

Yttrande till Finansdepartementet avseende den kommande tjänstepensionsrörelselagen

1. Några utgångspunkter

AMF och Alecta ("Bolagen") har sedan det första tjänstepensionsdirektivet infördes i Sverige i januari 2006 verkat under en reglering som i allt väsentligt bygger på det europeiska tjänstepensionsdirektivet. Det regelverket har tjänat de svenska tjänstepensionsspararna väl då det har inneburit en väl avvägd balans mellan trygghet och det nödvändiga risktagande som behövs för att på sikt generera goda pensioner. Det har också fungerat som en bra grund för den svenska modellen för kollektivavtalade tjänstepensioner där kollektivavtalsparterna har getts möjlighet att i kollektivavtalen ta ansvar för att deras medlemmars intressen tillvaratas på bästa sätt. En möjlighet som parterna har utnyttjat genom att skapa en väl fungerade marknad för kollektivavtalade tjänstepensioner med låga avgifter, god avkastning och få problem.

För Alectas del gäller också att förvaltningen av den förmånsbestämda ITP 2-planen under denna period (liksom dessförinnan alltsedan 1960 då planen sjösattes), med starkt stöd av de planbärande parterna Svenskt Näringsliv och PTK, resulterat i att Alecta under snart 60 års tid, utöver att fullgöra sina garanterade åtaganden, kunnat lämna återbäring i form av att värdesäkra utgående förmånsbestämda pensioner och räkna upp intjänade fribrev i takt med inflationen under hela perioden.

Bolagen välkomnar därför regeringens besked från hösten 2016 att vi även fortsättningsvis kommer att ges en möjlighet att verka under en lagstiftning baserad på det europeiska tjänstepensionsregelverket, men nu som formella tjänstepensionsföretag.

När det närmare innehållet i den nya lagstiftningen tas fram är det viktigt att de svenska tjänstepensionsspararnas intressen tillvaratas på bästa sätt. Regelverket bör därför naturligtvis utformas så att det ger bästa möjliga verksamhetsförutsättningar för tjänstepensionsföretagen generellt, samt tillvaratar de fördelar som finns med kollektivavtalade tjänstepensioner på bästa sätt, och säkerställer att den svenska modellen för distribution av kollektivavtalad tjänstepension inte omöjliggörs eller försvåras.

Vid tidpunkten för remitteringen av Tjänstepensionsföretagsutredningen (SOU 2014:57) ("betänkandet") fanns varken IORP II-direktivet, IDD eller Finansinspektionens förslag till riskkänsligt kapitalkrav. Eftersom IORP II ska vara genomfört i Sverige till den 13 januari 2019 kommer tiden från dess att ett förslag till ny rörelsereglering remitteras till att en proposition behöver läggas fram att vara kort. Mot bakgrund av detta vill Bolagen redan i detta skede lyfta fram några särskilt viktiga frågeställningar som tillkommit sedan remitteringen av betänkandet.

2. Ingripanderegleringens påverkan på kapitalkravet

Finansinspektionens förslag på nivå för riskkänsligt kapitalkrav, som överlämnades till regeringen den 1 september i år, är väl avvägt, och Bolagen står bakom inspektionens förslag till ett riskkänsligt kapitalkrav i nivå med dagens tillsynsverktyg, det så kallade Trafikljuset.

Bolagen delar även Finansinspektionens uppfattning att det riskkänsliga kapitalkravet ska vara en buffert som ska användas för att fånga upp störningar, och att det inte ligger i förmånstagarnas intresse att starka företag minskar sina finansiella risker för att bygga upp stora marginaler till det riskkänsliga kapitalkravet.

För att uppnå Finansinspektionens intention, det vill säga att det riskkänsliga kapitalkravet ska kunna användas som en buffert, och att företagen inte ska bygga upp stora interna marginaler, bedömer Bolagen emellertid att vissa anpassningar skulle behöva göras i betänkandets författningsförslag avseende kapitalbasens storlek och tillsynsmyndighetens ingripandemöjligheter, något som vi

uppfattat att även Finansinspektionen efterfrågar, se exempelvis sidan 17 i Finansinspektionens förslag.

Innebörden av betänkandets författningsförslag (7 kap. 1 §) är att det är ett regelbrott att inte vid varje tidpunkt uppfylla det riskkänsliga kapitalkravet, och att Finansinspektionen ska ingripa i ett sådant läge, primärt genom ett föreläggande om att upprätta en långsiktig åtgärdsplan som ska godkännas av Finansinspektionen (15 kap. 1 § och 7 §). Finansinspektionen har dessutom enligt 15 kap. 8 §, i vissa specifikt angivna, mer allvarliga, situationer möjlighet att förbjuda eller begränsa ett företags möjligheter att förfoga över dess tillgångar.

Den omständigheten att en åtgärdsplan ska godkännas av Finansinspektionen innebär emellertid att den yttersta beslutsrätten över tillgångsförvaltningen i praktiken överförs till Finansinspektionen vid varje underskridande av det riskkänsliga kapitalkravet, oavsett skälet till den uppkomna situationen. Vill vi här understryka att Bolagen värdesätter möjligheten att föra dialog med Finansinspektionen, inte minst i pressade marknadssituationer, men vi anser att Finansinspektionens mandat att ingripa i tillgångsförvaltningen ska vara förbehållen sådana allvarliga situationer som avses i 15 kap 8 §, och inte vid varje underskridande av det riskkänsliga kapitalkravet, oavsett skäl.

Inskränkningar i den yttersta beslutsrätten över tillgångsförvaltningen är en situation som få styrelser nog kommer att vara beredda att hamna i. Om betänkandets författningsförslag behålls oförändrade i det lagförslag som nu är under utarbetande blir konsekvensen sannolikt att tjänstepensionsföretag i varje situation och marknadsläge kommer att eftersträva att hålla en betryggande marginal till det riskkänsliga kapitalkravet, varmed syftet med det riskkänsliga kapitalkravet som en buffert riskerar att delvis gå förlorat. Effekten av det blir att risktagandet i tjänstepensionen blir lägre än vad som gagnar både förmånstagarna och stabiliteten på de finansiella marknaderna. Det gäller särskilt vid ansträngda och extrema marknadslägen.

På sidorna 15-17 i sin rapport resonerar Finansinspektionen kring att bristande uppfyllnad av det riskkänsliga kapitalkravet kan bero på många olika faktorer, vilket innebär att såväl utformningen som bedömningen av de långsiktiga åtgärdsplanerna måste anpassas efter rådande omständigheter.

Finansinspektionen anger till exempel att ett företag som, på grund av ett för högt risktagande i förhållande till sin finansiella styrka, under normala marknadsförhållanden underskrider det riskkänsliga kapitalkravet behöver vidta åtgärder för att återställa kapitalbasen, till exempel genom att sänka risken i tillgångsportföljen. Om ett företag däremot i mer extrema marknadsförhållanden underskrider det riskkänsliga kapitalkravet (sannolikt som ett av flera företag) behöver det i sig inte innebära att företagets risktagande har varit för högt eller att företaget inte kommer att uppfylla sina åtaganden över tid.

Finansinspektionen beskriver vidare på sidan 17 i sin rapport på ett insiktsfullt sätt hur omfattande omallokeringar från företagets sida i extrema marknadslägen kan få allvarliga konsekvenser för den finansiella stabiliteten och förvärta situationen på de redan ansträngda finansiella marknaderna. Finansinspektionen pekar också på att omallokeringar i sådana utsatta lägen kan leda till avsevärd skada för förmånstagarna. Om risktillgångar säljs till starkt pressade priser till förmån för säkra men lågavkastande tillgångar kommer tjänstepensionsföretagen, när marknaderna vänder uppåt, att inneha lågavkastande tillgångar, vilket kommer att leda till att de framtida tjänstepensionerna minskar.

Finansinspektionens beskrivning illustrerar att det finns två vitt skilda typer av underskridande av det riskkänsliga kapitalkravet. Den ena typen är när underskridandet beror på att ett företag har misslyckats med sin förvaltning eller riskhantering, den andra typen är när underskridandet beror på extrema marknadslägen.

Finansinspektionen anger att dessa skilda omständigheter ska beaktas vid bedömningen av företagets långsiktiga åtgärdsplan. Såsom betänkandets lagförslag är formulerat görs emellertid ingen skillnad på om ett underskridande av det riskkänsliga kapitalkravet skett av den ena eller andra orsaken.

Vi uppfattar Finansinspektionens kommentarer i sista stycket på sidan 17 i sin rapport som att Finansinspektionen efterlyser lagstöd för att i extrema marknadslägen kunna se över kapitalkravsregleringen med hänsyn till konsumentskydd och finansiell stabilitet. Det är gott och väl att Finansinspektionen efterfrågar mandat att i extrema marknadslägen kunna agera pragmatiskt och ändamålsenligt och därmed både skydda konsumenterna och värna den finansiella stabiliteten. Från

Bolagens synvinkel är det emellertid, för att uppnå en rimlig grad av förutsebarhet, också viktigt att det i lagstiftningen görs en tydlig distinktion mellan situationer där det riskkänsliga kapitalkravet underskrids på grund av extrema marknadsförhållanden och när det underskrids av andra skäl.

Förslag

I linje med syftet att det riskkänsliga kapitalkravet ska vara en buffert som företagen faktiskt kan utnyttja krävs att det i motivtexten till 7 kap. 1 § tydliggörs att kapitalbasen under normala förhållanden ska uppgå till det riskkänsliga kapitalkravet men att det förhållandet att ett företags kapitalbas under extrema marknadsförhållanden understiger det riskkänsliga kapitalkravet inte i sig medför att Finansinspektionen ska ingripa mot företaget. Lagtexten bör korrigeras genom att orden "vid varje tidpunkt" stryks (tilläggas kan att denna formulering inte finns i motsvarande bestämmelse i försäkringsrörelselagen).

Vidare bör ingripandebestämmelsen i 15 kap. 7 § utformas som en skyldighet för företagen att inge en långsiktig åtgärdsplan när ett företags kapitalbas understiger det riskkänsliga kapitalkravet, dock utan tillägget att Finansinspektionen ska godkänna planen.

Om Finansinspektionen bedömer att en ingiven åtgärdsplan är bristfällig bör inspektionen kunna kräva komplettering av planen. Detta bör dock inte kräva att en särskild bestämmelse om det införs utan det bör kunna ske med stöd av den föreslagna 13 kap. 5 §.

För det fall Finansinspektionen bedömer att en ingiven åtgärdsplan är så bristfällig, eller att situationen i övrigt är så allvarlig, att mer långtgående ingripanden krävs, har Finansinspektionen möjlighet att enligt 15 kap. 8 § begränsa företagets möjlighet att förfoga över sina tillgångar. Bestämmelsen behöver dock sannolikt utökas så att Finansinspektionens rätt att begränsa förfoganderätten även skulle omfatta till exempel situationer där ett företag har ingivit en långsiktig åtgärdsplan som inte kan anses leda till att kapitalbasen kommer att återställas eller att en viss tid har förflutit sedan åtgärdsplanen gavs in och kapitalbasen fortfarande inte är återställd.

En lagstiftning enligt förslaget ovan skulle innebära att starka, väl kapitaliserade företag kan hålla en mindre intern marginal mot det riskkänsliga kapitalkravet än vad som är fallet med nuvarande förslag. Detta eftersom ett underskridande inte i sig skulle medföra att förfoganderätten begränsas, vilket betänkandets föreslagna bestämmelse om ett godkännande av åtgärdsplanen i praktiken innebär. Samtidigt hålls möjligheten öppen för Finansinspektionen att ingripa mot företag som t.ex. på grund av överdrivet risktagande hamnar i en situation där det inte längre uppfyller det riskkänsliga kapitalkravet. I ett sådant läge kan Finansinspektionen ingripa mot företaget i enlighet med 15 kap. 8 §.

På så sätt skulle Finansinspektionens intention med den föreslagna kapitalkravsnivån, som Bolagen uppfattar den, uppnås på ett bättre sätt.

Beaktande av arbetsmarknadsparter närvaro i pensionsplaner

Finansinspektionen har i sitt uppdrag även haft att utvärdera huruvida uttaxeringsmöjligheter ska beaktas vid fastställandet av det riskkänsliga kapitalkravet. På sidan 100 f i sin rapport beskriver Finansinspektionen hur företagen och arbetsmarknadsparterna på olika sätt argumenterat för att närvaron av arbetsmarknadsparter – som har och tar ett mycket stort ansvar för sina respektive pensionsplaner – innebär stabilitet och ett starkt skydd för både försäkrade och försäkringstagare, särskilt vad gäller förmånsbestämd pension. Där framförs exempelvis argumenten dels att historiken visar på hur arbetsmarknadsparterna har tagit sitt ansvar när behov har uppstått, dels att det saknas skäl att binda parterna vid skriftliga avtal, bland annat då olika problem kräver olika lösningar och det är inte möjligt att i ett avtal förutse alla slags krissituationer i förväg.

Finansinspektionen kom i sin rapport till slutsatsen att arbetsmarknadsparternas närvaro och ansvar för sina pensionsplaner inte på något lämpligt sätt kan beaktas i det riskkänsliga kapitalkravet genom lägre konfidensnivå eller motsvarande. Däremot framhåller Finansinspektionen att parternas närvaro ska beaktas när Finansinspektionen bedömer åtgärdsplaner enligt 15 kap. 7 § i betänkandets förslag.

Bolagen håller med om att arbetsmarknadsparternas närvaro är av mycket stor vikt och ger ett starkt extra stöd till både försäkrade och försäkringstagare. Sådan närvaro bör kunna ge längre period för återhämtning när det riskkänsliga kapitalkravet har underskrits, något som om möjligt bör anges i lagtexten eller i vart fall tydligt anges i lagförarbetena.

3. Rätt distributionsregler

Såsom anfördes i inledningen anser Bolagen att det måste vara en utgångspunkt för utformningen av den kommande regleringen att skapa en så bra reglering som möjligt för tjänstepensionsspararna.

För att åstadkomma en sådan reglering vill Bolagen, vid sidan av vikten av ett väl avvägt kapitalkrav, särskilt lyfta fram vikten av en väl utformad distributionsreglering.

Att kollektivavtalsparterna som företrädare för arbetsgivare och arbetstagare tar ansvar för att förhandla villkoren för tjänstepensionerna och tillse att dessa distribueras på ett kostnadseffektivt sätt, samtidigt som såväl försäkringstagarens som de försäkrades behov av information tillgodoses, är en grundbult i den svenska modellen för kollektivavtalad tjänstepension. Parterna har många gånger bättre möjlighet än lagstiftaren att avgöra vilka krav som ska uppfyllas och vilken information som bör lämnas, och har därtill goda möjligheter till uppföljning och att vidta åtgärder. Den svenska modellen måste sägas fungera mycket bra och bidrar till ett högkvalitativt utbud, låga avgifter och hög avkastning vilket i slutändan genererar goda pensioner som avlastar det allmänna pensionssystemet.

Den svenska modellen bygger på att parterna själva tar ansvar för att, i deras medlemmars intresse, bestämma till exempel villkoren för informationsgivning och distribution. På så sätt kan ett effektivt system uppnås, som samtidigt tillvaratar medlemmarnas intresse av korrekt och tydlig information.

Eftersom modellen är en inhemsk företeelse beaktas den inte i EU-lagstiftningen. För att på sikt kunna bibehålla modellen är det därför viktigt att EU-lagstiftningen inte implementeras på ett sådant sätt att regleringen lägger hinder i vägen för modellen utan att den i så stor utsträckning som möjligt tillåter att nationella förhållanden beaktas. Bolagen menar att ett svenskt regelverk baserat på IORP II istället för de försäkringsrättsliga distributionsreglerna i IDD minskar risken för att den svenska modellen på sikt kommer att hamna i strid med gällande EU-lagstiftning.

Reglerna om information och distribution i den kommande svenska tjänstepensionsrörelselagen bör således bygga på motsvarande bestämmelser i IORP II. Den kommande svenska försäkringsdistributionslagen bör i enlighet med det resonemanget inte utvidgas till att omfatta tjänstepensionsföretag.¹

Fördelen med att basera det svenska distributionsregelverket för tjänstepensionsföretagen på IORP II är att det direktivet i större utsträckning än IDD möjliggör för nationell anpassning av reglerna. Det betonas också i skälen till IORP II att tjänstepensionssystemen är utformade på olika sätt i olika länder, vilket måste beaktas. IORP II innehåller inte heller, till skillnad från IDD, några bemyndiganden till kommissionen att anta delegerade akter, varför det svenska genomförandet inte kommer att påverkas av bindande regler från kommissionen utan är begränsad till direktivets bestämmelser.

Skulle istället IDD:s regler göras tillämpliga på distribution av tjänstepensionsförmåner finns mindre utrymme för att beakta nationella särdrag, inte minst genom de delegerade akter i form av förordningar som kommer att komplettera direktivet.

Om målsättning är att informationen till kund ska vara densamma oavsett vilken institutstyp som tillhandahåller tjänstepensionen är det dessutom inte tillräckligt att göra reglerna i försäkringsdistributionslagen tillämpliga vid distribution av kollektivavtalade tjänstepensionsförmåner. Tjänstepensionsföretagen skulle ju fortsatt vara skyldiga att följa de regler som införts i anledning av IORP II (tjänstepensionsrörelselagen). För att uppnå samma regler skulle därmed även försäkringsbolagen behöva tillämpa dessa regler. En sådan korsvis goldplating torde under normala omständigheter inte vara önskvärd på grund av den ökade regelverksbörda och de tillämpningsproblem för företagen som den oundvikligen skulle innebära. För en väl fungerande del av marknaden som kollektivavtalade tjänstepensioner skulle en sådan lösning vara särskilt olämplig.

¹ Se även Bolagens gemensamma remissyttrande över förslaget till försäkringsdistributionslag (Ds 2017:17) där vi argumenterar för att även kollektivavtalad tjänstepensionsförsäkring bör undantas från försäkringsdistributionslagen. I allt väsentligt bygget det på samma argument. Med ett sådant undantag torde det finnas goda möjligheter att åstadkomma en likvärdig reglering för kollektivavtalad tjänstepension, oavsett om denna tillhandahålls av ett försäkringsföretag eller ett tjänstepensionsföretag. Dock får en eventuell avsaknad av ett sådant undantag för kollektivavtalad tjänstepensionsförsäkring inte hindra att den bästa lösningen för tjänstepensionsförmåner fortfarande måste sökas, i enlighet med våra utgångspunkter.

Den svenska regleringen bör också som en övergripande utgångspunkt följa den systematik och gränsdragning mellan olika typer av verksamhet (i detta fall försäkrings- och tjänstepensionsverksamhet) som har gjorts på EU-nivå. De båda verksamheterna kommer att analyseras och utvärderas var för sig i relation till utvecklingen inom respektive verksamhetsområde. Det innebär att det är sannolikt att regelverken kommer att utvecklas åt olika håll. Att knyta regleringen av distribution av svenska tjänstepensioner till utvecklingen av det europeiska försäkringsregelverket innebär således att det inte i nuläget kan överblickas hur den regleringen kommer att se ut om några år.

Det kan också noteras att det av artikel 41.2 i IDD framgår att det till den 23 februari 2021 ska genomföras en översyn av direktivet, bl.a. innefattande en analys av möjligheten att tillämpa IDD på tjänstepensionsförmåner.

Eftersom tjänstepensionsföretag och tjänstepensionsförsäkringsföretag, åtminstone under en övergångsperiod, kommer att tillhandahålla tjänstepensioner parallellt innebär det att två olika regelverk kommer att gälla för (i princip) samma produkt. Detta innebär oundvikligen delvis olika förutsättningar för de båda institutstyperna. Oavsett hur den kommande samlade försäkringsdistributionsregleringen kommer att utformas är det viktigt att en omfattande, och för svenskt vidkommande olämplig, reglering av tjänstepensionsförsäkring, inte utan vidare överförs till tjänstepensionsrörelseregelverket. Detta torde inte gynna svenska tjänstepensionssparare.

Åtminstone distributionen av kollektivavtalad tjänstepension på primärmarknaden (nyteckning) bör omfattas av en reglering som bygger på ett genomförande av reglerna i IORP II. När det gäller distributionen på sekundärmarknaden (flyttmarknaden) kan det finnas skäl att komplettera nämnda reglering med vissa bestämmelser från försäkringsdistributionslagen. Bolagen ser till exempel att ett sådant behov kan föreligga vad gäller de regler i försäkringsdistributionslagen som gäller rådgivning. Vid rådgivning bör rådgivaren alltid ha en skyldighet att agera i kundens bästa intresse m.m. oavsett om rådet avser en tjänstepensionsförmån eller en försäkring, och oavsett om det finns ett bakomliggande kollektivavtal eller inte.

Förslag

Informationsreglerna i tjänstepensionsrörelselagen bör utgöras av ett genomförande av IORP II, med nödvändig anpassning till svenska förhållanden. För kollektivavtalade tjänstepensionsförmåner bör parterna ges rätt att i kollektivavtalet ange vilka informations- och distributionsregler som ska gälla.

Försäkringsdistributionslagen bör inte utvidgas till att omfatta tjänstepensionsföretag. Rådgivning om tjänstepensionsförmåner, kollektivavtalade eller individuell, bör emellertid omfattas av rådgivningsreglerna i försäkringsdistributionslagen.

Stockholm den 20 oktober 2017

Magnus Billing
Vd Alecta

Johan Sidenmark
Vd AMF Pension