

16 oktober 2018

PTK:s remissvar angående Finansdepartementets promemoria - En ny reglering för tjänstepensionsföretag, ID- nummer: Fi2018/02661/FPM

Inledning

Sverige riskerar att reglera bort stora delar av en väl fungerande kollektivavtalad tjänstepensionsmarknad om promemorians förslag blir verklighet.

I juli 2018 presenterade finansdepartementet ett förslag till en ny lag om tjänstepensionsföretag, som föreslås träda ikraft den 1 maj 2019. Remisstiden löper till den 12 oktober. PTK har fått förlängd svarstid och ska inkomma med remissvar senast den 16 oktober 2018.

I promemorian lämnas förslag till lagändringar för att i svensk rätt genomföra Europaparlamentets och rådets andra direktiv 2016/234 om verksamhet i och tillsyn över tjänstepensionsinstitut. Lagstiftningen innebär för svensk del att en ny institutstyp, så kallade tjänstepensionsföretag införs i svensk rätt.

Det nu gällande första direktivet 2003/41 om verksamhet och tillsyn över tjänstepensionsinstitut utgjorde ett första steg för att skapa en europeisk inre marknad för tjänstepensioner. Det övergripande syftet med detta direktiv var att främja ekonomisk tillväxt och nya arbetstillfällen i medlemsländerna genom att garantera en högre grad av trygghet för framtida pensionärer och samtidigt möjliggöra en effektiv förvaltning av tjänstepensionskapitalet. Sparande i tjänstepensioner förväntades främja både sociala och ekonomiska framsteg. Grundtanken var att i lagstiftningen underlätta för tjänstepensionsinstitut att bedriva verksamhet över landgränserna i EU för att skapa större rörlighet för kapital och bättre förutsättningar för långsiktiga investeringar.

Målsättningen med det nya direktivet har inte förändrats, förutom att regelverket också förväntas bidra till att möta de sociala och ekonomiska utmaningar som allt äldre befolkningar innebär. Syftet med det nya direktivet är närmare att säkerställa god företagsstyrning, informationsgivning om tjänstepensioner och att skapa transparens och trygghet på tjänstepensionsområdet.

För svensk del genomfördes det första direktivet så att tjänstepensionskassor och livförsäkringsföretag som bedriver tjänstepensionsverksamhet åtskild från andra verksamheter i företaget, kom att omfattas av direktivet.

Av stor betydelse i detta sammanhang är även det så kallade Solvens 2 direktivet, som i stora delar reglerar försäkringssektorn i EU också med syftet att åstadkomma en väl fungerande europeisk försäkringsmarknad och ett högt kundskydd. Solvens II direktivet, som antogs 2009, innehåller mycket detaljerade regler och är konstruerat för att kunna vidareutvecklas genom beslut på europeisk nivå. Med stöd av bemyndiganden i direktivet har medlemsstaterna givit EU-kommissionen behörighet att genom så kallade delegerade akter besluta om föreskrifter för att vid behov komplettera regelverket. Därutöver kan den Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten meddela riktlinjer och rekommendationer för tillämpning och tillsyn.

Till skillnad från Solvens II direktivet kännetecknas tjänstepensionsdirektivets regler av en lägre detaljnivå. Det gäller både det nya och det gamla direktivet. Det nya direktivet ger i likhet med det gamla medlemsstaterna stora möjligheter att anpassa de nationella genomförandebestämmelserna till de förhållanden som råder i respektive medlemsstat. Det finns inte heller någon möjlighet för kommissionen att meddela ytterligare föreskrifter i form av genomförandeåtgärder eller delegerade akter, vilket är fallet med Solvens 2. Det är också ett av syftena med tjänstepensionsdirektivet, att låta väl fungerande tjänstepensionssystem fortsätta att fungera i den regelmiljö som passar bäst med utgångspunkt i varje medlemslands förutsättningar. Direktivet bygger på principen om minimiharmonisering, vilket innebär att varje medlemsland måste följa de lägsta krav som framgår av direktivet, men tillåts samtidigt att införa strängare regler.

På europeisk nivå finns således två parallella regelverk på försäkringsområdet, med delvis olika syften och som kan antas utvecklas på olika sätt. Det är också viktigt att notera att Solvens 2 direktivet inte är överordnat tjänstepensionsdirektivet och att detta direktiv inte heller är subsidiärt i förhållande till Solvens 2.

Tjänstepensionsdirektivet tillhandahåller stora möjligheter i jämförelse med Solvens 2 direktivet att särskilt anpassa nationella regler för tjänstepensioner. Tjänstepensionsdirektivet är också till skillnad från Solvens 2 direktivet, utformat så att tjänstepensionsinstitut, (som kallas tjänstepensionsföretag i det svenska förslaget till ny lag), ska kunna bedriva sin verksamhet, utan att det påverkar nationell arbetsmarknadslagstiftning.

I ett svenskt perspektiv, där 90 procent av arbetstagarna omfattas av kollektivavtalade tjänstepensionsplaner som ingås med de förutsättningar som finns på den svenska arbetsmarknaden, är det särskilt viktigt att lagstiftaren tar hänsyn till nationella förhållanden.

EU:s regelverk på försäkringsområdet är omfattande och det finns ytterligare bestämmelser som syftar till att öka kundskyddet, öka transparensen och motverka systemrisker, det vill säga risker för ekonomiska och finansiella kriser. Dessa regler som utarbetats och antagits gemensamt av medlemsstaterna, däribland Sverige, ger utrymme att anpassa den nationella lagstiftningen till förhållandena i respektive medlemsland, samtidigt som de fördelar med gränsöverskridande verksamheter ska tas tillvara.

När det gäller det nya tjänstepensionsdirektivet föreslås i promemorian bestämmelser som innebär att de försäkringsbolag som tidigare bedrivit tjänstepensionsverksamhet ska kunna fortsätta med denna verksamhet, antingen i enlighet med Solvens 2 direktivets bestämmelser eller genom att ombilda bolaget till ett tjänstepensionsföretag. Det ska också vara möjligt att bilda nya tjänstepensionsföretag.

Promemorian

PTK anser att finansdepartementets promemoria inte tar tillräcklig hänsyn till de nationella förhållanden som är avgörande för att de framtida tjänstepensionsföretagen ska kunna fungera och bidra till att den svenska kollektivavtalade tjänstepensionsmarknaden utvecklas på ett önskvärt sätt. Det är också olyckligt att man i Sverige valt att presentera lagförslag som bör bedömas i ett sammanhang, i skilda utredningar och promemorior ofta med korta remisstider. Det har bidragit till att det är svårt att göra en helhetsbedömning av de föreslagna reglerna. Det gäller bland annat direktiven om försäkringsdistribution, penningtvätt och mifid.

Tjänstepensionerna i Sverige är beroende av väl fungerande marknader, en effektiv tillsyn och förvaltare av pensionskapital som kan leverera trygga pensioner. Från ett övergripande perspektiv haltar utredningen genom att inte presentera någon analys av hur de kollektivavtalade tjänstepensionerna fungerar i Sverige i dag. Utredningen har inte heller tagit tydlig ställning till syftet med det nya tjänstepensionsdirektivet och dess förhållande till Solvens 2 direktivet.

Genom att å ena sidan ta sin utgångspunkt i att åstadkomma så få förändringar som möjligt i det svenska regelverket och samtidigt sträva efter att minimera skillnaderna mellan tjänstepensionsdirektivet och Solvens 2 direktivet, riskerar de föreslagna reglerna att verka hämmande för tjänstepensionsföretagen och tjänstepensionerna i ett långsiktigt perspektiv.

Detta blir särskilt tydligt i betraktande av den rättsliga systematik och struktur som ligger till grund för hur regelverken kan och sannolikt kommer att utvecklas på EU-nivå.

Det ska understrykas att i ett konkurrensperspektiv med fungerande marknader och ett effektivt kundskydd är det viktigt att svenska företag ges samma möjligheter till effektiv hantering av tjänstepensionerna som konkurrerande företag i andra EU-länder. Denna utgångspunkt står inte heller i motsättning till att tillgodose möjligheterna för arbetsmarknadens parter att förhandla och besluta om tjänstepensioner i kollektivavtal. Mot bakgrund av att de kollektivavtalade tjänstepensionerna, inte minst när det gäller distribution och marknadsförutsättningar, skiljer sig från andra försäkringar, måste den nationella lagstiftningen ta hänsyn till detta. Tjänstepensionsdirektivet ger möjlighet att ta denna hänsyn. Utan någon närmare motivering avviker finansdepartementets senaste PM från den utredning om en ny reglering för tjänstepensionsföretag som presenterades 2014, (SOU (2014:57), som i betydligt större utsträckning beaktade dessa förhållanden.

I promemorian anges att de föreslagna bestämmelserna syftar till att uppnå konkurrensneutralitet på den svenska tjänstepensionsmarknaden. Att försöka skapa konkurrensneutralitet på en nationell försäkringsmarknad mellan tjänstepensionsföretag och livförsäkringsföretag som bedriver tjänstepensionsverksamhet i enlighet med två skilda regelverk, med delvis olika syften, och som kan antas utvecklas på olika sätt är inte hållbart i ett långsiktigt perspektiv. Mot bakgrund av den snabba utveckling som nu sker på finansmarknaderna som också blir avgörande för tjänstepensionernas framtid, är det viktigt att tjänstepensionsföretagen får goda förutsättningar att utvecklas och inte hindras på grund av ett regelverk som i stora delar följer Solvens 2. Med fungerande regelverk på plats måste också varje företag ges möjlighet att välja det regelverk som företaget bedömer vara bäst för den egna verksamheten.

Promemorian innehåller ingen analys av konkurrenssituationen vare sig i ett svenskt eller europeiskt perspektiv. Det är emellertid tydligt att förslaget gynnar de bolag som också i

fortsättningen vill bedriva tjänstepensionsverksamhet, utan att behöva konkurrera med svenska tjänstepensionsföretag. Svenska tjänstepensionsföretag får därigenom också sämre förutsättningar att konkurrera på den europeiska inre marknaden.

PTK anser att de långtgående krav, utöver vad som krävs för att genomföra tjänstepensionsdirektivet inte bör införas i svensk rätt. Detta gäller särskilt följande områden.

Information och distribution

Promemorians förslag om att tjänstepensionsföretag ska omfattas av lagen om försäkringsdistribution kommer att fördyra och komplicera den administration för informationsgivning som arbetsmarknadens parter gemensamt byggt upp inom ramen för de kollektivavtalade tjänstepensionssystemen. Promemorians krav, exempelvis på arbetsgivares kännedom om försäkringstagarnas identitet, att tillhandahålla den försäkrade information i god tid när avtal tecknas till följd av att en anställning påbörjas, innebär stora och kostsamma förändringar av valcentralernas verksamheter. Dessa högre kostnader riskerar i sin tur att drabba de försäkrade, vilket innebär lägre tjänstepensioner. Promemorian saknar konsekvensanalys i denna viktiga del.

Tilläggstjänster

PTK anser i motsats till vad som framgår av promemorian att tjänstepensionsföretag ska kunna ha tillstånd som endast omfattar tilläggstjänster. Även i fråga om tilläggstjänster bortser utredningen från direktivets syfte, att bidra till en väl fungerande tjänstepensionsmarknad. Det kan inte, enligt PTK:s uppfattning vara den svenska indelningen i försäkringsklasser som ska få vara avgörande för hur ny lagstiftning på området utformas. Frågan om tilläggstjänster måste få ta sin utgångspunkt i hur dagens kollektivavtalade tjänstepensionsplaner fungerar i relation till marknaden och de företag som erbjuder försäkringsprodukter. En ordning där huvudförmånen finns i ett tjänstepensionsföretag och tilläggstjänster i ett annat företag som regleras i enlighet med Solvens 2, skapar mer administration, ökade kostnader och riskerar också att hämma utvecklingen av tilläggstjänster.

Kapitalkrav

Kapitalkravet för tjänstepensionsföretag måste bestämmas med hänsyn till de risker som sådana företag är exponerade för. Det ska bidra till ett fullgott skydd för de försäkrade samtidigt som det inte får hindra en effektiv förvaltning av pensionskapitalet. I promemorian föreslås att ett riskkänsligt kapitalkrav införs med en konfidensnivå på 98 procent. Det vill säga att ett tjänstepensionsföretag ska ha tillgångar under kommande tolv månader som täcker värdet av sina åtaganden med 98 procents sannolikhet.

PTK anser kapitalkrav för tjänstepensionsföretag bör bestämmas med utgångspunkt i den så kallade trafikljusmodellen. Den nivån har visat sig fungera väl, också i tider av finansiell oro och inte onödigt begränsat möjligheterna för företagen att investera i diversifierade tillgångar och som möjliggör god avkastning. Mot bakgrund av att det riskkänsliga kapitalkravet också kombineras med möjligheter för Finansinspektionen att ingripa anser PTK att konfidensnivån ska bestämmas till 97 procent, vilket är den nivå som motsvaras av det kapitalkrav som i dag används i trafikljusmodellen.

Det kan särskilt noteras att en alltför hög konfidensnivå riskerar att traditionella försäkringar, med garanterad pension inte längre kan erbjudas på marknaden genom att kostnaderna för att förvalta sådana försäkringar blir för hög. Sådana försäkringar utgör i dag ett viktigt alternativ, särskilt mot bakgrund av att investeringsrisken i allt högre grad överförs på

arbetstagaren vid övergången till premiebestämda pensionssystem. I ITP-planen är det obligatoriskt att femtio procent av den placeringsbara premien för ålderspension investeras i en traditionell försäkring.

Ombildning

Det ska visserligen vara möjligt att omvandla ett försäkringsföretag till ett tjänstepensionsföretag och vice versa. Beståndsöverlåtelser tillåts också från tjänstepensionsföretag till försäkringsföretag, men däremot inte beståndsöverlåtelser från försäkringsföretag till försäkringsföretag. Detta kan uppfattas som att tjänstepensionsföretagen redan på förhand diskvalificerats som tjänstepensionsförvaltare. PTK anser att frågan om beståndsöverlåtelser inte är tillräckligt utredd.

Investeringsmöjligheter

Promemorian föreslår att utländska och svenska statsobligationer undantas från de begränsningar i investeringar i uppdragsgivande företag. PTK anser att även obligationer utgivna av svenska kommuner och landsting bör omfattas av undantaget, eftersom de måste anses ha samma riskbild som svenska statsobligationer. En orimlig konsekvens av promemorians förslag skulle bli att det är möjligt att investera i utländska statsobligationer men inte i obligationer utgivna av kommuner och landsting i Sverige.

Penningtvätt

PTK noterar även att den svenska lagstiftaren vid genomförandet av det fjärde penningtvättsdirektivet inte beaktat möjligheterna att undanta kollektivavtalad tjänstepension när detta direktiv genomfördes i svensk rätt. Enligt tjänstepensionsdirektivet finns inget krav att bestämmelserna om penningtvätt ska tillämpas på tjänstepensionsföretag. PTK anser att det saknas skäl att göra dessa bestämmelser tillämpliga på tjänstepensionsföretag, eftersom kollektivavtalade försäkringar skiljer sig väsentligt från övrig försäkringsverksamhet. En viktig skillnad i detta sammanhang är att avtal avseende kollektivavtalad tjänstepensionsförsäkring följer av anställningen i enlighet med kollektivavtal och inte genom att avtal träffas mellan arbetsgivaren och den anställde. Enligt PTK:s uppfattning innebär en tillämpning av penningtvättsbestämmelserna på tjänstepensionsföretagen inget förbättrat skydd mot penningtvätt, men innebär ökade kostnader som i slutändan innebär lägre tjänstepensioner.

Tomas Bern, jurist/PTK

Dan Wallberg, pensionsexpert/PTK

26 oktober 2018

PTK:s remissvar avseende Skatteregler för tjänstepensionsföretag, ID-nummer: FI2018/03052/S1

PTK delar den grundläggande utgångspunkten som anges i promemorian, att uppnå skatteneutralitet mellan de aktörer som verkar inom området tjänstepension.

De skattekonsekvenser som uppstår i samband med en ombildning kan emellertid komma att utgöra ett hinder för försäkringsföretag att ombilda till ett tjänstepensionsföretag.

Skattelagstiftningen får inte utgöra ett hinder för företagen på tjänstepensionsmarknaden att välja den reglering som passar bäst för den verksamhet som avser tjänstepensionsförsäkringar. Det är därför viktigt att ett försäkringsföretag tillåts dela upp sin verksamhet vid ombildning till tjänstepensionsföretag, utan att detta får några skattekonsekvenser.

PTK avstyrker därför promemorians förslag i de delar som innebär skattekonsekvenser som verkar hindrande för företagen att välja företagsform för sin verksamhet.

PTK har tidigare i remissvar betonat betydelsen av att utreda och remittera förslag till lagstiftning som berör flera rättsområden sammanhängande och motsatt sig att lagförslag remitteras i kortfattade promemorior, ofta i kombination med bristfälliga konsekvensanalyser och korta svarstider.

Om det i den fortsatta beredningen av den tidigare promemorian, *En ny reglering för tjänstepensionsföretag, Fi2018/02661/FPM*, sker förändringar som får effekter för beskattningen, behöver skatteregleringen åter ses över.

Tomas Bern, jurist/PTK

Dan Wallberg, pensionsexpert, PTK