

2018-10-12

Ert dnr:
Fi2018/02661/FPM

Förhandlingssektionen
Victoria Bergner

Finansdepartementet
10333 STOCKHOLM

Nya regler för tjänstepensionsföretag

Sammanfattning:

SKL avstyrker med bestämdhet förslaget om att koppla tjänstepensionsregleringar till Försäkringsrörelselagen. Tjänstepension ska ses som en rörelse av eget slag, avtal om tjänstepensionsförmåner, och inte likställas och kopplas till skadeförsäkring.

SKL tillstyrker förslaget om ett riskkänsligt kapitalkrav, men i absoluta mått i nivå med det nuvarande trafikljussystemet. SKL efterfrågar ett rimligt förhållande mellan konsumentskydd och utfall. Ett utökat kapitalkrav riskerar kraftigt försämra utfall i tjänstepension. Beräkningar som SKL låtit göra visar på att en genomsnittlig kommunanställd riskerar att förlora mellan 500 och 2000 kr i månatlig tjänstepension livsvarigt.

SKL avstyrker alla förslag som enbart syftar till inhemsk konkurrensneutralitet. Strävandet efter konkurrensneutralitet måste utgå från europeiska förhållanden, endast det nationella perspektivet riskerar leda till utflöde av tjänstepensionskapital från Sverige.

SKL avstyrker koppling till försäkringsdistributionslagstiftning. Arbetsmarknadens parter tillser redan idag ett högt kundskydd i sina kollektivavtalade tjänstepensionsplaner.

SKL avstyrker med bestämdhet förslag om inskränkningar i kollektivavtalparternas avtalsfrihet. Detta riskerar skapa obalans mellan arbetsmarknadens parter och få långsiktiga konsekvenser.

SKL vill framhålla att innehav av obligationer utgivna av kommuner, landsting, regioner och kommunala företag ska undantas på samma sätt som svenska och utländska statsobligationer. Riskbilden för kommunala obligationer ligger i paritet med statsobligationer och bör därmed jämnställas gällande riskspridning och investeringar i uppdragsgivande företag.

SKL anser att infrastrukturtillgångar ska ses som en egen riskklass på motsvarande sätt som fastigheter vid kapitalkravsberäkning.

Infrastrukturinvesteringar är långsiktiga investeringar som väl passar tjänstepensionsåtagandens karaktär. SKL ser det som viktigt att möjliggöra och uppmuntra investering i landets infrastruktur.

SKL avstyrker förslaget om koppling till livförsäkringsklasser utan förordar istället att tillstånden ska avse tjänstepensionsförmåner i form av huvudförmån eller tilläggsförmån. SKL avstyrker också förslaget om att ett tjänstepensionsföretag inte ska kunna hantera endast tilläggsförmåner. Det är av yttersta vikt att kollektivavtalsparter har frihet att besluta om i vilket företag de olika förmånstyperna ska hanteras. Förändring därav kan ge höjda kostnader med ett sämre försäkringsskydd som utfall.

SKL förordar en tidsbegränsad minimiimplementering av IORP II som kompletterar lagen om understödsföreningar samt att genomföra de delar som saknas i svensk lag. Det skulle ge mer tid att bereda tjänstepensionsregleringen på ett sätt som är anpassat utifrån tjänstepension.

Inledning

I promemorian lämnas förslag till lagändringar för att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2341 om verksamhet i och tillsyn över tjänstepensionsinstitut (andra tjänstepensionsdirektivet). Lagändringarna föreslås träda ikraft den 1 maj 2019.

Promemorian föreslår att Sverige ska utnyttja möjligheten att införa en på direktivet baserad nationell reglering för företag som enbart tillhandahåller tjänstepensionsförsäkring.

Syftet med tjänstepension för anställda inom kommuner, landsting, regioner och kommunala företag är att ge de anställda en pension som, sammantaget med allmän pension och eget pensionssparande, livsvarigt tryggar försörjningen efter pensionering. Systemet för kommunala tjänstepensioner är därför utformat för att ge optimal utdelning genom noga avvägning mellan val, avgifter, skydd och placering med god möjlighet till avkastning. Frågan om en god tjänstepension är viktig inte minst utifrån framtida rekryteringsbehov bland kommunala arbetsgivare.

Investeringar av tjänstepensionskapital från Sveriges kommuner, landsting, regioner och kommunala företag har en inte obetydlig roll gällande Sveriges ekonomi och därför ser vi att en förändrad lagstiftning måste göras på ett ansvarsfullt och genomtänkt sätt som prioriterar utfall till förmånstagarna för kommunal tjänstepension.

Sveriges Kommuner och Landstings synpunkter

SKL konstaterar att genomförande av förslagen i promemorian kan riskera att ge en signifikant lägre avkastning på tjänstepensionskapitalet samt framtvunga högre avgiftsnivåer för den avgiftsbestämda ålderspensionen i det kommunala systemet för tjänstepension. Beräkningar som SKL låtit göra visar på att en genomsnittlig kommunanställd riskerar att förlora mellan 500 och 2000 kr i månatlig tjänstepension livsvarigt. Konsekvenser av ett kraftigt reducerat utfall kan tvinga arbetsmarknadens parter till andra val för placering och tryggnad av tjänstepensionskapital. SKL efterfrågar ett rimligt förhållande mellan konsumentskydd och buffertkapital, där större hänsyn tas till avkastningsmöjlighet och långsiktigt utfall för sektorns anställda. SKL menar samtidigt att genom att tjänstepension följer av kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter är konsumentskyddet i stor utsträckning tillgodosett genom de fackliga organisationernas inflytande.

SKL ser att nationell konkurrensneutralitet samt harmonisering mellan de olika regelverken för tjänstepensionsföretag och försäkringsföretag fått omotiverat stor betydelse i promemorian. Alltför liten hänsyn har tagits till konkurrensförhållandet till tjänstepensionsföretag i övriga EU samt EES. Detta är anmärkningsvärt utifrån faktum att ett syfte med IORP II är att möjliggöra gränsöverskridande tjänstepensionsverksamhet inom EU/EES. En sådan snedvridning i regleringarna mellan medlemsländerna riskerar i förlängningen leda till utflytt av tjänstepensionsföretag, med ett stort utflöde av kapital som följd. Om något av de stora systemen för tjänstepension etablerar verksamhet utanför landet så är risken för smittoeffekter betydande. Svenska tjänstepensionsföretag bör ges likvärdiga och konkurrensneutrala villkor inom EU, liksom svenska tjänstepensionssparare bör behandlas lika som tjänstepensionssparare i andra medlemsstater.

SKL anser att tjänstepension bör hanteras inom ramen för ett anpassat regelverk för tjänstepensionsföretag. Tjänstepensionsåtaganden skiljer sig avsevärt från skadeförsäkring genom att det handlar om mycket långsiktiga åtaganden. Därav två olika regelverk på Europainivå, där IORP II är ett fristående direktiv som bygger på helt andra utgångspunkter än Solvens 2. Tjänstepensionerna är väsentliga inte bara för den enskilde förmånstagaren utan också betydande ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Tjänstepensionsföretag bör därför regleras i ett särskilt anpassat regelverk, frikopplat från försäkringsrörelselagen. Det är av vikt att regelverket för tjänstepension harmonierar med de särskilda förutsättningar som gäller för kollektivavtalad tjänstepension. Om Sverige baserar tjänstepensionsföretagslagstiftning på lagstiftning baserad på ett försäkringsdirektiv tar det inte i tillräcklig utsträckning hänsyn till tjänstepensionernas förutsättningar. Det blir också svårt att förutsäga vilka långsiktiga konsekvenser i form av regelglidningar det kan få, vid exempelvis framtida förändringar av Solvens 2.

SKL konstaterar att vid ett genomförande av promemorians förslag så kommer arbetsmarknadens parter för kommunala arbetsgivare att ta ställning till huruvida det är möjligt att ha både försäkringsföretag och tjänstepensionsföretag i de kommunala kollektivavtalsparternas system för anslutning av valbara försäkringsgivare. Beståndsflytt från ett försäkringsföretag till ett tjänstepensionsföretag är inte möjlig enligt förslaget. Vid ett eventuellt obestånd eller annan brist på efterlevnad av kollektivavtal så kommer därför kollektivavtalsparterna inte kunna fatta beslut om beståndsflytt till ett tjänstepensionsföretag (t ex det utsedda ickevalsbolaget) och ser därför att möjlighet att tillåta båda regelverken i vårt system som begränsad. Vi välkomnar därför särskilt förslaget om att det ges möjlighet till försäkringsföretag att ombilda sig till tjänstepensionsföretag, vilket möjliggör en framtida inhemsk konkurrensneutralitet på marknaden.

SKL konstaterar vidare att ett genomförande av förslagen i promemorian inskränker de svenska kollektivavtalsparternas frihet att utforma avtal. Detta riskerar ge obalans mellan arbetsmarknadens parter och i förlängningen ett sämre system för de kommunala arbetsgivarna och ett sämre utfall av tjänstepensionsplaceringarna för sektorns anställda. Detta rimmar illa med den diskussion som förs i samhället om behovet av högre pensioner vid en allt högre livslängd, där tjänstepensionerna är ett viktigt komplement till den allmänna pensionen. Förslagen innebär i vissa delar en tydlig förskjutning av inflytandet från parterna inom den svenska modellen till reglering genom Finansinspektionen. SKL menar att det är olyckligt då Finansinspektionen inte har till uppgift att se till helheten i tjänstepensionssystemen liksom till den totala ersättningsbilden i relationen arbetsgivare-arbetstagare.

Promemorian föreslår också nationella mer långtgående regleringar än de krav som följer av direktivet. Bland annat föreslås införandet av ett riskkänsligt kapitalkrav och sammanlänkning med försäkringslagstiftningar på olika sätt. SKL förordar att man istället inför IORP II utifrån direktivet och därefter tar fram en fristående lagstiftning om tjänstepensionsföretag, som ska vara dispositivt för att även fortsättningsvis möjliggöra för arbetsmarknadens parter att sörja för att de idag mycket välfungerande systemen för tjänstepension hålls fortsatt uppdaterade och fungerande ur ett helhetsperspektiv.

Promemorian föreslår att innehav i statsobligationer (svenska såväl som utländska) ska kunna undantas i bedömningar av vad som kan anses utgöra stora ”riskkoncentrationer”, detta som en generell grundläggande investeringsbestämmelse men även vad gäller begränsningar för investeringar i uppdragsgivande företag. SKL vill framhålla att innehav av obligationer utgivna av kommuner, landsting och kommunala företag ska undantas på samma sätt som svenska och utländska statsobligationer. Riskbilden för kommunala obligationer ligger i paritet med statsobligationer och bör därmed jämföras gällande riskspridning och investeringar i uppdragsgivande företag. Kommuner, landsting och regioner har etablerat sig med allt starkare närvaro på den svenska räntemarknaden med obligationer motsvarande 9

% av den totala obligationsmarknaden. Investeringar i kommuner, landsting och regioner gynnar svensk ekonomi, är av låg risk och bör därför prioriteras.

SKL anser att infrastruktur tillgångar ska ses som en egen riskklass på motsvarande sätt som fastigheter vid kapitalkravsberäkning. Infrastrukturinvesteringar är långsiktiga investeringar som väl passar tjänstepensionsåtagandens karaktär. SKL ser det som viktigt att möjliggöra och uppmuntra investering i landets infrastruktur.

Slutligen uppfattar SKL att promemorian saknar viktiga beståndsdelar för att kunna bedöma helheten i promemorians förslag. För en helhetsbedömning krävs att de på flera ställen föreslagna föreskrifterna, som är under framtagande av Finansinspektionen, ska vara klara. SKL har inte getts möjlighet att medverka i framtagandet av dessa föreskrifter och ser risk att hänsyn inte tas till helheten av partssystemet.

Yttrande utifrån förslag:

SKL tillstyrker förslaget om en ny tjänstepensionsreglering i punkten 5.1 och punkten 5.2.

5.3 SKL ser svårigheter med att ha två parallella regelverk för tjänstepensionsmarknaden och tror att det är svårt att undvika viss konkurrenssnedvridning. Konkurrenshänsyn i alltför stor utsträckning får inte påverka möjligheten till avkastning och skydd för de anställda.

5.4 SKL avstyrker förslaget om att man behåller de former för tryggnad av tjänstepension som gäller idag. Anpassade regelverk för långsiktiga åtaganden efterfrågas. Rörelsen bör därför benämnas tjänstepensionsrörelse samt förmånerna benämnas som tjänstepensionsförmåner och den ersättningsberättigade som förmånstagare.

5.5 SKL avstyrker förslaget om anpassning till försäkringsrörelselagen. Lagen om tjänstepensionsföretag bör anpassas utifrån dess åtaganden och natur.

6.1 SKL delar slutsatsen att understödsföreningar är att betrakta som tjänstepensionsinstitut och därmed omfattas av andra tjänstepensionsdirektivet. SKL delar uppfattningen om att livförsäkringsföretag kan omfattas av direktivets tillämpningsområde utifrån att de bedriver tjänstepensionsverksamhet och renodlar sin verksamhet till att endast omfatta tjänstepensionsverksamhet.

6.2 SKL tillstyrker förslaget att det ska vara möjligt att ombilda sig från livförsäkringsföretag till tjänstepensionsföretag utifrån att man renodlat sin verksamhet till tjänstepensionsverksamhet. SKL tillstyrker också att det ska vara möjligt att bilda nytt tjänstepensionsföretag. SKL tycker att det är av vikt att tjänstepensionsverksamhet med långsiktiga åtaganden har därför anpassade regelverk.

6.3 SKL avstyrker förslaget om tjänstepensionsförsäkring och föreslår istället definition utifrån tjänstepensionsförmån. Allt som härrör till tjänstepension bör finnas med i definitionen, såväl huvudförmån som tilläggsförmån. Närliggande kollektivavtalade försäkringar måste kunna erbjudas inom ramen för ett tjänstepensionsföretag. Alltför kostsam hantering kan komma att innebära förändringar och försämringar av försäkringsskyddet. Tilläggsförmåner bör kunna placeras i ett separat tjänstepensionsföretag om parterna så förordar.

7.1 SKL tillstyrker förslaget om att det ska råda tillståndspflicht för tjänstepensionsföretag.

7.2 SKL avstyrker förslaget om koppling till livförsäkringsklasser utan förordar istället att tillstånden ska avse tjänstepensionsförmåner i form av huvudförmån eller tilläggsförmån. SKL avstyrker också förslaget om att ett tjänstepensionsföretag inte ska kunna hantera endast tilläggsförmåner. Det är av yttersta vikt att kollektivavtalsparter har frihet att besluta om i vilket företag de olika förmånstyperna ska hanteras. Förändring därav kan ge höjda kostnader med ett sämre försäkringsskydd som utfall.

7.3 SKL tillstyrker förslaget om möjligheten att, utan angivna tidsfrister, omvandla försäkringsföretag till tjänstepensionsföretag.

7.4 SKL tillstyrker förslaget om krav på tillståndsförfarande samt företagsbeslut samt att förmåner inte får försämrats utifrån ombildning.

9.2.6 SKL tillstyrker förslaget om att en särregel om förmånsrätt ska införas så att försäkringstagare och andra ersättningsberättigade ska omfattas av motsvarande regler om förmånsrätt i ett tjänstepensionsföretag.

9.3.1 SKL tillstyrker att ett tjänstepensionsföretags tillgångar ska investeras på ett aktsamt sätt utifrån de ersättningsberättigades långsiktiga intresse. Hänsyn bör tas till tjänstepensioners långsiktiga åtaganden och att investeringsstrategier kan utformas på ett sådant sätt att balans mellan aktsamhet och avkastning uppnås. SKL är dock kritiska till att det i promemorian saknas förslag gällande lämplig riskspridning och förvaring av tillgångar.

9.3.4 SKL avstyrker förslaget om att tjänstepensionsföretag ges begränsningar gällande investeringar i uppdragsgivande företag. SKL anser att undantag måste ges till kommuner, landsting och regioner på samma sätt som för statliga och utländska statsobligationer. Risker med placeringar i kommuner, landsting och regioner är mycket låga. De är lågriskviktade som följd av en stabil skattebas, stabila offentliga regelverk och placering i kommunerna borde därför jämföras med placeringar i statliga obligationer. Vi ser att investeringar inom sektorn t ex gällande gröna obligationer annars kan komma att hämmas.

9.4.1 SKL tillstyrker förslaget om att tjänstepensionsföretag ska ha en kapitalbas som minst uppgår till det riskkänsliga kapitalkravet i nivå motsvarande dagens trafikljusnivå.

9.4.2 SKL tillstyrker förslag om reglering av omfattning av kapitalbasen. Det är rimligt med en reglering om en kapitalbas som motsvarar tjänstepensionsföretagens åtaganden gentemot förmånstagare samt andra ersättningsberättigade. SKL tillstyrker också möjligheten att vissa andra poster kan få ingå i kapitalbasen efter tillstånd av Finansinspektionen. Dock finns svårigheter att ta ställning till förslaget i sin helhet utifrån att föreslagna föreskrifter saknas.

9.5.1 SKL tillstyrker förslaget om att fastställa en nivå av det riskkänsliga kapitalkravet i lagstiftning, men avstyrker föreslagen nivå om att ett tjänstepensionsföretag med 98 % sannolikhet ska ha tillgångar under en tidsperiod av 12 månader som motsvarar åtaganden mot ersättningsberättigade. SKL kan dock inte acceptera sänkta pensionsnivåer på grund av alltför väl tilltagna säkerhetsmarginaler i lagstiftningen. SKL förordar istället en motsvarande nivå som gällt utifrån trafikljusmodellen.

12.1 SKL invänder mot tolkningen att beståndsöverlåtelse från ett försäkringsföretag till ett tjänstepensionsföretag inte är möjligt. Utifrån att regler om kapitalbas och solvens skiljer sig mellan regelverken så kan inte tjänstepension flytta från ett försäkringsföretag till ett tjänstepensionsföretag. Sådana regler skulle i dagsläget, utifrån gällande kollektivavtal, troligen utestänga samtliga försäkringsföretag från det kommunala systemet för valbara försäkringsgivare.

16.6.1 SKL avstyrker förslaget om att tjänstepensionsföretag ska omfattas av bestämmelser i lagen om försäkringsdistribution. Ett företag som bedriver en verksamhet reglerad under IORP II omfattas inte av direktivet 2016/97 om försäkringsdistribution. Svensk lagstiftning bör så långt som möjligt följa IORP II-direktivet. Det vore högst olämpligt att utifrån skäl om inhemsk konkurrens införa kopplingar till lagen om försäkringsdistribution. En sådan koppling till individuell försäkring kan i det långa perspektivet bli långt ifrån anpassat till tjänstepension. SKL ser att en motsvarande och mer anpassad reglering för distribution av tjänstepensionsförmåner bör införas. En sådan lag bör vara anpassad till förutsättningar på den svenska tjänstepensionsmarknaden.

16.6.2 SKL avstyrker förslaget om att det inte ska råda avtalsfrihet gällande bestämmelser om distribution av tjänstepensionsförmåner. SKL föreslår istället att ett anpassat och dispositivt regelverk för distribution av tjänstepensionsförmåner tas fram (16.6.1). Regelverket måste utformas på ett sätt som passar den kollektivavtalade tjänstepensionsmarknaden och utgå från förutsättningar på den svenska marknaden med kundskydd i balans i fokus.

17.1 SKL ser att lagen om tjänstepensionsföretag föreslås träda ikraft 1 maj 2019. Tidplanen medger ej en översyn av gällande kollektivavtal, göra lagen om

tjänstepensionsföretag till en självständig lag som inte är kopplad till försäkringsrörelselagen samt ta fram föreskrifter så att en helhetsbedömning av förslaget kan göras.

SKL förordar en tidsbegränsad minimiimplementering av IORP II som kompletterar lagen om understödsföreningar samt att genomföra de delar som saknas i svensk lag. Det skulle ge mer tid att bereda tjänstepensionsregleringen på ett sätt som är anpassat utifrån tjänstepension.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko
Ordförande