

2020-03-02

REMISS PROMEMORIA



FI Dnr 19-26092

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 ändringar i föreskrifter om pensionsstiftelser

Sammanfattning

Finansinspektionen föreslår ändringar i föreskrifterna om pensionsstiftelser. Förslaget innebär att en pensionsstiftelse ska offentliggöra information om innehållet i sin ersättningspolicy på sin webbplats. Det innebär dessutom en begränsning i hur en pensionsstiftelse får använda derivatinstrument. Slutligen föreslås bestämmelser om lämplighetsprövning, och en mindre justering av vad en pensionsstiftelses placeringsriktlinjer ska innehålla.

Bestämmelsen om användning av derivatinstrument föreslås gälla inte bara för de pensionsstiftelser som tillämpar föreskrifterna i dag, utan även för pensionsstiftelser som tryggar utfästelse om pension till 16–99 personer för vilka avsättningar har gjorts till stiftelsen.

Eftersom pensionsstiftelseföreskrifterna föreslås innehålla bestämmelser om lämplighetsprövning, som i dag finns i Finansinspektionen föreskrifter och allmänna råd om försäkringsrörelse för pensionsstiftelserna, föreslås vissa följdändringar i föreskrifterna om försäkringsrörelse.

De föreslagna ändringarna förtydligar – tillsammans med de lagändringar som föreslås i lagrådsremissen Vissa frågor om försäkring och tjänstepension av den 20 februari 2020 – delar av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2341 av den 14 december 2016 om verksamhet i och tillsyn över tjänstepensionsinstitut (andra tjänstepensionsdirektivet).

Föreskrifterna föreslås träda i kraft den 1 juli 2020, vilket är samtidigt som lagändringarna.

Innehåll

1	Utgångspunkter	3
1.1	Bakgrund och målet med regleringen	3
1.2	Nuvarande och kommande regelverk	3
1.3	Regleringsalternativ	4
1.4	Rättsliga förutsättningar	4
1.5	Ärendets beredning	5
2	Motivering och överväganden.....	5
2.1	Tillämpningsområde och definitioner	5
2.2	Innehåll i styrdokument – offentliggörande av information om ersättningspolicy	6
2.3	Placeringar	6
2.4	Lämplighetsprövning	7
2.5	Ändringar i övriga föreskrifter	7
2.6	Ikraftträdande	8
3	Förslagets konsekvenser.....	8
3.1	Konsekvenser för samhället och konsumenterna	8
3.2	Konsekvenser för företagen	8
3.3	Konsekvenser för FI	11

1 Utgångspunkter

1.1 Bakgrund och målet med regleringen

Det andra tjänstepensionsdirektivet¹ antogs den 14 december 2016, och ersätter första tjänstepensionsdirektivet². Det andra tjänstepensionsdirektivet genomfördes i svensk rätt för pensionsstiftelsernas del genom ändringar i lagen (1967:531) om trygghande av pensionsutfästelse m.m. (tryggandelagen) och genom Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2019:19) om pensionsstiftelser (pensionsstiftelseföreskrifterna). Lagändringarna och pensionsstiftelseföreskrifterna trädde i kraft den 15 december 2019.

Regeringen föreslår i lagrådsremissen Vissa frågor om försäkring och tjänstepension av den 20 februari 2020 (nedan lagrådsremissen) ändringar i tryggandelagen. Ändringarna innebär enligt regeringen förtydliganden och kompletteringar när det gäller genomförandet av det andra tjänstepensionsdirektivet.

Finansinspektionen föreslår att det i pensionsstiftelseföreskrifterna införs en bestämmelse om på vilket sätt en stiftelse ska offentliggöra information om sin ersättningspolicy. Ändringen innebär ett förtydligande av nuvarande regler och därmed genomförandet av det andra tjänstepensionsdirektivet. Även den föreslagna bestämmelsen om användning av derivat innebär ett förtydligande av direktivets genomförande. Dessutom innebär förslaget att nuvarande bestämmelser om lämplighetsprövning i Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2015:8) om försäkringsrörelse (försäkringsrörelseföreskrifterna) för pensionsstiftelsernas del flyttas till pensionsstiftelseföreskrifterna. På det sättet samlas de bestämmelser som avser pensionsstiftelser i en författning och blanketten för lämplighetsprövning anpassas efter pensionsstiftelsernas verksamhet.

1.2 Nuvarande och kommande regelverk

Med pensionsstiftelse avses enligt 9 § första stycket 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).

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

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/41/EG av den 3 juni 2003 om verksamhet i och tillsyn över tjänstepensionsinstitut.

Till pensionsstiftelsernas särart hör att de inte utfäster någon pension, utan endast tryggar arbetsgivarens utfästelse om pension. I förarbetena till de ändringar i tryggandelagen som trädde i kraft den 15 december 2019 anges att pensionsstiftelsernas särart beaktas vid 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 (prop. 2018/19:159 s. 38 ff.).

1.3 Regleringsalternativ

I den mån de föreslagna bestämmelserna utgör ett genomförande av det andra tjänstepensionsdirektivet ser Finansinspektionen inte något alternativ till bindande föreskrifter. I den mån bestämmelserna utgör förtydliganden till det andra tjänstepensionsdirektivet föreslås bestämmelser i linje med de behov som regeringen har sett av förtydliganden på föreskriftsnivå.

När det gäller lämplighetsprövning föreslår Finansinspektionen att pensionsstiftelserna inte längre ska omfattas av försäkringsrörelseföreskrifterna utan att anpassade bestämmelser om lämplighetsprövning ska finnas i pensionsstiftelseföreskrifterna. Alternativet att låta pensionsstiftelserna även fortsättningsvis omfattas av försäkringsrörelseföreskrifterna skulle innebära merarbete och merkostnader för såväl pensionsstiftelserna som Finansinspektionen.

1.4 Rättsliga förutsättningar

Enligt förslagen i lagrådsremissen får regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, ett antal bemyndiganden att meddela föreskrifter kopplade till lagbestämmelserna. Finansinspektionen har i arbetet med att ta fram de nu föreslagna bestämmelserna utgått från att Finansinspektionen får rätt att meddela sådana föreskrifter.

I förslaget till 10 d § andra stycket tryggandelagen anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om användningen av derivatinstrument enligt första stycket.

I förslaget till 16 i § andra stycket finns en upplysningsbestämmelse om möjligheten för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om hur information om ersättningspolicyn ska offentliggöras enligt 16 g §.

I 16 i § första stycket tryggandelagen anges vidare att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad en pensionsstiftelses placeringsriktlinjer och därtill hörande konsekvensredogörelse ska innehålla.

Enligt den föreslagna 38 § tryggandelagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om vilka upplysningar styrelsen i en pensionsstiftelse ska lämna till Finansinspektionen enligt 14 kap. 5 § lagen (2019:742) om tjänstepensionsföretag och när de ska lämnas. I förslaget till 35 a § tredje stycket finns en upplysningsbestämmelse om möjligheten för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om hur upplysningar ska lämnas av styrelsen för en pensionsstiftelse enligt 14 kap. 5 § lagen om tjänstepensionsföretag.

Finansinspektionen noterar att det av s. 68 i lagrådsremissen framgår att regeringen anser det inte har framkommit något behov av periodisk rapportering från pensionsstiftelsernas sida. Regeringen bedömer därför att föreskrifter om sådan rapportering knappast torde bli aktuella för pensionsstiftelsernas del. Det kan nämnas att Finansinspektionen har påtalat för Finansdepartementet att Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (Eiopa), i olika omfattning, kräver periodisk rapportering av alla tjänstepensionsinstitut enligt ett beslut från den 10 april 2018 (EIOPA-BoS/18-114). Eiopa har rätt att kräva sådan rapportering med stöd av artikel 35 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1094/2010 (Eiopa-förordningen).

1.5 Ärendets beredning

Finansinspektionen har i arbetet med att ta fram föreskrifterna 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. Föreningen representerar flertalet av de större pensionsstiftelserna i Sverige. Ett möte har hållits med referensgruppen och deltagarna har fått möjlighet att framföra synpunkter.

2 Motivering och överväganden

I detta avsnitt redogörs för förslaget till ändringar i pensionsstiftelseföreskrifterna och för de motiveringar och överväganden som Finansinspektionen har gjort. Avsnittet innehåller även en redogörelse för följdändringar i försäkringsrörelseföreskrifterna.

2.1 Tillämpningsområde och definitioner

Pensionsstiftelseföreskrifterna gäller i dag för sådana pensionsstiftelser som avses i 9 a § andra och tredje styckena tryggandelagen. Som framgår i avsnitt 2.3 föreslår Finansinspektionen en ny bestämmelse om hur en pensionsstiftelse får använda derivatinstrument. Bestämmelsen föreslås gälla även för pensionsstiftelser som avses i 9 a § första stycket tryggandelagen (stiftelser som tryggar

utfästelse om pension till 16–99 personer). Härigenom utvidgas alltså tillämpningsområdet för föreskrifterna i viss utsträckning.

Genom de ändringar som gjordes i tryggandelagen med anledning av prop. 2018/19:159 utvidgades lagens bestämmelser om derivatinstrument till att gälla även för pensionsstiftelser som tryggar utfästelse om pension till 16–99 personer. När Finansinspektionen nu föreslår en bestämmelse om användningen av derivatinstrument anser myndigheten att det är naturligt att den ska gälla även för dessa stiftelser.

I övrigt påverkas inte tillämpningsområdet eller definitionerna i föreskrifterna av Finansinspektionens förslag. En mindre justering av bestämmelsernas ordning föreslås dock på så vis att det redan av 1 § ska framgå vilka företag som föreskrifterna gäller för.

2.2 Innehåll i styrdokument – offentliggörande av information om ersättningspolicy

Ett tjänstepensionsinstitut ska enligt artikel 23.2 i det andra tjänstepensionsdirektivet regelbundet offentliggöra relevant information om sin ersättningspolicy.

I lagrådsremissen föreslår regeringen att en pensionsstiftelse regelbundet ska offentliggöra information om sin ersättningspolicy (16 g § tryggandelagen). Dessutom föreslås att det ska införas en upplysningsbestämmelse om möjligheten för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om hur information om ersättningspolicyn ska offentliggöras (16 i § tryggandelagen).

Finansinspektionen föreslår att det i pensionsstiftelseföreskrifterna ska införas en bestämmelse om hur information om ersättningspolicyn ska offentliggöras. Informationen bör offentliggöras på pensionsstiftelsens webbplats. För den intresserade är det naturligt att leta efter informationen där. Om stiftelsen inte har en egen webbplats ska den se till att informationen i stället offentliggörs på en annan webbplats som enkelt kan nås. Valet av webbplats ska då vara naturligt från intressenternas perspektiv.

2.3 Placeringar

Finansinspektionen föreslår att en bestämmelse införs i pensionsstiftelseföreskrifterna om hur en pensionsstiftelse får använda derivatinstrument (4 kap. 1 §). Syftet med bestämmelsen är att undvika en överdriven riskexponering i stiftelserna. Bestämmelsen förtydligar en del av artikel 19.1 första stycket i det andra tjänstepensionsdirektivet. Enligt förslaget ska bestämmelsen formuleras på motsvarande sätt som för tjänstepensionsföretag (se 5 kap. 2 § Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd [FFFS 2019:21] om tjänstepensionsföretag, nedan tjänstepensionsföreskrifterna).

Nuvarande 4 kap. pensionsstiftelseföreskrifterna innehåller endast bestämmelser om innehållet i placeringsriktlinjer och konsekvensredogörelse. Genom införandet av en bestämmelse om användningen av derivatinstrument samlas bestämmelserna om placeringsverksamheten i ett kapitel. Som en följd av att bestämmelsen förs in i 4 kap. bör rubriken till kapitlet ändras till Placeringar. Finansinspektionen bedömer att paragrafen ska placeras först i 4 kap. för att följa ordningen i tryggandelagen. Det medför att paragraferna i kapitlet behöver numreras om.

I bestämmelsen om placeringsstrategi (enligt förslaget 4 kap. 3 §) föreslås en ändring i fjärde punkten. Förslaget innebär att det fortsättningsvis inte ska ställas ett krav på att pensionsstiftelsens strategiska allokering innehåller uppgifter om vilka avvikelser som är tillåtna vad gäller fördelningen av placeringar. Informationen kan vara av känslig karaktär utifrån ett offentliggörandeperspektiv. Punkten kommer i stället att motsvara vad som i den delen gäller för tjänstepensionsföretag.

2.4 Lämplighetsprövning

Bestämmelser om lämplighetsprövning av styrelseledamöter och styrelsesuppleanter för pensionsstiftelser har hittills funnits i försäkringsrörelseföreskrifterna. Pensionsstiftelserna har därmed behövt använda en blankett som inte har varit anpassad för deras verksamhet och fylla i den i tillämpliga delar. Finansinspektionens strävar efter att samla alla bestämmelser som avser pensionsstiftelser i en författning, och föreslår därför att bestämmelserna i försäkringsrörelseföreskrifterna om lämplighetsprövning i pensionsstiftelser flyttas över till pensionsstiftelseföreskrifterna.

Finansinspektionen anpassar i förslaget även blanketten för anmälan om lämplighetsprövning till pensionsstiftelsernas verksamhet, deras särart och gällande regelverk. Det innebär att frågan om personen är en arbetstagarrepresentant tas bort ur blanketten eftersom den tar sikte på arbetstagarrepresentanter enligt lagen (1987:1245) om styrelserepresentation för de privatanställda.

Finansinspektionen kommer inte att göra en retroaktiv lämplighetsprövning med anledning av de föreslagna bestämmelserna om lämplighetsprövning.

2.5 Ändringar i övriga föreskrifter

Som framgår i avsnitt 2.4 förs de nu gällande bestämmelserna om pensionsstiftelser i försäkringsrörelseföreskrifterna över till pensionsstiftelseföreskrifterna. Försäkringsrörelseföreskrifterna kommer således framöver inte längre att reglera pensionsstiftelser. Föreskrifterna kommer dock fortfarande att gälla för försäkringsföretag.

2.6 Ikraftträdande

Föreskriftsändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2020, det vill säga samtidigt som lagändringarna.

3 Förslagets konsekvenser

Finansinspektionen beskriver i avsnitt 1 Utgångspunkter, vad myndigheten vill uppnå med regleringen, om det finns alternativa lösningar och effekterna som uppstår om inte någon reglering införs. I avsnittet beskrivs även bemyndiganden för regleringen. Inom ramen för all regelgivning beaktar Finansinspektionen att kraven inte får ha hindrande effekter på den fria rörligheten för finansiella tjänster, och att kraven klarar en proportionalitetsbedömning. Regleringen överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

3.1 Konsekvenser för samhället och konsumenterna

Syftet med kravet på en pensionsstiftelse att på sin webbplats offentliggöra information om innehållet i sin ersättningspolicy är att öka transparensen när det gäller ersättningar. Det bedömer Finansinspektionen är positivt för konsumenterna.

Att bestämmelserna om lämplighetsprövning flyttas från försäkringsrörelseföreskrifterna till pensionsstiftelseföreskrifterna leder inte till några konsekvenser för samhället eller konsumenterna.

Bestämmelsen om användning av derivatinstrument syftar till att minska den samlade risken i stiftelsens derivatverksamhet och därmed i dess placeringsverksamhet. En väl avvägd risknivå bedöms vara positivt för konsumenterna.

Ändringen i bestämmelsen om innehåll i placeringsriktlinjerna, innebär att informationen som stiftelsen kommer att offentliggöra och lämna ut på begäran kommer att minska. Bestämmelsen motsvarar kraven som ställs på tjänstepensionsföretag. Tillräcklig information kommer att offentliggöras och vara tillgänglig. Ändringen bedöms därför ha en obetydlig påverkan på konsumenterna.

3.2 Konsekvenser för företagen

3.2.1 Berörda företag

Föreskrifterna gäller framförallt för sådana pensionsstiftelser som tryggar pensionsutfästelser för minst 100 personer för vilka avsättningar har gjorts till

stiftelsen, och för de pensionsstiftelser som själva har valt att omfattas av motsvarande bestämmelser. Det finns enligt Finansinspektionens företagsregister för närvarande 78 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 har tagits fram med hjälp av länsstyrelserna. I de fall som uppgifter per 2017-12-31 inte fanns tillgängliga vid sammanställningen har den senast kända uppgiften använts. Vid tidpunkten för sammanställningen hade 76 pensionsstiftelser lämnat in årsredovisning.

Även pensionsstiftelser som tryggar pensionsutfästelser för 16–99 personer för vilka avsättningar har gjorts till stiftelsen, kommer att omfattas av bestämmelsen om användning av derivatinstrument. Antalet sådana pensionsstiftelser är okänt. Det är i dag inte heller en uppgift som Finansinspektionen har möjlighet att begära att få tillgång till. Men förslaget till ändringar i 31 a–31 d §§ tryggandelagen avser att ändra på detta. Bestämmelsen anger bland annat vilken information en pensionsstiftelse ska lämna till länsstyrelserna.

3.2.2 Kostnader för pensionsstiftelserna

En del av bedömningen av vilka konsekvenser som 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 uppgifterna som finns i Tillväxtverkets databas Malin är att lönekostnaderna där är från 2006 och därmed bedöms vara inaktuella.

Finansinspektionen bedömer att bestämmelsen om att offentliggöra innehållet i pensionsstiftelsens ersättningspolicy endast kommer att innebära marginella kostnader. Eftersom en stiftelse redan i dag är skyldig att tillhandahålla information på sin egen webbplats eller på en annan webbplats som enkelt kan

nås, bedöms inte förslaget medföra ökade kostnader, utöver den arbetstid som stiftelsen får lägga på att komplettera den befintliga informationen. Arbetstiden för kompletteringen bedöms för en pensionsstiftelse vara en halvtimme. Tidsåtgången för stiftelsens årliga granskning och uppdatering av informationen bedöms vara 15 minuter.

En pensionsstiftelses kostnader för att komplettera informationen på webbplatsen uppskattas till en initial engångskostnad på 700 kronor ($0,5 \times 1\,400 = 700$) och med en löpande kostnad på 350 kronor per år ($0,25 \times 1\,400 = 350$). Den totala engångskostnaden för samtliga pensionsstiftelser uppskattas till 54 600 kronor ($78 \times 700 = 54\,600$) och därefter löpande kostnader på 27 300 kronor ($78 \times 350 = 27\,300$).

Den nya bestämmelsen om användningen av derivatinstrument har sannolikt pensionsstiftelserna redan beaktat inom ramen för aktsamhetsprincipen. Regeln behöver ändå införas för att förtydliga det andra tjänstepensionsdirektivet. Ändringen av placeringsriktlinjernas innehåll innebär endast att en mindre mängd information behöver ingå i placeringsriktlinjerna. Pensionsstiftelserna kan själva välja om de vill justera innehållet i sina placeringsriktlinjer eller ha kvar informationen. Kostnaden för pensionsstiftelserna att anpassa sig till den nya bestämmelsen om att använda derivatinstrument och den ändrade bestämmelsen om placeringsriktlinjernas innehåll bedöms därför vara av liten betydelse.

När det gäller förslag om lämplighetsprövning och den nya bilagan med blankett för lämplighetsprövning bedömer Finansinspektionen att det medför lättnader för pensionsstiftelserna. Den nya blanketten för lämplighetsprövning kommer sannolikt att medföra besparingar för pensionsstiftelserna i deras arbete med att utse nya personer som styrelseledamöter eller styrelse-suppleanter.

Sammanfattningsvis bedömer Finansinspektionen att föreskriftsändringarna inte ska medföra några nämnvärda kostnadsökningar för stiftelserna.

3.2.3 Påverkan på konkurrensförhållanden och andra konsekvenser

De nya och ändrade bestämmelserna innebär till övervägande del lättnader för pensionsstiftelserna. Detta främst genom att pensionsstiftelserna nu får en egen blankett för lämplighetsprövning. Sådana blanketter finns redan för andra typer av finansiella institut, bland annat för tjänstepensionsföretag. Det är därför rimligt att även pensionsstiftelserna ska ha en blankett anpassad efter aktuellt regelverk.

Finansinspektionen bedömer att förslaget till ändring av blanketten för lämplighetsprövning medför vissa positiva effekter för miljön genom att antalet sidor som skrivs ut minskas.

3.2.4 Konsekvenser för små företag

Pensionsstiftelser som tryggar pensionsutfästelser för 16–99 personer för vilka avsättningar har gjorts till stiftelsen kommer numera att omfattas av föreskrifterna även om det är i begränsad omfattning. Totalt sett får ändå konsekvenserna anses vara av liten betydelse.

3.3 Konsekvenser för FI

Förslaget att flytta reglerna om lämplighetsprövning från försäkringsrörelseföreskrifterna till pensionsstiftelseföreskrifterna och samtidigt anpassa blanketten innebär att det blir möjligt för Finansinspektionen att handlägga ärenden om lämplighetsprövning mer effektivt. Kostnaderna och konsekvenserna av reglerna är i övrigt begränsade.

Genom föreskrifterna införs nya och ändrade krav på pensionsstiftelserna. Det är lämpligt att informera stiftelserna om kraven. Finansinspektionens kommer därför att behöva uppdatera sin befintliga information på fi.se.