

Till Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen 103 33 Stockholm
Er ref: Fi2017/02580/FPM

Angående förslaget till försäkringsdistributionslag (Ds 2017:17)

Ett förslag till lag om försäkringsdistribution har lagts fram i Ds 2017:17. Svensk Försäkring har beretts möjlighet att yttra sig över förslaget. AMF och Alecta ställer sig bakom det remissyttrande som Svensk Försäkring lämnar, med följande kompletterande synpunkter och förslag till lösning.

Den svenska modellen uppfyller syftet med IDD

Vi anser att den svenska modellen för distribution av kollektivavtalade tjänstepensioner uppfyller syftet med direktivet och därför bör undantas från lagens tillämpningsområde.

Det är tydligt att IDD är ett direktiv som reglerar distribution av försäkring direkt från ett försäkringsföretag till en kund, alternativt via en förmedlare. Någon hänsyn har inte tagits till den svenska modellen för distribution av kollektivavtalad tjänstepension. På den marknaden finns det – istället för en tydlig distributör och en tydlig kund – flera potentiella distributörer (valcentralerna och försäkringsgivaren) och kunder (arbetsgivare och arbetstagare). Detta ger upphov till tolkningsproblem avseende många av de krav som uppställs i lagförslaget, avseende till exempel kraven på information innan ett avtals tecknande, krav- och behovsanalys, dokumentationskrav, ersättningar m.m.

På en övergripande nivå finns det skäl att fråga sig om kraven träffar försäkringsföretagen, valcentralerna, båda eller ingen av dem.

Mot bakgrund av att den bakomliggande tanken med direktivet är att aktörer som har möjlighet att direkt påverka kundernas försäkringsskydd ska uppfylla vissa grundläggande krav, bl.a. avseende kunskap och kompetens, anges på s. 113 i promemorian att den verksamhet som bedrivs av valcentralerna normalt sett inte utgör försäkringsdistribution. Om den tolkningen står sig till propositionen innebär det att valcentralerna normalt inte omfattas av lagstiftningen.

Det resonemanget borde också innebära att försäkringsgivare på den kollektivavtalade marknaden inte heller utför försäkringsdistribution. Dessa omfattas emellertid alltid eftersom ett försäkringsbolag enligt lagens definition alltid är en försäkringsdistributör. Många av de krav som riktas mot försäkringsdistributören kommer emellertid inte att kunna uppfyllas av försäkringsbolaget som ju de facto inte har någon kontakt med försäkringstagaren inför tecknandet av ett försäkringsavtal och således inte kan t.ex. lämna föreskriven information.

Det kan vidare konstateras att promemorian i många avseenden har lyft fram fördelarna med den svenska modellen för distribution av kollektivavtalad tjänstepension (t.ex. i avsnitten 10.8.1 och 10.8.2). Promemorian har också insett att reglerna i direktivet till sin ordalydelse kan medföra stora utmaningar vid distributionen av kollektivavtalad tjänstepension och har i dessa delar försökt att beskriva hur lagen kan tolkas för att inte stå i strid med den etablerade ordningen på den svenska kollektivavtalsmarknaden. Det är visserligen ett bra initiativ men det är inte tillräckligt för att trygga en fortsatt möjlighet för den svenska distributionsmodellen. Särskilt inte vid beaktande av att kommande föreskrifter från Finansinspektionen och delegerade förordningar från Kommissionen.

Vår uppfattning är att modellen väl uppfyller syftet med IDD och att såväl försäkringstagarens som den försäkrades intressen är väl omhändertagna och tillgodosedda genom de förhandlingar som ligger till grund för de gemensamt överenskomna kollektivavtalen, liksom genom systemet med valcentraler som administrerar de försäkrades val av försäkringsgivare. Genom modellen har genom åren även informationsgivningen formats för att tillgodose samtliga berörda behov av information vid olika tidpunkter.

Vi föreslår mot bakgrund av ovanstående att ett uttryckligt undantag för kollektivavtalad försäkring införs i lagen, i likhet med det undantag som har gjorts i försäkringsavtalslagen (2005:104). I propositionen till försäkringsavtalslagen (2003/04:150) beskrivs på sid 341-349 den kollektivavtalade försäkringens särart, och därmed behov av särreglering, på ett utförligt sätt.

Angående den kollektivavtalade försäkringens särart anges på sid 342-343 att:

"Ka-försäkringarna intar på flera sätt en särställning i förhållande till annan försäkring. De meddelas enligt villkor som följer ett kollektivavtal och kan i första hand ses som en anställningsförmån för de försäkrade. Deras konstruktion och tillkomstsätt avviker från privat försäkring. Försäkringsbolaget ger visserligen ett underlag för avtalet, men de avgörande förhandlingarna förs ofta mellan arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna. I fråga om premiesättningen har ka-försäkringarna drag av en socialförsäkring: de präglas snarast av en solidaritetsprincip, där premiedifferentiering med hänsyn till riskens storlek förekommer bara i begränsad utsträckning. Information sker i första hand genom de avtalsslutande organisationerna, inte genom försäkringsbolaget. Ett arbetsrättsligt synsätt spelar en viktig roll vid tolkningen av försäkringsvillkoren. Liksom vid obligatorisk grupp-försäkring, som försäkringarna närmast liknar, har de försäkrade inga direkta skyldigheter mot försäkringsbolaget frånsett biförpliktelser i samband med försäkringsfall. I väsentliga delar är det fråga om ett avtal till förmån för tredje man, alltså de anställda (jämte familjer)."

Om skälet till dispositivitet skrivs till exempel på sid 345 att:

"Såväl Svenskt Näringsliv som LO och TCO har betonat att parterna bör få rimlig frihet att utforma försäkringslösningarna. Också regeringen anser att reglerna i väsentliga delar bör vara dispositiva. De viktigaste ka-försäkringarna tillkommer genom överenskommelser där centrala organisationer på arbetsmarknaden medverkar, och då finns det knappast behov av att göra reglerna tvingande till skydd för de försäkrade."

I vart fall såvitt avser distribution via valcentraler i samband med nyteckning av försäkring, bör en liknande bedömning göras och en sådan bestämmelse införas i försäkringsdistributionslagen. För annan typ av distribution av kollektivavtalad tjänstepension, till exempel flyttrådgivning, kan det möjligen finnas skäl att göra en annan bedömning.

Det saknas skäl för goldplating, särskilt avseende kollektivavtalad tjänstepension

Vi anser att den svenska distributionsmodellen för kollektivavtalade tjänstepensioner är väl fungerande varför det inte föreligger något behov av goldplating.

Enligt lagförslaget ska en försäkringsdistributör som distribuerar pensionsförsäkringar som är exponerade mot marknadsvolatilitet tillämpa huvuddelen av de föreslagna reglerna i 6 kap. vilka avser försäkringsbaserade investeringsprodukter (FBIP).

Att det införs liknande krav vid rådgivning avseende ett finansiellt instrument i t.ex. en ISK och en kapitalförsäkring kan vara rimligt. Däremot finns det sådana skillnader mellan tjänstepensioner och försäkringsbaserade investeringsprodukter att det saknas skäl att införa utökade regler vid distribution av tjänstepensioner. Dessa produkter är också uttryckligen undantagna från direktivets definition av FBIP.

En tjänstepensionsförsäkring är överhuvudtaget inte ett substitut till ett sparande i finansiella instrument utan en i (kollektiv)avtal reglerad löneförmån. Den försäkrades möjligheter att disponera över sin tjänstepensionsförsäkring, till exempel avseende placering av premie och uttag, är dessutom i större eller mindre utsträckning begränsad av såväl kollektivavtalet som skattelagstiftningen. Skillnaderna mellan tjänstepensioner och försäkringsbaserade investeringsprodukter är således stor och motiverar inte den föreslagna regleringen av tjänstepensionsförsäkringar.

Kundskyddet på den svenska tjänstepensionsmarknaden är väl omhändertaget. Detta gäller särskilt den kollektivavtalade marknaden där parterna på ett effektivt sätt har skapat en marknad för tjänstepensionsförsäkringar med mycket låga avgifter, hög avkastning och ett kvalitetssäkrat utbud. Den föreslagna goldplatingen riskerar att leda till en klar försämring av detta och kostnaderna för genomförande av ändringarna kommer i slutändan självklart att betalas av de försäkrade i form av lägre pension.

Försiktighet i avvaktan på tjänstepensionsrörelselagen

Vi anser att försiktighet bör iaktas vid regleringen av tjänstepensioner i nuvarande lagstiftningsärende i avvaktan på genomförandet av IORP 2.

I ett längre perspektiv är det viktigt att den svenska tjänstepensionslagstiftningen, inklusive distributionsreglerna, baseras på IORP 2 och inte Solvens 2 och IDD.

Redan 2019 kommer det att finnas två olika institutstyper som tillhandahåller tjänstepensioner i Sverige; försäkringsföretag och tjänstepensionsföretag. På europeisk nivå omfattas de båda institutstyperna redan idag av skilda informationskrav genom IDD respektive IORP 2.

Om målsättningen är att tillämpa enhetliga krav på dessa båda institutstyper skulle det således behöva införas en reglering som uppfyller minimikraven i båda de direktiven, för samtliga bolag oavsett institutstyp. Effekten av det är att såväl försäkringsföretagen som tjänstepensionsföretagen kommer att behöva tillämpa såväl försäkringsdistributionslagens regler som reglerna i den kommande tjänstepensionsrörelselagen. En typ av korsvis goldplating där båda institutstyperna behöver tillämpa båda regelverken. En sådan lösning kan knappast vara motiverad, inte minst med tanke på den väl fungerande distributionsmodellen som finns i Sverige, särskilt vad gäller kollektivavtalad försäkring.

En bättre lösning är att i så stor utsträckning som möjligt följa den europeiska uppdelningen mellan försäkringsföretag och tjänstepensionsföretag och därmed acceptera vissa skillnader i t.ex. informationsreglerna. En sådan lösning kan anses kontroversiell om man anser att

tjänstepensioner och försäkring är, och framöver ska vara, samma sak och således ska regleras på samma sätt. På europeiska nivå är det emellertid tydligt att så inte är fallet.

I ingressen till IORP 2 direktivet framgår att syftet med tjänstepensionsförmåner är att möjliggöra försörjning efter pensionering, att utjämna inkomsterna mellan generationer och att motverka äldrefattigdom som komplement till de allmänna socialförsäkringssystemen i medlemsländerna. IORP 2 anger uttryckligen att institut som tillhandahåller tjänstepensionsförmåner måste beaktas med hänsyn till deras sociala funktion och tredjepartsförhållandet mellan arbetstagare, arbetsgivare och tjänstepensionsinstitut och ska inte behandlas som rena finansiella tjänsteleverantörer.

Samma inställning måste antas ligga bakom regeringens beslut att införa en särskild tjänstepensionsrörelselag i Sverige. Det kommer innebära en möjlighet för nuvarande tjänstepensionsförsäkringsföretag att fullt ut tillämpa det europeiska tjänstepensionsregelverket.

På en övergripande nivå bör därför den svenska regleringen som utgångspunkt följa den systematik och gränsdragning mellan olika typer av finansiell verksamhet som har gjorts på EU-nivå. Ett ytterligare skäl till det är att den EU-regleringen på direktivsnivå kompletteras av omfattande reglering på nivå 2 och 3 som naturligtvis är utformad för att på lämpligt sätt fylla ut just den specifika regleringen i respektive direktiv. IDD innehåller bemyndiganden för kommissionen att ta fram delegerade akter, vilket kommer att ske genom delegerade förordningar, som blir direkt tillämpliga i Sverige. IORP 2 innehåller visserligen inga sådana bemyndiganden i nuläget men kan komma att kompletteras av riktlinjer från EIOPA. De båda regelverken kommer således på europeisk nivå att utvecklas var för sig, möjligen åt helt olika håll. Att knyta regleringen av distribution av svenska tjänstepensioner till utvecklingen av det europeiska försäkringsregelverket innebär således att det inte i nuläget kan överblickas hur den regleringen kommer att se ut om några år.

Problemet är inte endast av teoretisk betydelse utan riskerar att få stora praktiska konsekvenser för den svenska modellen för distribution av kollektivavtalad tjänstepension. Det kan ifrågasättas om den svenska modellen vid en strikt tolkning är förenlig med de krav som ställs på nivå 1 i IDD. Lägg därtill att kommande nivå 2 reglering kommer att antas i form av delegerade förordningar som blir direkt tillämpliga i Sverige så finns det en högst reell risk att det, förr eller senare, kommer att införas regler som inte är förenliga med den svenska modellen.

Såsom bland annat framgår av SOU 2014:57 s. 238 ff. är det inte korrekt att söka likställa kollektivavtalad tjänstepension med pensionsförsäkringar i övrigt, inte minst på grund av att det inte finns någon klar uppdelning mellan vad som avtalas i kollektivavtalet och vad som framgår i försäkringsavtalet. Det som regleras i ett kollektivavtal är också ofta sådant som på andra områden normalt regleras i ett försäkringsavtal. Detta skiljer sig också mellan olika avtalsområden och kollektivavtalsparter. Det som regleras i försäkringsavtalet i ett avtalsområde, regleras istället i kollektivavtalet i ett annat. Det som framgår av ett kollektivavtal kan aldrig omfattas av reglerna i en ny försäkringsdistributionslag och innehållet i kollektivavtalet är en överenskommelse mellan arbetsmarknadens parter som försäkringsbolaget inte direkt kan påverka eller förändra utan att bryta mot kollektivavtalet.

Fördelen med att låta IORP 2 utgöra grunden för distributionsregleringen av tjänstepensioner är dessutom att det direktivet saknar bemyndigande för Kommissionen att anta bindande nivå 2-reglering och innehåller ett större utrymme för en nationellt anpassad reglering. I ingressen till direktivet anges att det måste finnas ett stort handlingsutrymme för respektive medlemsland att bestämma över regleringen, eftersom tjänstepensionssystemet i de olika länderna är mycket olika. I syfte att även framöver i betydligt större utsträckning behålla det nationella

bestämmandet över regleringen av distribution av tjänstepensioner bör således utgångspunkten för den svenska tjänstepensionsregleringen vara det europeiska tjänstepensionsdirektivet.

Sammantaget kan ett distributionsregelverk för svenska tjänstepensioner som grundas på IORP 2 bidra till att skapa goda förutsättningar att bibehålla den väl fungerande svenska modellen.

Att det under en övergångsperiod uppstår delvis olika informations- och distributionsregler för de försäkringsföretag som väljer att inte ombildas till tjänstepensionsföretag och de företag som genomför en sådan ombildning kommer sannolikt att medföra vissa problem. Det kan till exempel antas att det till en början kan vara svårt för kunder att förstå skillnaden på ett tjänstepensionsföretag och ett försäkringsföretag. Därmed blir det också svårt att förstå varför informationen till viss del ser olika ut.

Såväl IDD som IORP 2 har emellertid kundskyddande syften och informations- och distributionsreglerna syftar till att förse kunden med den information som behövs för att kunna fatta väl underbyggda beslut. Utifrån det övergripande syftet bör det gå att hitta en gemensam miniminivå, men att därutöver tillåta att kraven skiljer sig åt. Så länge kundskyddet är tillräckligt högt är konsekvenserna av olikheterna begränsade och möjligheten att bibehålla en väl fungerande distributionsreglering för svenska tjänstepensioner torde väga över.

Frågan om hur distributionsreglerna för svenska tjänstepensionsföretag ska se ut bör under alla omständigheter hanteras i samband med genomförandet av IORP 2-direktivet. I syfte att inte låsa lagstiftarens bedömning i ovanstående frågor finns det anledning att vara försiktig vid genomförandet av IDD och så långt möjligt undvika att ändringa av nuvarande reglering utöver vad som bedöms nödvändigt för ett korrekt genomförande av direktivet.

Det kan för övrigt noteras att det i artikel 41.2. IDD anges att en översyn av direktivet på europeisk nivå ska genomföras innan den 23 februari 2021, och då även analysera möjligheten att tillämpa bestämmelser i IDD på sådana produkter som omfattas av tjänstepensionsdirektivet (IORP 2). Det vore lämpligt om Sverige avvaktade den översynen.

Stockholm den 2017-09-26



Johan Sidenmark
Vd AMF Pensionsförsäkring AB



Magnus Billing
Vd Alecta pensionsförsäkring ömsesidigt

