjänstepensionsinstitut i så stor utsträckning som möjligt liknar den som gäller för försäkringsföretag.⁹

Det anges inte i Finansinspektionens promemoria vad för slags konkurrens som avses.

⁹ En fråga som ligger nära till hands är ju i så fall vad vi i Sverige överhuvudtaget ska ha tjänstepensionsdirektivet till?.

Finansinspektionen anger som skäl att förslagen till bestämmelser bidrar till en mer harmoniserad marknad för tjänstepensioner om den svenska regleringen för tjänstepensioner liknar den som gäller för försäkringsbolag. Någon närmare analys av detta antagande presenteras inte.

Ett annat motiv som anges av inspektionen är att de nya bestämmelserna, visserligen gör det svårare för nya (tjänstepensionsföretag) att etablera sig, men att denna aspekt är begränsad, eftersom *alla de företag som väntas beröras av den nya regleringen funnits på marknaden under mycket lång tid*.¹⁰

Tjänstemannaorganisationerna noterar att detta påstående står i kontrast till syftet med konkurrenslagstiftningen. Det kan också understrykas att tjänstepensionsmarknaden, liksom försäkringsmarknaden i övrigt, står inför ett stort förändringstryck där ny teknik och nya förutsättningar för investeringar uppstår på grund av att företag konkurrerar med varandra på lika villkor. Att förhindra konkurrens är inte samma sak som att öka kundskyddet. Ett fullgott kundskydd är däremot beroende av sund konkurrens vilket innebär väl balanserad utveckling av verksamheter och kundskydd.

När det gäller nyetablering anger Finansinspektionen att detta inte är något *som typiskt sett präglar den del av marknaden som berörs av den nya regleringen, varför just denna aspekt av konkurrensskäl får anses vara begränsad*. Finansinspektionen anger också att en allmän effekt av ökade krav, (vilket reglerna om företagsstyrning innebär) är att konkurrensen hämmas av att stora företag har lättare att anpassa sig och följa reglerna än små företag. Samtidigt anger inspektionen att storleksaspektien de facto kan framhållas som positiv för konkurrensen, eftersom stora tjänstepensionsföretag enligt inspektionen nu behöver *tillämpa regler som i större utsträckning motsvarar de som mindre livförsäkringsföretag med tjänstepensionsverksamhet redan i dag behöver följa. Det innebär en jämnare spelplan*.

Även om spelplanen är jämnare ur Finansinspektionens perspektiv har den fått en lutning där de mindre eller nyetablerade tjänstepensionsföretagen knappast kommer att få bollen över mittfältet.

När det gäller området företagsstyrning anger Finansinspektionen att de bestämmelser som föreslås till stor del liknar dem som finns i Solvens 2 – regelverket och genomförs i försäkringsrörelselagen. Detta blir dyrare för små företag medger inspektionen. Det hindrar dock inte inspektionen från att stå fast vid förslaget, med motiveringen att de företag som berörs av de föreslagna bestämmelserna redan tillämpar stora delar av företagsstyrningsreglerna i försäkringsrörelselagen.

Finansinspektionens förslag tar inte hänsyn till grundläggande förutsättningar för sund konkurrens, vilket hade varit möjligt enligt EU-rätten.

De föreslagna bestämmelserna överimplementerar det andra tjänstepensionsdirektivet¹¹, utan att någon trovärdig konsekvensanalys vare sig av hur de kollektivavtalade

¹⁰ Se Finansinspektionens promemoria, s 126

¹¹ Överimplementering eller överskjutande implementering innebär att ett medlemsland inför skyddsbestämmelser utöver de krav som anges i EU-rätten. Detta är tillåtet, men ofta ifrågasatt eftersom det kan gå emot andra EU-gemensamma mål, som exempelvis regelförenkling eller verkar kostnadsdrivande. I vissa fall kan överimplementering vara motiverad. Även den engelska termen *goldplating* används i Sverige.

tjänstepensionerna fungerar eller antaganden om utvecklingen av en gemensam tjänstepensionsmarknad.

Det är visserligen tillåtet för medlemsländerna att överimplementera, det vill säga anta lagstiftning som är strängare enligt EU-rätten. Men det är inte alltid lämpligt. Finansinspektionen anger att bestämmelserna ska säkerställa god styrning av finansiella företag som fyller en viktig funktion både för samhällsekonomin och för enskilda konsumenter. Tjänstemannaorganisationerna anser att detta är ett felaktigt antagande. De ökade kostnader som uppstår för företagen har inte på ett lämpligt sätt utformats med hänsyn till andra helt avgörande aspekter på kundskydd och samhällsekonomin.

Det är svårt att förstå Finansinspektionens resonemang eftersom medlemsländerna i EU och Europaparlamentet gemensamt beslutat att det andra tjänstepensionsdirektivet uttryckligen ska genomföras på ett sätt som underlättar en gränsöverskridande konkurrens på tjänstepensionsområdet och främja utvecklingen av nya och redan etablerade nationella system för tjänstepensioner.

Resonemangen och de bakomliggande motiven bakom de föreslagna reglerna anges inte, men effekterna är förutsägbara.

Det kan också ifrågasättas om de föreslagna genomförandebestämmelserna uppfyller EU-rättens krav på ett korrekt genomförande av direktivet.

Kvalitativ rapportering

Det är riktigt som Finansinspektionen påstår att det är svårt att separera effekten av enbart föreskrifterna. Det är också svårt att lämna synpunkter på enbart de föreslagna föreskrifterna. Ett tydligt exempel på när Finansinspektionens förslag till föreskrifter går längre än vad som kan utläsas ur propositionen gäller dock kraven på kvalitativ rapportering.

I förslaget till föreskrifter föreslås helt nya bestämmelser för kvalitativ rapportering som tydligt bygger på bestämmelserna i Solvens 2. I regeringens proposition En ny reglering för tjänstepensionsföretag sid 657 ff anges att en sådan rapporteringsskyldighet inte bör införas för tjänstepensionsföretag. I Finansinspektionens promemoria föreskrivs ändå en skyldighet att lämna en sådan kvalitativ rapportering. Inspektionen motiverar detta i sin promemoria på sidan 107 och anger endast att rapporteringen "*är värdefull för tillsynen eftersom den tillför viktig information som kompletterar den kvantitativa rapporteringen*". Finansinspektionens förslag motsäger helt vad som angivits i propositionen.

Tjänstemannaorganisationerna anser att bestämmelserna om kvalitativ rapportering inte bör införas.

Kapitalkrav

Det andra tjänstepensionsdirektivet ställer inga krav på kapitalkravets storlek. Utgångspunkten i den nu föreliggande propositionen är att kapitalkraven i absoluta tal ska motsvara nivån i dagens trafikljusmodell. Detta framgår också av regeringens proposition. Enligt preliminära beräkningar som utförts av några av de företag som kan komma att omvandlas till tjänstepensionsföretag innebär Finansinspektionens förslag att kapitalkravet blir betydligt högre.

Tjänstemannaorganisationerna uppmanar därför Finansinspektionen att se över de föreslagna bestämmelserna om kapitalkrav i de föreslagna föreskrifterna. Som PTK framfört tidigare, måste effekten av att kapitalkravet i trafikljusmodellen är ett informellt tillsynskrav beaktas. Detta eftersom det nu föreslagna kapitalkravet blir bindande.

För PTK

Martin Linder, ordförande i PTK

Tomas Bern, jurist PTK

Dan Wallberg, pensionsexpert PTK

För Saco

Göran Arrius, ordförande Saco

Anna Odhner, pensionsexpert Saco

För TCO

Peter Hellberg, tf ordförande TCO

Lena Orpana, pensionsexpert TCO