

Finansinspektionen
Box 7821
103 97 STOCKHOLM

Yttrande

Stockholm 2020-05-13

Förslag till ändrade föreskrifter och allmänna råd om tjänstepensionsföretag; FI Dnr 18-1154

Sammanfattning

Svensk Försäkring har i huvudsak inte någon invändning mot att de distributionsföreskrifter som gäller för försäkringsföretag också ska gälla för tjänstepensionsföretag. Tillämpningsproblem som finns med nuvarande distributionsföreskrifter bör dock åtgärdas.

Det gäller framför allt när det i distributionskedjan finns en valcentral som inte anses som försäkringsdistributör och där tjänstepensionsföretag inte har direktkontakt med kunder i samband med att försäkring tecknas.

Svensk Försäkring anser också att sättet för hur vissa planer tillkommer och hur försäkringsavtal ingås gör att alla krav inte är relevanta.

Svensk Försäkring anser att Finansinspektionens förslag innefattar vissa grupp-solvensregler som myndigheten inte har bemyndigande för och avstyrker dessa. Det gäller reglerna om poster som inte ska anses överförbara inom gruppen. Dessutom avstyrker vi även av andra skäl behandlingen av säkerhetsreserv, preferensaktier och uppskjutna skatter.

Svensk Försäkring behandlar nedan inledningsvis distributionsreglerna och därefter gruppreglerna.

Distributionsreglerna

Mot bakgrund av att tjänstepensionsföretag enligt 1 kap. 16 § lagen om tjänstepensionsföretag ska tillämpa lagen om försäkringsdistribution (LFD) har Svensk Försäkring inte någon principiell invändning mot att också distributionsföreskrifterna ska tillämpas. Det finns dock fortsatt oklarheter om tillämpningen av både LFD och distributionsföreskrifterna för tjänstepensionsförsäkringar. De oklarheter vi avser gäller främst för de distributionsmodeller där en valcentral är mellanhand och där försäkringsföretag därför inte har direktkontakt med kunderna, framför allt inte innan eller i samband med att en tjänstepensionsförsäkring tecknas, oavsett om det rör kollektivavtalade försäkringar eller inte. De befintliga oklarheterna för

försäkringsföretagen överförs genom bland annat Finansinspektionens förslag till tjänstepensionsföretagen. Trots att både försäkringsföretag och tjänstepensionsföretag berörs, på samma sätt och i samma omfattning, så fokuserar vi remissvaret på tjänstepensionsföretag. Vår uppfattning är dock att i den mån regleringen anpassas på ett bättre sätt så måste det gälla även för försäkringsföretag.

Generella tillämpningsproblem

Valcentralernas "normala" åtgärder anses enligt förarbetena inte som försäkringsdistribution och vissa valcentraler anses därför inte längre som försäkringsdistributörer. De åtgärder som kommenterades och därefter inte bedömdes vara distribution i propositionen 2017/18:216 var valcentralernas information, administration och premiehantering.

I förarbetena dras som slutsats av denna bedömning av valcentralerna att distributionen inom ramen för den kollektivavtalade tjänstepensionen som huvudregel bör anses bedriven som försäkringsföretagens direktförsäljning till kunder samt att det är försäkringsföretagen som ska fullgöra de skyldigheter som enligt direktivet ska gälla för försäkringsdistributörer. Motsvarande bedömning gjordes även för annan tjänstepensionsförsäkring.

Ett tjänstepensionsföretag där enda (eller den väsentliga delen av) kundkontakten sker via en valcentral som inte har tillstånd för försäkringsförmedling, ställs därvid inför en del svårigheter och otydligheter. Det är vår uppfattning att åtgärder som inte anses som distribution hos en aktör i distributionskedjan inte heller kan anses som distribution hos en annan aktör. Sådan "summarisk administration" som hos en valcentral inte anses som distribution kan därför inte anses som till valcentralen utlagd distribution från ett tjänstepensionsföretag. Det innebär exempelvis att det inte kan åligga tjänstepensionsföretagen att i dessa situationer uppfylla de kompetens- och lämplighetskrav som annars skulle åligga dem genom kontroll av valcentralernas anställda.

Vi vill också peka på att pensionsförmånerna inte bestäms av tjänstepensionsföretagen utan genom avtal mellan arbetsgivarna och arbetstagarna eller deras företrädare. I många fall är de framförhandlade på en hög, central organisationsnivå. Även om de grundläggande kraven rörande produkttillsyn och styrning är lagreglerade, bör Finansinspektionen därför inte endast ange att den delegerade förordningen (EU) 2017/2358 ska tillämpas. Mot bakgrund av pensionsplanernas betydelse vore det tydligare att i föreskriften ta in de bestämmelser som ska tillämpas och då på ett sätt som gör tillämpningen för tjänstepensioner relevant och tydlig.

Sättet för hur planerna tillkommer och hur försäkringsavtal ingås anser vi även får konsekvenser för dokumentationen av distributionstillfället enligt 12 kap. i distributionsföreskrifterna och vi delar inte den bedömning som inspektionen verkar ge uttryck för i remisspromemorian, att distribution till arbetsgivaren alltid måste dokumenteras enligt dessa regler.

En annan situation som också kräver förtydliganden rör de särskilda omständigheter som gäller för tjänstepensionsföreningar. Det är genom medlemskap i en förening som en enskild person får del av tjänstepensionsförmåner, vilka regleras i

avtal mellan arbetsgivare och arbetstagare eller deras företrädare. Vilka åtgärder som mot den bakgrunden ska anses som distribution är oklart.

Finansinspektionen har även infört något som kan uppfattas som ett nytt begrepp, nämligen att distribuera direkt till enskilda arbetstagare, 1 kap. 4 § tredje stycket. Av remisspromemorian kan utläsas att inspektionen med det avser rådgivning till enskilda arbetstagare. Vi vill framhålla att det är olyckligt att på detta sätt inte i regleringen vara konsekvent i användningen av begrepp. Bestämmelserna i 1 kap. 1 § LFD utgör grunden för vad som är att betrakta som försäkringsdistributionsåtgärder och det är viktigt att de begrepp som används både i lag och föreskrifter är desamma och har samma innebörd, i annat fall kan det få konsekvenser som är svåra att överblicka. Vi instämmer i att det endast är i tydliga rådgivningssituationer till enskilda arbetstagare som de förstärkta reglerna bör tillämpas. Vi anser dock att det bör framgå tydligt i bestämmelsen och det bör därför anges att bestämmelserna endast ska tillämpas "vid rådgivning till den enskilde arbetstagarren".

Försäkringsbaserade investeringsprodukter och vissa pensionsförsäkringar

Enligt det föreslagna tredje stycket i 1 kap. 4 § ska 13 kap. 6 § och 14 kap. distributionsföreskrifterna tillämpas om ett tjänstepensionsföretag distribuerar försäkringsbaserade investeringsprodukter eller vissa pensionsförsäkringar direkt till en enskild arbetstagare.

Svensk Försäkring ser ett flertal oklarheter som behöver förtydligas (se även ovan om att distribuera direkt).

Eftersom tjänstepensionsföretag ska tillämpa LFD gäller de definitioner som finns i 1 kap. 9 § den lagen. I punkten 8 i den paragrafen definieras försäkringsbaserad investeringsprodukt, varvid pensionsförsäkringar och vissa livförsäkringar undantags. Sådana undantagna produkter uppfyller således inte definitionen för försäkringsbaserade investeringsprodukter. Dessutom måste produkter för att anses vara försäkringsbaserade investeringsprodukter ha ett förfallo- eller återköpsvärde som är exponerat mot marknadsvolatilitet. De produkter ett tjänstepensionsföretag har och som inte är undantagna från definitionen torde inte vara exponerade mot marknadsvolatilitet, utan utgör riskprodukter. Mot den bakgrunden och då ett tjänstepensionsföretag endast får driva tjänstepensionsverksamhet är det nödvändigt att Finansinspektionen förtydligar vilka produkter som skulle kunna bedömas vara försäkringsbaserade investeringsprodukter, om det kan finnas några sådana i ett tjänstepensionsföretag.

Det är vidare oklart vad som här menas med vissa pensionsförsäkringar. Det är ett begrepp som inte är definierat, varken i LFD, distributionsföreskrifterna, lagen om tjänstepensionsföretag eller i de föreslagna föreskrifterna. Det är därför inte möjligt att av förslaget utläsa för vilka produkter ett tjänstepensionsföretag ska tillämpa 13 kap. 6 § och 14 kap. föreskrifterna om försäkringsdistribution. Ett antagande är att det är de försäkringar som avses i 7 kap. 1 § LFD, och som 14 kap. 1 § distributionsföreskrifterna hänvisar till. Det skulle innebära att det är pensionsförsäkringar som har ett förfallo- eller återköpsvärde som helt eller delvis är direkt eller indirekt exponerat mot marknadsvolatilitet som avses. Om det är avsikten måste det

framgå av den föreslagna föreskriftstexten. Om det är Finansinspektionens avsikt så är det också här oklart vilka faktiska produkter som uppfyller dessa kriterier. Omfattas t.ex. alla traditionella pensionsförsäkringar med återbäring?

Enligt förslaget kommer vidare olika regler om försäkringsbaserade investeringsprodukter att gälla för tjänstepensionsföretag och för försäkringsföretag (om det kan finnas försäkringsbaserade investeringsprodukter i ett tjänstepensionsföretag). För sådana försäkringar ska för tjänstepensionsföretag endast 13 kap. 6 § och – genom hänvisningen till 14 kap. distributionsföreskrifterna – endast vissa artiklar i den angivna delegerade förordningen gälla. Finansinspektionen har inte i remisspromemorian berört den skillnaden som kommer finnas för försäkringsbaserade investeringsprodukter i tjänstepensionsföretag jämfört med i försäkringsföretag. Genom regleringen kommer istället samma regler gälla för försäkringsbaserade investeringsprodukter och för pensioner i tjänstepensionsföretag.

Övriga synpunkter rörande distributionsreglerna

När det gäller de regler som tjänstepensionsföretag ska tillämpa i distributionsföreskrifterna har vi dessutom följande mer detaljerade synpunkter.

För tjänstepensionsföretag gäller inte penningtvättsregleringen varför denna reglering inte bör ingå i kunskapskravet (4 kap. 5 § distributionsföreskrifterna). Vidare är den kunskap om bedömning av kunders behov som anges i samma paragraf knappast relevant för tjänstepension om företaget inte har någon rådgivning.

Försäkringsföretagens erfarenheter hittills är att sådana kunskapstest som är krav enligt 4 kap. 8-9 §§ distributionsföreskrifterna och som är relevanta för all form av tjänstepensionsverksamhet inte finns tillgängliga på marknaden. Åtminstone inte utan väsentliga anpassningar och därmed medföljande kostnader.

När det gäller insikter och erfarenheter för ledningen i 5 kap. distributionsföreskrifterna anges i remisspromemorian att de bestämmelser som Finansinspektionen föreslår innebär att "samtliga personer i tjänstepensionsföretagets ledning" måste uppfylla kraven på insikt och erfarenhet, vilket kan leda till ett ökat behov av att utbilda nuvarande ledningspersoner. Detta gäller även behovet av kunskap om relevanta regelverk. Något sådant krav finns inte i 5 kap. som anger att det i ledningen ska ingå "någon" som har relevant kunskap i olika avseenden. Svensk Försäkring utgår från att det är föreskriftstexten som innehåller inspektionens förslag. Vi avstyrker i vart fall att dessa krav ska gälla för alla ledningspersoner.

Svensk Försäkring utgår från att de krav på interna regler som finns i 8 kap. distributionsföreskrifterna inte innebär att helt nya olika dokument krävs utan att företagen på egen hand kan bestämma hur man strukturerar sina interna regler. Av konsekvensanalysen för tjänstepensionskassorna kan man få intrycket att så inte är fallet.

Formkraven för information till kund kommer med Finansinspektionens förslag att skilja sig åt beroende på vilken information som ska lämnas, med å ena sidan ett formkrav i 3 kap. 27 § och å andra sidan ett formkrav genom hänvisningen i 1 kap. 4 § till 11 kap. 14 § distributionsföreskrifterna som preciserar kraven i LFD. Det är naturligtvis inte en bra ordning med olika informationsätt endast beroende på från

vilken EU-rättsakt informationskraven härrör, andra tjänstepensionsdirektivet eller försäkringsdistributionsdirektivet.

Finansinspektionen anger i remisspromemorian att myndigheten när distributionsföreskrifterna infördes konstaterade att det finns anledning att se över vilka justeringar som behöver göras för att anpassa regelverken till varandra i fråga om informationsbestämmelser. Inspektionen anger nu att även informationsskyldigheten för tjänstepensionsföretag bör ingå. Svensk Försäkring instämmer i detta.

Gruppreglerna

Finansinspektionens bemyndigande och reglerna om icke tillgängliga poster

Svensk Försäkring menar att det finns ett grundläggande problem med delar av förslagen om grupp-solvens. I andra regelverk med gruppregler finns det EU-direktiv som anger vilka krav som den nationella regleringen måste uppfylla och i den svenska lagstiftningen har det då endast angetts grundläggande regler från direktiven och inspektionen brukar med stöd av bemyndiganden genomföra direktivens detaljerade krav i sina föreskrifter. När det gäller gruppregler för tjänstepension råder dock andra förhållanden eftersom andra tjänstepensionsdirektivet inte har några gruppregler. Här finns endast kraven i lagen om tjänstepensionsföretag och man kan då fråga sig hur långt inspektionens bemyndigande sträcker sig, även om många av de föreslagna reglerna är vanliga inslag i gruppregler inom andra sektorer och kanske även rimliga.

När det gäller hur grupp-solvens ska beräknas (kapitalbas och kapitalkrav på grupp-nivå) innehåller lagen om tjänstepensionsföretag i huvudsak endast fyra grundläggande regler; en sammanläggnings- och avräkningsmetod ska användas, anknutna företag ska beaktas proportionellt, avdrag ska göras för dubbelräknade poster och avdrag ska göras för kapital som skapats internt genom ömsesidig finansiering.

Mest problematiskt ur detta perspektiv är bestämmelserna i de föreslagna 14-17 §§. Dessa bestämmelser finns under rubriken Dubbelräkning av kapital. Enligt Svensk Försäkrings uppfattning har dock dessa regler ingenting med dubbelräkning av poster att göra. Dessa bestämmelser handlar om hur man ska behandla poster som inte kan göras tillgängliga för andra företag i gruppen. I lagen finns inte någon bestämmelse om att man ska behandla dessa poster på något särskilt sätt. Finansinspektionen har fått bemyndigande att föreskriva hur den grupp-baserade kapitalbasen och det grupp-baserade kapitalkravet ska beräknas enligt, såvitt är relevant här, 16 kap. 15-17 §§ TPFL som inte till någon del behandlar denna fråga. Svensk Försäkring menar att Finansinspektionen inte har bemyndigande att föreskriva om hanteringen av poster som inte kan göras tillgängliga för andra företag inom gruppen. Att placera reglerna under rubriken Dubbelräkning av kapital ändrar inte på reglernas materiella innehåll.

Förutom att vi anser att bemyndigandet inte täcker bestämmelser med det materiella innehåll som Finansinspektionen föreslår så delar vi inte den uppfattning som

framförs i remisspromemorian att säkerhetsreserven i ett anknutet skadeförsäkringsföretag ska anses utgöra en sådan post i kapitalbasen som inte i praktiken kan göras tillgänglig för att täcka det gruppbaseade solvenskapitalkravet. Finansinspektionens enda skäl är att myndigheten tidigare har gjort samma bedömning inom Solvens II och att man anser att försäkringsföretag ska behandlas på samma sätt i de två regelverkens gruppregler. Solvens II kan dock inte fullt ut tas till intäkt för att motsvarande ska gälla för en gruppberäkning enligt lagen om tjänstepensionsföretag. Utgångspunkterna för gruppregleringarna är helt olika, olika metoder används och framför allt bygger kapitalbaserna på helt olika synsätt där kapitalbasen i tjänstepensionsregleringen utgår från årsredovisningen medan detta inte gäller enligt Solvens II. Det kan också konstateras att i tidigare försäkringsreglering för grupper, som till stora delar liknar den som nu gäller för tjänstepensionsföretagen, så gjordes inte denna bedömning av säkerhetsreserven. Av lagen om tjänstepensionsföretag framgår dessutom att obeskattade reserver ingår i kapitalbasen och denna lagreglering bör inte åsidosättas genom att i föreskrifterna ta in bestämmelser från Solvens II-förordningen som inte har någon grund i lagen.

Svensk Försäkrings uppfattning är således att de medel som motsvarar säkerhetsreserven fullt ut ska ingå i gruppkapitalbasen. Vi kan också konstatera att i en nyligen remitterad promemoria från Finansdepartementet, *En översyn av regleringen för tjänstepensionsföretag*, förslås ett förtydligande om att säkerhetsreserven i ett tjänstepensionsföretag ska ingå i kapitalbasen. Det förslag inspektionen lämnar här skulle antagligen innebära att även denna säkerhetsreserv, i ett anknutet tjänstepensionsföretag, inte skulle få medräknas fullt ut i en gruppberäkning. Vi avstyrker även detta av samma skäl.

Inte heller anser vi att preferensaktier i svenska bolag ska särbehandlas i förhållande till andra svenska aktier. Finansinspektionen bedömde i sin rapport 2017 till Finansdepartementet *Förslag till kapitalkravsreglering för tjänstepensionsföretag* (s. 31) att kumulativt preferenskapital inte har sämre kvalitet än annat aktiekapital. Bedömningen gäller visserligen frågan om medräkning av detta aktiekapital i kapitalbasen för ett enskilt tjänstepensionsföretag men det är svårt att förstå vad det skulle finnas för skäl att särbehandla preferensaktier i en grupp när andra delar av aktiekapitalet anses överförbara.

Vi delar inte heller synen på hur uppskjutna skattefordringar ska hanteras. Finansinspektionen har även här hämtat regleringen från Solvens II-förordningen. Skillnaderna i sammansättningen i kapitalbaserna mellan de två regleringarna innebär enligt vår mening att det inte alltid är relevant att särbehandla uppskjutna skattefordringar, framför allt om det anknutna företaget är ett tjänstepensionsföretag.

Utöver dessa synpunkter är det oklart vad innebörden av bestämmelserna i 14-17 §§ är och vilket sambandet är mellan dem. Troligen skulle det dessutom vara bättre att placera 17 § före 14-16 §§ för att uppnå en begriplighet.

Av 15 § första stycket följer att om Finansinspektionen har bedömt att en post i praktiken *inte* kan göras tillgänglig för övriga företag i gruppen så får posten ingå i gruppkapitalbasen. Denna bestämmelse förefaller onödig. Endast om motsatsen skulle gälla, dvs att posten i det angivna fallet *inte* skulle få räknas med, hade den haft en betydelse.

Vidare är förhållandet mellan de två styckena i 15 § oklart. Avser andra stycket att reglera den bedömning inspektionen ska göra enligt första stycket och hur ska processen i så fall se ut? Eller medför det någon skyldighet för företagen att göra något och i så fall vad? Samma oklarhet gäller även för 16 §.

Ansvarigt företag

Det framhålls i flera bestämmelser i 16 kap. lagen om tjänstepensionsföretag att ett tjänstepensionsföretag ska ansvara för efterlevnaden av de aktuella bestämmelserna på gruppnivå, exempelvis gruppbaserad kapitalbas, beräkning och rapportering av kapitalkrav på gruppnivå, samt att kraven på företagsstyrning följs på gruppnivå. Detta bekräftas även av förarbetena till lagen.

För att peka ut det ansvariga tjänstepensionsföretaget hänvisas till det tjänstepensionsföretag som gör att fullständig gruppgranskning ska utövas enligt 16 kap. 2 § lagen om tjänstepensionsföretag. De exempel som nämns i propositionen innefattar exempelvis situationer där tjänstepensionsföretag, som är dotterföretag till ett försäkringsföretag, i sin tur äger ett tjänstepensionsföretag längre ner i bolagsstrukturen. I dessa fall är det enkelt att utläsa att det tjänstepensionsföretag som är överst i strukturen också är det företag som är det ansvariga tjänstepensionsföretaget.

Svensk Försäkring ser att det i vissa företagskonstellationer kan vara otydligt vilket tjänstepensionsföretag som är ansvarigt. Det är exempelvis inte tydligt vilket tjänstepensionsföretag som är ansvarigt om det finns flera tjänstepensionsföretag som ägs på samma nivå i en grupp. Det gäller särskilt i situationen jämlikt 16 kap 2 § punkten 3 a) lagen om tjänstepensionsföretag där exempelvis ett försäkringsföretag i toppen av gruppen äger flera tjänstepensionsföretag och där tjänstepensionsföretagen ägs direkt av försäkringsföretaget, utan att ha andra tjänstepensionsföretag under sig i strukturen.

För att uppnå målet med gruppgranskningen anser Svensk Försäkring att en praktisk lösning bör vara möjlig för att undvika situationen att flera företag samtidigt anses ha ansvaret. I stället bör det säkerställas att endast ett tjänstepensionsföretag alltid kan pekas ut som ansvarigt.

Övriga gruppregler

I 12 kap. 5 och 6 §§ regleras hur olika typer av företag ska hanteras för att beräkna kapitalbas respektive kapitalkrav på gruppnivå. Tyvärr har olika regleringsteknik använts i de två paragraferna. Regleringen skulle bli tydligare om samma teknik som för kapitalbasen i 5 § används även för kapitalkravet i 6 §.

I 12 kap. 7 § andra stycket behöver bestämmelserna om maximal andel förtydligas. Begreppet maximal andel finns inte med i någon bestämmelse i övrigt i föreskriften utan förekommer endast som rubrik. Det gör det något svårt att förstå innebörden i den föreslagna bestämmelsen.

Det bör i 12 kap. 9 § andra stycket förtydligas att den likvärdighet som EU-kommissionen kan besluta om knappast är en likvärdighet med försäkringsrörelselagen, utan med Solvens II-direktivet.

Dessutom bör det i allmänna rådet till 23 § förtydligas vad som i detta sammanhang menas med smittorisk.

Frågan är om 12 kap. 26 § tillför något. Enligt TPFL ska det finnas skriftliga avtal och där bör dessa frågor vara reglerade.

Övrigt

8 kap. 65 § i föreskrifterna och allmänna råden om tjänstepensionsföretag

Svensk Försäkring ställer sig undrande till varför "Solvens II-direktivet" föreslås ändrat till "Solvens 2-direktivet". Eftersom direktivet definieras med romersk siffra i såväl tjänstepensionsföretagslagen som försäkringsrörelselagen är en ändring olämplig.

Svensk Försäkring



Johan Lundström