



Direktiv om tjänstepensionsinstitut

2013/14:FPM76

Finansdepartementet

2014-05-02

Dokumentbeteckning

KOM (2014) 167

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om verksamhet i och tillsyn över tjänstepensionsinstitut (omarbetning)

Sammanfattning

Som ett led i arbetet med att underlätta för utvecklingen av tjänstepensioner föreslår kommissionen en rad ändringar och tillägg till det gällande direktivet om verksamhet i och tillsyn över tjänstepensionsinstitut.

Även det nya omarbetade direktivet är ett minimidirektiv, men det ställer krav på högre standard på ett antal områden, framför allt gällande styrning, riskhantering, information till medlemmar och förmånstagare samt tillsyn.

De inledande artiklarna om direktivets syfte och tillämpningsområde är i princip oförändrade. Likaså den option som kan tillämpas av medlemsstaterna avseende undantag från direktivets bestämmelser för små institut (< 100 medlemmar). Den option i artikel 4 som kan tillämpas av medlemsstaterna avseende tjänstepensionsverksamhet i livförsäkringsföretag har delvis fått nytt innehåll.

Vidare har bestämmelserna för gränsöverskridande verksamhet förändrats i ett antal avseenden, med avsikten att underlätta för sådan verksamhet.

Innehållet i bestämmelserna om beräkning av institutets åtaganden, s.k. tekniska avsättningar, täckande av tekniska avsättningar och solvens är i huvudsak oförändrat.

De nya bestämmelserna om styrning och riskhantering omfattar lämplighetskrav, ersättningssystem, riskkontroll och internrevision. Utökade bestämmelser om information och pensionsbesked till medlemmar föreslås.

2013/14:FPM76

När det gäller tillsyn föreslås mer detaljerade bestämmelser med inriktning på en processbaserad, förebyggande och riskbaserad tillsyn.

I ett tillägg till Solvens 2-direktivet¹ förlängs övergångsperioden för solvensregler m.m. för livförsäkringsföretag som tillämpar optionen i artikel 4 på tjänstepensionsverksamhet.

Direktivet föreslås vara genomfört den 31 december 2016.

Regeringen välkomnar förslaget på ett övergripande plan och att det befintliga direktivet reviderats till ett regelverk med högre standard gällande styrning och riskhantering, information till medlemmar och tillsyn. Det finns även anledning att välkomna de ändrade reglerna om gränsöverskridande verksamhet.

I den vidare granskningen av förslaget anser regeringen att avvägningen mellan skyddet för pensionerna och eventuellt ökade kostnader för tjänstepensionsinstituten bör uppmärksammas. Det gäller även gränsdragningen av vad som överläts till kommissionens beslutsfattande i delegerade akter.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Förslaget (IORP 2-direktivet) har sin bakgrund bl.a. i kommissionens vitbok om pensioner som presenterades 2012.² Vitboken innehåller förslag på åtgärder som ska hjälpa EU-länderna att säkra tillräckliga pensioner på ett ekonomiskt hållbart sätt. I vitboken angavs att kommissionen under 2012 skulle presentera ett förslag till omarbetning av direktivet 2003/41/EG (IORP 1-direktivet). Direktivet syftar till att underlätta gränsöverskridande

¹ Direktiv 2009/138/EG om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet.

² Vitbok – En agenda för tillräckliga, trygga och långsiktigt bärkraftiga pensioner, KOM (2012) 55 final, 16.2.2012.

verksamhet för tjänstepensionsinstitut och att garantera en hög grad av trygghet för de framtida pensionärerna.

Kommissionen anger nu flera skäl för att omarbeta det redan gällande direktivet. Gränsöverskridande verksamhet är möjlig, men verksamheten är komplicerad och medför höga kostnader. Med ökad förekomst av avgiftsbestämda pensioner (särskilt fondförsäkringar där medlemmen ansvarar för den finansiella risken) på bekostnad av förmånsbestämda pensioner, flyttas risker från institut till individer. Den finansiella krisen har uppenbart svagheter i skyddet av pensionsförmåner och inneburit finansiella förluster för medlemmar och förmånstagare.

I konsekvens med kommissionens Grönbok – långsiktig finansiering av den europeiska ekonomin³, avser omarbetningen av direktivet även att stärka tjänstepensionsinstitutens möjligheter att investera långfristigt.

Förslaget innehåller inga nya solvensregler.

De konkreta målen med förslagen anges vara: (1) avlägsna återstående tillsynsrelaterade hinder för gränsöverskridande verksamhet; (2) säkerställa god styrning och riskhantering; (3) erbjuda tydlig och relevant information till medlemmar; och (4) säkerställa att tillsynsmyndigheterna har nödvändiga verktyg för effektiv tillsyn.

Kommissionens förslag presenterades den 27 mars 2014.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Allmänna bestämmelser

Den första avdelningen med allmänna bestämmelser är i mångt och mycket oförändrad. Det gäller bl.a. artiklarna om syfte, tillämpningsområde och optionen för medlemsstaterna avseende undantag från direktivets bestämmelser för små institut (< 100 medlemmar). Optionen för medlemsstaterna avseende tjänstepensionsverksamhet i livförsäkringsföretag har fått en ny utformning, som bl.a. innebär att nya regler för information till medlemmar ska tillämpas.

Artiklarna om institutets verksamhet och separation mellan uppdragsgivande företag och tjänstepensionsinstitut är oförändrade. Artiklarna om villkor att få bedriva verksamhet och om årsbokslut och verksamhetsberättelse

³ KOM (2013) 150.

innehåller inte längre en lista av villkor (några flyttade till senare artiklar), utan har ersatts med artiklar som ger medlemsstaterna i uppdrag att säkerställa att alla institut är registrerade och auktoriserade, har korrekt upprättade regler för hantering av varje pensionsplan, att det uppdragsgivande företaget – om det garanterar pensionsförmåner – är skyldigt att regelbundet finansiera detta samt att medlemsstaterna under vissa villkor får föreskriva att kompletterande förmåner erbjuds medlemmarna.

Artikeln om gränsöverskridande verksamhet har utökats och ändrats. Definitionen av gränsöverskridande verksamhet har förtydligats, och omfattar situationer när ett institut förvaltar pensionsplaner som regleras av ett annat lands social- och arbetsmarknadslagstiftning även om institut och uppdragsgivande företag är lokaliserade i samma medlemsstat. Krav ställs bl.a. på att hemlandets tillsynsmyndighet ska motivera om man inte utfärdar beslut om att institutet uppfyller de krav som är en förutsättning för gränsöverskridande verksamhet.

Nya liknande bestämmelser om krav på motivering av beslut införs för överlåtelse av verksamhet till ett institut i ett annat medlemsland och som kräver tillstånd av det nya hemlandets tillsynsmyndighet. Vid en sådan överlåtelse ställs även krav på godkännande från medlemmar och förmånstagare eller deras representanter. Om överlåtelsen resulterar i gränsöverskridande verksamhet gäller reglerna för sådan verksamhet.

Värdlandet har inte längre rätt att ställa utökade krav på information till medlemmar. Det sistnämnda är motiverat av de generellt utökade kraven på medlemsinformation (se särskilt avsnitt).

1.2.2 Kvantitativa krav

Avdelningen innehåller kvantitativa bestämmelser som ifråga om tekniska avsättningar, skuldtäckning av tekniska avsättningar, lagstadgat kapitalkrav, disponibel solvensmarginal och föreskriven solvensmarginal är oförändrade. En option för medlemsländerna om garantifonder har tagits bort.

Investeringsreglerna har modifierats för att underlätta för gränsöverskridande verksamhet. Möjligheten för medlemsstaterna att tillämpa särskilda begränsningar för aktier och företagsobligationer (utöver de som ges av direktivet) har tagits bort. Ett värdland kan inte längre lägga till investeringsregler som ska gälla för gränsöverskridande verksamhet.

Den tredje avdelningen, som innehåller villkor för verksamheten är med få undantag helt ny. Avdelningen är indelad i tre kapitel, ett om företagsstyrningssystem som i sig är indelat i allmänna bestämmelser, funktioner och dokument avseende företagsstyrning. Andra kapitlet behandlar uppdragsavtal och kapitalförvaltning. Det tredje kapitlet gäller förvaringsinstitut.

Bestämmelserna om företagsstyrning omfattar ledningens eller styrelsens ansvar, allmänna krav på företagsstyrning, lämplighetskrav för styrelse och ledning samt ersättningssystem. Proportionalitet – d.v.s. att hänsyn ska tas till verksamhetens art, omfattning och komplexitet – tillämpas på samma sätt som i Solvens 2-direktivet avseende allmänna krav på system för styrning och beredskapsplan. Dessutom föreslås en särskild bestämmelse om att institutet ska ha minst två personer med gott anseende som leder verksamheten. Det anges särskilt att direktivet inte påverkar den roll som arbetsmarknadens parter spelar i förvaltningen av instituten.

Avsnittet om funktion och system för riskhantering, internrevision och aktuarie innehåller allmänna bestämmelser med detaljer om oberoende funktioner (sinsemellan och i förhållande till uppdragsgivande företag), minimikrav för antal personer och hänsyn till proportionalitet. Det föreslås en möjlighet för tillsynsmyndigheten att ge undantag när det gäller oberoende i förhållande till uppdragsgivande företag.

Regler för dokument om företagsstyrning som ska finnas tillgängliga innehåller en ny bestämmelse om riskutvärdering (riskhanteringssystem, finansieringsbehov, kraven för tekniska avsättningar, utvärdering av negativ utveckling av tekniska avsättningar, pensionsförmåner, möjligt slutligt arbetsgivaransvar, operativa risker) som ska dokumenteras.

Kapitlet om underleverantörer och kapitalförvaltning innehåller nya bestämmelser om villkor som ska uppfyllas vid användande av underleverantörer på motsvarande sätt som i Solvens 2-direktivet. Bestämmelsen om utläggning av kapitalförvaltning till underleverantör i annan medlemsstat är oförändrad.

En ny bestämmelse om krav på ett samlat förvaringsinstitut för pensionsplaner med fondförsäkring föreslås i det tredje kapitlet. Medlemsstater kan välja att kräva detta även i andra fall. Nya detaljerade bestämmelser om förvaringsinstitut har tillkommit. Artiklarna om

underleverantörer för kapitalförvaltning i annan medlemsstat och förvaringsinstitut gäller, liksom tidigare, även när medlemsstaten tillämpar undantaget för små institut.

2013/14:FPM76

1.2.4 Information som ska lämnas till medlemmar och förmånstagare

Avdelningen innehåller tre kapitel om allmänna bestämmelser, faktablad om pensionsförmåner (pensionsbesked), ytterligare information och dokument som ska ges till potentiella medlemmar innan anslutning, medlemmar innan pensionering och medlemmar med pensionsförmåner under utbetalning samt information och dokument som ska ges på förfrågan.

1.2.5 Regler för tillsyn

Avdelningen innehåller två kapitel med allmänna regler samt regler om tystnadsplikt och informationsutbyte.

De allmänna bestämmelserna om tillsyn utökas med delvis nya och mer processinriktade sådana än tidigare, med bl.a. en ny bestämmelse om tillsynsprocessen. De verktyg som tillsynsmyndigheterna ska kunna förfoga över i förebyggande syfte inkluderar bl.a. stresstester. En del av de nya bestämmelserna är utformade enligt mönster från Solvens 2-direktivet.

Artikeln om den behöriga myndighetens förpliktelser och befogenheter att ingripa är reviderad, men utan större förändringar. I de generella principer som anges för tillsynen betonas att befogenheter ska tillämpas på ett proportionellt sätt.

De uppgifter som ska lämnas till behöriga myndigheter har utvidgats med dokument om riskutvärdering, företagsstyrning och information som lämnas till medlemmar och förmånstagare. En ny bestämmelse införs om överblickbarhet och ansvar för tillsynsmyndigheterna.

1.2.6 Slutliga bestämmelser

I det sista avsnittet finns sedan tidigare bestämmelser om samarbete mellan medlemsstaternas tillsynsmyndigheter, Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (Eiopa) och kommissionen med avseende på tillämpningen av direktivet. En ny bestämmelse om hantering av personuppgifter samt en reviderad bestämmelse om uppföljning och utvärdering av direktivet föreslås av kommissionen.

Vidare föreslås ett tillägg till Solvens 2-direktivet, rörande övergångsperioden för solvensregler enligt det konsoliderade livdirektivet⁴ för sådana livförsäkringsföretag som tillämpar delar av IORP-direktivet för

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/83/EG om livförsäkring.

tjänstepensionsverksamhet. Förslaget innebär en förlängning med två år i förhållande till det nyligen fattade beslutet om denna övergångsperiod i Omnibus 2-direktivet. Därutöver ges en möjlighet för kommissionen att förlänga övergångsperioden ytterligare i december 2017.

Förslaget ska vara genomfört i medlemsstaterna senast den 31 december 2016.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

IORP 1-direktivet har genomförts i försäkringsrörelselagen när det gäller försäkringsföretagens tjänstepensionsverksamhet (enligt optionen i artikel 4 i direktivet), i den numera upphävda lagen om understödsföreningar för tjänstepensionskassor och i tryggandelagen för pensionsstiftelser.

Försäkringsbolagen. Det omarbetade direktivet innebär ändringar och övergångsbestämmelser för samtliga livförsäkringsföretag som bedriver tjänstepensionsverksamhet i enlighet med optionen i artikel 4 i IORP 1-direktivet. I IORP 1-direktivet innebär optionen i artikel 4 att tjänstepensionsverksamheten i livförsäkringsföretag tillämpar i stort sett alla IORP 1-direktivets bestämmelser utom bestämmelserna om solvens. För solvens är bestämmelserna desamma som för den övriga livförsäkringsverksamheten som dessutom överensstämmer med solvensbestämmelserna i IORP 1-direktivet.

I IORP 2-direktivet är principen för optionen densamma, alla bestämmelser i IORP 2-direktivet utom solvensbestämmelserna gäller för livförsäkringsföretag som tillämpar optionen. I och med införandet av Solvens 2-direktivet ändras dock solvensbestämmelserna för livförsäkringsföretagen, medan solvensbestämmelserna i IORP 2-direktivet är oförändrade. De betydligt mer omfattande solvensbestämmelserna i Solvens 2-direktivet gäller då för livförsäkringsföretag som tillämpar optionen efter en övergångsperiod.

Övriga bestämmelser i IORP 2-direktivet som ska tillämpas för tjänstepensionsverksamheten i livförsäkringsföretag är betydligt fler än tidigare. Förutom information till medlemmar är de visserligen likartade bestämmelserna i Solvens 2-direktivet som tillämpas i den övriga verksamheten, men skiljer sig åt beträffande bl.a. proportionalitet och i många detaljer. Detta gäller under förutsättning att Sverige behåller optionen vid genomförandet av Solvens 2-direktivet. Behåller Sverige inte möjligheten att utnyttja optionen berörs livförsäkringsföretagen enbart av övergångsbestämmelserna i förslaget.

Tjänstepensionskassor. Den pågående utredningen om tjänstepensionsföretag⁵, har fått i uppdrag att beakta förslaget. Alla ändringar i förslaget påverkar tjänstepensionskassorna och eventuellt nya eller ombildade tjänstepensionsinstitut och måste införlivas i ny lagstiftning. Detta gäller framför allt krav om företagsstyrning och information som är de stora ändringarna för tjänstepensionskassorna.

Pensionsstiftelser. Pensionsstiftelserna är den grupp som påverkas mest av förslaget då även de föreslagna tillsynsreglerna får stor påverkan på stiftelsernas verksamhet. Alla ändringar påverkar dem och ska genomföras i lagstiftning. Tillsynen är delad mellan Finansinspektionen och länsstyrelserna. Ändringarna gäller för stiftelser med mer än 100 medlemmar om Sverige även fortsättningsvis tillämpar optionen om undantag för små institut.

Gränsöverskridande verksamhet. Inga svenska tjänstepensionsinstitut har anmält till Finansinspektionen att man bedriver gränsöverskridande verksamhet. Däremot bedriver ett fåtal utländska tjänstepensionsinstitut gränsöverskridande verksamhet med Sverige som värdland.

1.4 Budgetära konsekvenser/Konsekvensanalys

Kommissionens analys av förslagets budgetära konsekvenser på EU-nivå ingår i förslaget. Man bedömer att inga nya resurser kommer att behövas för kommissionen och Eiopa.

De medel som krävs för genomförandet av förslaget kommer att täckas med omfördelning av medel som beviljas Eiopa i den årliga budgetprocessen. De arbetsuppgifter som Eiopa tilldelas som konsekvens av förslaget omfattar råd till kommissionen i fråga om delegerade akter och utvärdering av direktivet, uppföljning av medlemsstaternas tillämpning av direktivet, utarbetande av föreskrifter och rekommendationer samt bildandet av en planerad expertgrupp av nationella myndigheter för tillsyn av styrning och rapportering som administreras och koordineras av Eiopa.

Kommissionen (DG MARKT) kommer inte att behöva nya resurser som resultat av förslaget, de resurser som för närvarande används för uppföljning av IORP 1-direktivet kommer att användas även fortsättningsvis.

⁵ Dir. 2013:117 Tilläggsdirektiv till Tjänstepensionsföretagsutredningen (Fi 2013:03).

Kommissionen har även genomfört en konsekvensanalys av förslagets⁶ effekter för arbetsgivare och arbetstagare, små- och medelstora företag, tillsynsmyndigheter och medlemsstaternas budgetar. På en övergripande nivå bedömer man att förslaget innebär kostnader för anpassningar på kort sikt, men att fördelarna förväntas överväga på medel-fristig till lång sikt.

För anställda menar kommissionen att förslaget kan förväntas bidra till betydande ekonomiska förbättringar på så vis att en bättre styrning av investeringarna förväntas öka riskjusterad avkastning på pensionsmedel och bättre information hjälper individer att fatta bättre beslut om pensioner.

Arbetsgivare och tjänstepensionsinstitut kan delvis gynnas ekonomiskt av förslaget och särskilt gäller detta mindre- och medelstora företag och institut (som kan sänka kostnader genom att ansluta till existerande institutioner) och multinationella företag (som kan slå ihop institut som idag verkar i olika länder). En generellt ökande administrativ börda bedöms vara en omställningskostnad på kort sikt och en något höjd återkommande kostnad.

För tillsynsmyndigheterna kommer förslaget troligtvis att innebära högre kostnader. Kommissionen betonar dock att detta i hög grad är beroende av hur dagens tillsyn bedrivs i de olika medlemsstaterna, som möjligen redan har resurser anpassade för en mer kvalitativ tillsyn.

Medlemsstaternas budgetar bedöms påverkas långsiktigt positivt på två sätt. Väl fungerande tjänstepensioner avlastar trycket på statliga pensionssystem och väl informerade individer kan förväntas fatta bättre beslut om sparande till pension redan i tidig ålder.

Regeringen avser att verka för att de budgetära konsekvenserna av förslagen begränsas. Eventuella utgiftsökningar ska hanteras inom befintliga ramar.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

⁶ Commission staff working documents SWD(2014) 102 final, SWD(2014) 103 final.

Regeringen välkomnar förslaget på ett övergripande plan och att det befintliga direktivet omarbetats till ett modernt regelverk med högre standard bl.a. gällande bestämmelser när det gäller styrning och riskhantering, information till medlemmar samt tillsyn.

Det finns även anledning att välkomna de ändrade reglerna om gränsöverskridande verksamhet.

I den vidare granskningen av förslaget anser regeringen att avvägningen mellan skyddet för pensionerna och eventuellt ökade kostnader för tjänstepensionsinstituten bör uppmärksammas. Detta gäller även gränsdragningen av vad som överläts till kommissionens beslutsfattande i delegerade akter.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna slutliga ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Rådets eller Europaparlamentets ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Remissinstanserna har ännu inte lämnat några synpunkter.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artiklarna 53(1), 62 och 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) utgör rättslig grund för förslaget. Direktivet antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Det kommer att ersätta direktiv 2003/41/EG och behandlar harmonisering av nationella regler för tjänstepensionsinstitut.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anför att harmoniserande åtgärder på området ger mervärde då medlemsstaterna inte själva kommer att undanröja hinder för gränsöverskridande verksamhet, säkerställa en europeisk miniminivå för konsumentskydd, beakta positiva externa effekter av stordriftsfördelar, riskdiversifiering och nytänkande kopplat till gränsöverskridande verksamhet, undvikande av regelarbitrage mellan olika finansiella sektorer

Kommissionen betonar att förslaget innebär att medlemsstaterna behåller fullt ansvar för uppbyggnaden av sina pensionssystem, liksom för besluten om betydelsen av olika komponenter i pensionssystemen i de enskilda medlemsländerna. Revideringen av direktivet inkräktar inte på dessa befogenheter. Direktivet omfattar enligt kommissionen inte frågor som regleras av nationell social-, arbetsrätts-, skatte- eller avtalsrättslig lagstiftning.

Regeringen bedömer att förslaget till omarbetning av direktivet är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Enligt kommissionen tar förslaget hänsyn till proportionalitetsprincipen, som den uttrycks i artikel 5(4) EUF-fördraget. Utformningen av regelverket avser uppnå en balans mellan allmänna intressen, skyddet av medlemmar och förmånstagare, såväl som kostnader för institutioner, arbetsgivare och tillsynsmyndigheter.

Regeringen bedömer att vederbörlig hänsyn tagits till proportionalitetsprincipen utan att ge avkall på hänsynen till konkurrensneutralitet mellan olika finansiella sektorer vid omarbetningen av direktivets regler om styrning, information, rapportering och gränsöverskridande verksamhet.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingar i rådet kommer sannolikt att inledas i juni 2014. Konsultation med bransch, arbetsmarknadens parter och tillsynsmyndigheter kommer att äga rum. En referensgrupp kommer att bildas för att inhämta ståndpunkter inför EU-förhandlingarna.