

2019-06-04



REMISSPROMEMORIA

FI Dnr 18-13990

Finansinspektionen
Box 7821
SE-103 97 Stockholm
[Brunnsgatan 3]
Tel +46 8 408 980 00
Fax +46 8 24 13 35
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

Förslag till nya och ändrade föreskrifter för pensionsstiftelser

Sammanfattning

Finansinspektionen föreslår nya föreskrifter som ska gälla för de pensionsstiftelser som tryggar utfästelse om pension till minst 100 personer för vilka avsättningar har gjorts till stiftelsen, det vill säga de som avses i 9 a § andra stycket lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelse m.m. (tryggandelagen). I föreskrifterna ställs nya och utökade krav på den information som sådana stiftelser ska lämna. Vidare föreslås nya krav på innehållet i de styrdokument som dessa pensionsstiftelser ska upprätta.

För att skapa en mer sammanhållen reglering av pensionsstiftelserna föreslås även att bestämmelserna i de i dag gällande föreskrifterna om placeringsriktlinjer och konsekvensanalys förs över till de nya föreskrifterna. Detta innebär i allt väsentligt inte några ändringar i sakinnehållet.

De nya och ändrade reglerna genomförs tillsammans med ändringarna som regeringen föreslår i tryggandelagen det andra tjänstepensionsdirektivet¹. Föreskrifterna föreslås träda i kraft den 1 december 2019, vilket är samtidigt som lagändringarna.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2341 av den 14 december 2016 om verksamhet i och tillsyn över tjänstepensionsinstitut. Direktivet kallas även IORP 2.

Innehåll

1	Utgångspunkter	3
1.1	Bakgrund och målet med regleringen	3
1.2	Nuvarande och kommande regelverk	3
1.3	Regleringsalternativ	5
1.4	Rättsliga förutsättningar	6
1.5	Ärendets beredning	6
2	Motivering och överväganden.....	7
2.1	Tillämpningsområde och definitioner	7
2.2	Information om pensionsstiftelsen och dess verksamhet	7
2.3	Innehållet i styrdokument	10
2.4	Placeringsriktlinjer och konsekvensredogörelse	11
2.5	Ändringar i informationsföreskrifterna	12
2.6	Föreskrifterna om placeringsriktlinjer och konsekvensanalys upphävs	13
3	Förslagets konsekvenser.....	13
3.1	Konsekvenser för samhället och konsumenterna	14
3.2	Konsekvenser för pensionsstiftelserna	14
3.3	Konsekvenser för Finansinspektionen	17

1 Utgångspunkter

1.1 Bakgrund och målet med regleringen

Det andra tjänstepensionsdirektivet² antogs den 14 december 2016 och ersatte då det första tjänstepensionsdirektivet³. Det andra tjänstepensionsdirektivet skulle ha varit genomfört i svensk rätt senast den 13 januari 2019. I Finansdepartementet pågår för närvarande ett arbete med att ta fram lagförslag för genomförande av direktivet. Det gäller dels nya regler för pensionsstiftelser, dels en helt ny reglering för tjänstepensionsföretag. Den 16 maj 2019 beslutade regeringen två lagrådsremisser där förslag på lagändringar lämnas. Avsikten är att de nya reglerna ska träda i kraft den 1 december 2019.

Den näringsrättsliga regleringen i det andra tjänstepensionsdirektivet syftar bland annat till att säkerställa att de företag som bedriver tjänstepensionsverksamhet har det kapital, den företagsstyrning och den kontroll över verksamheten som krävs med hänsyn till de risker som är förenade med verksamheten. Detta är centralt för att säkerställa ett gott konsumentskydd och stabila företag.

Finansinspektionens förslag till föreskrifter genomför, tillsammans med de lagändringar som regeringen föreslår, det andra tjänstepensionsdirektivet när det gäller pensionsstiftelser. Genomförandet innebär bland annat en bättre möjlighet att utöva tillsyn av stiftelsernas informationsgivning och verksamhetsstyrning.

1.2 Nuvarande och kommande regelverk

Nuvarande bestämmelser

Med pensionsstiftelse avses enligt 9 § första stycket lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelse m.m. (tryggandelagen) en av arbetsgivaren grundad stiftelse vars uteslutande ändamål är att trygga utfästelse om pension till arbetstagare eller arbetstagares efterlevande. En pensionsstiftelse har endast till uppgift att förvalta det kapital som arbetsgivaren har avsatt till stiftelsen och säkerställa att arbetsgivarens utfästelse om pension kan uppfyllas (prop. 2004/05:165 s. 109).

Inför genomförandet av det första tjänstepensionsdirektivet i svensk rätt den 1 januari 2006 behandlades frågan om pensionsstiftelsernas ställning särskilt. Det fastslogs därvid att pensionsstiftelserna enligt direktivets ordalydelse och bakomliggande syften, trots att de inte själva får göra några utfästelser om

² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2341 av den 14 december 2016 om verksamhet i och tillsyn över tjänstepensionsinstitut. Direktivet kallas även IORP 2.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/41/EG av den 3 juni 2003 om verksamhet i och tillsyn över tjänstepensionsinstitut. Direktivet kallas även IORP 1.

pension och normalt inte heller betalar pensionsförmåner direkt till de förmånsberättigade, är att beteckna som tjänstepensionsinstitut (prop. 2004/05:165 s. 110). Det första tjänstepensionsdirektivet kom därmed att genomföras bland annat genom nya bestämmelser i tryggandelagen.

De regler som infördes i tryggandelagen med anledning av det första tjänstepensionsdirektivet gäller endast för pensionsstiftelser som tryggar utfästelser för minst 100 personer. Det beror på att Sverige utnyttjade den möjlighet som fanns i det direktivet att undanta de tjänstepensionsinstitut som förvaltar tillgångar för pensionsplaner med färre än 100 personer.

Nytt regelverk för tjänstepensionsföretag

Precis som det första tjänstepensionsdirektivet är det andra tjänstepensionsdirektivet ett minimidirektiv, men det ställer nya och högre krav på vissa områden bland annat i fråga om information som en pensionsstiftelse ska lämna om sin verksamhet. Vidare införs genom det andra tjänstepensionsdirektivet regler för företagsstyrning och styrdokument. Motsvarande regler gäller redan i dag för de försäkringsföretag som omfattas av Solvens 2-direktivet⁴, vilket genomförts i svensk rätt i försäkringsrörelselagen (2010:2043). Till skillnad från vad som gäller för Solvens 2-direktivet finns det inte någon delegerad förordning till det andra tjänstepensionsdirektivet.

I lagrådsremissen Nya regler för pensionsstiftelser med anledning av andra tjänstepensionsdirektivet föreslås nya och ändrade bestämmelser i tryggandelagen. Förslagen i lagrådsremissen gäller i huvudsak regler om pensionsstiftelsernas placeringar, företagsstyrning och information till de personer för vilka avsättningar har gjorts till stiftelserna.

I lagrådsremissen föreslås att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter för genomförandet av vissa delar av det andra tjänstepensionsdirektivet. Det handlar bland annat om föreskrifter om informationsskyldighet och om innehållet i de styrdokument som pensionsstiftelserna ska upprätta.

Till pensionsstiftelsernas särart hör att de inte utfäster någon pension, utan endast tryggar arbetsgivarens utfästelse om pension. I lagrådsremissen föreslås att pensionsstiftelsernas särart beaktas i samband med genomförandet av det andra tjänstepensionsdirektivet. Vidare anges att placeringsreglerna för pensionsstiftelser och bestämmelserna om företagsstyrning bör utformas så att de i möjligaste mån anpassas till de särskilda förutsättningar som gäller för pensionsstiftelsernas verksamhet. Bestämmelserna om information bör beakta pensionsstiftelsernas särart och samtidigt säkerställa att den som har sin pension tryggad i en pensionsstiftelse får samma information som den som har

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG av den 25 november 2009 om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (Solvens II).

sin pension tryggad genom en tjänstepensionsförsäkring (lagrådsremissen s. 37 f.).

I lagrådsremissen föreslår regeringen också att de lättnader i reglerna som i dag gäller för mindre pensionsstiftelser ska gälla även framöver. Pensionsstiftelser som tryggar utfästelse för färre än 100 personer ska alltså även vid genomförandet av det andra tjänstepensionsdirektivet i huvudsak undantas från reglerna för tjänstepensionsinstitut. Pensionsstiftelser som tryggar utfästelser för fler än 15 personer omfattas emellertid av de regler som genomför de grundläggande bestämmelserna i direktivet om placeringar och företagsstyrning. Pensionsstiftelser som tryggar utfästelser för 1–15 personer omfattas av regler om förvaring av tillgångar och uppdragsavtal.

1.3 Regleringsalternativ

Som nämns ovan föreslås i lagrådsremissen att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter för genomförandet av vissa delar av det andra tjänstepensionsdirektivet. Finansinspektionen har i dag bemyndigande att meddela föreskrifter som träffar pensionsstiftelser, se 7 kap. 6 § försäkringsrörelseförordningen (2011:257). Det kan därmed förväntas att Finansinspektionen kommer att ges även de bemyndiganden som föreslås i lagrådsremissen. Finansinspektionen kommer alltså att vara delaktig i genomförandet av det andra tjänstepensionsdirektivet i svensk rätt.

Genomförandet bör ske genom bindande regler i form av föreskrifter. Allmänna råd är inte ett alternativ, eftersom det inte är säkert att direktivet därigenom skulle anses korrekt genomfört. Det framgår också av lagrådsremissen att regeringen har förutsett att bestämmelser ska genomföras på föreskriftsnivå (se bilaga 5 till lagrådsremissen). Det är inte heller ett alternativ att Finansinspektionen avstår från att reglera frågorna eftersom direktivet då inte skulle vara genomfört i svensk rätt. Några andra regleringsalternativ än föreskrifter bedöms alltså inte lämpliga eller möjliga.

Vissa delar av Finansinspektionens förslag till nya föreskrifter ingår emellertid inte i genomförandet av det andra tjänstepensionsdirektivet. Det handlar bland annat om förslaget att pensionsstiftelserna ska lämna sina stadgar till den som så begär. I denna del hade branschpraxis kunnat vara ett alternativ till föreskrifter, men Finansinspektionen har hittills inte sett att pensionsstiftelserna har informerat om möjligheten att ta del av stadgarna. För att säkerställa att informationskravet efterlevs bör detta därför genomföras i form av föreskrifter. Om kravet inte skulle införas, får de personer som har sina pensioner tryggade i en pensionsstiftelse inte möjlighet att få tillgång till komplett information.

Finansinspektionen föreslår även regler om vad pensionsstiftelsernas styrdokument ska innehålla. Dessa regler genomför endast i vissa delar krav i det andra tjänstepensionsdirektivet. Direktivet föreskriver dock att pensionsstiftelser ska ha vissa styrdokument. Innehållet i dessa bör därför regleras. En reglering genom föreskrifter är mest lämplig eftersom kraven på detta sätt blir

förutsebara för pensionsstiftelserna. Det är också mer överskådligt om alla regler som rör styrdokument finns i samma föreskrifter.

Genom de föreslagna bestämmelserna om placeringsriktlinjer genomför Finansinspektionen artikel 30 i det andra tjänstepensionsdirektivet. Förslaget till föreskrifter innehåller dock mer långtgående krav än vad som följer av direktivet. Bestämmelser som motsvarar dessa mer omfattande krav finns dock redan i dag och förs bara över till de nya föreskrifterna för att samla bestämmelserna till en gemensam reglering.

1.4 Rättsliga förutsättningar

Enligt 10 l § tredje stycket i förslaget till ändring i tryggandelagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om vilken information som en pensionsstiftelse ska lämna och hur informationen ska lämnas.

Vidare lämnas förslag i 16 i § tryggandelagen att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om vad en pensionsstiftelses placeringsriktlinjer och därtill hörande konsekvensredogörelse ska innehålla. Ett motsvarande bemyndigande föreslås även i fråga om innehållet i de styrdokument som anges i 16 g § tryggandelagen.

I 7 kap. 6 § försäkringsrörelseförordningen finns redan i dag bemyndiganden för Finansinspektionen att meddela föreskrifter om bland annat vilken information som pensionsstiftelserna ska lämna samt vad placeringsriktlinjerna och den därtill hörande konsekvensanalysen ska innehålla. Finansinspektionen har vid utarbetandet av de nu föreslagna föreskrifterna utgått från att Finansinspektionen ges de ytterligare bemyndiganden som krävs för förslaget och för att föreskriva på det sätt som regeringen förutsätter i lagrådsremissen.

1.5 Ärendets beredning

Finansinspektionen har i arbetet med dessa föreskrifter använt sig av en extern referensgrupp med representanter för Svenska pensionsstiftelsers förening (SPFA), som är en förening för svenska pensionsstiftelser som tryggar utfästelse om pension för minst 100 personer. SPFA representerar flertalet av de större pensionsstiftelserna i Sverige. Ett möte har hållits med referensgruppen och deltagarna har fått möjlighet att lämna synpunkter.

Som nämns ovan utgår de föreskrifter som Finansinspektionen föreslår från det lagförslag som finns i lagrådsremissen om nya regler för pensionsstiftelser med anledning av andra tjänstepensionsdirektivet. Det kan inte uteslutas att lagrådsremissen kommer att omarbetas i vissa delar. Finansinspektionen kommer därför noga följa det fortsatta lagstiftningsarbetet för att säkerställa att föreskriftsförslaget stämmer överens med kommande lagändringar.

2 Motivering och överväganden

I detta avsnitt redogörs för förslaget till nya föreskrifter om information, styrdokument och placeringsriktlinjer samt för de motiveringar och överväganden som Finansinspektionen har gjort. Avsnittet innehåller även en redogörelse för följändringar i nu gällande föreskrifter.

Finansinspektionen har i förslaget till nya föreskrifter haft som utgångspunkt att föra samman flera av de föreskrifter som gäller för pensionsstiftelser. Syftet är att skapa en sammanhållen reglering för att göra regelverket så lättöverskådligt som möjligt. Det kommer dock finnas kvar föreskrifter som i vart fall i vissa delar fortfarande ska tillämpas av pensionsstiftelser utöver de som nu föreslås. Det gäller till exempel Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2015:8) om försäkringsrörelse. Dessa föreskrifter berörs alltså inte av det nu aktuella förslaget.

2.1 Tillämpningsområde och definitioner

I det första kapitlet i förslaget till nya föreskrifter om pensionsstiftelser finns en beskrivning av vad föreskrifterna innehåller. Det handlar bland annat om bestämmelser om vilken information som en pensionsstiftelse ska lämna och om innehållet i vissa styrdokument och riktlinjer. Tillämpningsområdet avgränsas genom en bestämmelse om att föreskrifterna gäller för en sådan pensionsstiftelse som avses i 9 a § andra stycket tryggandelagen.

Finansinspektionen föreslår även en bestämmelse med definitioner. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak den som redan i dag finns i Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2015:11) om placeringsriktlinjer och konsekvensanalys för pensionsstiftelser. Bestämmelsen förs – med någon mindre redaktionell ändring – över till de nya föreskrifterna. I de nya föreskrifterna ersätts begreppet konsekvensanalys med begreppet konsekvensredogörelse eftersom det ligger närmare lagförslaget. Någon ändring i sak är inte avsedd. Ett tillägg görs för begreppet tillsynsmyndigheter. De definierade begreppen används främst i det fjärde kapitlet i förslaget till nya föreskrifter, det vill säga i det kapitel som handlar om placeringsriktlinjer och konsekvensredogörelse.

2.2 Information om pensionsstiftelsen och dess verksamhet

Vilken information ska lämnas?

Enligt gällande rätt är de pensionsstiftelser som tryggar utfästelse om pensioner till minst 100 personer skyldiga att till dessa lämna den information som behövs om stiftelsen och dess verksamhet (se nuvarande 10 d § tryggandelagen). Föreskrifter som närmare preciserar vilken information pensionsstiftelserna ska lämna finns för närvarande i Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2011:39) om information som gäller försäkring och

tjänstepension (informationsföreskrifterna). Informationsföreskrifterna är dock tillämpliga endast i vissa delar för pensionsstiftelserna.

I skäl 63 i det andra tjänstepensionsdirektivet framhålls vikten av att tjänstepensionsinstitut säkerställer en hög grad av transparens under de olika faserna i en pensionsplan. Bestämmelser om information till dem som omfattas av utfästelser om pension som tryggas i en pensionsstiftelse är lika relevanta för pensionsstiftelser som för försäkringsföretag och de föreslagna nya tjänstepensionsföretagen (se regeringens lagrådsremiss s. 38).

Regeringen föreslår att det i tryggandelagen görs en skillnad mellan sådan information som ska lämnas av stiftelserna självmant och sådan information som ska lämnas på begäran. Finansinspektionen har tolkat denna skillnad som att den information som ska lämnas självmant ska finnas lätt tillgänglig utan att en person aktivt ska behöva begära att få informationen.

Som framgår ovan föreslås att reglerna för pensionsstiftelser i möjligaste mån ska samlas i samma föreskrifter. De delar i informationsföreskrifterna som rör pensionsstiftelser lyfts därför in i de nya föreskrifterna, se nedan under avsnitt 2.5. I förhållande till de nuvarande informationsföreskrifterna utökas och specificeras kraven i fråga om vilken information som pensionsstiftelserna ska lämna.

Förslaget innebär bland annat att pensionsstiftelserna även framöver ska informera om namn och adress till stiftelsen. Därutöver ska stiftelserna informera om telefonnummer eller e-postadress. Det är nödvändiga uppgifter för att en person ska ha möjlighet att ta kontakt med stiftelsen för att få vidare information. Finansinspektionen genomför härigenom del av artikel 37.1 a i det andra tjänstepensionsdirektivet.

Vidare föreslås att en pensionsstiftelse ska lämna uppgift om i vilken medlemsstat stiftelsen är registrerad eller auktoriserad och att stiftelsen ska ange vilka myndigheter som utövar tillsyn över stiftelsen. Kraven grundas på artikel 37.1 a i det andra tjänstepensionsdirektivet där det bland annat finns ett krav på att behörig myndighet ska anges. Behörig myndighet för de pensionsstiftelser som är registrerade eller auktoriserade i Sverige är Finansinspektionen (se regeringens lagrådsremiss s. 115 f.). Pensionsstiftelsen ska enligt Finansinspektionens förslag även lämna information om vilken länsstyrelse som är tillsynsmyndighet för stiftelsen. Det kravet följer inte direkt av det andra tjänstepensionsdirektivet. Eftersom tillsynen över en pensionsstiftelses verksamhet är delad mellan Finansinspektionen och en länsstyrelse räcker det emellertid inte att endast ange Finansinspektionen utan båda tillsynsmyndigheterna behöver anges. Vilka myndigheter som utövar tillsyn får också anses vara av intresse för den person som har sin pension tryggad i stiftelsen. Det är dessutom information som pensionsstiftelserna har tillgång till och som är lätt för dem att lämna.

Vidare föreslås krav på att en pensionsstiftelse ska lämna information om dess placeringsprofil, syfte hur syftet ska uppnås och ekonomiska ställning. Kravet att ange placeringsprofil genomför artikel 37.1 c i direktivet medan övriga krav preciserar det informationskrav som tidigare har gällt enligt 10 d § första stycket tryggandelagen (jfr lagrådsremissen s. 104). Informationskravet kan uppfyllas genom att pensionsstiftelsen lämnar en övergripande beskrivning av angivna områden. En sådan beskrivning kan till exempel utgå från en sammanfattning av stiftelsens stadgar, årsredovisning och placeringsriktlinjer (jfr Finansutskottets betänkande vid genomförandet av första tjänstepensionsdirektivet [2005/06:FiU7 s. 15]). Som ett alternativ till att lämna en sådan övergripande beskrivning skulle en pensionsstiftelse kunna hänvisa till sin årsredovisning och sina placeringsriktlinjer. Det förutsätter dock att pensionsstiftelserna försäkras sig om att samtliga informationskrav är uppfyllda. Det gäller dels kraven i 2 kap. 1 § i de föreslagna föreskrifterna om vilken information som ska lämnas självmant, dels kraven i 2 kap. 2, 3 och 5 §§ i de föreslagna föreskrifterna om på vilket sätt informationen ska lämnas.

I förslaget till nya föreskrifter föreslås även ett krav på att en pensionsstiftelse ska lämna information om huruvida miljöfaktorer, klimatfaktorer, sociala faktorer eller företagsstyrningsfaktorer beaktas i pensionsstiftelsens placeringsbeslut och, i så fall, på vilket sätt dessa faktorer beaktas. Kravet genomför artikel 41 i det andra tjänstepensionsdirektivet.

Slutligen föreslås även ett krav på att en pensionsstiftelse ska upplysa om vilken information stiftelsen är skyldig att lämna på begäran.

Hur ska informationen lämnas?

Pensionsstiftelserna har en lagstadgad informationsskyldighet, men har oftast inte någon närmare kännedom om exakt vilka individer som är mottagare av informationen. Enligt Finansinspektionens uppfattning är det därför mest lämpligt att pensionsstiftelserna i första hand tillhandahåller informationen på stiftelsens egna webbplats, om en sådan finns. För mottagarna av informationen är det ett naturligt ställe att leta efter informationen på. Om pensionsstiftelsen inte har en egen webbplats ska informationen i stället hållas tillgänglig på en annan webbplats som enkelt kan nås. Med det avses detsamma som i bland annat 10 h § tryggandelagen som träder i kraft den 10 juni 2019, det vill säga att valet av webbplats ska te sig naturligt från intressenternas perspektiv (jfr. prop. 2018/19:56 s. 53 och 112). Det bör vara ett lämpligt och förhållandevis kostnadseffektivt sätt att tillhandahålla informationen på. Genom att informationen tillhandahålls antingen på stiftelsens egen webbplats eller en annan webbplats som enkelt kan nås, säkerställs att de som har rätt att ta del av informationen hålls tillräckligt informerade och att de får den information som krävs. Motsvarande krav på webbplats kommer alltså redan att finnas i 10 h § tryggandelagen.

I och med att pensionsstiftelserna är skyldiga att offentliggöra viss information på en webbplats, kommer de som erbjuds pensionsförmåner som tryggas i

stiftelsen att få tillgång till samma information som de personer vars pensionsförmåner redan tryggas av stiftelsen. Därigenom får kravet i artikel 41 i det andra tjänstepensionsdirektivet anses tillgodosett.

För att genomföra kraven i artikel 36.2 i det andra tjänstepensionsdirektivet på hur en pensionsstiftelse ska offentliggöra information om sin verksamhet föreslås också att informationen ska vara på svenska och att den ska vara formulerad på ett enkelt och begripligt sätt. Informationen ska vidare uppdateras regelbundet och får inte vara vilseledande. Därmed får direktivet anses genomfört även när det gäller konsekvens i begrepp och innehåll.

Vidare föreslås att informationen ska tillhandahållas kostnadsfritt. Det gäller även sådan information som ska tillhandahållas enligt 10 1 § andra stycket tryggandelagen.

Information som ska lämnas på begäran

Det är viktigt att de personer som har sin pension tryggad i en pensionsstiftelse eller som erbjuds pensionsförmåner som tryggas av stiftelsen, har möjlighet att få en bild av pensionsstiftelsens verksamhet och vad och vilka som omfattas av stiftelsens ändamål. Som ovan anges ska stiftelserna – som huvudregel – offentliggöra information om sin verksamhet på sin webbplats. Det kan inte uteslutas att vissa personer som har rätt att ta del av informationen av olika skäl inte kan det. Finansinspektionen föreslår därför en möjlighet för dessa personer att vända sig till pensionsstiftelsen och begära att informationen, som i normala fall hålls tillgänglig på stiftelsens webbplats, i stället ska tillhandahållas i pappersform. Vidare föreslås att en stiftelse ska vara skyldig att, på begäran, tillhandahålla dess stadgar.

2.3 Innehållet i styrdokument

Upprättande och följsamhet till skriftliga styrdokument är en viktig förutsättning för att ett företagsstyrningssystem ska kunna fungera på ett tillfredsställande sätt. Nedan beskrivs närmare varför Finansinspektionen anser att styrdokumentet ska ha det innehåll som anges i föreskrifterna. När styrdokumentet ska tas fram eller ändras är det viktigt att beakta att styrdokumentet ska anpassas efter verksamhetens art, omfattning och komplexitet (se 16 b § andra stycket i förslaget till ändringar i tryggandelagen). Ju mer omfattande och komplex verksamhet som en pensionsstiftelse bedriver, desto större krav kan ställas på innehållet i styrdokumentet och vice versa.

I 3 kap. 1 § i förslaget till nya föreskrifter anges vad riktlinjer för riskhantering ska innehålla. Bestämmelsen hänför sig till 16 c och 16 e §§ i förslaget till ändring i tryggandelagen.

Finansinspektionen föreslår bland annat att riktlinjerna ska innehålla en redogörelse för placeringsrisker, se 3 kap. 1 § 3 i förslaget till föreskrifter. Bestämmelsen kommer delvis att överlappa det krav som föreslås i 4 kap.

4 § 3. Detta kan motiveras med att riktlinjerna för riskhantering bör vara heltäckande när det gäller stiftelsens riskhanteringssystem, medan placeringsriktlinjerna bör vara heltäckande när det gäller placeringsriskerna, som utgör de största riskerna i pensionsstiftelsernas verksamhet. För att undvika att stiftelserna drabbas av onödig administrativ börda på grund av dessa dubbla informationskrav, ges pensionsstiftelserna en möjlighet att vid upprättandet av riktlinjerna för riskhantering hänvisa till de placeringsriktlinjer som stiftelsen upprättar.

I 3 kap. 3 § i förslaget till nya föreskrifter anges vad riktlinjer för internrevision ska innehålla. Bestämmelsen hänför sig till 16 d och 16 e §§ i förslaget till ändring i tryggandelagen. Det föreslagna kravet att pensionsstiftelsen ska redogöra för hur internrevisionsfunktionen är organiserad syftar till att tydliggöra hur pensionsstiftelsen säkerställer kravet om en objektiv internrevision.

Finansinspektionen föreslår också bestämmelser om riktlinjer för verksamhet som omfattas av uppdragsavtal i anslutning till de ändringar regeringen föreslår i 16 k § tryggandelagen. Av lagrådsremissen framgår att utläggning av verksamhet i pensionsstiftelser i praktiken förekommer, till exempel genom att arbetsgivarnas anställda utför uppgifter för pensionsstiftelsernas räkning eller genom användning av externa konsulter (lagrådsremissen s. 95). Bestämmelserna i 3 kap. 4 § andra stycket i de nya föreskrifterna avser att säkerställa att utläggning av verksamhet inte sker i strid med kraven i 16 l § tryggandelagen.

I förslaget till nya föreskrifter föreslår Finansinspektionen även att en pensionsstiftelse i sin beredskapsplan ska beskriva hur den säkerställer kontinuitet i verksamheten (3 kap. 5 §). Vidare föreslås att pensionsstiftelsen i beredskapsplanen särskilt ska beskriva stiftelsens åtgärder för att vid behov kunna återta utlagd verksamhet. Detta ska anges särskilt eftersom det får anses vara av särskild vikt för att säkerställa kontinuitet.

Slutligen lämnas i 3 kap. 6–8 §§ förslag på vad en pensionsstiftelses ersättningspolicy ska innehålla. Bestämmelserna genomför artikel 23.3 a–d i det andra tjänstepensionsdirektivet.

2.4 Placeringsriktlinjer och konsekvensredogörelse

Finansinspektionen har i fjärde kapitlet i de nya föreskrifterna lyft in de bestämmelser som för närvarande återfinns i Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2015:11) om placeringsriktlinjer och konsekvensanalys för pensionsstiftelser. Bestämmelserna uppfyller i huvudsak redan de krav som ställs på placeringsriktlinjer i artikel 30 i det andra tjänstepensionsdirektivet. Finansinspektionens nu gällande föreskrifter är dock mer omfattande än vad direktivet föreskriver.

Finansinspektionen har strävat efter att så långt möjligt bibehålla den struktur och begreppsapparat som redan är känd för pensionsstiftelserna. Vissa

redaktionella ändringar föreslås dock för att göra föreskrifterna mer överskådliga, exempelvis har vissa angränsande bestämmelser slagits samman. Vidare har bestämmelserna i 2 kap. 4 § i de nuvarande föreskrifterna redigerats och ersatts av 4 kap. 2 § 4 i föreskriftsförslaget. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Enligt förslaget till ändring av tryggandelagen får stiftelserna nu beakta hållbarhetsfaktorer i sina placeringsbeslut. Det föreslås därför ett tillägg som innebär att pensionsstiftelserna, om de beaktar sådana faktorer, ska ange detta i placeringsriktlinjerna. Det är något som i tillämpliga fall även ska beskrivas i konsekvensredogörelsen.

I nu gällande föreskrifter om placeringsriktlinjer och konsekvensredogörelse för pensionsstiftelser finns ett avsnitt om organisation för riskstyrning. Begreppet riskstyrning har i förslagets 4 kap. 4 § 3 ersatts med ”riskhantering” för att motsvara det andra tjänstepensionsdirektivets terminologi. Ändringen får viss materiell betydelse eftersom ”riskhantering” är ett vidare begrepp än ”riskstyrning”. Som framgår ovan reglerar bestämmelsen delvis detsamma som i 3 kap. 1 § 3. Finansinspektionen bedömer dock att detta kan motiveras och att eventuellt för stiftelserna negativa effekter kan undvikas, se avsnitt 2.3 Innehållet i styrdokument. Vidare följer av artikel 30 i det andra tjänstepensionsdirektivet att införda processer för riskhantering ska anges i placeringsriktlinjerna.

I 4 kap. 5 § i de nya föreskrifterna föreslås regler om mätning av placeringsrisker. Liksom i nu gällande föreskrifter ska uppgifter om stresstester och scenarioanalyser lämnas i placeringsriktlinjerna. Kravet på ”korrelationsmönster m.fl.” som finns i nu gällande föreskrifter förs dock inte över till den nya bestämmelsen. Någon ändring i sak är inte avsedd. Vidare föreslås en ny punkt som innebär att placeringsriktlinjerna ska innehålla en beskrivning av hur stiftelsen mäter motpartsrisker även i de fall motparterna är stater. I lagförslaget finns undantag från riskspridningsbestämmelsen för uppdragsgivande företag avseende tillgångar som stater svarar för. Eftersom ingen begränsning finns avseende vilka stater som omfattas av undantaget i 10 c § sista stycket i lagförslaget föreslår Finansinspektionen en bestämmelse där även dessa omfattas av hanteringen av motpartsrisker.

I 4 kap. 6 § 3 i förslaget till nya föreskrifter föreslås att placeringsriktlinjerna ska innehålla en beskrivning av hur pensionsstiftelsen säkerställer en ändamålsenlig och oberoende riskkontroll. I nu gällande föreskrifter används begreppet fullgod i stället för begreppet ändamålsenlig. Ändringen är endast av språklig karaktär och innebär ingen ändring i sak.

2.5 Ändringar i informationsföreskrifterna

Som framgår ovan föreslås att de nu gällande bestämmelserna om pensionsstiftelser i informationsföreskrifterna förs över till de nya föreskrifterna. Informationsföreskrifterna kommer således framöver inte längre att reglera

pensionsstiftelser. Föreskrifterna kommer dock fortfarande att gälla för t.ex. försäkringsföretag som meddelar direkt försäkring.

2.6 Föreskrifterna om placeringsriktlinjer och konsekvensanalys upphävs

Eftersom bestämmelserna i de nu gällande Finansinspektionens föreskrifter om placeringsriktlinjer och konsekvensanalys för pensionsstiftelser förs över till de nya föreskrifterna, föreslås att de nuvarande föreskrifterna upphävs.

3 Förslagets konsekvenser

De som omfattas av förslaget är sådana pensionsstiftelser som tryggar pensionsutfästelser för minst 100 personer för vilka avsättningar har gjorts till stiftelsen. Enligt Finansinspektionens företagsregister finns det för närvarande 77 sådana pensionsstiftelser.

De föreslagna föreskrifterna innebär framför allt utökade informationskrav och nya krav på styrdokument. Till viss del förändras också reglerna som gäller placeringsriktlinjer och konsekvensredogörelse för dessa pensionsstiftelser. Många av de konsekvenser som kan uppstå med anledning av de nya reglerna följer av de lagändringar som har föreslagits till följd av det andra tjänstepensionsdirektivet. I detta avsnitt analyseras emellertid endast sådana konsekvenser som kan följa av de föreslagna föreskrifterna.

En beskrivning av vad Finansinspektionen vill uppnå med regleringen, alternativa lösningar och vilka effekter som uppstår om någon reglering inte kommer till stånd finns i avsnitt 1 Utgångspunkter. I samma avsnitt beskrivs även de normgivningsbemyndiganden som finns och den EU-rättsliga bedömningen.

Finansinspektionen bedömer att valet att reglera informationskraven i föreskrifter inte medför högre kostnader för stiftelserna än om dessa krav hade hanterats genom branschpraxis. Att pensionsstiftelserna behöver offentliggöra den aktuella informationen bedöms endast innebära marginella kostnader. Pensionsstiftelserna har redan tillgång till sina stadgar varför det bör vara enkelt att skicka ut dem till den som så begär. Det nya kravet att informationen under vissa förutsättningar ska lämnas ut i pappersform innebär också marginella kostnadsökningar, se nedan. De krav som preciserar styrdokumentens innehåll underlättar förståelsen av lagen, är begränsade och beaktar pensionsstiftelsernas särart. De krav som tillkommer utöver EU-direktivet och som avser placeringsriktlinjer och konsekvensredogörelse finns redan i dag och innebär ingen kostnadsökning mot det som gäller i dag.

Sammanfattningsvis bedömer Finansinspektionen att de förslag till nya föreskrifter som nu lämnas inte kommer att medföra några nämnvärda kostnadsökningar för stiftelserna.

Genom de föreslagna föreskrifterna införs nya krav på pensionsstiftelserna. Det är lämpligt att informera stiftelserna om kraven. Befintlig information på Finansinspektionens webbplats bör därför uppdateras.

3.1 Konsekvenser för samhället och konsumenterna

De utökade informationskraven kan förväntas innebära en förbättring av informationen till konsumenter.

De nya kraven på företagsstyrning avser att förbättra styrningen av pensionsstiftelserna och förutsättningarna för trygghet av arbetsgivarnas pensionsutfästelser. Därmed kan åtgärderna bedömas som positiva för både samhälle och konsumenter.

I förslaget till nya föreskrifter har i förhållande till vad som nu gäller för placeringsriktlinjer och konsekvensredogörelse tillägg skett avseende användningen av derivatinstrument och hänsynstagande till hållbarhetsfaktorer vid placeringsbeslut. Dessa tillägg bör endast medföra positiva konsekvenser för samhället och konsumenterna i de fall riktlinjerna inte innehållit dessa delar tidigare.

3.2 Konsekvenser för pensionsstiftelserna

3.2.1 Berörda företag

De som omfattas av förslaget är sådana pensionsstiftelser som tryggar pensionsutfästelser för minst 100 personer för vilka avsättningar har gjorts till stiftelsen. Enligt Finansinspektionens företagsregister finns det för närvarande 77 sådana pensionsstiftelser.

Sammanställning tillgångar 2017-12-31*	Antal	Summa tillgångar (mkr)
mer än 500 miljoner kronor	36	238 913
100–500 miljoner kronor	21	5 621
20–100 miljoner kronor	14	783
0–20 miljoner kronor	5	16
	76	245 333

* Uppgifterna är framtagna med hjälp av länsstyrelserna. I de fall som uppgift per 2017-12-31 inte fanns tillgänglig vid sammanställningen har den senast kända uppgiften använts. Vid tiden för sammanställning fanns det 76 pensionsstiftelser som lämnat in årsredovisning.

3.2.2 Kostnader för pensionsstiftelserna

En del av bedömningen av vilka konsekvenser de föreslagna föreskrifterna medför är vilka kostnader som kan förväntas uppstå. För att uppskatta kostnaderna för pensionsstiftelserna använder Finansinspektionen följande uppskattningar av kostnader och årsarbetstid:

Genomsnittlig intern lönekostnad: 1 400 kronor per timme

Konsultkostnad: 2 100–3 100 kronor per timme

Årsarbetstiden uppskattas till 1 800 timmar

Anledningen till att Finansinspektionen frångår de uppgifter som finns i Tillväxtverkets databas Malin är att lönekostnaderna i databasen är från 2006 och bedöms vara inaktuella.

Pensionsstiftelserna omfattas enligt nuvarande bestämmelser i informationsföreskrifterna av krav på att informera om namn, associationsform och adress samt att till den som så begär tillhandahålla stiftelsens årsredovisning och en övergripande beskrivning av placeringsriktlinjerna. Att komplettera den redan befintliga informationen om namn och adress med telefonnummer eller e-postadress, i vilken medlemsstat pensionsstiftelsen är registrerad eller auktoriserad och vilka myndigheter som är tillsynsmyndigheter bedöms inte innebära utökade kostnader utöver den arbetstid som kompletteringen innebär. Arbetstiden bedöms till en halv timme per pensionsstiftelse.

En pensionsstiftelses kostnader relaterade till de utökade kontaktuppgifterna uppskattas till 700 kronor ($0,5 \times 1\,400 = 700$) och är främst av engångskaraktär och bedöms kunna utföras internt. Den totala kostnaden för pensionsstiftelserna uppskattas till 53 900 kronor ($77 \times 700 = 53\,900$).

Inte heller informationen om pensionsstiftelsens syfte, hur syftet ska uppnås, ekonomiska ställning, investeringsprofil och om hållbarhetsfaktorer beaktas i stiftelsernas placeringsbeslut bedöms innebära någon större arbetsinsats då dessa uppgifter bör vara lättillgängliga för pensionsstiftelsen. Initialt bedöms den tid som krävs uppgå till fyra timmar. Tidsåtgången för en årlig granskning och uppdatering av den ekonomiska ställningen bedöms till två timmar. Informationslämnandet bedöms inte innebära utökade kostnader utöver den uppskattade arbetstiden.

En pensionsstiftelses kostnader relaterade till kompletterande information om dess verksamhet, syfte och ekonomiska ställning uppskattas till en initial engångskostnad på 5 600 kronor ($4 \times 1\,400 = 5\,600$) och med en löpande kostnad på 2 800 kronor per år ($2 \times 1\,400 = 2\,800$). Den totala engångskostnaden för pensionsstiftelserna uppskattas till 431 200 kronor ($77 \times 5\,600 = 431\,200$) och därefter löpande kostnader på 215 600 kronor ($77 \times 2\,800 = 215\,600$).

I föreskrifterna föreslås att viss information ska offentliggöras på pensionsstiftelsens webbplats. Regeringen föreslår att motsvarande krav på offentliggörande av vissa andra uppgifter införs i tryggandelagen med anledning av ett EU-direktiv om aktieägares rättigheter (prop. 2018/19:56). Under förutsättning att ändringarna i tryggandelagen genomförs enligt propositionen ska pensionsstiftelserna redan ha informationsmöjligheter via egen eller annan webbplats när Finansinspektionens föreslagna föreskrifter träder i kraft. Kostnaderna med anledning av Finansinspektionens förslag kan därför anses som försumbara. En webbplats synes i dagsläget dessutom vara det lämpligaste och mest kostnadseffektiva verktyget för att nå en okänd krets av personer. Kostnaden för Finansinspektionens förslag om att pensionsstiftelserna på begäran ska lämna ut viss information på paper bedöms vara av ringa betydelse.

Med anledning av det andra tjänstepensionsdirektivet införs krav på pensionsstiftelserna att upprätta styrdokument för företagsstyrningssystemet. Dessa nya krav följer av de bestämmelser som införs i tryggandelagen. Finansinspektionens föreskrifter syftar endast till att förtydliga vad som ska framgå i styrdokumenten och bedöms därmed underlätta för pensionsstiftelserna i deras arbete med implementeringen av stiftelsernas företagsstyrningssystem och styrdokument. De nya kraven om företagsstyrning som följer av lag kommer sannolikt att innebära större kostnader för pensionsstiftelserna än vad Finansinspektionens bestämmelser kommer att medföra då de kan komma behöva anlita extern hjälp för att uppfylla lagkraven. Finansinspektionens föreskrifter bedöms inte påverka dessa kostnader i någon större omfattning varför dessa inte behandlas vidare i denna konsekvensanalys.

Nuvarande föreskrifter om placeringsriktlinjer och konsekvensanalys förs över till de nya föreskrifterna. I samband därmed görs några mindre förändringar i bestämmelserna i fråga om innehållet i riktlinjerna och konsekvensredogörelsen. Dessa ändringar bedöms vara av mindre betydelse för pensionsstiftelserna. Kostnader och konsekvenser av tillägget bör därför vara av ringa betydelse.

3.2.3 Påverkan på konkurrensförhållanden och andra konsekvenser

De blivande tjänstepensionsföretagen omfattas av betydligt mer detaljerade informationskrav och företagsstyrningsregler än vad pensionsstiftelserna gör. Med beaktande av pensionsstiftelsernas särart bedöms inte pensionsstiftelserna varken gynnas eller missgynnas i förhållande till tjänstepensionsföretagen. De krav som tillkommer utöver vad som krävs enligt det andra tjänstepensionsdirektivet skulle förvisso kunna påverka arbetsgivarens val av tryggandeform inbegripet val av tryggandeformer som finns i andra länder. De tillkommande kraven bedöms dock vara så pass anpassade till pensionsstiftelsernas verksamhet att den påverkan får anses vara marginell. De positiva effekter som uppstår i form av ett starkare konsumentskydd genom de tillkommande kraven väger dessutom tungt.

Av förslaget till föreskrifter framgår att det av informationen pensionsstiftelserna lämnar och av placeringsriktlinjerna med tillhörande konsekvensredogörelse ska framgå om hållbarhetsfaktorer beaktas i pensionsstiftelsens placeringsbeslut. Det är en följd av genomförandet av det andra tjänstepensionsdirektivet och bedöms leda till positiva konsekvenser för miljön och sociala förhållanden. Genom förslaget att pensionsstiftelserna på begäran ska lämna ut information i pappersform beaktar Finansinspektionen att personer som av olika skäl inte kan tillgodogöra sig information på en webbplats får tillgång till samma information.

3.2.4 Konsekvenser för små pensionsstiftelser

Pensionsstiftelser som tryggar pension för färre än 100 personer omfattas inte av de föreslagna föreskrifterna. Dessa berörs alltså inte av de nu föreslagna föreskrifterna.

Vad gäller de pensionsstiftelser som omfattas av föreskrifterna, det vill säga de som tryggar pensionsutfästelser för minst 100 personer men som bedriver en mindre omfattande verksamhet, bedöms dessa i allt väsentligt påverkas i samma omfattning som de större pensionsstiftelserna. För dessa mindre pensionsstiftelser kommer kostnaderna som uppstår med anledning av de föreslagna föreskrifterna vara mer kännbara eftersom de proportionellt påverkas mer. Möjligheten att få tillgång till information är dock av lika stor betydelse för en person oavsett om personen har sin pension tryggad i en mindre pensionsstiftelse eller i en större pensionsstiftelse. Beträffande förslaget till föreskrifter som avser företagsstyrningssystemet ska särskilt lyftas fram att dessa ska tillämpas proportionellt med beaktande av art, omfattning och komplexitet. Dessa krav är därför anpassade efter pensionsstiftelsernas storlek.

3.3 Konsekvenser för Finansinspektionen

Finansinspektionen kommer till följd av ändringarna i tryggandelagen att få tillsyn över avsevärt fler pensionsstiftelser än tidigare. För de pensionsstiftelser som Finansinspektionen sedan tidigare har tillsyn över, det vill säga de som tryggar utfästelser om pension för fler än 100 personer, ställs nu betydligt fler krav. Lagändringarna kommer alltså innebära stora konsekvenser för Finansinspektionen. Kostnaderna och konsekvenserna med anledning av de nu föreslagna föreskrifterna är dock mindre i sammanhanget.