

Fi2018/ 02661/FPM

## En ny reglering för tjänstepensionsföretag

AFA Försäkring, Alecta och AMF ansluter sig till Svensk Försäkrings yttrande över Finansdepartementets promemoria *En ny reglering för tjänstepensionsföretag* Fi2018/02661/FPM ("promemorian"). I tillägg till det lämnar vi följande yttrande, vilket även Tjänstepensionsförbundet står bakom.

### 1. Sammanfattning

Vi välkomnar delar av förslagen i promemorian. Det gäller särskilt förslagen att införa ett anpassat kapitalkrav för tjänstepensionsföretag, att omvandlingsreglerna ska vara permanenta och att övergångsregleringen för försäkringsföretag med tjänstepensionsverksamhet förlängs.

Vi anser emellertid att den övervägande delen av förslagen i promemorian inte är ändamålsenliga för våra verksamheter eller de intressen som vi tillvaratar. Det gäller särskilt förslagen att tjänstepensionsverksamhet ska utgöra försäkringsrörelse, att regleringen till större del bygger på försäkringsrörelselagen och Solvens 2<sup>1</sup> istället för Iorp 2<sup>2</sup> och att företag med enbart riskförmåner inte omfattas. Vidare anser vi att förslagen i alltför stor omfattning avviker från tjänstepensionsföretagsutredningens betänkande SOU 2014:57 *En ny reglering för tjänstepensionsföretag* för att kunna omfattas av den beredning som tidigare utförts i lagstiftningsärendet.

Vi anser vidare att förslagen inte uppfyller syftet att skapa bästa möjliga reglering för svenska tjänstepensioner utan att de i alltför hög utsträckning syftar till att utjämna regelbördan i förhållande till försäkringsföretagen. Det medför att regelverket sammantaget inte på bästa sätt tillvaratar de ersättningsberättigades intressen och medför därtill en betydande och omotiverad konkurrenssnedvridning i förhållande till övriga EU och EES.

---

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG av den 25 november 2009 om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet ("Solvens 2")

<sup>2</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2341 av den 14 december 2016 om verksamhet i och tillsyn över tjänstepensionsinstitut ("Iorp 2")

Med hänsyn till de väsentliga intressen och betydande värden som står på spel anser vi att förslagen behöver revideras och beredas mer grundligt. Det skulle innebära att övergångsregleringen för försäkringsföretagens tjänstepensionsverksamhet förlängs och att den nya regleringen för tjänstepensionsföretagen skjuts upp. För tjänstepensionskassorna skulle det under övergångsperioden vara tillräckligt att genomföra de delar av Iorp 2 som saknas i nationell rätt. Därmed ges även tid att genomföra en undersökning om hur kapitalkravet för verksamhet som endast avser tilläggsförmåner bör utformas.

Målsättningen bör, liksom i tidigare förslag, vara att uppnå en självständig sektorsreglering som är särskilt anpassad till de intressen och förhållanden som råder på den svenska tjänstepensionsmarknaden med utgångspunkt i EU-regleringen för tjänstepensionsinstitut.

## 2. Våra verksamheter och intressenter

AFA Försäkring, Alecta och AMF ("bolagen") är försäkringsbolag som meddelar tjänstepensionsförsäkring på den svenska marknaden. Samtliga bolag är grundade av arbetsmarknadens parter och drivs enligt ömsesidiga principer.

Alecta och AMF är förvalsbolag inom kollektivavtalsområdena ITP respektive SAF-LO och förvaltar tillsammans närmare 1400 miljarder kronor för flera miljoner svenska arbetstagare.

AFA Försäkring tillhandahåller kollektivavtalad tjänstepension i form av tilläggförsäkringar som ger skydd vid sjukdom, arbetsskada, arbetsbrist, dödsfall och föräldraledighet. Bolaget förvaltar ca 200 miljarder kronor och har ca 4,7 miljoner försäkrade.

Tjänstepensionsförbundet är en sammanslutning av nio svenska tjänstepensionskassor ("kassorna"). Kassorna förvaltar ett samlat pensionskapital på drygt 180 miljarder kronor och representerar tillsammans drygt 1,1 miljoner försäkrade från ca 2700 arbetsgivare.

Tillsammans representerar bolagen och kassorna den utan jämförelse största delen av den svenska kollektivavtalade tjänstepensionsmarknaden. Vi förvaltar därtill mer än hälften av kapitalet på den svenska tjänstepensionsmarknaden som helhet och en majoritet av Sveriges befolkning är kunder eller medlemmar hos ett eller flera av bolagen respektive kassorna.

Likheterna mellan den verksamhet som bedrivs av bolagen och kassorna är många, samtidigt som verksamheten i många avseenden är väldigt olika och påvisar den stora spännvidd som finns inom den svenska tjänstepensionsmarknaden. Denna mångfald förefaller i viss utsträckning vara förbisedd i promemorian.

Gemensamt för bolagen är att det är arbetsmarknadens parter, representerade genom de centrala organisationerna, som har bildat bolagen i syfte att på ett effektivt och tryggt sätt kunna tillfredsställa behovet av välfungerande tjänstepensioner för svenska arbetstagare och egenföretagare. Bolagen har därigenom ett syfte som skiljer sig från det som normalt sett gäller för finansiella företag, inklusive privat försäkring. Bolagens verksamhet utgör ett komplement till de allmänna trygghetssystemen och är således av vikt såväl för medborgarna som för staten såsom en avlastning på de allmänna systemen.

Förhållandet till kunderna och de ersättningsberättigade skiljer sig också från vad som är normalt inom finansiella företag, inklusive privat försäkring, genom att det följer av den försäkrades anställning, inte av ett avtal ingånget mellan denne och bolaget eller tjänstepensionskassan

Hur verksamhet i bolagen och kassorna ser ut varierar och har ändrats över tid i takt med att kollektivavtalens villkor har förändrats. Bland annat finns i bolagen såväl förmånsbestämda som avgiftsbestämda pensioner, rena ålderspensioner såväl som tilläggsförmåner, liksom konkurrensutsatt och icke konkurrensutsatt verksamhet. Denna bredd synes delvis förbisedd i promemorian, vilken i stor utsträckning är fokuserad på den s.k. kryssvalsmarknaden.

Bolagen och kassorna är vidare betydande investerare på kapitalmarknaderna, till följd av att vi är stora aktieägare på börserna samt genom de stora obligationsinnehaven vilka bidrar med kapital till såväl stat och kommuner som banker och andra kreditinstitut.

Sammantaget är den verksamhet vi bedriver av betydelse för den svenska arbetsmarknaden, för samhället i stort och för Sveriges ekonomi. Förändringar i regelverket som styr verksamheten måste därför göras med yttersta försiktighet och noggrannhet samt med de ersättningsberättigades bästa för ögonen. Regelverket måste också återspegla de olika verksamheter som ryms inom den svenska tjänstepensionsmarknaden - d.v.s. inte bara den s.k. kryssvalsmarknaden.

Alla de förhållanden som framhålls ovan måste beaktas vid utformningen av regelverket.

### **3. Grundläggande förutsättningar**

#### **3.1 Allmänna utgångspunkter**

##### *3.1.1 Tjänstepensionsföretagens rörelse*

Vi delar inte bedömningen att den verksamhet som får bedrivas av tjänstepensionsföretag ska utgöra försäkringsrörelse, avsnitt 5.4 s. 155–160 i promemorian. I likhet med tidigare utredningar på området, främst SOU 2014:57,

anser vi att tjänstepensionsverksamhet måste ses som en rörelse av eget slag när den bedrivs enligt EU:s tjänstepensionsdirektiv. Därmed anser vi att lagstiftningen på området bör utgå från begreppen tjänstepensionsrörelse och avtal om tjänstepensionsförmåner.

Definitionen av tjänstepensionsföretagens verksamhet är mer än en semantisk fråga. Av promemorian framgår att definitionen har stort inflytande över vilka förmåner och företag som kan omfattas av regleringen, valet av lagstiftningsteknik och den materiella utformningen av rörelsereglerna samt hanteringen av frågan om konkurrensneutralitet.

Förslagen utgår från de allmänna beskrivningar av försäkringsrörelse som finns i svensk rättsdoktrin, avsnitt 5.4 s. 157 i promemorian. Dessa allmänna beskrivningar är emellertid präglade av ett annat sammanhang, nämligen att det saknas en definition av försäkringsrörelse i svensk lag. De allmänna beskrivningarna går tillbaka till tiden före Sveriges inträde i EU. Därmed får de antas vara brett formulerade för att omfatta all verksamhet som traditionellt bedrivs i svenska försäkringsföretag. Det medför att tjänstepensionsverksamhet automatiskt omfattas eftersom sådan verksamhet av hävd bedrivs i svenska försäkringsföretag. De allmänna beskrivningarna i doktrinen tar däremot inte hänsyn till att Sverige numer omfattas av en separat EU-reglering för tjänstepensionsinstitutens verksamhet.

Av lydelsen av Iorp 2 framgår att tjänstepensionsinstitut och tjänstepensionsförmåner är vidare begrepp än försäkring. Av direktivet framgår t.ex. att tjänstepensionsinstitut inte behöver bära någon risk. Sådan tjänstepensionsverksamhet torde vara vanligare i andra europeiska länder men bedrivs även i Sverige av pensionsstiftelser.

Av Europeiska kommissionens skrivelse till Finansdepartementet daterad den 21 december 2012 ("EU-kommissionens utlåtande") framgår på s. 1–2 att tjänstepensionsdirektivet utgår från relationen mellan arbetsgivare och arbetstagare, vilket är en dimension som saknas i fråga om försäkringsavtal. Det medför enligt EU-kommissionen att lagstiftaren betraktar försäkringsföretag och tjänstepensionsinstitut som två olika företeelser som lyder under två separata regelverk. Enligt vår uppfattning innebär EU-kommissionens utlåtande att genomförandet av Iorp 2 inte kan utgå från de allmänna beskrivningarna av försäkringsavtal i svensk doktrin. En sådan utgångspunkt leder nämligen till en sammanblandning av försäkrings- och tjänstepensionsdirektiven, som inte är avsedd såvitt framgår av EU-kommissionens utlåtande. Genomförandet bör istället utgå från direktivets definitioner av tjänstepensionsinstitut och tjänstepensionsförmåner i artiklarna 6.1 och 6.4 med särskild betoning på anställningsförhållandet. Detta bör, som framgår av Svensk Försäkrings remissyttrande, även omfatta egenföretagare.

Det ovan sagda hindrar emellertid inte att de tjänstepensionsförmåner som enligt Iorp 2 medför krav på tekniska avsättningar och föreskriven solvensmarginal, betraktas som närstående till försäkring. Ett sådant synsätt innebär att tjänstepensionsförmåner, när det är ändamålsenligt och lämpligt, kan likställas med försäkring genom uttryckliga bestämmelser i lag. Ett sådant fall kan vara att avtal om tjänstepensionsförmåner likställs med försäkringsavtal vid tillämpning av försäkringsavtalslagen.

### 3.1.2 *Konkurrensneutralitet*

Vi instämmer inte i de överväganden om konkurrensneutralitet som görs i promemorian. Vi anser att promemorian tillmäter inhemsk konkurrensneutralitet alltför stor betydelse på ett sätt som åsidosätter konkurrensneutraliteten inom EU.

Inledningsvis vill vi framhålla vad regeringen anger om konkurrensneutralitet i regeringens kommittédirektiv till tjänstepensionsföretagsutredningen, Särskild reglering för tjänstepensionsinstitut Dir. 2013:32 ("kommittédirektiven"). Där framgår på s. 10 att tjänstepensionsinstitut och försäkringsföretag är skilda typer av institut som kan regleras av olika regelverk utan att den inhemska konkurrensneutraliteten åsidosätts. Däremot bör regelverket, enligt kommittédirektiven, inte leda till en omotiverad snedvridning av konkurrensen mellan svenska företag och utländska företag.

Promemorian förefaller vända på förutsättningarna i kommittédirektiven genom att tillmäta nationell konkurrensneutralitet större vikt än konkurrensneutralitet inom EU, avsnitt 5.3 s. 154. Det är förvånande med hänsyn till att ett av de tydligast uttalade syftena med Iorp 2 är att underlätta gränsöverskridande tjänstepensionsverksamhet, skäl 11, 12 och 16. Promemorian behandlar inte närmare hur behovet av konkurrensneutralitet i förhållande till tjänstepensionsinstitut i andra EU-länder tillgodoses genom de olika förslagen. Det ger intrycket att frågan förbigåtts vid utformningen av förslagen.

I motsats till kommittédirektiven tar promemorian alltså som utgångspunkt att motverka en omotiverad snedvridning av konkurrensen mellan inhemska försäkringsföretag och tjänstepensionsföretag. Det får till följd att en stor del av rörelsreglerna i promemorian hämtas från försäkringsrörelselagen i den lydelse som följer av Solvens 2. För de flesta av dessa regelförslag saknar promemorian en förklaring av skälen till att regleringen skulle passa för tjänstepensionsföretagen eller varför den är nödvändig för att undvika en omotiverad snedvridning av konkurrensen.

Enligt vår uppfattning skapar den föreslagna försäkringsrörelsebaserade regleringen incitament till utlandsetableringar. Som exempel skulle svenska aktörer kunna etablera utländska tjänstepensionsinstitut i andra EU-länder med mindre omfattande rörelsregleringar. Dessa utländska tjänstepensionsinstitut

skulle sedan kunna trygga tjänstepensioner i Sverige genom ett enkelt gränsöverskridande förfarande. I ett sådant fall skulle det utländska tjänstepensionsinstitutets finansiella ställning, företagsstyrning och ledningskrav övervakas av den utländska tillsynsmyndigheten i enlighet med där gällande rätt, artikel 11.4 Iorp 2. Finansinspektionen skulle endast utöva tillsyn över att det utländska tjänstepensionsinstitutet följer svensk social- och arbetsmarknadslagstiftning och svenska krav på information till de förmånsberättigade, artikel 11.10 Iorp 2. På så sätt kan det föreslagna riskbaserade kapitalkravet kringgås, liksom en stor del av den föreslagna rörelseregleringen som bygger på försäkringsrörelselagen och Solvens 2. Därmed skulle utlandsetableringarna kunna erbjuda tjänstepensioner med lägre kostnader, högre avkastning och högre risk än svenska tjänstepensionsföretag.

Samtidigt skapar den utökade regleringen med avseende på marknadsuppförande, t.ex. tillämpningen av lagen om försäkringsdistribution och lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism ett stort inträdeshinder på den svenska marknaden för utländska tjänstepensionsinstitut, vilket strider mot syftet med direktivet.

Av EU-kommissionens utlåtande s. 2 framgår att tjänstepensionsregleringen innehåller en uttrycklig möjlighet för medlemsstaterna att uppnå konkurrensneutralitet mellan tjänstepensionsinstitut och försäkringsföretag. Det sker genom optionen i artikel 4 som medger att medlemsstaterna tillämpar vissa av bestämmelserna i tjänstepensionsdirektivet på försäkringsföretagens tjänstepensionsverksamhet. Denna möjlighet till nationell konkurrensneutralitet framhålls även i de nämnda kommittédirektiven, s. 5 och i skäl 24 Iorp 2.

Promemorians förslag att tillämpa Solvens 2-regler på tjänstepensionsföretagen står alltså i motsats till den ordning för konkurrensneutralitet som Iorp 2 föreskriver och som framhålls av EU-kommissionen. Tillsammans med förslaget att klassificera tjänstepensionsföretagens verksamhet som försäkringsrörelse ger det anledning att ifrågasätta om Iorp 2 genomförs på rätt sätt.

Även om vi inte föreslår att optionen i artikel 4 Iorp 2 bör utnyttjas anser vi att en hög grad av inhemsk konkurrensneutralitet uppnås redan genom att försäkringsföretagen och tjänstepensionsföretagen ges lika möjligheter till omvandling. Det medger att rörelseregleringen för tjänstepensionsföretagen utformas för att ge bästa möjliga förutsättningar för att bedriva enbart tjänstepensionsverksamhet. Detta kompletteras av att försäkringsrörelseregleringen redan passar för de företag som, av olika anledningar, föredrar att bedriva både tjänstepensionsverksamhet och försäkringsrörelse i samma företag. De föreslagna omvandlingsreglerna innebär att företagen när som helst kan välja att dela upp eller slå samman verksamheterna, vilket ytterligare stärker möjligheterna att verka på lika villkor.

### 3.1.3 Lagstiftningstekniken

Vi invänder mot den lagstiftningsteknik som används i promemorian. Vi förordar i stället den lagstiftningsteknik som användes i SOU 2014:57. Det innebär att lagen om tjänstepensionsföretag bör vara en självständig lag som är fristående från försäkringsrörelselagen.

Promemorians teknik att ömsom hänvisa till den gällande försäkringsrörelselagen, ömsom lyfta in bestämmelser från försäkringsrörelselagen, ger en onödigt komplex och svåröverskådlig lagstiftning. Komplexiteten visar sig redan i att promemorian innehåller lagtekniska brister, t.ex. att tillämpliga bestämmelser innehåller hänvisningar till bestämmelser som inte är tillämpliga. Denna komplexitet kommer att tillta i framtiden när det sker olika regelförändringar inom försäkringsområdet eller tjänstepensionsområdet. Den sammanblandning av regelverken för tjänstepensionsföretag och försäkringsföretag som uppstår genom promemorians förslag blir en svensk företeelse. Därmed kan EU-rätten, vid framtida ändringar, inte förväntas ta någon hänsyn till den svenska lagstiftningstekniken i det här avseendet.

I avsnittet ovan framhåller vi även att försäkringsrörelselagen i den lydelse som följer av Solvens 2 inte bör användas som förlaga till den reglering som ska genomföra Iorp 2. Även om vi anser att det vore bättre att skapa egna regler som är särskilt anpassade till tjänstepensionsföretagens förutsättningar, kan det i vissa fall vara lämpligt att tillämpa specifika regler i försäkringsrörelselagstiftningen. I det fallet förordar vi emellertid att, liksom SOU 2014:57, regleringen i den äldre lydelsen av försäkringsrörelselagen förs in i tjänstepensionsföretagslagen. Den lydelsen följde av de tidigare försäkringsdirektiven och tillhörde samma generation av regler som de bestämmelser om tekniska avsättningar och solvensmarginal som överfördes till Iorp 2. Att använda den äldre lydelsen av försäkringsrörelselagen har också fördelen att regelverket inte kommer att förändras på ett oförutsebart sätt på EU-nivå eftersom de tidigare försäkringsdirektiven är upphävda.

## 3.2 Tillämpningsområdet

### 3.2.1 Förhållandet mellan Iorp 2 och Solvens 2

Vi anser att promemorian inte tar tillräcklig hänsyn till att Iorp 2 är ett fristående direktiv med ett självständigt tillämpningsområde. Övervägandena i promemorian liknar den uppfattning som framfördes i subsidiaritetspromemorian<sup>3</sup>, nämligen att tjänstepensionsdirektivet skulle betraktas som helt underordnat Solvens 2. Enligt vår uppfattning klargjorde EU-kommissionens utlåtande att

---

<sup>3</sup> Finansdepartementets promemoria Förhållandet mellan Solvens II-direktivet och tjänstepensionsdirektivet från april 2012 ("subsidiaritetspromemorian")

tjänstepensionsdirektiven och Solvens 2 är självständiga direktiv som bygger på olika utgångspunkter. Enligt EU-kommissionens utlåtande är tjänstepensionsdirektivet ett eget direktiv som är tillämpligt på tjänstepensionsinstitut men inte på försäkringsföretag. På motsvarande sätt är Solvens 2 ett eget direktiv som är tillämpligt på försäkringsföretag men inte på tjänstepensionsinstitut. EU-kommissionens utlåtande lyftes även fram i kommittédirektiven s. 9 och i SOU 2014:57 s. 249.

Enligt vår uppfattning innebär det ovanstående att tillämpningsområdet för Iorp 2 måste framgå av lydelsen av detta direktiv, inte av lydelsen av Solvens 2-direktivet. Tillämpningsområdet i artikel 2.1 Iorp 2 får sitt innehåll av definitionerna av tjänstepensionsinstitut och tjänstepensionsförmåner i artiklarna 6.1 och 6.4. Det bör enligt vår uppfattning innebära att Iorp 2 är tillämpligt på alla företag som uppfyller definitionen av tjänstepensionsinstitut och på alla deras förmåner som uppfyller definitionen av tjänstepensionsförmåner. Därmed motsätter vi oss alla tolkningar av Iorp 2 och Solvens 2 som medför att tillämpningsområdet för Iorp 2 blir snävare än vad som framgår av lydelsen av Iorp 2.

Vi anser att ovanstående resonemang inte hindrar att försäkringsföretag omvandlas till tjänstepensionsföretag och vice versa. Iorp 2 innehåller inga regler om auktorisation av tjänstepensionsinstitut. Därmed bör det vara tillåtet med nationella regler om omvandling till tjänstepensionsinstitut, förutsatt att verksamhetskraven enligt Iorp 2 är uppfyllda. Solvens 2 innehåller bestämmelser om auktorisation av företag men ingen associationsrättslig reglering. Därmed bör det även vara tillåtet med omvandling till försäkringsföretag, förutsatt att auktorisations- och verksamhetskraven enligt Solvens 2 är uppfyllda.

### *3.2.2 Tolknigen av artikel 9.2 Solvens 2*

Vi instämmer inte i promemorians tolkning av artikel 9.2 Solvens 2, avsnitt 6.1 s.164–166. Vi anser att tolkningen är för snäv och därmed felaktig, vilket får olyckliga konsekvenser för genomförandet av Iorp 2 i svensk rätt. Vi ifrågasätter särskilt slutsatsen i avsnitt 7.2 s.176–178 i promemorian, att verksamhetstillstånd för tjänstepensionsföretag inte kan omfatta enbart sådana tjänstepensionsförmåner som kompletterar ålderspensioner, se avsnitt 4.1 nedan.

Enligt promemorian får artikel 9.2 Solvens 2 anses som tämligen svårtillgänglig, avsnitt 6.1 s. 164. Därför behandlar promemorian olika tolkningsmöjligheter. Vi anser emellertid att artikeln är begriplig i ljuset av EU-kommissionens utlåtande. Där sammankopplas artikel 9.2 Solvens 2 med artikel 2.2.b i det första tjänstepensionsdirektivet, som har samma lydelse i Iorp 2. Av artikel 2.2.b Iorp 2 framgår att direktivet inte gäller för bl.a. institut som omfattas av Solvens 2, dvs. försäkringsföretag. Eftersom Solvens 2 enligt EU-kommissionens utlåtande inte tillämpas på tjänstepensionsinstitut måste artikel 9.2 Solvens 2 förstås på motsvarande sätt. Syftet med artikel 9.2 måste därmed vara att undanta



tjänstepensionsinstitutens verksamhet enligt Iorp 2 från tillämpningen av Solvens 2.

Artikel 9.2 Solvens 2 har en lydelse som är oförändrad sedan artikel 2.3 i det första livförsäkringsdirektivet (79/267/EEG). På den tiden fanns ingen särskild rörelsereglering för tjänstepensionsinstitut på gemenskapsnivå. Enligt vår uppfattning måste syftet med artikeln ha varit att uttryckligen undanta tjänstepensionsinstitutens verksamhet från direktivets tillämpningsområde. Det får anses naturligt att undantagsbestämmelsen först infördes i livförsäkringsdirektiven eftersom huvudförmånen ålderspension har gemensamma drag med livförsäkring. Vissa av de förmåner som nämndes redan i artikel 2.3 i det första livförsäkringsdirektivet har dock drag av skadeförsäkring, nämligen skydd vid nedläggning eller neddragning av arbetsgivarens verksamhet. Det bör alltså inte tillmätas någon betydelse att de äldre skadeförsäkringsdirektiven saknade motsvarande undantagsregel.

Det ovan sagda innebär enligt vår uppfattning att tolkningen av art 9.2 Solvens 2 bör sammanfalla med tillämpningsområdet för Iorp 2. Som nämns i avsnitt 3.2.1 ovan anser vi att tillämpningsområdet för Iorp 2 bestäms av definitionerna av tjänstepensionsinstitut och tjänstepensionsförmåner i artiklarna 6.1 och 6.4. En snävare tolkning blir orimlig eftersom den skulle begränsa omfattningen av Iorp 2 på ett sätt som inte framgår av direktivets lydelse och därmed inte kan vara avsedd.

## 4. Verksamhetsvillkor

### 4.1 Vad ett tillstånd ska avse

Vi instämmer inte i bedömningen att verksamhetstillstånden för tjänstepensionsföretagen ska avse försäkringsklasser, avsnitt 7.2 s. 176–178 i promemorian. Vi förordar i stället tjänstepensionsföretagsutredningens förslag att verksamhetstillstånden ska avse tjänstepensionsförmåner i form av huvudförmåner eller tilläggsförmåner eller både huvudförmåner och tilläggsförmåner, SOU 2014:57 s. 547.

I detta sammanhang är det väsentligt att erinra om att Iorp 2 inte kräver att tjänstepensionsinstitut ska ha verksamhetstillstånd. Av artikel 9 Iorp 2 framgår att det är tillräckligt att tjänstepensionsinstitutet registreras i ett nationellt register. Medlemsstaterna kan således välja om det är tillräckligt med registrering eller om det också ska krävas auktorisation av tjänstepensionsinstitut. Av den anledningen innehåller Iorp 2 inga regler om verksamhetstillstånd eller indelningen av dessa. Enligt vår uppfattning kan Iorp 2 därmed inte innebära något krav på att tjänstepensionsföretag ska auktoriseras enligt en viss klassindelning.

Iorp 2 hänvisar endast till försäkringsklasser i reglerna om föreskriven solvensmarginal i artiklarna 17 och 18. Det har en praktisk förklaring eftersom dessa regler har förts över från de tidigare skade- och livförsäkringsdirektiven och därmed bygger på systematiken i dessa direktiv. I promemorians förslag motsvaras den föreskrivna solvensmarginalen av minimikapitalkravet. Enligt vår uppfattning är det inte nödvändigt eller lämpligt att bestämma utformningen av verksamhetstillstånden utifrån de tekniska reglerna för beräkning av minimikapitalkravet. Tjänstepensionsföretagen kan tillämpa rätt beräkningsregler på sina bestånd oberoende av verksamhetstillståndens utformning.

Att dela in verksamhetstillstånden i försäkringsklasser kan medföra konsekvenser som går utöver beräkningen av minimikapitalkravet. Det kan nämligen innebära att framtida förändringar i Solvens 2-regelverket rörande vissa försäkringsklasser överförs till tjänstepensionsföretagen på nationell nivå utan att detta är avsett på EU-nivå. Sådana oförutsedda regelglidningar kan undvikas genom att verksamhetstillstånden knyts till definitionen av tjänstepensionsförmåner istället för försäkringsklasser.

Vi invänder särskilt mot bedömningen att verksamhetstillstånd för tjänstepensionsföretag inte kan avse enbart förmåner som kompletterar huvudförmåner, avsnitt 7.2 s. 177 i promemorian. Definitionen av tjänstepensionsförmåner i Iorp 2 omfattar såväl de huvudförmåner som betalas ut i samband med pensionering som de tilläggsförmåner som kompletterar huvudförmåner. Enligt vår uppfattning finns inget i definitionen av tjänstepensionsförmåner som hindrar att verksamhetstillstånd delas upp på huvudförmåner och tilläggsförmåner.

Som vi har anfört ovan bör definitionen av tjänstepensionsförmåner i art 6.4 bestämma omfattningen av direktivets tillämpningsområde och utformningen av tjänstepensionsföretagens verksamhetstillstånd. Enligt EU-kommissionens utlåtande bygger Iorp 2 på relationen mellan arbetsgivare och arbetstagare, till skillnad från Solvens 2 som bygger en avtalsrelation. Därmed bör det inte vara avtalsrelationen som blir bestämmande för utformningen av verksamhetstillstånden.

När en tjänstepensionsplan eller annan överenskommelse om tjänstepensioner innehåller både huvudförmåner och tilläggsförmåner omfattas båda förmånstyperna av relationen mellan arbetsgivare och förmånstagare. Genom avtalsrelationer kan huvudförmåner och tilläggsförmåner komma att tecknas i olika företag. En sådan uppdelning innebär emellertid inte att tilläggsförmåner upphör att omfattas av relationen mellan arbetsgivare och arbetstagare. Tvärtom fortsätter tilläggsförmåner att vara tjänstepensionsförmåner även om de tecknas i ett separat företag från huvudförmåner.

Det kan finnas många anledningar till att tilläggsförmåner tecknas i ett separat företag från huvudförmånerna. Arbetsmarknadens parter kan exempelvis föredra en sådan lösning för att det bidrar till specialisering och effektivitet eller stärker konkurrensen. Vi vill också påpeka att tilläggsförmåner utgör tjänstepensionsförmåner endast om de tecknas inom ramen för en tjänstepensionsplan eller andra överenskommelser om tjänstepensioner mellan arbetsgivare och arbetstagare. Att tillåta verksamhetstillstånd för enbart tilläggsförmåner medför därmed inga gränsdragningsproblem i förhållande till skadeförsäkringsföretagens verksamhet.

Av de skäl som anges ovan anser vi att det blir orimligt att förbjuda tjänstepensionsföretag att meddela endast sådana tjänstepensionsförmåner som kompletterar ålderspensioner. Promemorians förslag i den delen skulle inskränka möjligheterna för arbetsmarknadens parter att trygga tjänstepensionerna på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Det skulle också hindra viktiga aktörer på tjänstepensionsmarknaden, t.ex. AFA försäkring, från att omvandla sig till tjänstepensionsföretag.

#### 4.2 Ansökan om omvandling

Vi instämmer i förslaget att omvandlingsreglerna ska gälla under obegränsad tid och att omvandling ska kunna ske åt båda hållen mellan försäkringsföretag och tjänstepensionsföretag. Vi anser dock att bestämmelserna om omvandling behöver kompletteras med ett föreskriftsbemyndigande och förtydliganden i lagmotiven, avsnitt 7.3 och 7.4 s. 178–183 i promemorian.

Enligt promemorian ska försäkringsföretag och tjänstepensionskassor, vid en ansökan om omvandling till tjänstepensionsföretag, uppfylla samma krav som gäller när ett nybildat företag ansöker om verksamhetstillstånd. Enligt lagmotiven torde tillståndsprövningen i många fall kunna ske något förenklat, bl.a. för att Finansinspektionen får antas ha god kännedom om företagen i fråga, avsnitt 7.4 s. 183 i promemorian. Även om liknande uttalanden fanns i SOU 2014:57 s. 336, anser vi att förutsättningarna för omvandling förändras genom promemorians väsentligt ändrade och utökade förslag på rörelseregler.

I SOU 2014:57 föreslogs en rörelsereglering för tjänstepensionsföretag som låg nära den äldre lydelsen av försäkringsrörelselagen, den s.k. Solvens 1-regleringen. Enligt vår uppfattning innebar det att försäkringsföretag och, i viss mån, tjänstepensionskassor som ansökte om omvandling utan vidare kunde antas uppfylla de grundläggande kraven även i den nya rörelseregleringen. Följdriktigt angavs i betänkandet att en ansökan om omvandling bl.a. skulle innefatta en prövning av att företaget kommer att ha en tillräcklig kapitalbas och att företaget inte kommer att bedriva främmande verksamhet, SOU 2014:57 s. 336. På samma ställe angavs att Finansinspektionens prövning i dessa delar torde kunna vara av

begränsat slag eftersom företagen redan är bildade och står under inspektionens tillsyn.

Med promemorians väsentligt ändrade och utökade förslag på rörelseregler, blir det en öppen fråga vad Finansinspektionens prövning ska avse vid omvandling. Enligt vår uppfattning kommer det bli stora skillnader i ansökningarna för tjänstepensionskassor, försäkringsföretag som lyder under övergångsregleringen för tjänstepensionsverksamhet och försäkringsföretag som lyder under Solvens 2. Jämfört med de befintliga rörelseregleringarna ökar kraven i stor omfattning för tjänstepensionskassor och i något mindre omfattning för försäkringsföretagen med övergångsregler för tjänstepensionsverksamhet. För Solvens 2-företagen torde en omvandling i stället medföra vissa lättnader i kraven. Inom dessa kategorier av företag drivs även verksamheter av vitt skilda slag, vilket bidrar ytterligare till komplexiteten vid omvandlingar.

Enligt vår uppfattning blir det därmed svårt för såväl de sökande företagen som för Finansinspektionen att i förväg veta vilken prövning som aktualiseras vid en viss ansökan om omvandling. Sannolikt kommer Finansinspektionen att ta ställning till vilken prövning som ska ske först efter att en ansökan har lämnats in av ett företag och granskats av inspektionen. Därmed lär det i praktiken bli näst intill omöjligt för de sökande företagen att upprätta en fullständig ansökan och det torde också bli svårt för Finansinspektionen att inom rimlig tid bedöma om en inlämnad ansökan är komplett. Ett företag som vill vara på den säkra sidan skulle således tvingas att lämna in en fullständig ansökan som om företaget vore helt nybildat med de tillägg som föranleds av att verksamheten är befintlig. En sådan överarbetning ligger knappast vare sig i företagets eller Finansinspektionens intresse.

Av de skäl som anges ovan anser vi att promemorians förslag om omvandlingsregler bör kompletteras. Vi anser att lagmotiven bör förtydligas så att Finansinspektionens prövning i första hand ska avse de rörelseregler och verksamhetsförhållanden som blir väsentligt förändrade genom den sökta omvandlingen. Vi anser också att lagbestämmelserna om omvandling bör kompletteras med ett bemyndigande att meddela föreskrifter om vad en ansökan om omvandling ska innehålla. Sådana föreskrifter kan lämpligen innehålla bestämmelser om dels de grunduppgifter som alla ansökningar ska innehålla, dels sådana tilläggsuppgifter som är beroende av vilken rörelsereglering som det sökande företaget lyder under innan omvandlingen.

I och med den oerhört korta tid som står till buds för tjänstepensionskassorna mellan lagens ikraftträdande och sista dag att lämna in omvandlingsansökan behöver dock Finansinspektionen acceptera ett kraftigt förenklat ansökningsförfarande.

Om dessa kompletteringar inte genomförs ser vi en uppenbar risk för att varje ansökan om omvandling kommer att hanteras *ad hoc* av företagen och Finansinspektionen. Det skulle sannolikt innebära betydande kostnader och tidsutdräkter på båda sidor samt strida mot grundläggande krav på förutsebarhet och rättssäkerhet.

### 4.3 Ringa övrig verksamhet vid omvandling

Promemorian saknar förslag som medger att försäkringsföretag som omvandlas till tjänstepensionsföretag får behålla ringa bestånd av övriga försäkringar, jfr. avsnitt 7.4 s. 181–183 i promemorian. En sådan regel föreslogs emellertid i SOU 2014:57 s. 141. Vi anser att en sådan regel är nödvändig för att vi ska kunna omvandla oss till tjänstepensionsföretag.

Redan vid genomförandet av Solvens 2 i svensk rätt infördes en särskild övergångsreglering för de försäkringsföretag som då omfattades av bestämmelser i det första tjänstepensionsdirektivet ("Iorp 1").<sup>4</sup> Övergångsregleringen innebar att försäkringsföretag som bedrev tjänstepensionsverksamhet fick fortsätta att tillämpa den äldre lydelsen av försäkringsrörelselagen på tjänstepensionsverksamheten. Försäkringsföretag som bedrev övrig försäkringsrörelse i ringa omfattning vid sidan av tjänstepensionsverksamheten fick tillämpa den äldre lydelsen av försäkringsrörelsen på hela verksamheten, prop. 2015/16:9 s. 533–544.

En motsvarande regel fanns även i 9 § i förslaget till lagen om införande av tjänstepensionsrörelselagen i SOU 2014:57 s. 141. Av den bestämmelsen framgår att ett tjänstepensionsföretag som har omvandlats får förvalta ett bestånd av försäkringar om (i) beståndet ingick i företagets verksamhet vid tidpunkten för ansökan, (ii) beståndet av försäkringar förvaltas i uteslutande syfte att slutregleras så snart det är möjligt, och (iii) de åtaganden som följer av beståndet utgör en ringa andel av företagets samlade åtaganden.

Såvitt vi känner till, har de flesta svenska försäkringsföretag och tjänstepensionskassor som meddelar tjänstepensionsförsäkring även bestånd av övriga försäkringar. Det kan gälla t.ex. privata pensionsförsäkringar eller direktpensioner för egenföretagare. Det kan i vissa fall vara oklart om dessa försäkringar utgör tjänstepensionsfrämmande verksamhet eller om de har ett nära samband med tjänstepensionsverksamheten. För vår del är dessa bestånd mycket små och av helt underordnad betydelse i förhållande till tjänstepensionsverksamheten. Likväl möter det stora praktiska svårigheter att avyttra dessa bestånd. Det finns t.ex. ingen generell möjlighet att avsluta försäkringarna genom återköp. Det skulle vara tidskrävande och svårt att finna något annat försäkringsföretag som är villigt att överta dessa obetydliga bestånd.

---

<sup>4</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/41/EG av den 3 juni 2003 om verksamhet i och tillsyn över tjänstepensionsinstitut

Det skulle också vara alltför resurskrävande att bilda egna nya försäkringsföretag som kan överta bestånden. Slutsatsen är därmed att vi kommer att ha kvar dessa små och underordnade bestånd under överskådlig tid. Promemorians förslag om ett krav på absolut renodling kommer därmed att utgöra ett bestående hinder mot omvandling för vår del.

En oförutsedd konsekvens av det föreslagna kravet på absolut renodling är att försäkringsföretagen med blandad verksamhet kan få de lättare att omvandla sig. Dessa företag har nämligen större och livskraftigare bestånd av övriga försäkringar som enklare kan överlåtas till andra försäkringsföretag eller läggas i nybildade egna försäkringsföretag. Vi, som så gott som uteslutande ägnar oss åt tjänstepensionsverksamhet, skulle däremot vara hindrade från att omvandla oss på grund av små restbestånd som inte kan avyttras.

För att den föreslagna regleringen för tjänstepensionsföretag ska få något genomslag på den svenska tjänstepensionsmarknaden krävs således att det införs en möjlighet att behålla ringa bestånd av övriga försäkringar i syfte att slutförvalta dem efter omvandling.

Enligt vår uppfattning finns ett utrymme för en sådan reglering enligt såväl Solvens 2 som Iorp 2. Enligt artikel 4 i Solvens 2 ska direktivet inte tillämpas på försäkringsrörelse av mindre omfattning. Enligt artikel 7 i Iorp 2 omfattar direktivet även sådan verksamhet som föranleds av verksamhet som avser pensionsförmåner. Även om vi inte föreslår en reglering som ger tjänstepensionsföretagen möjlighet att fortsätta meddela sådana underordnade försäkringar, bör regleringen på direktivnivå tillåta att små restbestånd slutförvaltas i tjänstepensionsföretag efter omvandling.

För att undvika de problem som beskrivs ovan anser vi att det måste införas en omvandlingsbestämmelse som motsvarar 9 § i förslaget till lagen om införande av tjänstepensionsrörelselagen i SOU 2014:57.

## **5. Investeringar och solvens samt ingripande**

### **5.1 Investeringar**

#### *5.1.1 Investeringar i uppdragsgivande företag*

Vi anser att de föreslagna begränsningarna för investeringar i uppdragsgivande företag inte bör gälla för premiebetalande arbetsgivare i tjänstepensionsföretag som tillhandahåller tjänstepensioner för en vid krets av arbetsgivare, avsnitt 9.3.4 s. 232–234 i promemorian. Det gäller särskilt tjänstepensionsföretag som meddelar tjänstepensioner för hela kollektivavtalsområden, som omfattar en mängd arbetsgivare inom olika branscher.

Den bakomliggande begränsningsbestämmelsen för investeringar i uppdragsgivande företag i artikel 19.1.g första stycket Iorp 2 får antas utgå från förhållandet att tjänstepensionsinstitut grundas och finansieras av enskilda arbetsgivare. Det följer bl.a. av att artikelns första stycke nämner "det uppdragsgivande företaget". I ett sådant fall är det både rimligt och angeläget att undvika att en allt för stor andel av tillgångarna investeras i arbetsgivaren eller närstående företag. I annat fall kommer pensionsinstitutets finansiella ställning att bli beroende av arbetsgivarens finansiella ställning, vilket skulle urholka skyddet för de ersättningsberättigade.

För svenska tjänstepensionsföretag är förhållandena i regel annorlunda. Premierna för tjänstepensionerna betalas vanligen av ett mycket stort antal arbetsgivare, som var och en står för en mycket liten del av den totala premieintäkten. Därmed blir tjänstepensionsföretagens finansiella ställning inte beroende av enskilda arbetsgivares finansiella ställning.

Uppdragsgivande företag definieras i promemorian som ett företag som i egenskap av arbetsgivare betalar premier till tjänstepensionsföretaget. Därmed kommer ett tjänstepensionsföretag att behöva betrakta varje företag där en enskild anställd har valt att placera premien hos tjänstepensionsföretaget som ett uppdragsgivande företag. Inom kollektivavtalad tjänstepension som administreras via valcentraler försvåras situationen av att tjänstepensionsföretaget inte kan få information om hos vilken arbetsgivare en viss försäkrad är anställd. Sammantaget torde detta, åtminstone för de största svenska tjänstepensionsföretagen, medföra att i stort sett alla svenska företag av inte obetydlig storlek måste betraktas som uppdragsgivande.

I praktiken skapar den föreslagna regleringen svårigheter primärt när det gäller investeringar i stora svenska börsbolag samt i förhållande till de fastighetsägande dotterbolag som många tjänstepensionsföretag äger. Dessa investeringar skulle kunna uppgå till mer än 5 procent av tillgångarna, vilket således skulle vara otillåtet givet det nuvarande förslaget. Vad gäller dotterbolagen skulle begränsningsregeln dessutom bli tämligen verkningslös eftersom den kan kringgåas genom att tjänstepensionsföretagen delar upp dotterbolagen i fler mindre bolag, alternativt att fastigheterna placeras direkt i tjänstepensionsföretaget.

Samtidigt kommer investeringar i utländska företag inte att påverkas i någon nämnvärd omfattning, eftersom de i regel inte betalar premier till svenska tjänstepensionsföretag.

Av de skäl som anges ovan framstår det som angeläget att inte genomföra begränsningsregeln i artikel 19.1.g Iorp 2 så att den begränsar investeringar i arbetsgivare som ingår i en vid krets av premiebetalare till tjänstepensionsföretag. Företräde bör i stället ges för andra stycket i art 19.1.g, som anger att investeringar

i flera uppdragsgivande företag ska hållas på aktsamma nivåer och ta hänsyn till behovet att lämplig riskspridning.

Därmed anser vi att den kvantitativa begränsningsregeln i artikel 19.1.g första stycket bara bör göras tillämplig på tjänstepensionsföretag med enstaka uppdragsgivare medan den kvalitativa begränsningsregeln i artikel 19.1.g andra stycket bör gälla för tjänstepensionsföretag med en vid krets av premiebetalande arbetsgivare.

Vi välkomnar däremot förslaget att innehav i statsobligationer ska undantas från begränsningsreglerna för investeringar i uppdragsgivande företag, avsnitt 9.3.4 s. 232–234 i promemorian. Undantaget bör emellertid utvidgas till att omfatta investeringar i obligationer utgivna eller garanterade av svenska kommuner och landsting.

Enligt vår uppfattning har obligationer utgivna av svenska kommuner och landsting i allt väsentligt samma riskbild som statsobligationer. Det följer av att landstingen och kommunerna har beskattningsrätt. Dessa obligationer har även fått en ökande betydelse på den svenska obligationsmarknaden eftersom bankerna, i efterdyningarna av den finansiella krisen, har fått en allt mindre roll i fråga om långsiktig utlåning. Samtidigt har kommunerna, via Kommuninvest, byggt upp en allt starkare närvaro på den svenska räntemarknaden. Den utestående volymen av obligationer utgivna av kommuner, landsting och Kommuninvest motsvarar idag 9 procent av den totala utestående volymen i svensk obligationsmarknad.

Frågan är också av vikt i ett samhällsligt perspektiv eftersom den påverkar kommunernas och landstingens möjlighet till finansiering.

### *5.1.2 Investeringar i infrastruktur*

Vi anser att det är olyckligt att promemorian inte behandlar investeringar i infrastruktur tillgångar. Enligt vår uppfattning finns det behov av uttryckliga regler om hur infrastruktur tillgångar ska behandlas, särskilt i det riskbaserade kapitalkravet, jfr. avsnitt 9.5.1 och 9.5.2 s. 252–265 i promemorian.

Infrastruktur tillgångar är särskilt lämpliga investeringar för tjänstepensionsföretag då tillgångarnas långa löptider och stabila kassaflöden väl matchar tjänstepensionsåtagandenas långa löptid. Infrastrukturinvesteringar utgör i nuläget en mindre del av tjänstepensionskapitalet, men innehaven förväntas öka. Inte minst drivs detta av ett ökat behov av finansiering av infrastrukturinvesteringar i samhället, då begränsad tillgång på naturresurser och klimatförändringar leder till ökade krav på energi- och resurseffektivitet. Det faktum att infrastruktur tillgångar i dagsläget ännu utgör en liten del av de berörda företagens placeringstillgångar gör att utformningen av kapitalkravet för dessa



tillgångar kan bli missvisande. Ett överdrivet kapitalkrav kommer nämligen inte att ge så stora effekter i nuläget men riskerar att allvarligt försvåra möjligheterna till framtida investeringar.

Det är ännu oklart hur Finansinspektionen avser att hantera infrastruktur tillgångar i det riskkänsliga kapitalkravet. Enligt vår uppfattning bör infrastruktur tillgångarna i första hand hanteras som ett eget tillgångsslag under riskkategorin marknadsrisk. Det motiveras särskilt av att infrastruktur tillgångar förväntas utgöra en allt större del av företagens investeringsportföljer. I andra hand bör infrastruktur tillgångar hanteras som fastighetsprisrisker på grund av deras liknande karaktär.

För att skapa klarhet i ovanstående förhållanden bör det helst framgå av lag hur infrastruktur investeringar ska hanteras. Som allra minst bör dessa investeringar behandlas i lagmotiven rörande det riskkänsliga kapitalkravet.

## 5.2 Riskbaserat kapitalkrav

### 5.2.1 Inledning

Vi välkomnar att det i promemorian föreslås att den svenska lagstiftningen för tjänstepensionsföretag ska kompletteras med ett riskkänsligt kapitalkrav, avsnitt 9.5.1 och 9.5.2 s. 252–265. Vi anser dock att nivån på det riskkänsliga kapitalkravet tydligare bör motsvara nivån enligt dagens trafikljusmodell, vilket innebär att konfidensnivån bör bestämmas till 97 procent. På grund osäkerhet om vilken slutlig nivå på kapitalkravet som en viss konfidensnivå leder till måste den kompletteras med att det i motivtexten tydligt framgår att syftet är att nivån på kapitalkravet ska motsvara nivån i dagens trafikljusmodell.

Av promemorian framgår att ett lagstadgat krav i linje med kapitalbehovet enligt trafikljusmodellen är en rimlig nivå som förstärker skyddet för de försäkrade och andra ersättningsberättigade, samtidigt som det möjliggör en effektiv förvaltning av tjänstepensionskapitalet. Vi delar denna bedömning.

Vi välkomnar även att det riskkänsliga kapitalkravet, till skillnad mot trafikljusmodellen, kopplas direkt till en ingripandereglering. Det är emellertid viktigt att ingripanderegleringens utformning möjliggör att kapitalkravet kan användas som en riskbuffert, vilket enligt såväl promemorian som Finansinspektionens kapitalkravsrapport<sup>5</sup> är det uttalade syftet. Vi bedömer att det nuvarande förslaget är utformat på ett sådant sätt, vilket således välkomnas.

Vi delar även promemorian bedömning att trafikljusmodellen, som är utformad efter svenska förhållanden, har fungerat väl. De svenska försäkringsföretagen

---

<sup>5</sup> Finansinspektionens rapport Förslag till kapitalkravsreglering för tjänstepensionsföretag (dnr 17-4640), från den 1 september 2017.

klarade att uppfylla sina utfästelser under den internationella finanskrisen i slutet av 00-talet, liksom övergången till en utdragen lågräntemiljö. Detta samtidigt som de gav en bra värdetillväxt på pensionskapitalet.

För att kunna inkludera även företag som uteslutande tillhandahåller tilläggsförmåner bör Finansinspektionen ges ett uppdrag att undersöka hur riskerna för dessa bör beräknas.

### *5.2.2 Utgångspunkter vid bestämmande av kapitalkravets storlek*

Det är enligt vår bedömning helt avgörande att nivån på kapitalkravet på ett väl avvägt sätt tillvaratar kundernas och de ersättningsberättigades intressen av skydd för de garanterade förmånerna och möjligheten till lämpligt risktagande för att kunna skapa goda pensionsnivåer.

Om intresset av att skydda garantier tillåts att väga över kommer effekten att bli ett överdrivet högt kapitalkrav, vilket skulle kunna leda till ökat risktagande och lägre pensionsnivåer, vilket vi förklarar närmare nedan.

I promemorian uppmärksammas på s. 254 - 256, att det är av stor vikt att säkerställa ett fullgott skydd för de framtida pensionärerna (de garanterade förmånerna), samtidigt som en effektiv förvaltning av tjänstepensionskapitalet möjliggörs för att de framtida pensionsnivåerna inte ska bli för låga. Detta innebär, enligt promemorian, att konfidensnivån bör bidra till en tillräckligt, men inte onödigt, hög säkerhetsnivå.

Samma utgångspunkter återfinns i skäl 17 till Iorp 2 där det framgår att syftet med de aktsamhetsregler som fastställs i direktivet dels är att garantera en hög grad av trygghet för framtida pensionärer genom att införa strikta tillsynskrav, dels att möjliggöra en sund, aktsam och effektiv förvaltning av tjänstepensionsplaner.

Även av regeringens uppdrag<sup>6</sup> till Finansinspektionen att utreda kapitalkravsregleringen framgår att en utgångspunkt för uppdraget just var behovet av god avkastning genom t.ex. effektiv kapitalförvaltning och låga avgifter, samt att ett syfte med kapitalkravsregleringen är att nå en balanserad lösning som innebär ett fullgott kundskydd samtidigt som det möjliggör en effektiv förvaltning av tjänstepensionsplaner, s. 3.

I sin kapitalkravsrapport, s. 23, resonerar Finansinspektionen på samma sätt och konstaterar bl.a. att en tillfredsställande långsiktig avkastning på tjänstepensionskapitalet är av stor betydelse för både förmånstagare, arbetsgivare och samhället i stort. Det är därför, enligt Finansinspektionen, viktigt att göra en

---

<sup>6</sup> Uppdrag till Finansinspektionen avseende förslag till kapitalkravsregleringen för tjänstepensionsföretag, Fi2017/01298/FPM

avvägning mellan att säkerställa att förmånstagarna får sina avtalade förmåner och möjligheten till ett tillräckligt finansiellt risktagande. Vidare konstaterar Finansinspektionen att både aktsamhetsprincipen och stabilitetsprincipen syftar till att motverka ett för stort risktagande, som kan äventyra de avtalade förmånerna. Å andra sidan slår myndigheten fast att även alltför försiktiga placeringar strider mot aktsamhetsprincipen eftersom de riskerar att generera för lite avkastning, vilket inte är i förmånstagarnas intresse.

Av genomgången ovan framgår med tydlighet att ett kapitalkrav som ska tillvara de framtida pensionärernas intresse måste utformas så att det både tillvaratar skyddet för de garanterade förmånerna och möjliggör ett risktagande som är lämpligt för att uppnå goda pensioner. Endast genom en god avvägning mellan dessa båda aspekter kan de framtida pensionärernas intressen tillgodoses. Detta resonemang är avgörande för hur frågan om kundskydd ska uppnås i den förevarande lagstiftningen eftersom det påvisar vikten av att en reglering som syftar till att säkerställa kundskyddet inte kan fokusera ensidigt på att skydda garantierna. Ett högre kapitalkrav innebär alltså inte i och för sig ett bättre kundskydd än ett lägre, utan ett bra kundskydd uppnås endast genom en väl avvägd balans mellan de båda intressena.

I enlighet med vad som angetts ovan finns det en uppenbar risk att ett för högt kapitalkrav kommer att leda till att garantinivåerna sänks, alternativt att produkter helt utan garantier ökar, i förhoppningen att därigenom kunna skapa högre avkastning. Det är emellertid inte givet att det leder till en bättre avkastning att föra över placeringsriskerna till de individuella förmånstagarna.

Ett discussion paper<sup>7</sup> som publicerades av danska Finanstilsynet i februari 2017 belyser dessa frågeställningar. De konstaterar att högre kapitalkrav innebär att mer av risken ”privatiseras”, det vill säga att spararna istället för bolagen bär risken när allt fler sparar i produkter utan garantier. Finanstilsynet menar vidare att det ökade risktagande som följer av att garantierna minskar eller tas bort inte med nödvändighet leder till en ökad avkastning. De för ett resonemang avseende avvägningen mellan risk och avkastning och menar att ett inslag av garanti i produkterna leder till en bättre riskhantering i företagen eftersom de får ett intresse av att minska förlusterna, vilket i sin tur leder till en bättre avkastning på sikt. I produkter utan garantier kan företagen i strävan efter avkastning ta för mycket risk eftersom de inte delar kundens intresse av att minska risken för förluster, s. 27.

Dessa teoretiska förhållanden avseende intressen hos kunder och förvaltare styrks även av data som Sjunde AP-fonden publicerade 2014 avseende den långsiktiga avkastningen i icke-väljarfonden Såfan. AP-fonden hade återskapat avkastningen för en belånad (150 procent) aktieportfölj bestående av världsindex. Fonden kunde

---

<sup>7</sup> Discussion paper 27 February 2017 Pensions when the guarantees disappear, What are the implications for product characteristics and consumer protection?

visa den historiska avkastningen från 1988 till och med december 2014 och även volatiliteten. AMF tog fram motsvarande faktiska avkastning för AMF:s totalportfölj under samma period, vilket visade på samma snittavkastning (något högre) men till betydligt lägre risk.

Jämförelsen stödjer således tesen att förekomsten av garantier i sig kan bidra till en hög avkastning till lägre risk jämfört med om inga garantier är utställda. En övergång till produkter utan garantier skulle, i linje med den tesen, leda till en ökad risk för kunderna utan att den förväntade avkastningen nödvändigtvis ökar.

Sammanfattningsvis vill vi framhålla att riskerna med ett för högt kapitalkrav är att garantierna i pensionerna kommer att minska, vilket kan leda till att placeringsrisken flyttas från bolagen till individen utan att det nödvändigtvis leder till en ökning av avkastningen. En överflyttning av pensionskapitalet från traditionella produkter med garantier, till fondförsäkring eller produkter med lägre garantier, är således inte enligt vår bedömning en önskvärd konsekvens.

### *5.2.3 Konfidensnivån*

Av föregående avsnitt framgår att nivån på kapitalkravet måste bestämmas utifrån en avvägning som på bästa sätt tillvaratar de ersättningsberättigades intresse. Det är vår bestämda uppfattning att en nivå i enlighet med dagens trafikljusmodell utgör en god avvägning. Vi delar således bedömningen i promemorian att det riskkänsliga kapitalkravet ska vara i linje med det kapitalbehov som idag beräknas enligt trafikljusmodellen. Enligt vår bedömning motsvaras detta av en konfidensnivå på ca 97 procent, utifrån Finansinspektionens kapitalkravsrapport. Trots en given konfidensnivå finns emellertid en osäkerhet om slutresultatet, vilket vi förklarar närmare nedan. Det bör därför framgå tydligt av motivtexten att målsättningen med Finansinspektionens föreskrifter avseende det riskkänsliga kapitalkravet ska vara ett krav i nivå med dagens trafikljusmodell.

Vi vill framhålla att det faktiska kapitalbehovets storlek vid en viss konfidensnivå riskerar att bli mycket godtycklig och beroende av en mängd antaganden som görs av den som är satt att besluta om grunderna för beräkningarna. Därtill riskerar den att i praktiken inte svara mot den framtida sannolikheten utan endast mot den historiska mätperiodens sannolikhet.

Små förändringar i antaganden, kalibreringsnivåer och mätperioder kommer att ge betydande påverkan på nivån på kapitalkravet. Det är inte heller osannolikt att det i vissa fall resulterar i ett högre kapitalkrav, mätt i kronor, för tjänstepensionsföretagen än för försäkringsbolagen, vilket enligt promemorian inte är önskvärt givet arten av åtagandena i tjänstepensionsföretagen. I förlängningen kan detta resultera i lägre förväntad avkastning och lägre pensioner, samt ett minskat skydd för de försäkrade om utvecklingen leder till att produkter med garantier väljs bort till förmån för produkter med lägre eller inga garantier.

Ett exempel som illustrerar ovanstående är att det i promemorian anges att korrelationsantaganden ger ett högre kapitalbehov, vilket endast stämmer i de fall som korrelationerna är positiva. I samband med den ovan nämnda finanskrisen i början av 00-talet föll aktiepriserna, räntorna sjönk och obligationspriserna steg. Detta samband indikerar en positiv korrelation mellan aktiepriser och ränteutveckling, vilket också promemorian anger. Hur denna korrelation ser ut framåtriktat i ett läge med till exempel kraftigt stigande räntor, säger den senaste historiska utvecklingen lite om. De antaganden som gjordes vid framtagandet av trafikljusmodellen om att aktieprisutvecklingen och ränteutvecklingen är okorrelerad byggde på skattningar över långa tidsperioder och ekonomiska cykler. Vi anser inte, till skillnad från promemorian, att det utifrån en enstaka observation går att göra en bedömning om framtida korrelationer under stressade marknadsförhållanden. Att ändra korrelationsantagande baserat på enstaka observationer är därför enligt vår mening inte korrekt.

Vidare kan konstateras att när trafikljusmodellen togs fram var den kalibrerad med en konfidensnivå på 99,5 procent, detta gällde även korrelationsantagandena. Nu bedöms denna modell enligt promemorian svara mot cirka 97 procent. Solvens 2-regelverkets solvenskapitalkrav (SCR) är framtagen för att motsvara konfidensnivån 99,5 procent. Samtidigt kan konstateras att den kapitalbuffert i kronor som SCR motsvarar vid beräkningar som vi har genomfört hamnar närmare den nivå som enligt Finansinspektionens testrapportering svarar mot 98 procent än 99,5 procent. Enligt våra beräkningar motsvarade 97-procentsnivån i testrapporteringen ungefär trafikljusmodellens nivå. Att gå från 97 till 98-procentsnivån beräknas innebära 10–20 procent högre kapitalkrav.

Mot bakgrund av ovanstående, i kombination med att trafikljusmodellen i praktiken visat sig fungera väl ur såväl skydds- som avkastningsperspektiv, förespråkar vi att det i motivtexten till lagen explicit ska framgå att syftet med det föreslagna riskkänsliga kapitalkravet är att uppnå motsvarande kapitalbehovsnivå som dagens trafikljusmodell ger.

Tillsammans med den föreslagna ingripanderegleringen uppnås genom en sådan reglering en högre skyddsnivå än idag, men med en väl avvägd balans mot behovet av tillräckliga pensioner.

Vi vill i detta sammanhang också kommentera promemorians tolkning av betydelsen av konfidensnivån. I promemorian anges, s. 256, att konfidensnivån anger en acceptabel risk för att de försäkrade och andra ersättningsberättigade inte ska få ut hela sin garanterade pension. Sett isolerat, och i ett strikt teoretiskt perspektiv, är det korrekt. Det ger emellertid inte en fullständig bild att dra ett likhetstecken mellan konfidensnivån och risken för att de ersättningsberättigade inte ska få ut sina garanterade pensioner. Det resonemanget bygger nämligen på att inga åtgärder vidtas från företagets sida i händelse av förverkligande av de risker som ligger till grund för beräkningarna, t.ex. tillgångsprisfall eller

ränteförändringar. Den föreslagna lagstiftningen innehåller emellertid regler som kräver att såväl företagen som tillsynsmyndigheten vidtar åtgärder i god tid innan den buffert som det riskkänsliga kapitalet utgör är förbrukad, se t.ex. 15 kap. 4–6 §§ i lagförslaget. Därmed kommer den faktiska risken för att de garanterade pensionerna inte till fullo kan utbetalas vara endast en bråkdel av den risk som konfidensnivån antyder.

#### *5.2.4 Tilläggsförmåner*

I linje med vårt resonemang i avsnitt 4.1 att även tilläggsförmåner måste omfattas av tjänstepensionsföretagslagen för att inte viktiga aktörer i branschen, såsom AFA Försäkring, ska utestängas, måste en ytterligare utredning göras avseende hur kapitalkravet för denna typ av verksamhet ska beräknas. Detta bör ske genom ett uppdrag till Finansinspektionen liksom det tidigare för att utreda och kalibrera riskerna som är specifika för denna typ av verksamhet.

### 5.3 Ingripande

#### *5.3.1 Ingripande vid bristande uppfyllelse av kapitalkravet*

Vi instämmer i huvudsak i de föreslagna reglerna om ingripande vid bristande uppfyllelse av det riskkänsliga kapitalkravet och minimikapitalkravet, avsnitt 14.2.3 s. 382–388 och 14.2.5 s. 390–395 i promemorian. Vi anser särskilt att det är lämpligt med de förlängda tidsfrister som föreslås jämfört med motsvarande regler i försäkringsrörelseregelverket. Det är naturligt med hänsyn till att tjänstepensionsföretagen har långa åtaganden och långa investeringshorisonter. Därmed är det befogat att inte tvinga bolagen till drastiska åtgärder genom alltför korta tidsfrister.

Vi anser emellertid att bestämmelserna om förlängda tidsfrister i 16 kap. 5 § tredje stycket och 8 § tredje stycket i den föreslagna lagen om tjänstepensionsföretag inte har fått en lämplig utformning. De tycks utgå från att företag där det funnits brister i företagsstyrningen inte ska ges tillgång till förlängda frister. Det blir en slags culpa-bedömning som i första hand inte drabbar ledningen utan de personer som är ersättningsberättigade i företaget.

Vi anser istället att utgångspunkten för bedömningen ska vara möjligheten att på bästa sätt tillvarata de ersättningsberättigades intresse. I sammanhanget är det relevant att Finansinspektionen utövar tillsyn över ledningens lämplighet och därmed kan vidta andra åtgärder mot ledningspersoner som har brustit i hanteringen av tjänstepensionsföretagets risker.

### 5.3.2 Synnerligen ogynnsamma marknadsförhållanden

Vi instämmer i huvudsak i promemorians förslag om förlängd tidsfrist vid synnerligen ogynnsamma marknadsförhållanden, avsnitt 14.2.4 s. 388–390. Vi anser dock att det föreslagna kravet att företagen måste visa väsentliga framsteg varje tremånadersperiod är direkt olämpligt och motverkar syftet med regleringen.

Enligt promemorian föreslås den förlängda tidsfristen vid synnerligen ogynnsamma marknadsförhållanden upphöra att gälla om företagen vid den kvartalsvisa lägesrapporteringen till Finansinspektionen, inte kan redovisa några väsentliga framsteg i uppfyllandet av det riskkänsliga kapitalkravet. Vi menar att de ekonomiska krissituationer som kan utlösa en förlängd tidsfrist, mycket väl kan kvarstå under tidsrymder som vida överstiger periodiciteten för lägesrapporteringen. Om företagen ska ha någon möjlighet att visa väsentliga framsteg inom varje tremånadersperiod har företagen som enda alternativ att avyttra riskfyllda tillgångar. Sådana avyttringar riskerar att förvärpa de ogynnsamma marknadsförhållandena och leda till stora förluster för tjänstepensionsföretagen. Det kan heller inte garanteras att en sådan åtgärd får önskad effekt om marknadsläget fortsätter att försämrats. Åtgärder av mera långsiktig karaktär, t.ex. vad gäller produktutformning eller besparingsåtgärder, skulle inte heller kunna tillmätas någon betydelse då de troligen inte ger någon väsentlig effekt på kapitalkravet över en tremånadersperiod.

Enligt vår uppfattning kommer det föreslagna kravet på väsentliga framsteg att tvinga fram ett kortsiktigt agerande av tjänstepensionsföretagen som direkt motverkar syftet med den förlängda tidsfristen. Det är inte rimligt att regelverket tvingar tjänstepensionsföretag med långa åtaganden och lång investeringshorisont till kortsiktigt agerande.

Som alternativ reglering föreslår vi därför att Finansinspektionen kan ges en möjlighet att återkalla den förlängda fristen om ett företag under en viss period, längre än tre månader, underlåter att vidta de åtgärder som under rådande marknadsförhållanden är möjliga och lämpliga för att åter uppfylla det riskkänsliga kapitalkravet.

### 5.3.3 Behov av korrigeringsgrunderna för beräkning av sanktionsavgifter

Vi har noterat en felaktighet i fråga om grunderna för bestämmandet av sanktionsavgifternas storlek som bör korrigeras. Av 1 kap. 5 § i förslaget till lag om tjänstepensionsföretag följer att bestämmelserna i försäkringsrörelselagen gäller om inte annat anges i lagen. Det finns inget undantag i lagen för bestämmelserna om straffavgift i 18 kap. 16–18 §§ försäkringsrörelselagen, vilka därmed ska tillämpas för tjänstepensionsföretag.

Av 18 kap. 17 § andra stycket försäkringsrörelselagen följer att straffavgiften inte får överstiga tio procent av företagets omsättning närmast föregående räkenskapsår. I ett försäkringsföretag, eller i ett framtida tjänstepensionsföretag, används emellertid inte begreppet omsättning utan intäkter redovisas i form av premieinkomster. Premier som betalas in i fondförsäkring redovisas inte som en premieinkomst i resultaträkningen utan bokförs som en tillgång i balansräkningen eftersom dessa avtal redovisningsmässigt inte innehåller betydande risk och därmed klassificeras som ett investeringskontrakt. Istället redovisas administrationsavgift för denna försäkring såsom "Intäkter investeringsavtal". Omsättningen i fondförsäkring kommer således endast att bli en bråkdel av omsättningen i en traditionell försäkring, givet samma premievolymer. Att basera sanktionsavgiften på omsättningen blir därmed inte korrekt, och det leder dessutom till att sanktionsavgiften för ett företag som bedriver traditionell försäkringsverksamhet kommer att baseras på hela premievolymer.

Grunden för sanktionsavgiften bör istället utgå från avgiftsuttaget.

#### 5.4 Aktuariefunktionen

Vi invänder mot promemorians tolkning av kravet på oberoende hos den som ansvarar för aktuariefunktionen, avsnitt 10.15 s. 309 i promemorian. Vi anser att oberoendet inte kan gälla i förhållande till de som utför de aktuariella beräkningarna. Kravet på oberoende bör i stället uppfattas som en frihet från otillbörlig påverkan, t.ex. från tjänstepensionsföretagets ledning eller det uppdragsgivande företaget.

Vi anser att det framgår av artiklarna 6.17, 13.4 och 27.1.a i Iorp 2 att aktuariefunktionen inte bara är en kontrollfunktion utan även ska utföra praktiska uppgifter. Därmed bör beräkningen av de försäkringstekniska avsättningarna kunna utföras inom aktuariefunktionen. Den som ansvarar för aktuariefunktionen bör således kunna leda och delta i arbetet med de aktuariella beräkningarna. Den föreslagna tolkningen av kravet på oberoende i förhållande till de som utför beräkningarna skulle omöjliggöra en sådan ordning. I praktiken skulle tolkningen innebära ett krav på dubbla aktuariella funktioner i varje tjänstepensionsföretag. Ett sådant krav saknar grund i Iorp 2.

Enligt artikel 24.1 i Iorp 2 ska tjänstepensionsinstituten göra det möjligt för de personer som innehar centrala funktioner, dvs. inbegripet aktuariefunktionen, att utföra sina uppgifter effektivt på ett objektiva, korrekt och oberoende sätt. Motsvarande bestämmelser återfinns i Solvens 2-regelverket. Av artikel 268.1 i Solvens 2-förordningen<sup>8</sup> framgår att kraven ska innebära en frihet från påverkan som äventyrar den centrala funktionens förmåga att utföra sina uppgifter effektivt

---

<sup>8</sup> Kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/35 av den 10 oktober 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG om upptagande och utövande av försäkringsverksamhet (Solvens II)



på ett objektivt, korrekt och oberoende sätt. Vi anser därmed att oberoendekravet för aktuariefunktionen måste uppfattas på samma sätt.

Enligt vår uppfattning finns det ingen risk för otillbörlig påverkan från de personer som utför de aktuariella beräkningarna. Enligt Iorp 2 ska dessa personer verka under ledning av aktuariefunktionen och därmed under den person som ansvarar för aktuariefunktionen. Däremot ser vi att det kan finnas en risk för otillbörlig påverkan från andra funktioner inom tjänstepensionsföretaget. Det kan t.ex. gälla andra personer inom ledningen som eftersträvar ett vist ekonomiskt resultat. Det kan även gälla ett uppdragsgivande företag om det har ett inflytande över förvaltningen av tjänstepensionsföretaget.

Därmed anser vi att kravet på oberoende för den som ansvarar för aktuariefunktionen ska uppfattas som att tjänstepensionsföretaget ska utse en person som har förmåga att stå fri från otillbörlig påverkan. Detta bör klargöras i motiven till den föreslagna regeln i promemorian.

## 6. Vissa övriga frågor

### 6.1 Distributionsfrågor

#### 6.1.1 Tillämpningen av försäkringsdistributionslagen

Enligt promemorian ska lagen om försäkringsdistribution göras tillämplig även för tjänstepensionsföretag. Vidare föreslås att det inte bör råda avtalsfrihet när det gäller bestämmelser om distribution av tjänstepensioner utöver det som anges i lagen om försäkringsdistribution, avsnitt 16.6 s. 462–470.

Vi avstyrker förslagen i denna del och föreslår att arbetsmarknadens parter får ett fortsatt förtroende att reglera information och distribution avseende tjänstepensioner. Vi förespråkar därtill att de uttalanden om kollektivavtalad försäkring som gjordes i propositionen till lagen om försäkringsdistribution, åtminstone för tjänstepensionsföretagens del, lagfästs.

Enligt promemorian ska tjänstepensionsföretagen omfattas av lagen om försäkringsdistribution, trots att försäkringsdistributionsdirektivet ("IDD")<sup>9</sup> inte ska tillämpas på tjänstepensionsinstitut.<sup>10</sup> Det handlar således om goldplating, vilket motiveras med att tjänstepensionsförmåner levererade av ett tjänstepensionsföretag – enligt promemorians bedömning – är en form av försäkringsavtal, vilka inte skiljer sig från de tjänstepensionsförsäkringar som tillhandahålls av försäkringsföretagen. Detta motiverar ett likvärdigt regelverk för

---

<sup>9</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/97 av den 20 januari 2016 om försäkringsdistribution

<sup>10</sup> Se artikel 1.1 jämfört med definitionerna i artikel 2.1.

distributionen av de två produkterna. Promemorian konstaterar vidare att det saknas skäl att undanta tjänstepensionsföretagens distribution.

Oavsett om promemorians bedömning att tjänstepensionsförmånerna utgör försäkringsavtal är korrekt eller inte så kan det konstateras att ett företag som bedriver en verksamhet reglerad under Iorp 2, inte omfattas av IDD.

Vi tillstyrker att det i och för sig kan finnas ett behov av att införa en reglering av distributionen av tjänstepensionsförmåner. Hur den regleringen ska utformas, måste rimligen avgöras utifrån syftet med förevarande reglering, det vill säga att skapa bästa möjliga regelverk för svenska tjänstepensioner. Det finns många delar i försäkringsdistributionslagen som bidrar till ett bättre skydd för arbetsgivare och arbetstagare och som inte heller inverkar negativt på den svenska modellen, dessa regler är lämpliga att tillämpa även på tjänstepensionsföretagen. Det gäller t.ex. allmänna krav på att beakta intressekonflikter och krav i samband med rådgivning.

Vår bedömning är emellertid att ett direkt införande av försäkringsdistributionslagen för tjänstepensionsföretagen inte kan anses vara den bästa lösningen för de ersättningsberättigade. Förslaget verkar snarare vara motiverat av konkurrensskäl och av en övergripande ambition att störa den praktiska hanteringen på den svenska marknaden så lite som möjligt.

Vid genomförandet av IDD i svensk rätt påtalades såväl från Svensk Försäkring som från Alecta och AMF att direktivet inte utgjorde en bra grund för en reglering av distributionen på den svenska tjänstepensionsmarknaden, särskilt inte den kollektivavtalade delen av densamma.<sup>11</sup> På det området finns en väl fungerande process för distribution och informationsgivning via valcentraler som administrerar tjänstepensionsavtalet och lämnar information, i enlighet med avtal framförhandlade mellan centrala parter på arbetsmarknaden.

I propositionen till lagen om försäkringsdistribution (prop. 2017/18:216) uttrycker den svenska lagstiftaren också mycket tydligt att man ser den svenska modellen för kollektivavtalad tjänstepension som väl fungerande och i linje med direktivets krav och ambitioner. Modellen med överenskommelser mellan försäkringsbolag och valcentraler om hanteringen av de kollektivavtalade tjänstepensionerna lyfts också fram i lagmotiven som gångbara lösningsalternativ för reglernas genomförande, se t.ex. resonemanget på s. 286 och framåt. Lagstiftaren verkar således dela vår bedömning i denna del och vi är positiva till lagstiftarens ambition att inte i onödan störa en välfungerande marknad. Givet frågans vikt anser vi emellertid att de ovan nämnda motivuttalandena bör lagfästas.

Eftersom IDD implementeras i Sverige under en period då tjänstepension tillhandahålls av försäkringsföretag (Solvens 2-företag samt företag som verkar under övergångsregleringen) utgjorde reglering genom motivuttalanden den enda

---

<sup>11</sup> Se Svensk Försäkrings remissvar på Ds 2017:17, s. 14–16, s.31–32 samt s. 63–67.

möjligheten för lagstiftaren eftersom IDD måste tillämpas av försäkringsföretag. Vid införande av Iorp 2 öppnar sig emellertid en ny möjlighet att implementera distributionskrav för tjänstepensionsföretag på ett sätt som bäst gynnar kunderna och de ersättningsberättigade i svenska tjänstepensionsföretag. Den möjligheten bör utnyttjas.

Det finns här också skäl att påminna om att det av artikel 41.2. i IDD framgår att kommissionen ska genomföra en översyn av IDD senast den 23 februari 2021 och därvid bland annat diskutera möjligheterna att tillämpa bestämmelserna på tjänstepensionsförmåner enligt Iorp 2. Det finns därmed en risk att de distributionsregler som lagstiftaren nu vill införa på den svenska marknaden kommer att skilja sig mot den EU-reglering som inom några få år införs för den inre marknaden. Det är därför lämpligt att avvakta kommissionens utvärdering innan alltför långtgående regleringar införs på den svenska marknaden.

Vår uppfattning är att det på en övergripande nivå är viktigt att den svenska lagstiftningen så långt som möjligt följer den indelning som finns på direktivnivå. Vid den fortsatta utvecklingen av EU-rätten kommer någon hänsyn, av naturliga skäl, inte att tas till enskilda medlemsländers beslut att tillämpa regelverken på andra företag och verksamheter än vad som var avsett med den ursprungliga regleringen. Detta riskerar att på sikt ytterligare försvåra tillämpningen av den aktuella EU-rätten i Sverige.

Direktiven kompletteras därtill av genomföranderegler och tekniska regler som i regel är tvingande och som krävs för att den överordnade regleringen ska bli fullständig. Dessa regler är av naturliga skäl anpassade för just de företag och verksamheter som omfattas av den överordnade regleringen, inte företag som nationella reglerare har valt att låta omfattas. Tillämpningsområdet för dessa regler följer av tillämpningsområdet för den överordnade regleringen och kommer således inte per automatik att gälla för andra företag och verksamheter som har inkluderats i nationell rätt. Reglerna är emellertid många gånger nödvändiga för att regleringen totalt sett ska bli fullständig. Det finns därmed en påtaglig risk att dessa regler indirekt kommer att träffa en vidare krets av företag och verksamheter genom att regler med motsvarande innehåll förs in i nationella föreskrifter. I förevarande fall innebär detta för tjänstepensionsföretagens del att de inte endast kommer att omfattas av de nuvarande reglerna i direktivet och försäkringsdistributionslagen utan även att framtida tvingande reglering avsedd för individuell försäkring indirekt kan komma att träffa tjänstepensionsföretagen, beroende på vilka ytterligare överväganden som görs på nationell nivå. Konsekvenserna av detta är svåra att överblicka.

#### *6.1.2 Avtalsfrihet när det gäller distributionsregler*

Vi avstyrker promemorians förslag att distributionsreglerna inte ska vara dispositiva, avsnitt 16.6.2 s. 468 i promemorian.

Inledningsvis kan konstateras att förslaget i denna del är mycket otydligt. Vår tolkning av förslaget är emellertid att det innebär att den semidispositivitet som finns idag vad avser den information som ska lämnas till försäkringstagare, försäkrade och andra ersättningsberättigade, inte ska gälla såvitt avser de informationskrav som följer av lagen om försäkringsdistribution.

En sådan reglering vore mycket olycklig. Kollektivavtalade tjänstepensioner är förknippade med låga kostnader, vilket bland annat är ett resultat av att kollektivavtalsparterna har kunnat avtala om genomförandet av informationslämnandet för de kollektivavtalade tjänstepensionerna. Det vore fel och kontraproduktivt att i det nu aktuella lagstiftningsärendet ta bort avtalsfriheten för parterna på kollektivavtalsområdet när det gäller distributionen av kollektivavtalade tjänstepensioner på det sätt som vi bedömer vara avsikten med förslagen i avsnitt 16.6.2.

De resonemang som förs i propositionen till lagen om försäkringsdistribution om hur den kollektivavtalade distributionsmodellen ska kunna fungera även inom ramen för den nya lagstiftningen bygger i stora delar just på det faktum att parterna har möjlighet att bestämma över t.ex. informationslämnandet. Att då samtidigt ta bort den möjligheten är inte konsekvent.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår vi att de att det införs en bestämmelse i försäkringsdistributionslagen som gör det möjligt för kollektivavtalsparterna att – såsom företrädare för dem som lagen är avsedd att skydda – själva bestämma om hur informationsgivningen ska fungera. Därmed kan den nuvarande ordningen på den svenska kollektivavtalade tjänstepensionsmarknaden, och de stora fördelar den innebär, bibehållas. Eftersom informationsreglerna i såväl försäkringsrörelselagen, Finansinspektionens föreskrifter, och försäkringsavtalslagen redan idag är dispositiva kan en sådan reglering knappast anses kontroversiell och skulle istället bidra till harmonisering av de olika informationskraven.

Eftersom syftet med IDD är ett väl fungerande kundskydd torde dispositivitet för arbetsmarknadens parter kunna accepteras för både försäkringsföretag och tjänstepensionsföretag. För bästa effekt bör en sådan reglering gälla all kollektivavtalad tjänstepension, det vill säga oavsett om den meddelas av ett försäkringsföretag eller ett tjänstepensionsföretag. Om en sådan lösning inte bedöms vara möjlig såvitt gäller försäkringsföretagen bör det, mot bakgrund av ovan, inte hindra att möjligheten införs för tjänstepensionsföretagens verksamhet.

## 6.2 Solvens- och verksamhetsrapport

Vi avstyrker förslaget om att införa en skyldighet att årligen offentliggöra en solvens- och verksamhetsrapport, avsnitt 16.9 s. 474–476. Något sådant krav följer inte heller av Iorp 2.

Svenska företags finansiella redovisning är i normalfallet relativt omfattande, där inte minst företags risker och riskhantering beskrivs på ett utförligt sätt. Ytterligare en rapport med överlappande information medför administrativa kostnader för tjänstepensionsföretagen med oklar nytta. Vår erfarenhet är att den rapport som tas fram av försäkringsföretag medför kostnader utan motsvarande kundnytta och att intresset för rapporten är svagt.

I promemorian saknas en utvärdering av erfarenheterna av nyttan med rapporteringen från försäkringsbolagen. Bilden från försäkringsbranschen tyder dock på att rapporteringen inte används eller efterfrågas av intressenterna, att rapporteringen är förknippad med stor administration, samt att informationen är förhållandevis inaktuell när den offentliggörs

Vår uppfattning är att en solvens- och verksamhetsrapport dessutom måste anses mindre angelägen för tjänstepensionsföretag. De delar som eventuellt kan anses ge ett mervärde kan läggas till i företagets finansiella redovisning. Om ett krav på rapporten ska införas måste nyttan med det motiveras bättre.

## 6.3 Penningtvätt

Det är otydligt om avsikten i promemorian är att tjänstepensionsföretagen ska omfattas av lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism ("penningtvättslagen") eller inte.

Av ingripandebestämmelserna i promemorian drar vi emellertid slutsatsen att det är avsikten att penningtvättslagen ska gälla för tjänstepensionsföretag. Detta då det inte finns något undantag för 18 kap. 1 a § FRL vari anges att Finansinspektionen kan ingripa mot ledningen i ett försäkringsföretag om företaget har gjort sig skyldigt till en överträdelse av penningtvättslagen.

Bestämmelsen kommenteras på s. 378 i promemorian där det anges att Iorp 2 förvisso inte torde kräva att en sådan regel införs, men det bedöms vara lämpligt eftersom företagen bedriver samma typ av verksamhet, livförsäkring.

Av penningtvättsdirektivet<sup>12</sup> följer att bestämmelserna ska tillämpas på ett försäkringsföretag enligt definitionen i artikel 13.1 i Solvens 2, i den mån som det utför sådan livförsäkringsverksamhet som omfattas av det direktivet. Av artikel 13.1 i Solvens 2 framgår att ett försäkringsföretag är ett företag som tillhandahåller direkt liv- eller skadeförsäkring och har fått auktorisation enligt artikel 14 i Solvens 2.

Penningtvättsdirektivet ska således enligt EU-rätten inte tillämpas på företag som driver verksamhet under Iorp-direktiven.

Frågan är därmed om det finns skäl att påföra nu nämnda svenska företag som tillhandahåller kollektivavtalad tjänstepension en skyldighet att tillämpa penningtvättsregelverket. Vi menar att sådana skäl saknas.

På marknaden för kollektivavtalade försäkringar skiljer sig förhållandena väsentligt från hur avtal i andra fall träffas mellan verksamhetsutövare och deras kunder. Avtalet kommer inte till stånd genom att en enskild tecknar avtal med verksamhetsutövaren utan följer av anställningen i enlighet med bestämmelser i kollektivavtal. Försäkringsavtalen administreras via valcentraler där den anställde, såvitt avser ålderspensionsförmånen, väljer i vilket försäkringsbolag premien ska placeras. Försäkringsbolaget får därefter information om den försäkrade men har enligt bestämmelser i kollektivavtalsparternas överenskommelse inte rätt att få reda på hos vilken arbetsgivare (försäkringstagare) som den försäkrade är anställd.<sup>13</sup> Dessa förhållanden gör att reglerna avseende identifiering och kontroll av kunder är svåra, och i vissa fall omöjliga, att tillämpa inom ramen för den svenska modellen för kollektivavtalade tjänstepensioner.

Problemen ovan är kända, men någon tydlig lösning på dem finns i nuläget inte. Finansinspektionen meddelade t.ex. vid ett möte med branschen den 3 oktober i att myndigheten anser att penningtvättslagens krav på kundkännedom är absolut och att man förväntar sig att försäkringsbolagen efterlever dem med risk för ingripande om så inte sker.

Därmed befinner sig samtliga företag som idag tillhandahåller premiebestämd kollektivavtalad tjänstepension i en situation där tillsynsmyndigheten ser skäl för ingripanden men där företagen själva saknar möjligheter att förändra förutsättningarna. Detta kan endast ske via lagstiftningen.

Dessa förhållanden är inte unika för kollektivavtalade tjänstepensioner som tillhandahålls av tjänstepensionsföretag utan är lika relevanta för de

---

12 Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism ("penningtvättsdirektivet")

13 Se Svensk Försäkringsremissvar på SOU 2016:8 – Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism för ytterligare redogörelse för de särskilda omständigheterna på den kollektivavtalade tjänstepensionsmarknaden, s. 2–5.

kollektivavtalade tjänstepensionsförsäkringar som idag tillhandahålls av försäkringsföretagen.

För tjänstepensionsföretagen finns, vilket visats ovan, inget krav att tillämpa penningtvättsreglerna. Mot bakgrund av beskrivningen ovan kan ett sådant krav knappast heller anses lämpligt eller motiverat.

Vi menar emellertid att det kan ifrågasättas huruvida penningtvättsdirektivet ska tillämpas såvitt gäller tjänstepensionsverksamhet som bedrivs i försäkringsföretag.

Av penningtvättsdirektivet följer, som framgått ovan, att bestämmelserna ska tillämpas på ett försäkringsföretag enligt definitionen i artikel 13.1 i Solvens 2, *i den mån som det utför sådan livförsäkringsverksamhet som omfattas av det direktivet*.

Det är vår uppfattning att svenska försäkringsföretag som tillhandahåller tjänstepensioner, i den delen bör anses bedriva tjänstepensionsverksamhet enligt tjänstepensionsdirektivet.

Skälet till det är att Sverige i samband med genomförandet av första tjänstepensionsdirektivet beslutade att använda sig av optionen i direktivets artikel 4. Det fick till följd att svenska försäkringsföretag som bedrev tjänstepensionsverksamhet fick tillämpa vissa av tjänstepensionsdirektivets regler på sin tjänstepensionsverksamhet.<sup>14</sup> Lagändringen genomfördes i försäkringsrörelselagen och trädde i kraft 1 januari 2006.

När Sverige därefter genomförde Solvens II-direktivet på försäkringsområdet beslutades att Sverige fortsatt inte skulle använda sig av optionen<sup>15</sup>. Av en särskild övergångsbestämmelse framgår dock att de aktuella reglerna i gamla försäkringsrörelselagen ska gälla för de livförsäkringsföretag som bedriver tjänstepensionsverksamhet under en övergångsperiod till och med den 31 december 2019<sup>16</sup>.

Det är därmed vår uppfattning att den tjänstepensionsverksamhet som idag bedrivs av försäkringsföretagen inte faller under definitionen livförsäkringsverksamhet enligt definitionen i Solvens 2 utan istället är tjänstepensionsverksamhet som med stöd gällande övergångsreglering kan bedrivas av försäkringsföretagen under en övergångstid.

Penningtvättsdirektivet ska således enligt EU-rätten inte tillämpas på den verksamhet som idag bedrivs enligt nämnda övergångsbestämmelser.

---

14 Prop. 2004/05:165 s. 116–119

15 Prop. 2015/16:9 s. 201 f.

16 Punkt 2 i övergångsbestämmelserna till lagen [2015:700] om ändring i försäkringsrörelselagen

Sammantaget innebär ovanstående redogörelse att det i samband med genomförandet av Iorp 2 inte föreligger någon skyldighet för den svenska lagstiftaren enligt EU-rätten att göra penningtvättsregleringen tillämplig på de nya tjänstepensionsföretagens verksamhet. Därtill menar vi att penningtvättsdirektivet inte heller bör tillämpas på den tjänstepensionsverksamhet som bedrivs av försäkringsföretagen med stöd av övergångsregleringen.

Sådan tillämpning kan därmed endast bygga på en önskan och ett behov att nationellt särreglera.

Den aktuella övergångsregleringen föreslås i promemorian bli förlängd till den 31 december 2022. Med anledning därav finns det ett lämpligt rådrum (till 2022) att utreda vilken risk som konkret föreligger för att tillhandahållandet av kollektivavtalad tjänstepension distribuerad av försäkringsföretag utnyttjas till penningtvätt och därmed vilka åtgärder som detta föranleder.

Avslutningsvis vill vi också framhålla att ur ett europeiskt perspektiv torde tillämpandet av penningtvättsregelverket på tjänstepensionsinstituts verksamhet innebära ett stort hinder mot att verka på den svenska marknaden. Eftersom syftet med Iorp 2 är att förbättra förutsättningarna att verka på den inre marknaden skulle en sådan goldplating tydligt strida mot direktivets syfte, se skäl 2 Iorp 2.

## 7. Beståndsöverlåtelse

Vi delar inte promemorians bedömning att beståndsöverlåtelse från ett försäkringsföretag till ett tjänstepensionsföretag inte ska vara tillåtet, avsnitt 12.1, s. 343–346 i promemorian.

Regleringen av beståndsöverlåtelse mellan inhemska företag regleras inte i vare sig Iorp 2 eller Solvens 2, eftersom dessa båda direktiv endast reglerar gränsöverskridande beståndsöverlåtelse. Promemorians hänvisning till artikel 39.1 andra stycket i Solvens 2 är således inte relevant i sammanhanget.

I promemorian förs också på s. 344 ett resonemang om att eftersom reglerna om kapitalbas och solvens skiljer sig mellan Solvens 2 och lagen om tjänstepensionsföretag kan tjänstepensionsföretag inte få överta bestånd från ett försäkringsföretag. Promemorian fortsätter med att konstatera att en överlåtelse till ett försäkringsföretag från ett tjänstepensionsföretag å andra sidan kan tillåtas eftersom kapitalkravsreglerna är högre och överlåtelsen därmed resulterar i ett högre skydd för det överlåtna beståndet.

Vi menar att ovanstående resonemang är bristfälligt och inkorrekt.



De bestånd som kan komma i fråga för överlåtelse enligt lagen om tjänstepensionsföretag är tjänstepensionsbestånd. Den lag som nu föreslås är framtagen för att vara den bäst lämpade för just tjänstepensioner. Se till exempel s. 179 i promemorian där det i förhållande till omvandlingsreglerna anges att: *”Det är nu viktigt att genom den nya lagstiftningen skapa den optimala regleringen för tjänstepensionssektorn”*.

Mot bakgrund av den utgångspunkten är det inkonsekvent att argumentera för att en ersättningsberättigad i ett försäkringsföretag skulle hamna i en sämre sits efter en beståndsöverlåtelse till ett tjänstepensionsföretag, som ju verkar under en reglering som enligt promemorian är framtagen för att vara den optimala just för tjänstepensioner. Det kan enligt vår mening inte råda någon tvekan om att de ersättningsberättigades rättigheter är bättre, eller lika väl, tillgodosedda under lagen om tjänstepensionsföretag jämfört med försäkringsrörelselagen.

Finansinspektionen ska självfallet pröva huruvida förutsättningarna är uppfyllda i varje enskilt fall, bl.a. genom att övertagande företag ska ha en tillräcklig kapitalbas (jfr. 14 kap. 7 § försäkringsrörelselagen) men det bör framgå tydligt av lag och förarbeten att kapitalkravet och övrig reglering enligt lagen om tjänstepensionsföretag inte i sig ska kunna hindra en överlåtelse.

Det är vidare inkonsekvent att inte tillåta beståndsöverlåtelser samtidigt som möjligheten till omvandling föreslås. Effekten av dessa båda dispositioner är nämligen densamma, det vill säga att ett bestånd av tjänstepensionsförsäkringar omvandlas till ett bestånd av tjänstepensionsförmåner.

## **8. Ikraftträdande och övergångsbestämmelser**

Lagen om tjänstepensionsföretag föreslås träda i kraft 1 maj 2019. Tjänstepensionskassorna får fortsätta att tillämpa lagen om understödsföreningar fram till den 30 juni 2019 då de måste ha ansökt om tillstånd enligt den nya lagen, medan försäkringsföretag med tjänstepensionsverksamhet får fortsätta att tillämpa nuvarande regler fram till den 31 december 2022.

Vi anser att det är angeläget att genomföra mer genomgripande förändringar av förslagen i promemorian. Därmed anser vi att ikraftträdandet bör senareläggas i de delar som inte är absolut nödvändiga för att genomföra Iorp 2.

Den aktuella tidplanen innebär att det inte finns tillräckligt med tid att göra en mer grundlig beredning av förslaget till ny reglering och genomföra de revideringar som vi anser vara nödvändiga med hänsyn till de väsentliga intressen och betydande värden som står på spel. Vidare riskerar den tidspress tjänstepensionskassorna utsätts för leda till mindre rationella lösningar i implementeringen och onödigt höga anpassningskostnader. Ett naturligt sätt att skapa mer tid att bearbeta regleringsförslaget vore att förlänga övergångstiden för tjänstepensionskassorna

och skjuta upp ikraftträdandet av den nya regleringen. Det skulle dock enligt promemorians bedömning strida mot Iorp 2 att förlänga övergångstiden för tjänstepensionskassorna ytterligare i och med att de redan är tjänstepensionsinstitut.

Ett sätt att möjliggöra ett försenat ikraftträdande är att göra en miniimplementering av Iorp 2 för tjänstepensionskassorna i form av en ny, tidsbegränsad lag som kompletterar lagen om understödsföreningar (som då behöver få ytterligare en förlängning av övergångsperioden) och genomför de delar av Iorp 2 som saknas i nationell rätt. Den nya lagen skulle kunna innehålla bestämmelser som liknar de som finns i förslaget till ny, Iorp 2-anpassad, reglering för pensionsstiftelser. Vissa justeringar skulle naturligtvis behövas men det skulle inte vara nödvändigt att ta fram ett förslag helt från grunden. Genom att tillämpa både lagen om understödsföreningar och den nya kompletteringslagen skulle hela Iorp 2 kunna täckas in för tjänstepensionskassorna, medan utrymme skapas för fortsatt beredning av den fullständiga tjänstepensionsregleringen. På så sätt kan även Finansinspektionens föreskriftsarbete spridas ut över tid vilket möjliggör en grundlig genomarbetning av föreskrifterna och nödvändig analys av konsekvenser.

I enlighet med avsnitt 5.2.4. anser vi att en utredning behövs med avseende på hur kapitalkravet för tilläggsförmåner ska beräknas. Ett sådant uppdrag bör rimligen ges till Finansinspektionen, och kommer att kräva viss tid. Att på grund av tidsbrist utestänga viktiga tjänstepensionsleverantörer från den framtida regleringen är emellertid inte ett tänkbart alternativ.

För att inte försämra möjligheterna för försäkringsföretag med tjänstepensionsverksamhet att göra nödvändiga analyser och fatta strategiska beslut rörande omvandling får inte beredningstiden dra ut allt för länge, utan den slutliga regleringen behöver vara känd i mycket god tid innan den 31 december 2022.

Om inte den föreslagna uppdelningen av regleringen anses vara genomförbar behövs det för tjänstepensionskassorna som minimum ett fördröjt ikraftträdande av de bestämmelser som inte direkt följer av Iorp 2 utan är att anse som svensk goldplating. Detta skulle kunna ske genom att i lagen om tjänstepensionsrörelse ta in övergångsbestämmelser som innebär att tjänstepensionskassorna under en övergångsperiod fram till 31 december 2022 inte behöver tillämpa vissa av bestämmelserna.

## 9. Goldplating

Promemorian innehåller ett stort antal regelförslag som saknar motsvarighet i Iorp 2. I några fall är det naturligt, t.ex. i fråga om associationsrätten och avtalsrätten, som inte regleras i Iorp 2. I de flesta andra fall innebär det dock att de svenska tjänstepensionsföretagen föreslås få en reglering som avviker markant från den

reglering som föreskrivs enligt Iorp 2. Sådan avvikande reglering benämns här som goldplating, även om den i några fall innebär att bestämmelser i Iorp 2 utelämnas.

Enligt vår bedömning innehåller promemorian både uttrycklig goldplating och tyst goldplating. Den uttryckliga goldplatingen består i att regler som på EU-nivå gäller för försäkringsföretag men inte tjänstepensionsinstitut ändå görs tillämpliga på tjänstepensionsföretagen. Det gäller t.ex. försäkringsdistributionsreglerna, penningtvätsreglerna, reglerna kring det riskkänsliga kapitalkravet och offentlig solvens- och verksamhetsrapport. Den tysta goldplatingen består i att försäkringsrörelselagens regler görs tillämpliga på regelområden som helt eller delvis regleras på ett annat sätt i Iorp 2. Det gäller t.ex. reglerna om investeringar, tekniska avsättningar, skuldtäckning, företagsstyrning, tillsyn och ingripande.

Promemorian har som uttalad ambition att föreslå en reglering som är lämplig, särskilt anpassad och optimal för tjänstepensionssektorn. Enligt vår mening förutsätter det att förslagen utgår från Iorp 2 och förses med noga avvägda anpassningar till den svenska tjänstepensionsmarknaden. Vi ser inte att det går att uppnå en reglering som är lämplig, särskilt anpassad eller optimal genom att, som huvudgrepp, kopiera Solvens 2-regler från försäkringssektorn utan särskild motivering. En sådan metod förefaller snarare vara föranledd av tidsbrist.

I det bifogade rättsutlåtandet från professorn i europarätt Ulf Bernitz, påtalas att goldplating av flera skäl bör ske restriktivt och i huvudsak när det är motiverat av konsumentskyddintresset. En liknande uppfattning framgår av Svensk Försäkrings remissvar, som vi står bakom.

Vår utgångspunkt är att konsumentskyddsintresset redan är synnerligen väl tillgodosett inom den del av den svenska tjänstepensionsmarknaden som vi är verksamma inom. Framför allt sker det genom att arbetsmarknadens parter bestämmer villkoren och formerna för de tjänstepensioner som vi tillhandahåller. Det sker även genom att arbetsmarknadens parter ställer krav på de företag som tillhandahåller tjänstepensioner och deltar i förvaltningen av våra verksamheter. Detta har resulterat i svenska arbetstagare under en lång rad av år har kunnat åtnjuta trygga tjänstepensioner med en god värdeutveckling. De har även haft tillgång till utförlig information om sina tjänstepensioner genom företagets och arbetsmarknadsparternas försorg. I dessa delar ses den svenska tjänstepensionsmarknaden som ett föredöme i ett internationellt perspektiv.

Det är också värt att notera att de försäkringsföretag som idag bedriver tjänstepensionsverksamhet enligt den äldre försäkringsrörelseregleringen redan uppfyller större delen av de krav som finns i Iorp 2. Det innebär att enbart förslaget att införa ett lagstadgat riskbaserat kapitalkrav innebär en väsentlig förstärkning av konsumentskyddet, jämfört med både vad som gäller idag och vad som föreskrivs enligt Iorp 2.

Av dessa skäl anser vi att behovet av goldplating för att skydda konsumenterna i praktiken är litet. Tvärtom anser vi att goldplating kan skada konsumenternas intressen om den begränsar arbetsmarknadsparternas handlingsutrymme, försvårar en fortsatt effektiv förvaltning av pensionsmedlen eller skapar administrativa bördor som är kostnadsdrivande utan uppenbar nytta.

Därmed anser vi att den föreslagna nya rörelseregleringen för tjänstepensionsföretag behöver rensas från både uttrycklig goldplating och tyst goldplating. För att uppnå en reglering som är lämplig, särskilt anpassad och optimal för tjänstepensionssektorn bör varje fall av kvarvarande goldplating motiveras av att det finns ett starkt konsumentskyddintresse som inte redan är tillgodosett i den rådande ordningen. De regler som utgör goldplating behöver dessutom utformas så att de inte i onödan försvårar eller fördyrar förvaltningen av tjänstepensionerna.

## 10. Rättsutlåtandet

Vi har uppdragit åt professorn i europarätt Ulf Bernitz att utreda de grundläggande förutsättningarna för genomförande av Iorp 2, sett i ljuset av promemorian och tidigare förslag på området. Utredningen resulterade i det bifogande rättsutlåtandet daterat den 11 oktober 2018. Enligt vår uppfattning innehåller rättsutlåtandet ett antal slutsatser som ger stöd för våra synpunkter i detta remissvar.

Enligt rättsutlåtandet ska tjänstepensionsverksamhet ses som en särskild verksamhetsform. Den kommande svenska lagstiftningen på området bör därför utformas självständigt, nära baserad på Iorp 2 och frikopplad från den nuvarande svenska försäkringsrörelselagstiftningen. Detta motsvarar våra synpunkter i avsnitten 3.1.1, 3.1.3, 3.2.1 och 3.2.2 i detta remissvar.

I fråga om förhållandet till EU-rätten anges i rättsutlåtandet att Iorp 2 bör genomföras på ett sätt som underlättar en gränsöverskridande konkurrens mellan företag på tjänstepensionsområdet och som undviker en lagstiftning som framstår som avvikande i ett europeiskt perspektiv. Detta motsvarar våra synpunkter i avsnitten 3.1.2, 3.1.3 och 6.1–6.3.

I rättsutlåtandet framhålls att Solvens 2 och Iorp 2 är två från varandra fristående direktiv med olika tillämpningsområde, vilket innebär att Solvens 2 inte är överordnat Iorp 2 och att Iorp 2 inte är subsidiärt i förhållande till Solvens 2. Detta är överensstämmande med våra synpunkter i avsnitten 3.1.1, 3.1.3, 3.2.1 och 3.2.2 i detta remissvar.

Rättsutlåtandet påminner också om att det inom EU-rätten finns utrymme att låta försäkringsföretag utforma sin tjänstepensionsverksamhet så att den omfattas av

delar av Iorp 2 och den kommande svenska lagstiftningen på området. Det motsvarar en av våra synpunkter i avsnitt 3.1.2 i detta remissvar.

Avslutningsvis framhålls i rättsutlåtandet att man vid det fortsatta arbetet med svensk lagstiftning på tjänstepensionsområdet i görligaste mån bör undvika goldplating för att underlätta gränsöverskridande verksamhet och rörelsefriheten för arbetsmarknadens parter. Detta motsvarar våra synpunkter i avsnitten 3.1.2, 6.1–6.3 och 9 i detta remissvar.

Vår förhoppning är att de särskilda insikter om EU-rätten som ligger till grund för rättsutlåtandet beaktas i det fortsatta arbetet med genomförandet av Iorp 2.

Stockholm den 11 oktober 2018

Anders Moberg  
Vd AFA Försäkring

Magnus Billing  
Vd Alecta

Johan Sidenmark  
Vd AMF Pension

Kjell Norling  
Styrelseordförande  
Tjänstepensionsförbundet