

4 EG-rättslig regering

4.1 Inledning

Romfördragets mål om en inre marknad omfattar finansiella tjänster. Utgångspunkten på det finansiella området är att största möjliga konkurrens och valfrihet skall råda samtidigt som ett starkt konsumentskydd och en effektiv tillsyn upprätthålls. En integrerad finansiell marknad anses vara av stor betydelse för den ekonomiska utvecklingen i Europa både för den ekonomiska tillväxten och för skapandet av nya arbetstillfällen inom unionen. År 1999 presenterade kommissionen en handlingsplan för finansiella tjänster – Financial Services Action Plan (FSAP). Planen innehåller en rad åtgärder för att en gemensam inre marknad för finansiella tjänster skall uppnås, såsom bl.a. olika slags direktiv. Enligt planen skall den integrerade marknaden för finansiella tjänster vara genomförd år 2005.

Vid tidpunkten för tillkomsten av FSAP var tjänstepensionsområdet inte reglerat. Det fanns således ingen inre marknad för tjänstepensionsinstitutens tjänster. I handlingsplanen uttalades att även tjänstepensionsinstituten borde omfattas av gemenskapsreglering och att anledningen till det var att dessa så viktiga finansiella institut spelar en nyckelroll när det gäller att säkerställa de finansiella marknadernas integration, effektivitet och likviditet. Mot bakgrund av den demografiska utvecklingen i Europa och det förhållandet att de nationella allmänna pensionssystemen till följd härav bedömdes komma att utsättas för allt större påfrestningar i framtiden, betonades att tjänstepensionerna skulle komma att få en central roll i framtiden som komplement till de lagstadgade pensionerna.

Även om det tidigare inte har funnits någon gemensam reglering av tjänstepensionsinstitut inom EU, är försäkringsinstituten viktiga aktörer på den europeiska tjänstepensionsmarknaden och dessa har varit föremål för gemensam lagstiftning under en längre tid. I

avsnitt 4.2 lämnas en redogörelse för de principer som ligger till grund för den gemensamma försäkringsmarknaden samt en kort beskrivning av de tidigare EG-direktiven på försäkringsområdet. Därefter, i avsnitt 4.3, redogörs för syftet med tjänstepensionsdirektivet. Avslutningsvis ges i avsnitt 4.4 en bild av det reformarbete som pågår inom EU för närvarande och de rådande utvecklingstendenserna.

4.2 EG-direktiv på försäkringsområdet

Fyra principer ligger till grund för den gemensamma försäkringsmarknaden inom EU och den nu gällande försäkringsregleringen; principen om en enda auktorisation, principen om hemlandstillsyn, principen om minimiharmonisering och principen om ett ömsesidigt erkännande. En framtida utveckling mot en högre grad av harmonisering kan inte uteslutas.

Principen om en enda auktorisation innebär att en försäkringsgivare som fått auktorisation i ett av EU:s medlemsländer har rätt att med stöd av den driva försäkringsrörelse som överensstämmer med auktorisationen i alla de länder som hör till EU. Verksamheten kan bedrivas antingen genom att försäkringsgivaren etablerar sig i det andra landet eller genom att denne tillhandahåller försäkrings-tjänsterna från ett annat EU-land. Etablering kan ske genom inrättande av filialer, agenturer eller dotterbolag.

Grundsatsen om hemlandstillsyn innebär att huvudansvaret för tillsynen av försäkringsgivaren åvilar de behöriga myndigheterna i försäkringsgivarens hemland oberoende av var inom EU som verksamheten bedrivs. Tillsynsansvaret påverkas alltså inte av i vilken form verksamheten bedrivs, utan hemlandsmyndigheten har det primära tillsynsansvaret oavsett om försäkringsgivaren bedriver verksamheten i ett annat medlemsland genom etablering i det landet eller genom att där erbjuda försäkringar från sitt hemland eller från en etablering i ett annat medlemsland.

Principerna om minimiharmonisering och om ett ömsesidigt erkännande innebär att de nationella reglerna har samordnats så att principerna om hemlandstillsyn och en enda auktorisation skall kunna tillämpas. EG-direktiven anger vissa miniminivåer för harmonisering av grundläggande regler för försäkringsverksamheten. Medlemsländerna har i övrigt genom ömsesidigt erkännande godtagit det regelsystem som gäller för bedrivande av för-

säkringsverksamhet i respektive hemland. Härutöver har antagits gemensamma regler om rutiner för administrativt samarbete mellan medlemsländernas tillsynsmyndigheter, vilka rutiner är en förutsättning för en effektiv hemlandstillsyn.

EG:s försäkringsdirektiv delas, i enlighet med sin karaktär, in i skadeförsäkrings- och livförsäkringsdirektiv samt i övriga direktiv om försäkringsverksamhet. Skade- och livförsäkringsdirektiven delas i sin tur in i tre olika "generationer". Första och andra generationens direktiv genomfördes i svensk rätt genom lagändringar som trädde i kraft den 1 januari 1994, se prop. 1992/93:257. Genomförandet av den tredje generationens direktiv skedde den 1 juli 1995, se prop. 1994/95:184. De olika generationernas direktiv har därefter kompletterats och ändrats. På livförsäkringsområdet föreligger numera ett konsoliderat livförsäkringsdirektiv – Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/83/EG av den 5 november 2002 om livförsäkring. För en närmare redogörelse av de tre generationernas direktiv och deras innehåll hänvisas till ovan nämnda propositioner. Till kategorin övriga direktiv om försäkringsverksamhet hör Rådets direktiv 91/674/EEG av den 19 december 1991 om årsbokslut och sammanställd redovisning för försäkringsföretag (försäkringsredovisningsdirektivet), Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/17/EG av den 19 mars 2001 om rekonstruktion och likvidation av försäkringsföretag (försäkringsinsolvensdirektivet) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/12/EG av den 5 mars 2002 om ändring av rådets direktiv 79/267/EEG när det gäller solvensmarginalkraven för livförsäkringsföretag (solvenslivdirektivet).

4.3 Tjänstepensionsdirektivet

Tjänstepensionsdirektivet utgör det första steget mot en inre marknad för tjänstepensionsverksamhet. I direktivet slås fast att den s.k. aktsamhetsprincipen ("the prudent person rule") skall vara den grundläggande principen för tjänstepensionsinstitutens kapitalplaceringar. Syftet med aktsamhetsreglerna är att garantera en hög grad av trygghet för de framtida pensionärerna samt att möjliggöra en effektiv förvaltning av tjänstepensionsplanerna. En överflyttning av sparandet till tjänstepensionsområdet bedöms bidra till såväl ekonomiska som sociala framsteg, vilket även förhållandet att tjänstepensionsinstituten ges möjlighet att verka

gränsöverskridande bedöms göra. Tjänstepensionsdirektivet kan således säga vila på tre grundstenar; effektivitet, frigörande av kapital samt skydd och trygghet.

Direktivet innehåller inga gemensamma beskattningsregler för tjänstepensionerna inom EU. De nationella reglerna om beskattning av tjänstepensioner skiljer sig mellan medlemsstaterna. Olika beskattningsmodeller förekommer varvid det varierar huruvida pensionspremierna, avkastningen på tjänstepensionskapitalet eller de utbetalda pensionsförmånerna beskattas. I ett meddelande har kommissionen uppmanat medlemsstaterna att avskaffa alla regler som gynnar inhemska pensionslösningar, se Meddelande från Kommissionen till Rådet, Europaparlamentet och Ekonomiska och Sociala Kommittén; Avskaffande av skattehinder för tillhandahållande av tjänstepensioner över gränserna, KOM (2001) 214. Direktivet förväntas med hänsyn härtill kunna fungera som katalysator för arbetet med att harmonisera skattelagstiftningen inom EU.

En närmare redogörelse för direktivets enskilda artiklar ges i kapitel 6 i samband med utredningens förslag om hur direktivet bör implementeras i svensk rätt. Aktsamhetsprincipen behandlas mera ingående i nästföljande kapitel.

4.4 Utvecklingstendenser och pågående reformarbete inom EU

Synen på reglering och tillsyn av finansiella institut har förändrats över tid. Finansiella institut har traditionellt omfattats av detaljerade kvantitativa rörelseregler och tillsynen har huvudsakligen gått ut på att kontrollera regelefterlevnaden. En insikt har dock vuxit fram om att kvantitativa regler inte alltid är effektiva och att de till och med kan motverka syftet med regleringen genom att instituten inriktar sig på att uppfylla begränsningsreglerna i stället för att hantera de risker som finns i verksamheten. Utvecklingen går därför mot mer kvalitativa regler som ställer större krav på instituten att mäta och kontrollera riskerna i verksamheten och mot en tillsyn som inriktas på att kontrollera att instituten har den kompetens och de system som krävs för att uppnå god riskkontroll. Sverige har legat väl framme i denna utveckling, särskilt på bankområdet där en ny mer kvalitativt inriktad reglering trädde i kraft i juli 2004. På försäkringsområdet har Placeringsutredningen nyligen redovisat

förslag på ett nytt solvenssystem för försäkringsbolag som syftar till att ge bolagen ökade incitament att hantera sina risker, se Förslag till ett moderniserat solvenssystem för försäkringsbolag (SOU 2003:84). Även internationellt pågår ett omfattande reformeringsarbete. Som exempel kan nämnas att den s.k. Baselkommittén nyligen har kommit med förslag på nya mer riskrelaterade kapitaltäckningsregler. Dessa är i första hand tänkta att gälla för internationellt verksamma banker, men det är troligt att förslaget även kommer att påverka regleringen av andra institut. Inom EU pågår arbete med att reformera försäkringsregleringen. Det s.k. solvens II-projektet syftar till att utforma en mer riskrelaterad rörelsereglering för försäkringsbolag. En parallell utveckling sker på redovisningsområdet (IAS, IFRS).

Tjänstepensionsdirektivet kan till viss del sägas föregå förändringsarbetet på försäkringsområdet. Genom att förorda en kvalitativ ansats byggd på aktsamhetsprincipen där fokus ligger på beslutsprocessen i det enskilda tjänstepensionsinstitutet bryter direktivet med det kvantitativa synsätt som existerande EG-rättslig reglering av försäkringsbolagens verksamhet ger uttryck för.

5 Aktsamhetsprincipen

Reglering och tillsyn av pensionsinstitut skall dels säkerställa att institutets tillgångar är tillräckliga för att fullgöra pensionsåtagandena, dels möjliggöra och främja en förvaltning av tillgångarna som, givet en acceptabel risknivå, ger den högsta möjliga avkastningen. Två principiellt olika regleringsutgångspunkter för att nå dessa mål kan urskiljas; *kvantitativ* reglering som ställer upp uttryckliga gränser för t.ex. hur stor del av tillgångarna som får vara placerade i vissa tillåtna tillgångsslag, med en tillsyn inriktad på att kontrollera regelefterlevnaden (box-ticking), och *kvalitativ* reglering som i stället för kvantifierade begränsningar ger *principer* för hur verksamheten skall bedrivas.

Tjänstepensionsdirektivet bygger på *the prudent person rule* (eller *the prudent person principle*) vilket är ett exempel på en kvalitativ regleringsansats. The prudent person principle har i den svenska versionen av direktivet översatts till *aktsamhetsprincipen*. I andra sammanhang har denna princip översatts till *principen om en omdömesgill person* eller, något missvisande, *försiktighetsprincipen*.

Den kvalitativa ansats som aktsamhetsprincipen ger uttryck för innebär att övergripande krav ställs, såsom att tillgångarna skall vara tillräckligt diversifierade och spegla skuldsidans sammansättning, utan att generella gränser sätts upp för vad som är tillåtet. Aktsamhetsprincipen tar sikte på att säkerställa att de processer som föranlett pensionsinstitutets beslut upprätthåller en tillräcklig kvalitet.

Även om de båda regleringsinriktningarna är principiellt helt olika så bygger regleringen av pensions- och försäkringsinstitut i många länder på en kombination av både kvantitativa och kvalitativa element. Det innebär att tillsynen kan vara processinriktad i enlighet med vissa kvalitativa regler, samtidigt som efterlevnaden av de kvantitativa reglerna också följs upp. Vilken tyngd de olika

inriktningarna får i tillsynsverksamheten skilja sig dock mellan olika länder.

Aktsamhetsprincipen ligger till grund för rörelseregleringen av pensionsinstitut i framför allt de anglosaxiska länderna, men även i Nederländerna, Japan och i viss mån i Italien. Regleringen varierar från land till land och har, särskilt vad gäller de anglosaxiska länderna, kommit att utformas av rättspraxis. Fokuseringen i det följande ligger på vad som gäller i de anglosaxiska länderna, varifrån aktsamhetsprincipen ursprungligen har hämtats.

OECD:s *definition* av aktsamhetsprincipen lyder: ”En person som har anförtrodd förvaltningen av en pensionsfond måste uppfylla sina skyldigheter med den omsorg, skicklighet, aktsamhet och flit som en person i en liknande ställning skulle använda vid driften av ett företag av liknande karaktär och målsättning”, se Financial Market Trends, No. 83, November 2002.

I Storbritannien uttrycks detta som att förvaltaren får placera fondens medel som att det vore hans egna medel, men att han därvid är underkastad en plikt att agera i förmånstagarnas intresse och, i förekommande fall, först efter att ha konsulterat kvalificerade rådgivare.

Även om aktsamhetsprincipen tydligast kommer till uttryck när det gäller investeringsregler, omfattar principen ett pensionsinstituts alla skyldigheter då ett placeringsbeslut inte kan betraktas isolerat. Ett enskilt investeringsbeslut måste enligt aktsamhetsprincipen grunda sig på vilka effekter som beslutet förväntas få för rörelsen i sin helhet, snarare än enbart grundas på en bedömning av den enskilda placeringen i sig. Aktsamhetsprincipen är därför nära sammanbunden med principerna om diversifiering, matchning mellan tillgångar och skulder och tillfredställande betalningsberedskap som finns i gällande försäkringsrörelsereglering. Principen påverkar också beräkningen av de försäkringstekniska avsättningarna samt institutets riskhantering och premieberäkning.

Aktsamhetsprincipen är, till skillnad från reglering och tillsyn som främst bygger på kvantitativa bestämmelser, inriktad på *beslutsprocessen* hos det individuella tjänstepensionsinstitutet. Tillsynen enligt aktsamhetsprincipen är förebyggande och tar t.ex. sikte på hur och enligt vilka kriterier investeringsbeslut fattas snarare än på att kontrollera vad investeringen ger för resultat för placeringsportföljens utseende. Inget investeringsbeslut betraktas som oaktsamt i sig: en ”aggressiv”, riskfylld investering kan vara aktsam om beslutet bygger på en väl utformad strategi där de rele-

vanta riskerna är analyserade. Alltför försiktiga, riskminimerande placeringar kan däremot stå i strid med aktsamhetsprincipen – *aktsamhet* behöver i detta sammanhang alltså inte alls vara förknippad med *försiktighet*. Ansatsen är med andra ord *processinriktad* snarare än resultatnriktad.

Investeringarna skall utföras med *omsorg* och *skicklighet* av en person med god kunskap om den specifika verksamheten. Där särskild *expertis* bedöms nödvändig skall uppdraget delegeras till personer som besitter den rätta kompetensen varvid pensionsinstitutet har att övervaka och följa upp effekterna av besluten.

Förvaltaren har en *lojalitetsplikt* gentemot förmånstagarna och skall agera i deras intressen. Lojalitetsplikten syftar till att säkerställa att risken för intressekonflikter minimeras och kan innebära att tillgångarna skall vara *juridiskt åtskilda* från det uppdragsgivande företaget som gjort pensionsutfästelsen. Det kvalitativa kravet att pensionsinstitutet skall agera i förmånstagarnas intresse har i många länder (t.ex. Storbritannien och Nederländerna) utmynnat i uttryckliga gränser för hur stor andel av tillgångarna som får vara placerade i det uppdragsgivande företaget, vilket är ett exempel på hur aktsamhetsprincipen kombineras med kvantitativa regler.

För att undvika överdriven riskkoncentration skall tillgångarna enligt aktsamhetsprincipen vara *tillräckligt diversifierade* mellan samt inom olika tillgångsslag. Detta innebär inte att ett försäkringsbolag alltid skall följa en riskminimerande strategi utan syftet är att undvika risktagande som inte står i rimlig relation till den förväntade avkastningen. De omfattande kvantitativa regler som finns i vissa länder kan ses som ett konkretiserat uttryck för det i aktsamhetsprincipen generellt formulerade kravet om tillfredsställande diversifiering.

Aktsamhetsprincipen föreskriver vidare att tillgångarna skall placeras med beaktande av åtagandenas typ och varaktighet, enligt den s.k. *matchningsprincipen*. Sammansättningen av tillgångar kommer därmed att variera mellan olika pensionsinstitut beroende på vilka slags åtaganden det enskilda institutet har. En förlängning av matchningsprincipen innebär att tillgångar som används för skuldtäckning skall ha tillräcklig likviditet, vilket t.ex. medför att tillgångar med låg likviditet inte bör användas för att täcka mycket kortfristiga åtaganden.

Aktsamhetsprincipen i de anglosaxiska länderna kommer till uttryck i en ramlagstiftning; i stället för detaljerade restriktioner som gäller för alla instituts placeringsportföljer, gäller vanligtvis att

investeringarna sker utifrån, av institutet utformade, fastlagda *placeringsriktlinjer*. Riktlinjerna blir därmed skräddarsydda utifrån de särskilda behoven i varje enskilt fall ifråga om matchning, diversifiering och betalningsberedskap.

Lagstiftning som vilar på kvalitativa principer är per definition mer *flexibel* än en reglering byggd på detaljerade kvantitativa föreskrifter, då tolkningen av de kvalitativa reglerna görs utifrån varje enskilt instituts situation. Då reglering och tillsyn enligt aktsamhetsprincipen utgår ifrån beslutsprocessen snarare än resultatet av pensionsinstitutens investeringsagerande, ger principen vidare en reglering som enklare kan anpassas till den snabba utvecklingen av dels försäkringsprodukter och pensionslösningar, dels tekniker och instrument för riskhantering på det finansiella området.

En fördel med system som i huvudsak bygger på kvantitativa regler är att *tillsynen* underlättas och att förutsägbarheten ökar. Tillsynsmyndigheten kan t.ex. vad gäller investeringsregler bedöma alla institut på samma grunder genom att se hur stor andel av portföljen som utgörs av olika tillgångsslag och om dessa är tillåtna. Reglering enligt aktsamhetsprincipen ställer högre krav på tillsynsmyndigheten. Eftersom allmänna processinriktade principer ligger till grund för regleringen blir tillsynen i praktiken individuell och varje enskilt instituts situation och förutsättningar måste tas i beaktande, vilket gör att det blir svårare för tillsynsmyndigheten att avgöra när lagen överträds. Kravet på pensionsinstitutet att utforma och lämna in placeringsriktlinjer blir en central del i tillsynsverksamheten. En annan konsekvens är att det generellt ställs högre krav på den information som pensionsinstitutet lämnar till tillsynsmyndigheten och allmänheten än då regleringen är kvantitativt inriktad.

Utvecklingen i Europa går mot en mer riskrelaterad kvalitativ reglering och förebyggande processinriktad tillsyn av alla finansiella företag. Dessa tendenser är tydliga i EU:s pågående reformering av försäkringsrörelsereglerna i det s.k. solvens II-projektet och i Placeringsutredningens betänkanden, SOU 2003:14 och 2003:84, se vidare avsnitt 4.4. I solvens II-arbetet betonas uttryckligen vikten av att den framtida regleringen och tillsynen av försäkringsföretag övergår mot en kvalitativ reglering i enlighet med aktsamhetsprincipen, se t.ex. Markt/2502/04.

6 Överväganden och förslag

6.1 Inledning

I detta kapitel redovisar utredningen sina förslag på hur Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/41/EG av den 3 juni 2003 om verksamhet i och tillsyn över tjänstepensionsinstitut (tjänstepensionsdirektivet) bör genomföras i svensk lagstiftning. Tjänstepensionsdirektivet är ett led i arbetet inom EU med att harmonisera regleringen på det finansiella området för att skapa en inre marknad för finansiella tjänster. Detta arbete har pågått under en längre tid. Under år 1999 lade kommissionen fram en handlingsplan för finansiella tjänster – Financial Services Action Plan (FSAP). Enligt planen skall en integrerad marknad för finansiella tjänster vara genomförd år 2005. Syftet är att öka den ekonomiska tillväxten och skapa nya arbetstillfällen inom gemenskapen. Planen är i stort sett utförd vad avser arbetet på EU-nivå.

På tjänstepensionsområdet har det tidigare inte funnits någon gemensam reglering inom EU. I FSAP framhålls att högsta prioritet bör ges åt behovet av att upprätta ett direktiv om särskild tillsyn över institut som tillhandahåller tjänstepensioner, eftersom dessa är viktiga finansiella institut som spelar en nyckelroll när det gäller att säkerställa de finansiella marknadernas integration, effektivitet och likviditet. Dessutom kommer tjänstepensioner att behöva utvecklas som komplement till de allmänna pensionssystemen vilka utsätts för allt större påfrestningar. Tjänstepensionsdirektivet avses utgöra ett första steg mot en inre marknad för tjänstepensionsinstitut och direktivet syftar ytterst till att möjliggöra en effektiv förvaltning av tjänstepensionskapital genom frigörande av kapital samtidigt som pensionstagarnas trygghet garanteras, se avsnitt 4.3. Direktivet är avsett att reglera sådana institut som inte redan omfattas av gemenskapslagstiftning, men för att undvika konkurrensnedvridningar har medlemsstaterna möjlighet att under vissa förutsättningar tillämpa delar av direktivet på tjänstepensionsverksamheten hos

försäkringsföretag som omfattas av Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/83/EG av den 5 november 2002 om livförsäkring (det konsoliderade livförsäkringsdirektivet).

I arbetet med att implementera ett EG-direktiv har den enskilda medlemsstaten i regel inte någon större handlingsfrihet, utan det åligger varje medlemsstat att sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet. Tjänstepensionsdirektivet ger emellertid det enskilda medlemslandet valmöjlighet på några punkter, såsom t.ex. att välja om det vill tillämpa tjänstepensionsdirektivet på livförsäkringsbolagens tjänstepensionsverksamhet. Styrande för valen bör enligt utredningen vara de allmänna utgångspunkter som har legat till grund för senare års lagstiftningsarbete på det finansiella området.

I Sverige finns en uttalad ambition hos statsmakterna att övergå till en funktionellt inriktad lagstiftning på det finansiella området, se skr. 2002/03:141 s. 2. I en föränderlig värld är en funktionellt inriktad reglering till skillnad mot en institutionellt inriktad reglering mer flexibel och skapar bättre förutsättningar för god konkurrens. Med en reglering som är mindre inriktad på att särreglera olika grupper av finansiella institut och som mer ser till den funktion som utövas blir det lättare för olika slag av finansiella aktörer att producera och sälja likvärdiga tjänster vilket främjar konkurrensen. Harmoniseringen av regleringen av traditionell livförsäkring och fondförsäkring kan ses som ett led i arbetet med att göra lagstiftningen mer funktionellt inriktad.

Försäkringsverksamhet är föremål för mer omfattande reglering och tillsyn än företagsverksamhet i allmänhet. Syftet med den särskilda regleringen har inte alltid framstått så klart. De motiv som angivits för särskild reglering och tillsyn har varierat över tid. Detta är inte unikt för försäkringsverksamhet utan gäller finansiell verksamhet i allmänhet. Utgångspunkten för senare års lagstiftningsarbete på det finansiella området har varit att finansiell verksamhet inte skall särregleras annat än om det finns tydliga motiv härför och att hänsyn måste tas till effektiviteten vid utformningen av regel-systemet.

I samband med försäkringsrörelsereformen år 1999 gjorde regeringen bedömningen att särskilda rörelser regler och särskild tillsyn för försäkringsbolag skall syfta till att skydda direktförsäkringstagarna och andra ersättningsberättigade på grund av försäkringsavtal. En näringsrättslig särreglering ansågs befogad med hänsyn till de allvarliga konsekvenser som kan uppkomma för dessa

som kollektiv om försäkringsbolag inte kan fullgöra sina åtaganden och de särskilda förhållanden som hör samman med försäkringar, se prop. 1998/99:87 s. 137 ff. Några andra motiv för särskild reglering såsom t.ex. systemstabilitet ansågs inte föreligga.

Även tjänstepensionsdirektivet syftar till att skydda ersättningsberättigade. Som framgår av kapitel 3 utgör tjänstepension en viktig del av det svenska pensionsystemet. För många individer är tjänstepensionen en väsentlig del av pensionsförmånerna och i vissa fall kan tjänstepensionen till och med komma att uppgå till högre belopp än socialförsäkringsförmånerna. Det kan därför vara mycket viktigt för den enskilde individen att arbetsgivarens pensionslöften är tryggade på något sätt så att löftena kan uppfyllas även om arbetsgivaren skulle få finansiella problem. Tjänstepensionsdirektivet reglerar verksamheten i institut som tryggar pensioner.

Motivet för reglering är således detsamma på försäkringsområdet som på tjänstepensionsområdet och dessutom är vissa produkter likartade. Således borde också regleringen vara likartad. Det bör också vara det långsiktiga målet. Detta mål är dock inte möjligt att uppnå inom ramen för detta delbetänkande, eftersom tjänstepensionsdirektivet på flera punkter föregår reformeringsarbetet på försäkringsområdet. Inte minst har utredningen ett omfattande uppdrag i vilket ingår bl.a. att skapa en modern och tydlig associationsrättslig reglering av försäkringsverksamhet, lämna förslag på en framtida reglering av understödsföreningars verksamhet och analysera behovet av en särreglering av små försäkringsföretag. I det föreliggande arbetet har utredningen därför valt att som regel inte föreslå lagändringar som inte är nödvändiga för att implementera direktivet, även för det fall det synes finnas ett behov av sådana lagändringar. Utredningen kommer därför ha anledning att återkomma till vissa frågor i det framtida arbetet.

6.2 Direktivets tillämpningsområde

Utredningens förslag: Understödsföreningar som bedriver tjänstepensionsverksamhet, s.k. tjänstepensionskassor, och pensionsstiftelser skall omfattas av direktivet.

Direktivets bestämmelser

Direktivet är enligt artikel 1 och 2 tillämpligt på verksamhet i tjänstepensionsinstitut.

Begreppet tjänstepensionsinstitut definieras i artikel 6 som ett institut som, oavsett dess rättsliga form, förvaltar fonderade medel och som är etablerat oberoende av uppdragsgivande företag eller branschorganisation utifrån syftet att tillhandahålla pensionsförmåner i samband med yrkesutövning på grundval av en överenskommelse eller ett avtal som slutits enskilt eller kollektivt mellan arbetsgivare och arbetstagare eller deras respektive företrädare, eller med egenföretagare i enlighet med lagstiftningen i hem- och värdmedlemsstaten och som bedriver verksamhet som direkt förädlas av dessa.

I artikel 2.2 a–e undantas vissa institut från direktivets tillämpningsområde. Institut som förvaltar sociala trygghetssystem enligt vissa angivna förordningar omfattas inte av direktivet (a). Försäkringsbolag, kreditinstitut, fondföretag och värdepappersföretag, vilka omfattas av annan gemenskapsrättslig reglering, faller också utanför direktivets tillämpningsområde (b). Medlemsstaterna har dock i enlighet med artikel 4 getts möjlighet att under vissa förutsättningar på frivillig basis tillämpa vissa av direktivets bestämmelser på tjänstepensionsverksamheten i försäkringsföretag som omfattas av det konsoliderade livförsäkringsdirektivet. Vidare tillämpas inte direktivet på institut, vars verksamhet bygger på fördelningsprincipen (c). Institut, där det uppdragsgivande företagets anställda inte har någon laglig rätt till förmåner och där det uppdragsgivande företaget när som helst kan lösa in tillgångarna och inte är tvingade att fullgöra sina skyldigheter att utbetala pensionsförmåner omfattas inte heller av direktivet (d). Direktivet är vidare inte tillämpligt på företag som gör bokföringsmässiga avsättningar för att kunna betala ut pensionsförmåner till sina anställda (e).

Tjänstepensionsinstitut som har blandad verksamhet och som förvaltar både obligatoriska pensionsplaner inom sociala trygghets-system och icke-obligatoriska tjänstepensioner skall omfattas av direktivet enligt artikel 3, såvitt avser den del av verksamheten som avser tillhandahållande av de icke-obligatoriska tjänstepensionerna. Krav på separation uppställs i sådana fall, varvid skulder och tillgångar skall hållas fullständigt åtskilda och någon möjlighet till överföring mellan de olika systemen inte får finnas.

Svenska förhållanden

Strukturen på den svenska tjänstepensionsmarknaden är i hög grad beroende av bestämmelserna om avdragsrätt för tryggande av pensionsutfästelse. För att avdragsrätt skall erhållas måste pensionsutfästelsen vara tryggad på ett av tre av den svenske lagstiftaren accepterade sätt. Arbetsgivaren kan välja att teckna en pensionsförsäkring till förmån för den anställde. Tjänstepensionsförsäkringar tillhandahålls av försäkringsbolag och vissa understödsföreningar. Pensionsutfästelsen kan vidare tryggas genom att avsättningar för pensionsskulden görs i arbetsgivarens balansräkning i förening med kreditförsäkring eller annan garanti. Slutligen kan tryggande ske genom att medel överförs till en pensionsstiftelse.

Utredningens bedömning

Livförsäkringsbolagen hör till de redan gemenskapsreglerade instituten som undantas enligt artikel 2.2 b. Frågan om huruvida Sverige bör tillämpa möjligheten enligt artikel 4 att låta livförsäkringsbolagen omfattas av delar av direktivet behandlas nedan i avsnitt 6.4.

En understödsförening är enligt 1 § lagen (1972:262) om understödsföreningar (UFL) en sådan förening för inbördes bistånd som har till ändamål att, utan affärsmässigt drivande av försäkringsrörelse, meddela annan personförsäkring än arbetslöshetsförsäkring och som huvudsakligen är avsedd för anställda i visst eller vissa företag, personer tillhörande viss yrkesgrupp eller medlemmar i sammanslutning med sådan intressegemenskap att en samverkan även för personförsäkring är naturlig. Avser verksamheten huvud-

sakligen pensionsförsäkring på grund av anställning är föreningen en understödsförening även om medlemsavgifterna erläggs av arbetsgivaren.

Endast understödsföreningar som meddelar tjänstepensionsförsäkring, s.k. tjänstepensionskassor, uppfyller direktivets krav på tjänstepensionsinstitut. Dessa kassor, närmast att likna vid ekonomiska föreningar som bedriver försäkringsverksamhet, är externt inrättade juridiska personer med uppgift att förvalta de premier som en arbetsgivare enligt avtal härom erlägger i syfte att trygga och tillhandahålla tjänstepension. Liksom andra försäkringsföretag gör en tjänstepensionskassa ett åtagande om att betala ut tjänstepension, för vilket avsättningar måste göras och skuldtäckning ske. Detta är dock inget krav för att ett institut skall anses som ett tjänstepensionsinstitut i direktivets mening. Tjänstepensionskassorna omfattas inte av det konsoliderade livförsäkringsdirektivet eller av något av de andra direktiv som anges i artikel 2.2 b, se SOU 1998:82 s. 95 f, och tjänstepensionsdirektivet blir därmed direkt tillämpligt på deras verksamhet.

Såsom anförts ovan är företag som tryggar sina pensionsåtaganden genom bokföringsmässiga avsättningar undantagna från direktivets tillämpningsområde enligt artikel 2.2 e. Denna tryggandeform skall således inte omfattas av direktivets regler för svensk del.

En arbetsgivare kan även välja att avsätta pensionsmedel till en pensionsstiftelse, som är en från arbetsgivaren separat juridisk person, för att därigenom trygga sina pensionsutfästelser till de anställda eller deras efterlevande. Det är dock i dessa fall, till skillnad från vad som gäller vid tjänstepensionsförsäkring, alltid arbetsgivaren som svarar för själva utfästelsen om pension. En pensionsstiftelse är nämligen enligt 12 § lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelse m.m. (tryggandelagen) förhindrad att utfästa pension och sådana utfästelser är ogiltiga. Stiftelsens balansräkning innehåller inte någon skuldpost som svarar mot pensionsutfästelsen eftersom skulden inte belastar stiftelsen utan arbetsgivaren. I linje med detta är det arbetsgivaren som också ansvarar för värderingen av pensionsåtagandena liksom för utbetalningen av pensionsförmånerna. Arbetsgivaren kan därefter få gottgörelse ur överskott på stiftelsens kapital, beräknat på visst sätt, se 14 och 15 §§ tryggandelagen.

Förmögenheten i stiftelsen kan jämföras med en säkerhet eller en pant för arbetsgivarens pensionsutfästelse. Stiftelsens uppgift är

att förvalta det kapital som arbetsgivaren avsätter till stiftelsen och säkerställa att arbetsgivarens pensionsutfästelser därmed kan uppfyllas. Såsom det har anförts i avsnitt 2.3 har pensionsstiftelsen till uppgift att skydda arbetstagarnas pensionskapital om arbetsgivaren kommer på obestånd.

Genom att stiftelsealternativet inte innehåller några försäkringsinslag skiljer sig verksamheten i en stiftelse väsentligt från den i en tjänstepensionskassa. Eftersom medel genom avsättning till stiftelse fonderas i en separat juridisk person och syftet med avsättningarna är att tillhandahålla tjänstepension är dock även pensionsstiftelserna enligt direktivets ordalydelse att beteckna som ett tjänstepensionsinstitut. Direktivet slår fast regler för verksamheten i och tillsynen över juridiska personer som inrättats oberoende av, dvs. separat från, arbetsgivaren och vilka har till uppgift att förvalta medel som är öronmärkta för tjänstepension. Vem som står för själva pensionsutfästelsen och gör pensionsutbetalningarna – arbetsgivaren eller institutet – har därvidlag ingen betydelse. Även pensionsstiftelserna omfattas därmed av direktivet. Som kommer att framgå i det följande föranleder dock stiftelsernas karaktär av pant utan egna åtaganden särskilda bedömningar beträffande bl.a. direktivets regler om tekniska avsättningar, skuldtäckning och kapitalkrav jämfört med vad som är fallet för tjänstepensionskassornas del.

Direktivet ger medlemsstaterna en möjlighet att underlåta att tillämpa direktivet på institut som har färre än 100 medlemmar. I vilken mån denna möjlighet skall utnyttjas diskuteras i nästa avsnitt.

Avslutningsvis kan sägas att den typ av institut som beskrivs i artikel 3 inte förekommer i Sverige varför bestämmelserna i den artikeln inte blir relevanta. Detsamma gäller undantagen i artikel 2.2 c och d. Det svenska socialförsäkringssystemet, där fonderade medel återfinns inom premiepensions- och AP-fondsystemen, undantas genom artikel 2.2 a.

6.3 Undantag för små tjänstepensionsinstitut

Utredningens förslag: Pensionsstiftelser som tryggar utfästelse om pension till färre än 100 personer skall inte vara skyldiga att tillämpa direktivets bestämmelser. Sådana stiftelser skall dock kunna välja att lyda under samma regelverk och stå under samma tillsyn som övriga pensionsstiftelser efter anmälan till tillsynsmyndigheten.

Direktivets bestämmelser

För några av de institut som enligt huvudregeln omfattas av direktivet uppställs möjlighet till undantag. Enligt artikel 5 första stycket kan en medlemsstat välja att helt eller delvis underlåta att tillämpa direktivet på tjänstepensionsinstitut som förvaltar tjänstepensionsplaner som har färre än sammanlagt 100 medlemmar. I punkten 15 i preambeln framhålls att ett sådant undantag kan vara motiverat för att underlätta tillsynen. Dessa angivna mindre institut skall dock alltid ha rätt att tillämpa direktivet på frivillig grund. För verksamhet över gränserna krävs att institutet uppfyller alla bestämmelser i direktivet.

I artikel 5 andra stycket stadgas att medlemsstaterna har rätt att välja att inte tillämpa vissa i direktivet angivna artiklar på institut som tillhandahåller tjänstepensioner enligt lag och vilka garanteras av en offentlig myndighet.

Svenska förhållanden

En understödsförening skall enligt 5 § UFL bestå av minst 100 eller, i vissa fall, 500 medlemmar. Finansinspektionen, som ansvarar för tillsynen av understödsföreningarna, kan dock medge undantag från de bestämmelserna om det finns särskilda skäl. Härutöver har Finansinspektionen med stöd av en generell dispensregel möjlighet att i vissa fall medge undantag från bestämmelserna i UFL. För närvarande finns det emellertid inga tjänstepensionskassor som består av färre än 100 medlemmar. Den minsta tjänstepensionskassans medlemsantal uppgår till ca 250.

Situationen är närmast den motsatta för stiftelser. En stiftelse har inga medlemmar, men det som är relevant i sammanhanget är

hur många personer som får sin pension tryggad via stiftelsen. Vid utgången av år 2002 fanns det nästan 2 500 pensionsstiftelser i Sverige. Av dessa stiftelser var det färre än 100 stycken som tryggade utfästelse om pension till minst 100 personer. Majoriteten av de svenska pensionsstiftelserna utgörs alltså av stiftelser med ett inte särskilt stort antal ersättningsberättigade personer. I många fall har dessa stiftelser till syfte att trygga tjänstepensionsutfästelser i små, familjeägda företag.

Utredningens bedömning

Som framgår av avsnitt 2.3 är stiftelsernas verksamhet reglerad i tryggandelagen och varje stiftelse står under tillsyn av länsstyrelsen i det län där arbetsgivaren har sitt hemvist. Som kommer att framgå av det följande medför bestämmelserna i tjänstepensionsdirektivet ökade krav på stiftelserna och på tillsynen av dessa. Om samtliga stiftelser skulle vara skyldiga att följa direktivets bestämmelser skulle det följaktligen föranleda krav på betydligt ökade tillsynsresurser. Kostnaden för detta liksom kostnaden för stiftelserna för att uppfylla direktivets krav måste ställas mot syftet med tjänstepensionsdirektivet. Som framgår av avsnitt 4.3 syftar direktivet till att möjliggöra en effektiv kapitalförvaltning och att skydda förmånstagarna.

När det gäller det först nämnda motivet bör framhållas att det finns pensionsstiftelser som tryggar utfästelse om pension till endast ett fåtal personer men som ändå har relativt stora tillgångar. Stiftelserna som omfattar minst 100 personer svarar emellertid för mer än 96 procent av det totala stiftelsekapitalet, varför det fortfarande är fråga om ett relativt begränsat kapital i de mindre stiftelserna. Att de största pensionsstiftelserna besitter en så stor del av kapitalet beror framför allt på att flera arbetsgivare i samma koncern använder sig av en gemensam pensionsstiftelse. Härtill kommer att gällande reglering knappast kan anses lägga några betydande hinder för en effektiv förvaltning av kapitalet. Det finns således inte behov av att på detta område frigöra kapital. I fråga om konsumentskyddet medför reglerna i tryggandelagen om skydd av pensionskapitalet och det förhållandet att pensionsstiftelserna redan i dag står under tillsyn att de vilkas pensioner de små stiftelserna syftar till att garantera ändå är tillförsäkrade ett betydande skydd.

Sammanfattningsvis är utredningens bedömning att pensionsstiftelser som omfattar färre än 100 personer inte skall behöva tillämpa direktivets bestämmelser, eftersom de befintliga, begränsade tillsynsresurserna inte medger att en effektiv och ändamålsenlig tillsyn kan ske av sådana institut och kostnaderna för att tillföra nya resurser för att uppnå en sådan tillsyn inte är motiverade. Emellertid skall angivna små pensionsstiftelser vara oförhindrade att på frivillig basis tillämpa direktivet. En stiftelse som omfattar färre än 100 personer och som vill tillämpa direktivets bestämmelser måste anmäla detta till tillsynsmyndigheten.

När det gäller tjänstepensionskassor synes det omotiverat att genom undantag specialbehandla en grupp av institut som för närvarande inte existerar, särskilt som utredningen under det fortsatta arbetet kommer att göra en mera ingripande översyn av regleringen av understödsföreningarnas verksamhet samt överväga om små försäkringsföretag skall regleras särskilt. De omständigheterna talar starkt för att tjänstepensionskassor som består av färre än 100 medlemmar nu inte bör undantas från direktivets bestämmelser.

Andra stycket av artikel 5 är inte tillämpligt för svenskt vidkommande, eftersom avsedda institut saknas på den svenska tjänstepensionsmarknaden.

6.4 Möjlighet till tillämpning av direktivet på livförsäkringsbolagens tjänstepensionsverksamhet

Utredningens förslag: Sverige skall välja att tillämpa bestämmelserna i artiklarna 9–16 och 18–20 i tjänstepensionsdirektivet på livförsäkringsbolagens tjänstepensionsverksamhet.

Alla tillgångar och skulder som hänför sig till tjänstepensionsverksamhet skall hållas fullständigt åtskilda från ett livförsäkringsbolags övriga verksamheter.

Med tillgångar och skulder som hänför sig till tjänstepensionsverksamhet skall avses försäkringstekniska avsättningar för tjänstepensionsförsäkringar och motsvarande skuldtäckningstillgångar.

Med tjänstepensionsförsäkringar skall avses livförsäkringar där utbetalning av försäkringsbelopp (engångsbelopp eller periodiska utbetalningar) är beroende av en persons eller flera personers uppnående eller förväntade uppnående av viss ålder och som har samband med yrkesutövning samt försäkringar som meddelas som tillägg till sådana försäkringar.

Finansinspektionen skall övervaka att de tillgångar och skulder som hänför sig till ett livförsäkringsbolags tjänstepensionsverksamhet förvaltas och hanteras skilt från bolagets övriga verksamhet utan någon möjlighet till överföring.

Direktivets bestämmelser

Som framgår av avsnitt 6.2 faller livförsäkringsbolag, som omfattas av annan gemenskapsrätlig lagstiftning, utanför direktivets tillämpningsområde, men artikel 4 ger medlemsstaterna möjlighet att välja att tillämpa vissa delar av direktivet på tjänstepensionsverksamheten i ett livförsäkringsbolag. Valfriheten omfattar artiklarna 9–16 och 18–20. Dessa artiklar, som bl.a. behandlar frågor om tekniska avsättningar, skuldtäckning av tekniska avsättningar och investeringsregler, ersätter i så fall artiklarna 20–26, 31 och 36 i det konsoliderade livförsäkringsdirektivet som behandlar motsvarande frågor vad beträffar livförsäkringsföretagens tjänstepensionsverksamhet.

För det fallet att medlemsstaten väljer att låta livförsäkringsbolagens tjänstepensionsverksamhet omfattas av direktivets bestämmelser uppställs krav på att alla tillgångar och skulder som

hänför sig till tjänstepensionsverksamheten skall hållas fullständigt åtskilda från bolagets övriga verksamheter. De tillgångar och skulder som hänför sig till tjänstepensionsverksamheten skall dessutom förvaltas och hanteras skilt från den övriga verksamheten utan någon möjlighet till överföring. Däremot uppställer direktivet inget uttryckligt krav om att tjänstepensionsverksamheten skall drivas i en egen separat juridisk person.

Om en medlemsstat väljer att tillämpa direktivet på livförsäkringsbolagens tjänstepensionsverksamhet uppställer direktivet som krav att den myndighet som ansvarar för tillsynen av livförsäkringsbolagen som en del i fullgörandet av sin tillsynsverksamhet kontrollerar att tjänstepensionsverksamheten hålls strikt åtskild från den övriga livförsäkringsverksamheten.

Det ges ingen definition av *tjänstepensionsverksamhet* i tjänstepensionsdirektivet. Av artiklarna 6 a och 7 framgår emellertid att det skall vara fråga om pensionsförmåner som skall ha samband med yrkesutövning på grundval av en överenskommelse eller ett avtal som slutits enskilt eller kollektivt mellan arbetsgivare och arbetstagare eller deras respektive företrädare, eller med egenföretagare. Enligt artikel 6 d skall det vara fråga om förmåner som betalas ut med anledning av uppnådd pensionsålder eller förväntat uppnående av pensionsålder eller, om de kompletterar dessa förmåner och tillhandahålls sekundärt, i form av utbetalningar vid dödsfall, invaliditet eller upphörande av anställning eller i form av bidrag eller tjänster som tillhandahålls vid sjukdom, medellöshet eller dödsfall. För att den ekonomiska tryggheten under pensions-tiden skall stärkas utgörs dessa förmåner i regel av livslånga utbetalningar. Förmånerna kan dock också vara utbetalningar under viss tid eller ett engångsbelopp. Enligt artikel 9.2 får medlemsstaten föreskriva att täckning av risker kopplade till lång levnad och invaliditet, efterlevandeskydd samt en garanti för återbetalning av inbetalda belopp erbjuds medlemmarna som kompletterande förmåner, om arbetsgivarna och arbetstagarna kommer överens om detta.

Svenska förhållanden

Som framgår av avsnitt 3.3 så utgör tjänstepensionsförsäkring en betydande del av de svenska livförsäkringsbolagens verksamhet totalt sett. Exempelvis var tjänstepensionsförsäkring den enskilt

största försäkringsgrenen för de traditionella livförsäkringsbolagen som grupp år 2002, vilket är relativt unikt i ett europeiskt perspektiv. Det är emellertid långt ifrån alla livförsäkringsbolag som har en så stor tjänstepensionsverksamhet, utan marknaden domineras av några få stora livförsäkringsbolag som i princip uteslutande meddelar tjänstepensionsförsäkring. De tre största bolagen Alecta pensionsförsäkring, ömsesidigt (Alecta), Arbetsmarknadsförsäkringar, pensionsförsäkringsaktiebolag (AMF Pension) och SPP Livförsäkring AB (SPP Liv) stod år 2002 för nästan 86 procent av marknaden mätt i premieintäkter för tjänstepensionsförsäkring, medan andra livförsäkringsbolags tjänstepensionsverksamhet inte är lika omfattande.

Gällande rätt

Det finns inte något krav på fullständig separation av olika verksamheter eller försäkringsprodukter i gällande svensk lagstiftning, med undantag för direkt livförsäkringsrörelse och skadeförsäkringsrörelse som bedrivs i samma försäkringsbolag, se 1 kap. 3 § fjärde stycket försäkringsrörelselagen (1982:713), FRL.

Den s.k. skälighetsprincipen, som har utmönstrats men fortfarande gäller för vissa gamla avtal, ställer vissa krav på separation. Principen innebär att krav på skälighet uppställs i tre olika delar; krav på skälighet i premier och kostnader (premie- och kostnadsskälighet), krav på skäliga villkor utöver premier (villkorsskälighet) och krav på skälighet i skaderegleringen (skaderegleringsskälighet). Kravet på premie- och kostnadsskälighet inrymmer i sin tur olika delar och innefattar bolagets kostnadseffektivitet, förhållandet mellan försäkringstagarna och bolaget och slutligen förhållandet mellan de olika försäkringstagargrupperna. När det gäller relationen mellan försäkringstagarna innebär kravet på skälighet att försäkringstagarna skall behandlas rättvist i förhållande till deras prestation, varvid bolagets riskindelning skall ske med stöd av skäliga grunder och en därmed sammanhängande differentiering av premierna. Vidare skall driftskostnaderna fördelas skäligt mellan försäkringstagarna och återbäringen skall stå i proportion till den enskilde försäkringstagarens bidrag till bolagets samlade överskott, den s.k. kontributionsprincipen. Skälighetsprincipen innebär också att varje verksamhetsgren skall bedömas för sig och att fördelningen mellan olika grupper och generationer skall vara rättvis. För skadeförsäk-

ringens del har den sidan av skälighetsprincipen ansetts innebära att överskott i en försäkringsgren inte systematiskt får användas för att subventionera en annan icke bärkraftig gren. Varje försäkringsgren skall alltså vara självbärande och eventuella medel i vinstfonder får inte användas för att i dumpningssyfte pressa ned premierna inom en viss försäkringsgren, se SOU 1995:87 s. 114 f.

Skälighetsprincipen utmönstrades i samband med försäkringsrörelseren i slutet av 1990-talet och gäller inte för nyare avtal. Reformen syftade till att ge större frihet åt försäkringstagarna och försäkringsbolagen att själva komma överens om försäkringsavtalens villkor och därigenom underlätta produktutveckling och stimulera konkurrens. Kravet på premie- och kostnadsskälighet bedömdes kunna tillgodoses genom regler som befrämjar konkurrensen och som ställer krav på att relevant och tydlig information om försäkringens kostnader och förmåner lämnas, se prop. 1998/99:87 s. 166 ff.

Även om reformen bygger på att rätt till återbäring skall regleras avtalsvis i större utsträckning, ansågs det ändå finnas behov av en huvudregel som reglerade fördelningen av återbäring mellan försäkringstagare. Med anledning av att försäkringstagare i allmänhet har förväntningar på överskott i förhållande till inbetalda premier och att kontributionsprincipen redan gällde för överskottshantering, ansåg regeringen att denna princip skulle ligga till grund för denna huvudregel (a. prop. s. 203). Bestämmelserna, som återfinns i 12 kap. 6 § FRL, tar sikte på försäkringsbolagen och ålägger dessa att i försäkringsvillkoren eller bolagsordningen precisera vad som närmare skall gälla för fördelningen av återbäring.

Däremot finns inte längre något krav om att varje försäkringsgren skall bedömas för sig. Föreskrifter med motsvarande innehåll har inte heller meddelats av Finansinspektionen. Det sagda innebär att försäkringsbolagen enligt gällande reglering inte är ålagda att hålla tillgångar och skulder från olika verksamhetsgrenar åtskilda, med undantag för skadeförsäkringsverksamhet. Som anförts ovan måste direkt livförsäkringsrörelse och skadeförsäkringsrörelse som bedrivs i samma försäkringsbolag hållas åtskilda. Denna bestämmelse härrör från det konsoliderade livförsäkringsdirektivet.

Separationskrav i det konsoliderade livförsäkringsdirektivet

Enligt artikel 19 i det konsoliderade livförsäkringsdirektivet är förutsättningen för att ett försäkringsföretag skall få meddela både livförsäkring och annan försäkring än livförsäkring att det för varje verksamhetsform upprättas en särskild förvaltning. Den särskilda förvaltningen skall organiseras på ett sådant sätt att försäkringstagarnas intressen inte åsidosätts och att livförsäkringstagarnas rätt till avkastning inte påverkas eller avkastningen inte riskerar att bli mindre än vad den annars skulle ha blivit. Förvaltningen skall vidare organiseras så att de finansiella minimikraven, särskilt såvitt avser solvensmarginal, som hänförs till någon av de två verksamheterna, inte belastar den andra verksamheten. Försäkringsföretaget kan dock utnyttja de öppet redovisade posterna i solvensmarginalen som vid tillfället är tillgängliga för den ena eller den andra verksamheten, under förutsättning att de finansiella minimikraven är uppfyllda och tillsynsmyndigheten har underrättats.

Den särskilda förvaltningen kräver att bolaget för räkenskaper på ett sätt som utvisar hur resultaten för var och en av de två verksamheterna uppnåtts. Alla intäkter och alla kostnader skall därvid särredovisas med hänsyn till deras ursprung. Poster som hänförs till båda verksamheterna skall föras enligt sådana fördelningsprinciper som godkänts av tillsynsmyndigheten. Vidare krävs att försäkringsföretagen utarbetar en särredovisning med specifikation av de poster som ingår i var och en av solvensmarginalerna enligt artikel 27 i det konsoliderade livförsäkringsdirektivet, som behandlar frågan om disponibel solvensmarginal, och artikel 16.1 i direktiv 73/239/EEG (första skadeförsäkringsdirektivet).

Om en av solvensmarginalerna är otillräcklig skall tillsynsmyndigheten med avseende på den verksamhetsform det gäller vidta de åtgärder som föreskrivs i respektive direktiv, oavsett resultatet av den andra verksamheten. Bland dessa åtgärder får ingå medgivande av överföring från den ena verksamhetsformen till den andra, trots att huvudregeln annars är att de finansiella minimikraven som hänförs till en verksamhet inte får belasta den andra verksamheten.

Utredningens bedömning

Konkurrensneutralitet

I punkten 12 i preambeln till tjänstepensionsdirektivet understryks att det är viktigt att beakta att direktivet inte ger upphov till någon snedvridning av konkurrensen och att detta kan undvikas om direktivet tillämpas på livförsäkringsföretagens tjänstepensionsverksamhet. I utredningsdirektiven anför regeringen att utgångspunkten på grund av konkurrensneutralitetsskäl bör vara att valmöjligheten att låta livförsäkringsbolagens tjänstepensionsverksamhet omfattas av tjänstepensionsdirektivet skall utnyttjas.

Den första frågan att utreda är om tillämpning av tjänstepensionsdirektivet på livförsäkringsbolagens tjänstepensionsverksamhet är av betydelse för deras konkurrenskraft. Som kommer att framgå av det följande är många av bestämmelserna i tjänstepensionsdirektivet redan tillgodosedda i FRL och skulle därför varken innebära en skärpning eller lättnad av regelverket för livförsäkringsbolagen. Skillnaderna rör främst bestämmelserna för försäkringstekniska avsättningar och placeringsreglerna. I tjänstepensionsdirektivet ligger aktsamhetsprincipen till grund för både avsättningar och placeringar. När det gäller de försäkringstekniska avsättningarna skulle tillämpning av tjänstepensionsdirektivet därför innebära förändringar för såväl kraven på betryggande antagande vid beräkning av avsättningarna i FRL som Finansinspektionens sätt att bestämma den s.k. högsta räntan, se avsnitt 6.10. När det gäller placeringar av skuldtäckningstillgångar skulle tjänstepensionsdirektivets bestämmelser ge livförsäkringsbolagen större frihet än vad som föreskrivs i FRL. Som beskrivs i avsnitt 6.12 är bestämmelserna i tjänstepensionsdirektivet mer kvalitativt inriktade än de i FRL. Syftet är att ge försäkringsbolagen större möjlighet att på eget ansvar hantera sina risker.

Det bör påpekas att eventuella skillnader i reglering mellan livförsäkringsverksamhet och tjänstepensionsverksamhet torde bli mindre på sikt då det pågår arbete såväl nationellt som på EU-nivå med att förändra rörelseregleringen för försäkringsbolag. Nationellt har Placeringsutredningen nyligen lämnat förslag på ett nytt solvenssystem för försäkringsbolagen som syftar till att ge försäkringsbolagen ökade incitament att identifiera, mäta och hantera sina risker, se SOU 2003:84, och inom EU pågår det s.k. solvens II-projektet som syftar till en motsvarande reformering av EU:s

regler. Detta reformarbete torde medföra en övergång till mer kvalitativa regler även på livförsäkringsområdet. Det kan dock dröja flera år innan detta arbete är genomfört.

Som framgår av ovanstående beskrivning kommer det att vara av betydelse för livförsäkringsbolagen huruvida de omfattas av tjänstepensionsdirektivet eller ej, åtminstone i det kortare perspektivet. Nästa fråga är då om det förekommer någon konkurrens mellan livförsäkringsbolag och sådana institut som direkt omfattas av direktivet.

Som beskrivits i avsnitt 3.3 så finns i dag en, om än av kollektivavtal något begränsad, konkurrens om tjänstepensionsförsäkring mellan livförsäkringsbolag och tjänstepensionskassor på den svenska tjänstepensionsmarknaden. Den konkurrensutsatta marknaden är dessutom, som konsekvens av utvecklingen på kollektivavtalsområdet, starkt växande. Som framgår av avsnitt 6.2 skall tjänstepensionsdirektivets bestämmelser tillämpas på tjänstepensionskassornas verksamhet.

Oavsett den nu rådande marknadssituationen är det viktigt att beakta hur den framtida marknaden för tjänstepension kan komma att utvecklas. En av tjänstepensionsdirektivets uttryckliga ambitioner är att skapa en inre marknad för tjänstepensioner, vilket betyder att den svenska tjänstepensionsmarknaden kommer att öppnas upp för konkurrens från utländska institut och att svenska tjänstepensionsinstitut kommer att få ökade möjligheter att konkurrera på den europeiska marknaden. Det finns således mer än ett konkurrensförhållande att ta hänsyn till i detta sammanhang. Den nya regleringen bör söka undvika omotiverad snedvridning i konkurrensen mellan livförsäkringsbolag och tjänstepensionskassor på den svenska tjänstepensionsmarknaden och mellan svenska livförsäkringsbolag och internationella tjänstepensionsinstitut såväl på den svenska marknaden som på internationella marknader. Hänsyn bör också tas till att livförsäkringsbolag i andra medlemsstater kan komma att få möjlighet att tillämpa bestämmelserna i tjänstepensionsdirektivet och därmed kunna konkurrera som tjänstepensionsinstitut.

Om de svenska livförsäkringsbolagen inte skulle tillämpa bestämmelserna i tjänstepensionsdirektivet på sin tjänstepensionsverksamhet, skulle de eventuellt inte bara missgynnas av att ha andra regler än svenska tjänstepensionskassor och utländska tjänstepensionsinstitut utan det är också möjligt att deras förmåga att konkurrera på internationella tjänstepensionsmarknader skulle

kunna påverkas negativt, då det inte går att utesluta att vissa länder kommer att tillåta endast sådana institut som omfattas av direktivet att tillhandahålla tjänstepensioner.

Sammantaget kan det konstateras att de svenska livförsäkringsbolagen kan hamna i en ofördelaktig ställning gentemot såväl svenska tjänstepensionskassor som utländska institut om deras tjänstepensionsverksamhet inte omfattas av tjänstepensionsdirektivets placeringsregler. Det kan därför, av konkurrensneutralitetsskäl, synas angeläget att låta livförsäkringsbolagen omfattas av tjänstepensionsdirektivet i den utsträckning direktivet tillåter.

Funktionell lagstiftning

Även med tanke på att målet är en funktionellt inriktad lagstiftning på det finansiella området kan det synas lämpligt att låta livförsäkringsbolagens tjänstepensionsverksamhet omfattas av direktivet genom att den då regleras på samma sätt som tjänstepensionskassornas verksamhet. En funktionellt inriktad reglering kräver emellertid inte alltid att alla institut som tillhandahåller en viss produkt eller tjänst skall regleras lika. Skyddsbehovet kan nämligen variera med hur verksamheten är organiserad. Bankerna är bra exempel på detta - andra företag som tillhandahåller likartade tjänster som bankerna behöver inte vara lika hårt reglerade därför att skyddsbehovet är mindre, se SOU 1998:160 för en diskussion om skyddsvärde och skyddsbehov. Fråga är således om bestämmelserna i tjänstepensionsdirektivet uppfyller syftet med den svenska lagregleringen av livförsäkringsbolagens verksamhet.

Som anförts tidigare så syftar FRL till att skydda direktförsäringstagarna och andra ersättningsberättigade på grund av försäkringsavtal. Som nämnts ovan innebär en tillämpning av tjänstepensionsdirektivet förändrade regler för avsättningar och placeringar för tjänstepensionsförsäkringar. Även om tjänstepensionsdirektivets bestämmelser innebär att avsättningar inte längre skall göras med betryggande antaganden och att tillgångarna kan placeras med större frihet behöver inte tillämpning av direktivet medföra ett sämre konsumentskydd. Tvärtom torde konsumentskyddet kunna stärkas, genom att direktivets regler ger försäkringsbolagen ökade incitament att mäta och hantera sina risker samtidigt som kostnaderna för skyddet torde kunna minska.

En annan fråga är om det är motiverat att ha olika regler för livförsäkringsbolagens tjänstepensionsverksamhet och privatpensionsverksamhet. Från ett funktionellt perspektiv kan det synas mindre lämpligt med olika regler för privata pensionsförsäkringar och avgiftsbestämda tjänstepensionsförsäkringar. Avgiftsbestämd tjänstepensionsförsäkring är i princip samma produkt som en privat pensionsförsäkring. Skillnaden är att arbetsgivaren betalar försäkringens premier. Arbetsgivaren har inga förpliktelser utöver betalningen av premierna. Tryggandet tillgodoses i stället på samma sätt som för privat pensionsförsäkring genom den reglering och tillsyn som syftar till att säkerhetsställa att de företag som tillhandahåller pensionsförsäkring kan uppfylla sina förpliktelser.

En skillnad mellan tjänstepensionsförsäkringar och privata pensionsförsäkringar är visserligen att arbetsgivare ofta är betydligt starkare som kunder än enskilda individer; de har möjlighet att skaffa sig information om försäkringsföretagens verksamhet och de har bättre förhandlingsposition genom att de köper många försäkringar. Dessutom kan det förutsättas att arbetsgivarna vill köpa så bra pensionsprodukter som möjligt till sina anställda, eftersom pensionsavtalet är en av flera faktorer som påverkar ett företags möjlighet att rekrytera arbetskraft, så att arbetsgivarnas bättre förmåga att förhandla även kommer de anställda till del. Härav följer att behovet av konsumentskydd inte är lika stort för tjänstepensionsförsäkringar som för privata pensionsförsäkringar. Skillnader i regleringsbehov rör dock främst de avtalsmässiga villkoren. Det föreligger fortfarande ett behov av att se till att försäkringsbolaget kan fullfölja sina förpliktelser när försäkringsavtalet väl är ingånget.

Motsvarande behov av konsumentskydd är inte lika stort för förmånsbestämda pensioner. Som framgår av avsnitt 2.6 kan arbetsgivaren sägas stå den finansiella risken för dessa pensioner. Den enskildes pension beror inte på hur väl försäkringsbolaget förvaltar pensionsmedlen. Om avkastningen blir lägre än förväntat måste arbetsgivarna betala högre avgifter till försäkringsbolaget. I detta fall syftar således regleringen av försäkringsbolaget närmast till att skydda arbetsgivarna och som sagts ovan är dessa i mindre behov av konsumentskydd än enskilda individer. Regleringen är emellertid också av betydelse för försäkringstagarna för det fall arbetsgivaren får finansiella problem.

Sammanfattningsvis är det således svårt att se att det är motiverat med olika regler för försäkringsbolagens tjänstepensions-

verksamhet och privatpensionsverksamhet. Om det skall vara någon skillnad bör gränsen snarare gå mellan avgiftsbestämda och förmånsbestämda pensionsförsäkringar, vilka är olika till sin natur. Som påpekats kommer troligtvis placeringsreglerna för livförsäkringsverksamhet riktad till privatkunder på sikt att närma sig bestämmelserna i tjänstepensionsdirektivet. Utredningen gör därför bedömningen att det är lämpligt att nu inrikta sig på att få en likartad reglering för institut som bedriver lika verksamhet och att regleringen av likartade produkter kan skilja sig under en förhoppningsvis begränsad period.

Separationskrav

Om medlemsstaterna väljer att låta livförsäkringsbolagens tjänstepensionsverksamhet omfattas av direktivet skall i sådana fall alla tillgångar och skulder som hänför sig till denna verksamhet hållas fullständigt åtskilda från, förvaltas och hanteras skilt från försäkringsbolagens övriga verksamheter, utan någon möjlighet till överföring.

Vid tillämpning av detta separationskrav måste fyra tolkningar göras. För det första vad som skall avses med *livförsäkringsbolagens tjänstepensionsverksamhet*. För det andra vad som skall avses med *de tillgångar och skulder som hänför sig till denna verksamhet*. För det tredje vad *hållas fullständigt åtskilda från, förvaltas och hanteras skilt från försäkringsbolagens övriga verksamheter utan någon möjlighet till överföring* innebär och för det fjärde hur *i sådana fall* skall tolkas.

När det gäller *livförsäkringsbolagens tjänstepensionsverksamhet* så utgörs den av försäkringsverksamhet. Fråga är således vilka krav som skall ställas på en försäkring för att den skall klassificeras som tjänstepensionsförsäkring. Utredningen anser att den skatterättsliga definitionen av tjänstepensionsförsäkring är för snäv. Som framgår av avsnitt 2.5 är det t.ex. nödvändigt att arbetsgivaren har åtagit sig att betala försäkringens samtliga premier för att försäkringen skall klassificeras som tjänstepensionsförsäkring och arbetsgivaren skall medges avdragsrätt för sina premiekostnader. Dessutom måste det vara frågan om en pensionsförsäkring. En tjänstepensionsförsäkring kan således inte enligt inkomstskattelagens definition vara en kapitalförsäkring. Eftersom motsvarande begränsningar inte behöver finnas i andra länder skulle en sådan definition av tjänstepensionsförsäkring utan att det finns särskilda

skäl härför kunna begränsa de svenska försäkringsbolagens konkurrensmöjligheter.

Utredningen anser att definitionen i stället bör utgå från direktivet. Med stöd av de ovan redovisade artiklarna 6 a, 6 d, 7 och 9.2 föreslår utredningen att tjänstepensionsförsäkring skall avse livförsäkringar där utbetalning av försäkringsbelopp är beroende av en persons, eller flera personers, uppnående eller förväntade uppnående av en viss ålder och som har samband med yrkesutövning. Det har ingen betydelse om utbetalningen av försäkringsbeloppet sker som ett engångsbelopp eller som periodiska utbetalningar. Även försäkringar som ges som tillägg till dessa försäkringar skall klassificeras som tjänstepensionsförsäkring, se vidare författningskommentarer.

När det gäller *vilka tillgångar och skulder som hänför sig till livförsäkringsbolagens tjänstepensionsverksamhet* och därmed måste separeras från övriga tillgångar och skulder anser utredningen att det finns två möjliga tolkningar. Antingen avses med skulder endast försäkringstekniska avsättningar för tjänstepensionsförsäkringar och med tillgångar motsvarande skuldtäckningstillgångar, eller så avses även andra skuldposter såsom det egna kapitalet och de fria tillgångar som dessa placeras i.

För den första tolkningen talar att artikel 4 i tjänstepensionsdirektivet till skillnad från artikel 19 i det konsoliderade livförsäkringsdirektivet inte innehåller någon bestämmelse om separat kapitalbas eller solvensmarginal. En sådan tolkning kan också förklara varför det inte har ansetts nödvändigt att som i det konsoliderade livförsäkringsdirektivet ange en explicit möjlighet till överföring mellan verksamhetsgrenarna. Vidare skall det egna kapitalet normalt fungera som en buffert för hela rörelserisken och kan inte betecknas som skuld i vanlig bemärkelse. De försäkringstekniska avsättningarna skall däremot svara mot försäkringsbolagets åtaganden enligt försäkringsavtalen.

För den andra tolkningen talar att det i tjänstepensionsdirektivet, dels finns bestämmelser som rör skuldtäckningstillgångarna, dels finns bestämmelser som avser hela tillgångsmassan, dvs. tjänstepensionsverksamheten antas omfatta fler tillgångar än skuldtäckningstillgångarna. I bolag som bedrivs enligt ömsesidiga principer kan de fria tillgångarna utgöra en stor del av tillgångsmassan. Dessa tillgångar motsvaras huvudsakligen av en konsolideringsfond på skuldsidan. Även om den enskilde försäkringstagaren inte har någon rätt till dessa medel enligt försäkringsavtalet så

innebär bolagskonstruktionen att fonden i den mån den inte förbrukas som riskkapital i princip skall utdelas till försäkringstagarna. Delar av fonden är också i regel preliminärt fördelad på försäkringstagarna.

Den andra tolkningen ställer större krav på försäkringsbolagen och kan framför allt vara problematisk för de svenska försäkringsbolag som drivs enligt ömsesidiga principer, eftersom det kan vara svårt att fördela konsolideringsfonden i dessa bolag.

Att fördela de försäkringstekniska avsättningarna på de två verksamheterna torde inte utgöra någon större svårighet. I 7 kap. 1 § FRL finns de grundläggande bestämmelserna om de försäkringstekniska avsättningar som ett försäkringsbolag måste göra i sin redovisning med beaktande av de åtaganden som bolaget har gentemot försäkringstagarna. Huvudregeln är att ett försäkringsbolags försäkringstekniska avsättningar, som beräknas med aktuariella metoder, skall motsvara belopp som erfordras för att bolaget vid varje tidpunkt skall kunna uppfylla alla åtaganden som skäligen kan förväntas uppkomma med anledning av ingångna försäkringsavtal. Beloppet redovisas som en klumpsumma i räkenskaperna och någon fördelning på respektive försäkringstagare eller försäkringsavtal förekommer inte i redovisningen. Det betyder dock inte att försäkringsbolaget inte har underlag för att göra en särredovisning om så krävs. Olika metoder kan användas vid beräkning av de försäkringstekniska avsättningarna, se SOU 2003:84, s. 85. Den gällande huvudregeln, baserad på EG-rätten, är dock att livförsäkringsavsättningar skall beräknas för varje försäkringsavtal för sig. Även om en kollektiv metod används är särredovisning möjlig för det fall att den tillämpas på varje produkt för sig.

För det fallet de försäkringstekniska avsättningarna är särredovisade är det också möjligt att särredovisa tillgångar som är avsatta för att skuldtäcka avsättningarna. Två register behöver upprättas, ett för vardera verksamheten. Respektive försäkringstagargrupp skall ha förmånsrätt till tillgångarna i respektive register. Detta gäller även avsättningar för villkorad återbäring och åtaganden inom fondförsäkring för vilka försäkringstagaren bär risken.

Det är ett större problem för försäkringsbolagen att särredovisa de fria tillgångarna. Detta problem skiljer sig mellan vinstutdelande bolag och bolag som drivs enligt ömsesidiga principer och mellan traditionell livförsäkring och fondförsäkring. Separationsproblemet är betydligt mindre i bolag i vilka försäkringstagarna inte står för något riskkapital, än i bolag som drivs enligt ömsesidiga principer. I

det första fallet svarar de fria tillgångarna mot ett genuint eget kapital som aktieägarna borde kunna få bestämma uppdelningen av under restriktionen att alla kapitalkrav i respektive verksamhet uppfylls. Möjligtvis borde uppdelningen godkännas av Finansinspektionen. I de senare fallen finns ofta en stor konsolideringsfond som utgör den dominerande delen av riskkapitalet samtidigt som denna i slutändan skall tillfalla försäkringstagarna. Det är således inte endast ur buffertsynpunkt som det är av intresse för försäkringstagarna hur konsolideringsfonden delas upp på de två verksamhetsgrenarna. Fonden har byggts upp över tid och det går normalt inte att i efterhand härleda hur mycket eget kapital en viss verksamhet har gett upphov till.

Enligt gällande praxis fördelas konsolideringsfonden preliminärt på försäkringstagarna. Denna fördelning utgår emellertid inte ifrån det aktuella värdet på tillgångarna, utan bygger på en prognos av utvecklingen framöver. Detta innebär att de belopp som preliminärt fördelas på försäkringstagarna inte har någon direkt motsvarighet i någon av posterna på balansräkningen, varför det inte är möjligt att använda denna fördelning som grund för en separation av tillgångarna.

Att fördela konsolideringskapital är inte något nytt problem i sak. Motsvarande svårigheter uppstår om ett bolag skall överlåta delar av försäkringsrörelsen eller inlemma nya bestånd av försäkringar med existerande bestånd. Båda företeelserna har förekommit. Exempelvis har det förekommit att Alecta har löst in relativt stora bestånd av försäkringar. En slutsats av dessa överlåtelser är att det inte går att ange generella krav på hur separering av konsolideringsfonden skall gå till, utan detta måste bestämmas från fall till fall.

Stöd för denna slutsats finns i ovan nämnda prop. 1998/99:87. För att ett livförsäkringsbolag som driver verksamhet utan villkor om vinstutdelning i bolagsordningen skall få ombildas till vinstutdelande försäkringsaktiebolag måste uppskrivningsfonden, konsolideringsfonden, fond för orealiserade vinster och andra övervärden i bolaget - med avdrag för aktiekapitalet och överkursfonden - gottskrivas försäkringstagarna och andra ersättningsberättigade på grund av försäkringarna som återbäring eller på annat sätt, se 12 kap. 16 § FRL. Förutom att konsolideringsfonden måste delas upp på de enskilda försäkringstagarna vid ombildning, medan det skulle räcka att fördela den på två kollektiv av försäkringstagare vid separation av tjänstepensionsverksamheten, är dessa två situationer

likartade. I samband med att möjligheten till ombildning till vinstutdelande försäkringsaktiebolag infördes gjorde regeringen bedömningen att det inte skulle närmare regleras hur värdena skall gottskrivas försäkringstagarna, eftersom betydande olikheter kan föreligga mellan olika försäkringsbolag, a. prop. s. 366 ff.

Tolkningen av vilka tillgångar och skulder som skall separeras har betydelse för effekten av kravet *utan någon möjlighet till överföring*. Om det endast är skuldtäckningstillgångar och försäkringstekniska avsättningar som skall separeras kommer överföringskravet vara uppfyllt i och med att respektive försäkringstagarkollektiv har förmånsrätt till respektive skuldtäckningstillgångar. Försäkringsbolaget skall, med eller utan separering, ha tillräckligt med tillgångar som uppfyller vissa krav för att täcka de försäkringstekniska avsättningarna och dessa kan inte överföras mellan verksamheterna. Däremot kan de fria tillgångarna överföras mellan verksamheterna.

Om däremot alla tillgångar och alla skulder, inklusive sådana som fungerar som riskkapital, skall separeras, kan kravet på att det inte får finnas någon möjlighet till överföring få stora effekter beroende på hur detta krav tolkas.

En sträng tolkning som innebär att inget kapital över huvud taget får överföras mellan verksamheterna kräver en ordning där de två försäkringstagarkollektiven har en särskild förmånsrätt till alla de tillgångar som härrör från respektive verksamhet och inte bara skuldtäckningstillgångarna. I annat fall kommer överföringar att kunna ske vid en obeståndssituation. Att införa en sådan förmånsrättsordning är dock praktiskt taget inte möjligt. Det får anses tillräckligt att livförsäkringsbolagens verksamhet är föremål för omfattande reglering och tillsyn som syftar till att förhindra att ett försäkringsbolag kommer på obestånd.

En så sträng tolkning skulle också stå i strid med den bolagsrättsliga principen att en ägare har rätt att besluta om användningen av fritt eget kapital. Det borde därför åtminstone vara tillåtet att överföra sådant kapital som är utdelningsbart mellan verksamheterna. Om det således finns ett kapital i den ena verksamheten som vore utdelningsbart om verksamheten stod på egna ben, borde detta kunna överföras till den andra verksamhetsgrenen om bolagsstämman beslutar därom. Motsvarande överföring skulle även vara möjlig, dock troligtvis mer kostsam, om verksamheterna bedrevs i separata juridiska personer.

I försäkringsaktiebolag med vinstutdelningsförbud finns emellertid inte något fritt eget kapital som aktieägarna kan besluta om och i rent ömsesidiga bolag finns inget aktiekapital alls utan endast ett mindre garantikapital som inte berättigar till utdelning. I dessa bolag skulle således tolkningen att alla tillgångar skall separeras leda till att det inte skulle finnas några möjligheter till överföring, utan bolaget måste bedriva verksamheterna som om de låg i separata juridiska personer. Det skulle vara säkrare om verksamheterna faktiskt låg i separata bolag, eftersom hela försäkringsföretaget annars skulle kunna tvingas till likvidation till följd av att en verksamhet inte uppfyller solvenskravet, även om det finns ett kapitalöverskott i övriga verksamheter. Enda sättet för företaget att lösa en sådan situation skulle då bli att överlåta den del av rörelsen som inte uppfyller kapitalkraven till en utomstående aktör. Det är också nödvändigt att överlåtelserna är fullständiga och inte ger upphov till någon resterande del som inte i sig uppfyller kapitalkraven. Även i vinstutdelande bolag kan problem uppstå om inte det egna kapitalet kan skrivas ned i varje verksamhet för sig.

Av det anförda framgår att för bolag som drivs enligt ömsesidiga principer blir effekten av ett långtgående separationskrav i princip densamma som om bolagen måste lägga tjänstepensionsverksamheten i en egen juridisk person. Hur problematiskt detta är beror i sin tur på hur rekvisitet *i sådana fall* skall tolkas.

Företrädare från den svenska försäkringsbranschen har framfört att artikel 4 och dess valfrihet borde kunna tolkas så att valfriheten inte enbart skall omfatta medlemsstaternas rätt att låta livförsäkringsbolagens tjänstepensionsverksamhet omfattas av direktivet utan att frihet även i ett nästa skede skulle tillkomma bolagen att på egen hand välja om de vill låta sig omfattas av direktivet eller inte. Med en sådan tolkning skulle ett långtgående separationskrav vara mindre problematiskt, eftersom bolagen i så fall har ett val genom att förlägga tjänstepensionsverksamheten i ett eget bolag, eller att fortsätta att bedriva verksamheten som en del av livförsäkringsverksamheten. Olika bolag skulle kunna välja olika strategi, bl.a. beroende på hur stor tjänstepensionsverksamhet de har.

Enligt utredningens mening ger emellertid direktivet och dess ordalydelse inte utrymme för en sådan tolkning utan valfriheten kan endast anses tillkomma de enskilda medlemsstaterna. Livförsäkringsbolagen kommer därmed att bli bundna av direktivet och dess bestämmelser såvida medlemsstaten väljer att låta bolagens tjänstepensionsverksamhet omfattas. Ett val att tillämpa tjänste-

pensionsdirektivet på livförsäkringsbolagens tjänstepensionsverksamhet skulle således innebära att dessa måste separera sin tjänstepensionsverksamhet från övrig verksamhet som de bedriver. En tolkning av separationskravet som innebär att även fria tillgångar skall hållas åtskilda skulle därmed i praktiken innebära att vissa bolag skulle tvingas lägga sin tjänstepensionsverksamhet i separata juridiska personer.

Sammanfattande bedömning

Tolkningen av direktivets bestämmelse bör göras utifrån dess syfte. Motivet till separationskrav framgår inte direkt av tjänstepensionsdirektivet men måste ses mot bakgrund av att bestämmelserna i tjänstepensionsdirektivet skiljer sig från bestämmelserna i det konsoliderade livförsäkringsdirektivet. Som framgår av det ovan sagda gör utredningen emellertid bedömningen att det inte är några större skillnader i regleringsbehov mellan de verksamheter som träffas av de olika direktiven och separationen är därmed inte så viktig för svensk del.

Det kan också synas orimligt att bolag där det inte finns något fritt eget kapital skall kunna tvingas till likvidation för att det inte kan uppfylla solvenskraven i den ena verksamheten om det samtidigt finns ett kapitalöverskott i den andra verksamheten. Avsaknaden av krav på separata juridiska personer borde tvärtom rimligen tolkas som att det skall kunna finnas vissa samordningsvinster av att driva verksamheterna i ett och samma bolag. Direktivet ställer inte heller upp ett explicit krav på separata kapitalbaser.

Inte ens en separering av försäkringsbestånd är emellertid utan kostnad. Förutom de extra administrativa kostnader som uppstår, minskar en separering försäkringsbolagens möjligheter att tillhandahålla riskpooling, särskilt om det är små bestånd som skall separeras ut.

Eftersom bolagen inte kan välja om de vill omfattas av direktivet eller inte, måste lagstiftaren väga fördelarna av att tillämpa tjänstepensionsdirektivets bestämmelser på försäkringsbolagens tjänstepensionsverksamhet mot kostnaderna till följd av separering. Utredningen bedömer att det är angeläget att tillämpa tjänstepensionsdirektivet på livförsäkringsbolagens tjänstepensionsverksamhet, framför allt därför att livförsäkringsbolagen annars kan hamna i en ofördelaktig konkurrenssituation internationellt. Det är

därför önskvärt att tillämpa direktivet under förutsättning att separationskostnaderna inte blir för höga. Kostnaderna av ett långtgående separationskrav kan vara betydande för vissa bolag och därmed fungera som ett inträdeshinder på tjänstepensionsmarknaden, dvs. vissa bolag väljer att avveckla sin tjänstepensionsverksamhet och andra som saknar tjänstepensionsverksamhet i dag väljer att inte starta någon. Med tanke på att behovet av separation inte framstår som speciellt stort för svensk del och att utredningen skall behandla frågor om överskott i bolagen i sitt framtida arbete förespråkar utredningen ett mindre långtgående separationskrav för att begränsa separationskostnaderna. Utredningen föreslår att det endast är de försäkringstekniska avsättningarna för tjänstepensionsförsäkringar och motsvarande skuldtäckningstillgångar som skall hållas fullständigt åtskilda från försäkringsbolagets övriga verksamheter. Detta förslag innebär att direktivets bestämmelser om placeringsregler endast kommer att gälla dessa skuldtäckningstillgångar och det är de som skall förvaltas och hanteras skilt från bolagets övriga tillgångar. Utredningen anser av flera skäl att det inte är ett problem av betydelse att övriga tillgångar inte omfattas. Övriga tillgångar omfattas av livförsäkringsdirektivet och tjänstepensionsdirektivet är främst avsett att träffa institut som inte omfattas av livförsäkringsdirektivet. Som anförts förväntar sig försäkringstagaren i livförsäkringsbolag som inte får dela ut vinst i regel en andel av konsolideringsfonden. Av 12 kap. 9 § FRL framgår det emellertid tydligt att konsolideringsfonden är en del av bolagets riskkapital. Som sådant kan det inte sägas hänföras till en viss verksamhetsgren. Det är först när medlen är tilldelade till försäkringstagaren, vilket i regel sker först i samband med utbetalning, som de kan sägas hänföra sig till den aktuella verksamhetsgrenen.

Kravet på separation av försäkringstekniska avsättningar för tjänstepensionsförsäkringar och motsvarande skuldtäckningstillgångar skall gälla samtliga försäkringsbolag, även sådana som är stängda för nyteckning.

Kravet på att skuldtäckningstillgångarna skall förvaltas och hanteras skilt från den övriga verksamheten skall inte tolkas som att det är nödvändigt att dessa tillgångar sköts av en separat förvaltare, utan det är tillräckligt att förvaltaren håller isär de olika tillgångsmassorna. Avgifter för förvaltning och annan hantering skall fördelas på olika försäkringar på samma sätt som gäller i dag enligt kontributionsprincipen eller skälighetsprincipen beroende på vad som gäller för försäkringen. För att uppfylla direktivet måste krav

ställas på att Finansinspektionen skall övervaka att de tillgångar och skulder som hänför sig till tjänstepensionsverksamheten förvaltas och hanteras skilt från den övriga verksamheten.

Den föreslagna separationsordningen innebär en viss konkurrensfördel för livförsäkringsbolagen framför tjänstepensionskassorna, eftersom de senare träffas fullt ut av direktivet och därmed kommer att få vissa placeringsregler för de fria tillgångarna, se avsnitt 6.12. Dessa placeringsregler torde dock i praktiken inte vara särskilt begränsande för tjänstepensionskassorna och därmed inte påverka deras konkurrenskraft i någon större utsträckning.

Mot bakgrund av att medlemsstaterna ges rätt att välja huruvida livförsäkringsbolagens tjänstepensionsverksamhet skall omfattas av direktivet eller inte finns inget hinder mot att genom övergångsbestämmelser skjuta fram den tidpunkt för när livförsäkringsbolagen skall omfattas av bestämmelserna. En separering av försäkringstekniska avsättningar och skuldtäckningstillgångar bör inte vara alltför betungande för försäkringsbolag, men det kan ändå vara lämpligt att skjuta på ikraftträdandet med tanke på att regleringen av försäkringsbolagens verksamhet är föremål för översyn i andra sammanhang.

6.5 Krav på att verksamheten avser enbart tjänstepensioner

Utredningens förslag: Tjänstepensionskassornas verksamhet skall begränsas till att enbart omfatta tjänstepensionsförsäkringar jämte sådan verksamhet som föränleds av verksamheten avseende tjänstepensionsförsäkringar.

Direktivets bestämmelser

Enligt artikel 7 måste ett tjänstepensionsinstitut begränsa sin verksamhet till tjänstepensioner jämte sådan verksamhet som föränleds av tjänstepensionsverksamheten. Denna bestämmelse är inte tillämplig på livförsäkringsbolagen.

Gällande rätt

Som framgår av avsnitt 6.2 har en tjänstepensionskassa till syfte att för inbördes bistånd meddela tjänstepensionsförsäkring för en bestämd, slutna krets av t.ex. anställda i ett visst företag eller personer som tillhör en viss yrkesgrupp.

Enligt 7 § UFL får en understödsförening inte utan medgivande av Finansinspektionen driva verksamhet som är främmande för ändamålet med föreningens försäkringsverksamhet. Omfattningen av den främmande verksamheten skall stå i rimligt förhållande till försäkringsverksamheten. En understödsförening får vidare inte heller utan medgivande av Finansinspektionen ändra sin försäkringsverksamhet så att den får en väsentligt ny inriktning eller kommer att omfatta ny verksamhetsgren.

En pensionsstiftelse har enligt legaldefinitionen i 9 § tryggandelagen som uteslutande ändamål att trygga utfästelser om pension till arbetstagare eller arbetstagares efterlevande. Stiftelsen får inte tjäna något biändamål, t.ex. driva näringsverksamhet, se prop. 1967:83 s. 120 och prop. 1989/90:110 s. 706.

Utredningens bedömning

Finansinspektionens möjlighet att medge att en tjänstepensionskassa bedriver verksamhet som är främmande för ändamålet med föreningens försäkringsverksamhet är inte förenlig med tjänstepensionsdirektivet. Detsamma gäller dispensmöjligheten beträffande ny inriktning av försäkringsverksamheten. Direktivets krav om att ett tjänstepensionsinstitut, utöver tjänstepensionsverksamheten, endast får bedriva sådan verksamhet som föranleds av tjänstepensionsverksamheten kan dessutom anses vara något strängare än det nu gällande förbudet mot främmande verksamhet. Det bör därför införas ett krav om att en tjänstepensionskassas verksamhet begränsas till att enbart omfatta tjänstepensionsförsäkringar jämte sådan verksamhet som föranleds av verksamheten avseende tjänstepensionsförsäkringar. Begreppet tjänstepensionsförsäkring bör i UFL ha samma innebörd som i FRL. Om det begreppet, se avsnitt 6.4 och kommentaren till 1 kap. 3 § FRL. Det nya kravet torde inte medföra någon större förändring av verksamhetsmöjligheterna för tjänstepensionskassorna.

Av legaldefinitionen i 9 § tryggandelagen följer att en pensionsstiftelse är förhindrad att driva rörelse vid sidan av tjänstepensionsverksamheten. Ytterligare bestämmelser som syftar till att begränsa verksamheten är därför inte nödvändiga för pensionsstiftelsernas vidkommande.

6.6 Juridisk åtskillnad mellan uppdragsgivare och tjänstepensionsinstitut

Direktivets bestämmelser

Artikel 8 uppställer krav på att det uppdragsgivande företaget och tjänstepensionsinstitutet är juridiskt åtskilda. Med uppdragsgivande företag förstås det företag eller annat organ som handlar i egenskap av arbetsgivare eller egenföretagare och som gör inbetalningar till ett tjänstepensionsinstitut. Syftet med separationskravet i artikel 8 är att skydda institutets tillgångar för medlemmarnas och förmånstagarnas räkning om det uppdragsgivande företaget hamnar på obestånd. Denna artikel gäller ej för livförsäkringsbolag.

Utredningens bedömning

Bl.a. av 9 § UFL framgår att en understödsförening är en juridisk person. De bestämmelser i UFL som beskrivits i avsnitt 6.2 ger vid handen att en sådan förening inte omfattar ett uppdragsgivande företag.

Också en pensionsstiftelse är en juridisk person. Av 9 § tryggandelagen följer att pensionsstiftelsen är helt skild från arbetsgivaren.

Direktivets krav om att det uppdragsgivande företaget och tjänstepensionsinstitutet skall vara juridiskt åtskilda är därmed uppfyllt och några behov av lagändringar föreligger inte.

6.7 Villkor för att få bedriva verksamhet

Utredningens förslag: En pensionsstiftelse som skall trygga utfästelse om pension till minst 100 personer skall anmälas för tillsyn genast efter det att styrelsen tagit emot sitt uppdrag. En anmälan skall också göras när tryggandet av utfästelse om pension nått upp till minst 100 personer.

En styrelseledamot och en verkställande direktör eller dennes ställföreträdare skall ha de insikter och den erfarenhet som krävs för att delta i ledningen av en tjänstepensionskassa och även i övrigt vara lämplig för uppgiften. Motsvarande skall gälla för en styrelseledamot i en pensionsstiftelse som tryggar utfästelse om pension till minst 100 personer.

En person som är underkastad näringsförbud skall inte få vara ledamot eller suppleant i en tjänstepensionskassa eller en pensionsstiftelse.

Direktivets bestämmelser

För att ett tjänstepensionsinstitut skall få driva verksamhet krävs enligt artikel 9.1 i direktivet följande;

- a. institutet skall vara registrerat av tillsynsmyndigheten i ett nationellt register eller vara auktoriserat,
- b. institutets faktiska verksamhet skall drivas av personer med god vandel som antingen själva har erforderlig yrkesmässig kompetens och erfarenhet på området eller anlitar rådgivare som besitter sådan kompetens och erfarenhet,
- c. institutet skall ha korrekt upprättade regler för hantering av varje pensionsplan och ha gett medlemmarna tillräcklig information om dessa regler,
- d. institutet skall ha tekniska avsättningar som beräknats och bestyrkts av en aktuarie eller annan expert på området i enlighet med lag och erkända aktuariella metoder,
- e. om det är det uppdragsgivande företaget som garanterar pensionsförmånerna skall företaget vara skyldigt att regelbundet finansiera åtagandet, samt

- f. medlemmarna skall hållas tillräckligt informerade om pensionsplanens villkor, särskilt vad gäller rättigheter och skyldigheter enligt planen samt riskerna som är förbundna med pensionsplanen och vad riskerna innebär.

En medlemsstat får enligt artikel 9.2 ålägga ett institut att tillhandahålla kompletterande förmåner som invaliditetsskydd, efterlevandeskydd och återbetalningsskydd.

För att säkerställa att medlemmarnas och förmånstagarnas intressen skyddas på ett fullgott sätt får medlemsstaterna enligt artikel 9.3 ställa upp ytterligare villkor för att ett institut skall tillåtas att bedriva verksamhet.

Vidare får en medlemsstat enligt artikel 9.4 tillåta eller kräva att driften av ett tjänstepensionsinstitut helt eller delvis överläts till andra enheter som agerar för institutets räkning.

Slutligen uppställer direktivet i artikel 9.5 krav på att villkoren för gränsöverskridande tjänstepensionsverksamhet skall godkännas i förväg av de behöriga myndigheterna i hemlandet. Vid sådan verksamhet skall det i punkten 1 a angivna registret innehålla uppgift om de länder där institutet är verksamt.

Utredningens bedömning

Registreringskravet (9.1 a)

För de svenska försäkringsbolagen uppställs i 1 kap. 1 § FRL krav på koncession. Förutsättningarna härför anges i 2 kap. 3 § femte stycket FRL. Senast sex månader efter det att koncession har beviljats skall ett försäkringsbolag enligt 2 kap. 13 § FRL anmälas för registrering. Registreringsmyndighet är Bolagsverket.

En understödsförening skall enligt 3 § UFL vara registrerad hos Finansinspektionen, och före registreringen kan föreningen enligt 9 § UFL inte förvärva rättigheter eller ikläda sig skyldigheter.

En pensionsstiftelse skall enligt 31 § tryggandelagen anmälas för tillsyn senast sex månader efter det att styrelsen har tagit emot sitt uppdrag. Tillsynsmyndigheten, dvs. länsstyrelsen i det län där arbetsgivaren har sitt hemvist, skall föra ett register över de anmälda stiftelserna. Registrering förutsätter att länsstyrelsen finner att tryggandelagens krav på en pensionsstiftelse är uppfyllda.

Direktivets krav på registrering eller auktorisation är uppfyllda för försäkringsbolagen och tjänstepensionskassorna redan genom den gällande lagstiftningen. De nuvarande reglerna i tryggandelagen om att en pensionsstiftelse skall anmälas för tillsyn inom sex månader uppfyller däremot inte det verksamhetskravet. Bestämmelserna i tryggandelagen måste därför ändras så att styrelsen i en pensionsstiftelse som skall omfatta minst 100 personer åläggs att anmäla stiftelsen för tillsyn genast efter det att styrelsen tagit emot sitt uppdrag.

Krav på företagsledningen (9.1 b)

Bestämmelsen enligt punkten 1 b gäller enligt ordalydelsen de personer som driver institutets "faktiska verksamhet". Härmed torde avses institutets ledning.

I 2 kap. 3 § femte stycket 3 FRL finns bestämmelser om de krav som ställs på företagsledningen i ett försäkringsbolag, vari bl.a. stadgas att de som skall ingå i styrelsen och vara verkställande direktör eller dennes ställföreträdare skall ha de insikter och den erfarenhet som måste krävas av den som deltar i ledningen av ett försäkringsbolag och även i övrigt vara lämpliga för en sådan uppgift. Närmare föreskrifter om ägar- och ledningsprövning har meddelats i allmänna råd av Finansinspektionen, se FFFS 1998:14. De krav som direktivet ställer på företagsledningen är därmed redan uppfyllda i svensk rätt avseende försäkringsbolagen.

Bestämmelser om styrelse i understödsföreningar finns i 27 och 28 §§ UFL. I 27 § UFL görs en hänvisning till den numera upphävda lagen (1951:308) om ekonomiska föreningar. I 3 § lagen (1987:668) om införande av lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar föreskrivs bl.a. att de hänvisningar till lagen (1951:308) om ekonomiska föreningar som finns i UFL skall ha fortsatt giltighet. Varken reglerna i UFL eller bestämmelserna i lagen (1951:308) om ekonomiska föreningar har sådant innehåll att direktivets krav på företagsledningen skall kunna anses uppfyllda. Nya regler motsvarande bestämmelserna i 2 kap. 3 § femte stycket 3 FRL bör alltså införas för ledningen i en tjänstepensionskassa.

Inte heller i tryggandelagen uppställs några särskilda kvalifikationskrav för ledamöterna i styrelsen. Om en ledamot missköter sitt uppdrag har tillsynsmyndigheten dock enligt 32 § tryggandelagen och 9 kap. 6 § tredje stycket stiftelselagen

(1994:1220) möjlighet att för viss tid entlediga denne. De bestämmelserna kan inte anses tillräckliga för att direktivets krav skall vara uppfyllda. Det är följaktligen nödvändigt att införa uttryckliga krav på lämplighet för styrelseledamöter också i en pensionsstiftelse.

De tidigare nämnda föreskrifterna om ägar- och ledningsprovning som utfärdats av Finansinspektionen bör kunna vidgas till att även omfatta ledningen i andra tjänstepensionsinstitut. Såsom gäller för försäkringsbolagen får provningen av lämpligheten i ett första skede äga rum i samband med en anmälan om inledande av tjänstepensionstryggande men också senare såsom vid inval av nya ledamöter.

Också bestämmelserna i lagen (1986:436) om näringsförbud kan anses berörda av här behandlade direktivkrav. Av 6 § första stycket 4 i den lagen framgår att den som är underkastad näringsförbud inte får vara ledamot eller suppleant i styrelsen för ett aktiebolag, ett bankaktiebolag, en sparbank, ett försäkringsbolag, ett handelsbolag, en europeisk ekonomisk intressegruppering med säte i Sverige eller en ekonomisk förening eller en sådan ideell förening eller stiftelse som driver näringsverksamhet.

För tjänstepensionsinstitutens del omfattar alltså lagens bestämmelser för närvarande endast ledamöter och suppleanter i ett försäkringsbolag, medan regleringen inte är tillämplig på ledamöter och suppleanter i en understödsförening eller i en pensionsstiftelse. Enligt utredningens bedömning får det anses angeläget och i linje med direktivets krav att en person som är belagd med näringsförbud inte får verka som ledamot eller suppleant i något tjänstepensionsinstitut. Det kan i sammanhanget åter framhållas att såväl tjänstepensionskassorna som pensionsstiftelserna i många fall förvaltar stora tillgångsvolymer. Det föreslås därför att bestämmelserna i lagen om näringsförbud ändras till att även omfatta ledamöter och suppleanter i understödsföreningar som meddelar tjänstepensionsförsäkring och pensionsstiftelser. Det saknas i detta sammanhang skäl att särbehandla vissa pensionsstiftelser.

*Korrekt upprättade regler för hanteringen av pensionsplanerna m.m.
(9.1 c)*

För att ett tjänstepensionsinstitut skall få bedriva verksamhet uppställs i direktivet villkor om att institutet skall ha korrekt upprättade regler för hantering av varje pensionsplan och att medlem-

marna har fått tillräcklig information om dessa. Direktivets krav torde i denna del ta sikte på de handlingar i vilka en beskrivning ges av ändamålet med verksamheten och av hur verksamheten skall bedrivas. De handlingar som åsyftas är således associationens bolagsordning eller stadgar liksom de övriga handlingar som, beroende på vilken associationsform det är fråga om, skall ges in tillsammans med ansöknings- eller anmälningshandlingarna när koncession eller registrering söks eller anmälan görs.

När ett försäkringsbolag lämnar in en ansökan om koncession skall det också begära stadfästelse av bolagsordningen. I 2 kap. 5 § FRL finns en förteckning över de uppgifter som bolagsordningen skall innehålla. Till ansökan om koncession och stadfästelse skall bolaget enligt 2 kap. 3 § FRL foga en plan för den tilltänkta verksamheten. Finansinspektionen har utfärdat föreskrifter om vilka uppgifter som verksamhetsplanen skall innehålla, se FFFS 1995:36. Verksamhetsplanen ligger till grund för prövningen av en koncessionsansökan.

I UFL finns bestämmelser om ansökan om registrering av föreningen i 13 och 14 §§, vari bl.a. föreskrivs att föreningens stadgar skall fogas till registreringsansökan. I 10 § UFL finns en sammanställning av de uppgifter som stadgarna skall innehålla.

När en pensionsstiftelse anmäls för tillsyn skall enligt 31 § tryggandelagen till anmälan fogas de handlingar som arbetsgivaren upprättat avseende stiftelsen, bl.a. stadgar och stiftelseurkund.

Direktivets krav om att ett tjänstepensionsinstitut skall ha korrekt upprättade regler för hantering av varje pensionsplan får genom det sagda anses uppfyllt.

Här bör dock uppmärksammas ett särskilt problem till följd av utredningens förslag att låta endast de större pensionsstiftelserna vara skyldiga att tillämpa direktivets bestämmelser. Problemet har att göra med att det för närvarande inte ställs några krav på att det antal individer som skall omfattas av stiftelsens tryggande skall presenteras vid anmälan av stiftelsen. Ändamålsbeskrivningarna i stadgarna ger i allmänhet ingen ledning eftersom dessa ofta är så generellt utformade att den eller de arbetsgivare som senare kommer att göra avsättningar till pensionsstiftelsen så fritt som möjligt skall kunna välja vilken kategori av anställda som tryggandet i pensionsstiftelsen kommer att avse. Tillsynsmyndigheten får då svårt att ta ställning till om pensionsstiftelsen skall omfattas av tjänstepensionsdirektivet eller inte, såvida det inte är fråga om en

pensionsstiftelse med ett generellt formulerat ändamål att trygga pensionsutfästelser för alla anställda och arbetsgivaren är av sådan storlek att det tydligt framgår att minst 100 individer kommer att omfattas. För att klarhet skall kunna vinnas bör styrelsen åläggas att så snart tryggandet når upp till att omfatta minst 100 personer göra en anmälan om det till tillsynsmyndigheten.

Direktivets krav om att medlemmarna skall ha fått tillräcklig information om de ovan angivna verksamhetsreglerna saknar motsvarighet i svensk rätt. Endast för försäkringsbolagen har i rörelseregleringen uppställts bestämmelser om information. Den s.k. genomlysningssprincipen i 1 kap. 1 a § FRL, vari föreskrivs att informationen till bl.a. liv- och skadeförsäkringstagare och dem som erbjuds att teckna en sådan försäkring skall vara anpassad efter försäkringens art och tydligt visa försäkringens villkor och värdeutveckling, tar emellertid inte sikte på nu avsedd information. Inte heller torde det offentliggörande av handlingarna som äger rum i samband med ansöknings-, registrerings- eller anmälningsförfarandet vara tillfyllest. Direktivets krav om att tillräcklig information skall lämnas till medlemmarna bör tillgodoses genom nya bestämmelser i lag vilka får preciseras i myndighetsföreskrifter. I avsnitt 6.9 behandlas direktivets krav på information som skall lämnas till medlemmar och förmånstagare mera utförligt i samband med att en redogörelse för artikel 11 lämnas.

Beräkning av de tekniska avsättningarna (9.1 d)

Direktivets krav i artikel 9 om att ett tjänstepensionsinstitut skall ha tekniska avsättningar som beräknats och bestyrkts av en aktuarie eller annan expert skall här ta sikte på befattningshavaren och inte på avsättningarna. Innehållet i och beräkningarna av de tekniska avsättningarna behandlas i artikel 15. För en närmare redogörelse av den artikeln hänvisas till avsnitt 6.10.

I 8 kap. 18 § FRL föreskrivs att de försäkringstekniska utredningarna och beräkningarna i ett försäkringsbolag skall utföras under överinseende av en aktuarie och att aktuarien skall ha den insikt och erfarenhet som krävs med hänsyn till arten och omfattningen av bolagets verksamhet. Motsvarande bestämmelser finns såvitt avser understödsföreningarna i 21 § fjärde stycket UFL, vari stadgas att den försäkringstekniska utredningen skall verkställas av person som är behörig att utöva befattning som aktuarie vid livför-

säkringsbolag eller som av Finansinspektionen har förklarats behörig att verkställa sådan utredning. Den svenska lagstiftningen överensstämmer med direktivets krav i denna del och något behov av lagändring föreligger inte.

Bestämmelserna om tekniska avsättningar och aktuariell expertis är inte tillämpliga på pensionsstiftelserna. Tryggandelagens regler gäller arbetsgivarens egna avsättningar för pensionsutfästelserna genom kontoavsättning eller överföring av medel till pensionsstiftelse.

Krav på regelbunden finansiering (9.1 e)

Avseende det fall att det uppdragsgivande företaget garanterar pensionsförmånerna föreskrivs i direktivet att det skall tillses att företaget är skyldigt att regelbundet finansiera sitt åtagande. För svenskt vidkommande föranleder detta inte någon lagändring eftersom en sådan finansieringsskyldighet följer av regler om avsättningar och ibland även av avtalsparternas pensionsplaner.

Information till medlemmarna (9.1 f)

Direktivets krav rörande information till medlemmarna avseende pensionsplanens innehåll, villkor och risker saknar för närvarande motsvarighet i lagstiftningen men får tillgodoses genom dels nya bestämmelser i lag, dels myndighetsföreskrifter efter bemyndigande i lag. Direktivets krav om information till medlemmarna behandlas som nämnts mera utförligt i avsnitt 6.9.

Kompletterande förmåner (9.2)

Direktivet möjliggör visserligen för en medlemsstat att ålägga ett tjänstepensionsinstitut att tillhandahålla kompletterande förmåner i form av invaliditetsskydd, efterlevandeskydd och återbetalningsskydd. En sådan styrning av produktutbudet ligger emellertid inte i linje med de synpunkter som framförts i senare tids lagstiftningsarbete på försäkringsområdet. Syftet med denna direktivets bestämmelse tillgodoses i första hand genom arbetsmarknadsparternas överenskommelser i kollektivavtalen. Önskemål om ett

rikt produktbud tillgodoses i någon mån även av konkurrensen tjänstepensionsinstitut emellan.

Frihet för medlemsstaterna att uppställa ytterligare villkor för tillstånd (9.3)

Det synes för svenskt vidkommande inte erforderligt att utnyttja möjligheten att utöver direktivet ställa upp ytterligare villkor för att ett tjänstepensionsinstitut skall få bedriva verksamhet än dem som redan gäller i nuvarande lagstiftning.

Överlåtelse av driften av ett tjänstepensionsinstitut (9.4)

Direktivets bestämmelser om att en medlemsstat har rätt att tillåta eller kräva att driften av ett tjänstepensionsinstitut helt eller delvis överläts till andra enheter som agerar för institutets räkning för- anleder ingen åtgärd i det här sammanhanget.

Godkännande av gränsöverskridande verksamhet (9.5)

Direktivets föreskrifter om att villkoren för att få bedriva gränsöverskridande verksamhet skall godkännas i förväg av myndigheterna i hemlandet hänför sig till de allmänna verksamhetsvillkor som tillsynsmyndigheten skall pröva i samband med att koncession eller registrering söks. Bestämmelserna kompletteras av föreskrifter om ett anmälningsförfarande i artikel 20 som innebär att institut som avser att bedriva gränsöverskridande verksamhet skall under- rätta tillsynsmyndigheten därom. Också i det sammanhanget görs en prövning av verksamhetsvillkoren. Frågan om gränsöver- skridande verksamhet behandlas mera ingående i avsnitt 6.16.

6.8 Redovisning

Direktivets bestämmelser

I artikel 10 stadgas att tjänstepensionsinstitut skall upprätta års- bokslut och förvaltningsberättelser där hänsyn tas till varje pensionsplan som institutet hanterar. Årsboksluten och förvalt-

ningsberättelserna skall ge en rättvisande och korrekt bild av institutets tillgångar, skulder och finansiella ställning. Uppgifterna däri skall vara konsekventa, uttömmande och sakligt presenterade samt godkända av auktoriserade personer i enlighet med nationell lagstiftning.

Gällande rätt

Av 1 kap. 1 § lagen (1995:1560) om årsredovisning i försäkringsföretag (ÅRFL) framgår att lagen är tillämplig på försäkringsföretag. Med försäkringsföretag avses försäkringsaktiebolag och ömsesidiga försäkringsbolag som omfattas av FRL samt understödsföreningar som omfattas av UFL. I ÅRFL hänvisas till åtskilliga bestämmelser i årsredovisningslagen (1995:1554), ÅRL, bl.a. bestämmelserna om årsredovisningens delar, om överskådlighet och god redovisningssed och om rättvisande bild samt om förvaltningsberättelsens innehåll.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Finansinspektionen, får enligt 1 kap. 4 § ÅRFL meddela närmare föreskrifter om bl.a. årsredovisning i försäkringsföretag som omfattas av ÅRFL. I FFFS 2003:13 ges föreskrifter och allmänna råd om årsredovisning i försäkringsföretag. Föreskrifterna är tillämpliga på både försäkringsbolag och understödsföreningar och reglerar hur årsredovisning skall upprättas av försäkringsföretagen. Föreskrifterna ändrades den 1 maj 2004, se FFFS 2004:5.

Särskilda regler om revision upptas i 10 kap. FRL. Reglerna står i nära överensstämmelse med motsvarande bestämmelser i aktiebolagslagen (1975:1385).

I 29 § UFL stadgas att bestämmelserna i ÅRFL skall tillämpas på understödsföreningarna. I 31–32 a §§ UFL finns bestämmelser om revision och de krav som ställs på revisor som skall granska en understödsförenings räkenskaper. Hänvisning görs i lagtexten till vissa bestämmelser i den numera upphävda lagen (1951:308) om ekonomiska föreningar, vilken som framgått av föregående avsnitt är tillämplig för understödsföreningar.

I 17 a § tryggandelagen anges att bestämmelser om redovisning för en pensionsstiftelse finns i ÅRL. Revisor utses enligt 17 b § tryggandelagen av arbetsgivaren, om stadgarna inte säger något annat.

Föreskrifter om normgivningsbemyndigande saknas i ÅRL. Den kompletterande normgivningen vad gäller icke-finansiella företags redovisning har ansetts böra grundas framför allt på normgivande organs uttalanden, se prop. 1998/99:130 s. 181 ff.

Utredningens bedömning

Direktivets allmänt hållna bestämmelser om årsbokslut och förvaltningsberättelser bedöms överensstämma med svensk lagstiftning. Ett krav om att hänsyn skall tas till varje pensionsplan som institutet hanterar uttrycks visserligen inte i nuvarande lag, men redovisningslagstiftningens regler om årsredovisning och förvaltningsberättelse får ändå anses rymma ett sådant krav. För försäkringsbolagens och tjänstepensionskassornas del finns möjlighet att utfärda kompletterande föreskrifter med stöd av det bemyndigande som finns i ÅRFL. Det saknas skäl att i detta sammanhang föreslå ett motsvarande normgivningsbemyndigande beträffande pensionsstiftelserna.

6.9 Information till medlemmar m.fl.

Utredningens förslag: Vid tjänstepensionsförsäkring skall ett försäkringsbolags information till bl.a. försäkringstagarna och andra ersättningsberättigade innehålla uppgifter om bolaget och dess verksamhet samt om de överenskommelser som ligger till grund för försäkringarna.

Nya informationsbestämmelser införs för tjänstepensionskassor och pensionsstiftelser, vilka motsvarar dem som skall gälla för försäkringsbolagen.

Närmare föreskrifter om informationens innehåll och omfattning meddelas genom myndighetsföreskrifter efter bemyndigande i lag.

Direktivets bestämmelser

I artikel 11 specificeras den information som medlemmar, förmånstagare och i förekommande fall deras företrädare har rätt att erhålla. Artikelns bestämmelser har karaktären av miniminivå och

det finns således inte hinder mot att en enskild medlemsstat väljer att ålägga ett tjänstepensionsinstitut mera omfattande krav på tillhandahållande av information.

På begäran har medlemmar och förmånstagare enligt artikel 11.2 rätt att få ta del av tjänstepensionsinstitutets årsbokslut och förvaltningsberättelse. Medlemmarna skall vidare inom skälig tid erhålla all relevant information om ändring av reglerna för pensionsplanen. Artikel 9.1 c föreskriver att medlemmarna skall ges information om de ursprungliga reglerna för institutets hantering av pensionsplanen.

Medlemmar och förmånstagare har vidare enligt artikel 11.3 rätt att på begäran få ta del av institutets riktlinjer för placeringsverksamheten i enlighet med artikel 12. Om den artikeln, se avsnitt 6.13.

Enligt artikel 11.4 skall varje medlem på begäran även få utförlig och saklig information om målnivån för pensionsförmånerna samt information om pensionsförmånernas storlek och om villkor för överföring av pensionsrättigheter till annat tjänstepensionsinstitut för det fallet att anställningen upphör. Om det är medlemmen själv som svarar för den finansiella risken skall även uppgifter om olika tillgängliga investeringsalternativ och den faktiska investeringsportföljen samt uppgifter om riskexponering och kostnader som är förenade med investeringarna lämnas, om den enskilde begär det.

Artikel 11.4 föreskriver vidare att medlemmarna har rätt att årligen erhålla kortfattad information om institutets situation och de individuella pensionsförmånernas aktuella finansiella nivå.

I samband med pensionsavgång eller när andra förmåner skall betalas ut har förmånstagare rätt att få information om de förmåner som vederbörande har rätt till och de utbetalningsalternativ som finns att tillgå, se artikel 11.5.

Som angetts i avsnitt 6.7 skall medlemmarna enligt artikel 9.1 f hållas tillräckligt informerade om pensionsplanens villkor.

För det fallet att en medlemsstat i enlighet med artikel 4 väljer att låta livförsäkringsbolagens tjänstepensionsverksamhet omfattas av tjänstepensionsdirektivet blir bestämmelserna om information i artikel 36 i det konsoliderade livförsäkringsdirektivet inte tillämpliga på bolagens tjänstepensionsverksamhet. Det anges i artikel 4 andra stycket.

Gällande rätt m.m.

Den s.k. genomlysningssprincipen finns stadfäst i 1 kap. 1 a § andra stycket FRL, vari föreskrivs att information till liv- och skadeförsäkringstagare och dem som erbjuds att teckna en sådan försäkring skall vara anpassad efter försäkringens art och tydligt visa försäkringens villkor och värdeutveckling. Även andra ersättningsberättigade på grund av liv- och skadeförsäkringar skall ges den information de behöver. Regelns syfte är att förbättra försäkringstagarnas möjligheter att tillgodogöra sig relevant information avseende försäkringens villkor och värdeutveckling och att försöka råda bot på den obalans i information som råder mellan den enskilde försäkringstagaren och försäkringsgivaren.

Bestämmelsen kompletteras i 1 kap. 1 a § fjärde stycket FRL med ett normgivningsbemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter om vilken information som ett försäkringsbolag skall lämna till försäkringstagare, andra ersättningsberättigade på grund av försäkringarna och presumtiva försäkringstagare. Det informationsbehov som det i första hand är fråga om att tillgodose är information av ekonomisk art, såsom t.ex. om avgifter och återbäring. Informationen skall anpassas efter den kategori försäkringstagare som informationen skall riktas till liksom efter vilken typ av försäkring det handlar om. Större krav på information kan t.ex. i allmänhet ställas om det är fråga om en livförsäkring jämfört med en skadeförsäkring, se prop. 1998/99:87 s. 189 f.

Genomlysningssprincipen kompletteras vidare av bestämmelserna i 7 kap. 10 g § FRL som föreskriver skyldighet för ett försäkringsbolag att informera livförsäkringstagarna och de som erbjuds att teckna en livförsäkring i bolaget om det huvudsakliga innehållet i bolagets placeringsriktlinjer, om det inte av särskilt skäl saknas anledning till sådan information.

Finansinspektionen har utfärdat föreskrifter om information till livförsäkringstagare, se FFFS 2003:7. Föreskrifterna reglerar hur försäkringsbolag skall lämna information om livförsäkring till försäkringstagare och vad informationen skall innehålla. Information skall under vissa särskilt angivna förutsättningar lämnas innan avtalet ingås, under avtalets löptid fram till utbetalningen samt under utbetalningstiden. Före avtalsslutet skall information lämnas om bl.a. försäkringsbolaget och dess långsiktiga placeringsmål såvitt avser de försäkringstekniska avsättningarna, försäkrings-

avtalet, premier, disposition av överskott, flyttning av försäkrings-sparande och klagomålshantering. Vidare skall uppgifter anges om hur information kan erhållas om bolagets ekonomiska ställning, t.ex. genom den senaste årsredovisningen. Är det fråga om en fondförsäkring skall information även lämnas om värdepappers-fonderna och de kostnader som är förenade med fondförsäkringen. Under avtalstiden skall försäkringsbolaget ge årlig information avseende t.ex. garanterad och villkorad återbäring, utvecklingen av försäkringens värde, kostnader samt ändringar som är av väsentlig betydelse för försäkringstagaren. Under utbetalningstiden skall årlig information lämnas om bl.a. försäkringsbelopp, avkastning samt kostnader och skatteuttag som belastat försäkringen. Information skall även ges om alla ändringar som kan vara av betydelse för försäkringstagaren att känna till. Om en försäkring grundar sig på kollektivavtal och därmed jämförbara tjänstepensionsarrangemang får informationen lämnas till arbetsgivaren. Försäkringsbolaget skall i sådana fall framhålla vikten av att de anställda får ta del av den information som de kan antas behöva.

I lagen (1995:1560) om årsredovisning i försäkringsföretag (ÅRFL) finns bestämmelser om den ekonomiska information som ett sådant företag skall lämna. Lagen kompletteras av föreskrifter och allmänna råd som har utfärdats av Finansinspektionen, se FFFS 2003:13. I föreskrifterna anges hur årsredovisning skall upprättas av försäkringsföretag liksom vad denna skall innehålla.

I sammanhanget bör även propositionen till den nya försäkringsavtalslagen nämnas. Den lagen är tänkt att ersätta försäkringsavtalslagen från år 1927 och konsumentförsäkringslagen (1980:38) och syftar till att ge försäkringstagarna ett starkt skydd vid alla typer av försäkringar. Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2006. Lagen skall reglera såväl konsumentförsäkringar, företagsförsäkringar och personförsäkringar som grupp-försäkringar och kollektivavtalsgrundade försäkringar. Lagen skall som huvudregel vara tvingande till försäkringstagarens eller den försäkrades förmån.

Det föreslagna 10 kap. innehåller regler om försäkringsbolagens informationsskyldighet såvitt avser personförsäkring. Information skall enligt förslaget lämnas av bolaget innan en försäkring tecknas i syfte att underlätta kundens bedömning av försäkringsbehovet och val av försäkring. Informationen skall återge försäkringsvillkorens huvudsakliga innehåll, och väsentliga begränsningar av försäkringsskyddet måste tydligt framgå. Efter avtalsslutet åläggs

bolagen att snarast lämna en skriftlig bekräftelse på avtalet och i samband därmed lämna information om försäkringsvillkoren och dess innehåll, varvid bl.a. villkor som utgör en väsentlig begränsning av försäkringsskyddet särskilt skall framhållas liksom eventuella förbehåll om att försäkringsbolagets ansvar inte inträder förrän premien betalats, bolagets rätt att säga upp försäkringen i förtid eller att under försäkringstiden ändra villkoren. Bolagen skall vidare enligt förslaget åläggas att lämna information under försäkringstiden i samband med förnyelse och vid villkorsändring samt i samband med försäkringsfall. I vissa särskilt angivna fall föreslås bolagen vara skyldiga att lämna information om de möjligheter till överprövning som finns att tillgå. Om information inte har lämnats på föreskrivet sätt föreslås bolagen inte få åberopa dessa villkor mot försäkringstagaren. Förslag lämnas också på ett marknadsrättsligt sanktionssystem, se prop. 2003/04:150 s. 233 ff. och 484 ff.

20 kap. i nya försäkringsavtalslagen behandlar de kollektivavtalsgrundade personförsäkringarna och innehåller bl.a. bestämmelser om information. Behovet av information bedöms vara lika stort när det handlar om kollektivavtalsgrundade försäkringar, men regleringen måste anpassas till dessa försäkringars särskilda natur. När en överenskommelse som medför skyldighet för en arbetsgivare att teckna en kollektivavtalsgrundad personförsäkring har ingåtts, föreslås försäkringsbolaget och arbetsmarknadsparterna vara skyldiga att lämna information till de arbetsgivare och anställda som berörs av överenskommelsen. Informationen skall avse arbetsgivarens skyldighet att teckna försäkring, kostnaderna för försäkringen och omfattningen av densamma. När en försäkring har meddelats föreslås att försäkringsbolaget snarast skall informera de anställda. Information skall därvid lämnas om de väsentliga rättigheter och skyldigheter som följer av försäkringen liksom viktigare begränsningar av försäkringsskyddet. Detsamma gäller när försäkringen har ändrats eller förnyats, om de nya försäkringsvillkoren innebär en begränsning av försäkringsskyddet eller en väsentlig ändring av försäkringen. Under försäkringstiden föreslås försäkringsbolaget och arbetsmarknadsparterna vara skyldiga att i skälig omfattning informera arbetsgivare, anställda och andra som omfattas av försäkringen om för dem betydelsefulla förhållanden. Samma marknadsrättsliga sanktionssystem som föreslås gälla för de individuella personförsäkringarna föreslås bli tillämpliga avseende de kollektivavtalsgrundade försäkringarna i de situationer då för-

säkringsbolaget har underlåtit att lämna föreskriven information, se prop. 2003/04:150 s. 341 ff. och 637 ff.

Som nämnts i föregående avsnitt är den särskilda årsredovisningslagen som gäller för försäkringsbolag tillämplig även på understödsföreningar. UFL saknar däremot informationsbestämmelser.

Pensionsstiftelser omfattas av årsredovisningslagen (1995:1554) men i övrigt saknas regler av informationskaraktär för pensionsstiftelserna.

Utredningens bedömning

Redan i dag åligger det försäkringsbolagen att lämna information till bl.a. försäkringstagarna och andra förmånsberättigade personer. Såsom anförts tidigare skall information om försäkringens villkor och värdeutveckling lämnas med stöd av den s.k. genomlysningprincipen. Ett försäkringsbolag har vidare en skyldighet att informera om innehållet i bolagets placeringsriktlinjer. I ÅRFL finns bestämmelser om den information av ekonomisk karaktär som bolagen åläggs att presentera.

Enligt direktivet skall ett tjänstepensionsinstitut till medlemmarna lämna information om reglerna för hanteringen av pensionsplanen och om planens villkor. Medlemmar och förmånstagare har vidare enligt direktivet rätt att på begäran erhålla årsbokslut och förvaltningsberättelse samt placeringsriktlinjer. Direktivet tillerkänner vidare medlemmarna och förmånstagarna rätt att få information om ändringar av reglerna för pensionsplanen, samt, på begäran, om målnivån för pensionsförmånerna, förmånernas storlek vid anställnings upphörande, tillgängliga investeringsalternativ och villkor för flyttning. Medlemmarna skall årligen erhålla kortfattad information om tjänstepensionsinstitutets situation och de individuella rättigheternas finansiella nivå. Vid pensionsavgång skall förmånstagare informeras om vilka utbetalningsalternativ som finns.

Direktivets krav på information om placeringsriktlinjer, pensionsförmåner, investeringsalternativ, flyttning och utbetalningsalternativ är uppfyllda genom FRL och meddelade myndighetsföreskrifter. Däremot är direktivets informationsbestämmelser mera långtgående i andra avseenden. Det gäller bl.a. kravet på information om de enskilda pensionsplanerna, dvs. de överens-

kommelser som ligger till grund för försäkringarna. Den s.k. genomlysningssprincipen som kommer till uttryck i 1 kap. 1 a § FRL tar för närvarande bara sikte på information om försäkring. Också i den föreslagna försäkringsavtalslagen ligger tyngdpunkten på sådan information. För att tillgodose direktivets krav avseende information om pensionsplanerna måste alltså ett tillägg av motsvarande innehåll införas i lagstiftningen. Även direktivets krav på information om institutet och dess verksamhet är mera långtgående än den gällande lagstiftningen. Det offentliggörande av årsredovisning och förvaltningsberättelse som sker i samband med att dessa handlingar årligen ges in till Bolagsverket liksom det offentliggörande av bl.a. bolagsordning som förekommer när ett bolag får koncession bedöms inte tillräckligt för att uppfylla direktivets krav på information om bl.a. tjänstepensionsinstitutets regler för hantering av pensionsplanerna och institutets situation. De offentliggörandena är inte heller nog för att tillförsäkra försäkringstagare och förmånstagare redovisningshandlingar från institutet. Också i detta avseende måste lagstiftningen alltså kompletteras.

Det bör i sammanhanget noteras att utredningens förslag om att livförsäkringsbolagens tjänstepensionsverksamhet skall omfattas av tjänstepensionsdirektivet innebär att artikel 36, som behandlar den information som skall lämnas till försäkringstagarna, i det konsoliderade livförsäkringsdirektivet inte kommer att bli tillämplig. Det förhållandet innebär emellertid inte att kravet på information skall minska. Utredningens uppfattning är i stället att informationens omfattning och kvalitet skall uppgå till i vart fall samma nivå som det konsoliderade livförsäkringsdirektivet föreskriver.

För tjänstepensionskassorna och pensionsstiftelserna krävs helt ny lagstiftning för att tillgodose direktivets krav på information. Kraven på innehållet i sådana instituts information bör motsvara dem som skall gälla beträffande livförsäkringsbolagens tjänstepensionsverksamhet.

För försäkringsbolagen uppställs, som redogjorts för ovan, sedan tidigare krav om att information skall lämnas även till personer som erbjuds att teckna en försäkring. Frågan är om det finns behov av att införa en motsvarande reglering för tjänstepensionskassorna och pensionsstiftelserna. Såvitt utredningen erfarit sker ingen marknadsföring av försäkringsprodukter i samband med att en anställd blir medlem i en tjänstepensionskassa, eftersom valet av försäkringslösning styrs av vad arbetsmarknadsparterna har kommit överens om i kollektivavtal. Inte heller annars är förhållandena

sådana att de motiverar krav på information till de personer som erbjuds att teckna en försäkring i en tjänstepensionskassa. Motsvarande resonemang gäller för pensionsstiftelserna. Det kan i sammanhanget poängteras att något krav på information till andra än medlemmar och förmånstagare inte uppställs i direktivet.

Närmare föreskrifter om vilken information som skall lämnas kan för samtliga institut lämpligen meddelas genom myndighetsföreskrifter efter bemyndigande i lag. Direktivet skiljer mellan information som ett tjänstepensionsinstitut är skyldigt att utan anmodan tillhandahålla och information som medlemmarna och förmånstagarna har rätt att efter begäran få ta del av. Det bör ankomma på tillsynsmyndigheten att meddela närmare föreskrifter om hur tjänstepensionsinstituten skall fullgöra informationskyldigheten i enlighet med direktivet.

Det är naturligtvis alltid tjänstepensionsinstitutet som ansvarar för att informationskraven uppfylls. Fråga uppkommer dock om informationen alltid måste lämnas av tjänstepensionsinstitutet eller om det är möjligt att låta den ges av någon annan, t.ex. arbetsgivaren, som när tryggande sker i stiftelseform är den som har gjort pensionsåtagandena. Frågor om fullgörande av informationskyldighet kan nämligen vara reglerade i kollektivavtal som har ingåtts mellan arbetsmarknadsparterna.

I direktivet sägs att det är tjänstepensionsinstitutet som skall tillhandahålla den aktuella informationen. Något förbud av innebörd att det enskilda institutet inte har rätt att låta annan part utföra del av institutets åligganden uppställs emellertid inte. Det får därmed anses möjligt att direktivets krav på information till viss del, då så befinner mest lämpligt och ändamålsenligt, fullgörs av annan aktör än tjänstepensionsinstitutet. Så länge syftet med direktivets bestämmelser om information tillgodoses ser utredningen inga hinder mot att t.ex. pensionsstiftelsen i sin egenskap av tjänstepensionsinstitut låter informationen lämnas av arbetsgivaren. Motsvarande bör gälla då det handlar om en försäkring som grundar sig på kollektivavtal och arbetsmarknadsparterna har träffat överenskommelse om sätt att lämna information, såsom att informationsskyldigheten skall fullgöras av en arbetsgivar- eller arbetstagarorganisation. Det kan här erinras om att arbetsmarknadsparterna ålagts en informationsplikt i förslaget till ny försäkringsavtalslag och att försäkringsbolaget enligt Finansinspektionens föreskrifter vid kollektivavtalad försäkring får lämna information till arbetsgivaren för vidare befordran till de anställda.

Om informationsskyldigheten sålunda fullgörs av någon annan aktör ankommer det naturligtvis på tjänstepensionsinstitutet att kontrollera att den information som har lämnats är komplett. Vid behov och om tillsynsmyndigheten begär det är institutet skyldigt att till myndigheten lämna uppgift om den information som försäkringstagarna, medlemmarna och förmånstagarna erhållit.

Av den tidigare redogörelsen framgår att det inom kort kommer att gälla omfattande bestämmelser om information till försäkringstagare och därmed jämställda personer såväl på försäkringsrörelseområdet som på försäkringsavtalssidan. Även i annan lagstiftning finns regler om information som berör försäkringsverksamhet. Det torde därmed finnas risk för att regleringen blir svåröverskådlig. Ett behov av samordning kan därför komma att aktualiseras.

6.10 Försäkringstekniska avsättningar

Utredningens förslag: Vid tjänstepensionsförsäkring skall de försäkringstekniska avsättningarna beräknas med antaganden som är valda på ett aktsamt sätt.

Vid diskontering skall aktsamt valda räntesatser, med beaktande av marknadsavkastningen på statsobligationer eller andra obligationer med låg kreditrisk, användas. Finansinspektionen skall fastställa metoder för beräkning av diskonteringsränta.

Tjänstepensionskassor skall omfattas av samma regler om försäkringstekniska avsättningar som livförsäkringsbolag.

Direktivets bestämmelser

Artikel 15 stadgar att ett tjänstepensionsinstitut alltid skall göra tillräckliga tekniska avsättningar motsvarande dess ekonomiska åtaganden till följd av gällande pensionsavtal. Om ett instituts åtagande omfattar biometriska risker eller en garanti avseende antingen en viss avkastningsnivå eller en bestämd förmånsnivå måste institutets tekniska avsättningar vara tillräckliga i förhållande till planens samtliga åtaganden.

De tekniska avsättningarna skall beräknas varje år men direktivet gör det möjligt för medlemsstaterna att i nationell rätt föreskriva

att beräkningarna skall utföras vart tredje år under förutsättning att institutet till medlemmarna eller tillsynsmyndigheten lämnar uppgifter om justeringar avseende de mellanliggande åren.

Beräkningen av de tekniska avsättningarna skall utföras och bestyrkas av en aktuarie eller annan expert på området i enlighet med lag och på grundval av erkända aktuariella metoder.

Minimibeloppet för de tekniska avsättningarna skall beräknas genom en tillräckligt aktsam aktuariell värdering, varvid hänsyn skall tas till alla åtaganden avseende förmåner och till inbetalningar som gjorts enligt pensionsplanerna. Aktsamhet skall iakttas vid valet av ekonomiska och aktuariella beräkningsmetoder för värderingen av åtagandena och med beaktande av en tillräcklig säkerhetsmarginal när så erfordras.

Maximiräntesatserna, dvs. de högsta tillåtna räntorna för diskontering av åtaganden, skall väljas på ett aktsamt sätt och kan fastställas antingen med beaktande av den förväntade avkastningen på de motsvarande tillgångar som institutet innehar eller med beaktande av marknadsavkastningen på obligationer med låg kreditrisk.

De biometriska tabellerna som används för att beräkna de tekniska avsättningarna skall grunda sig på aktsamma antaganden med beaktande av de viktigaste särdragen hos medlemsgruppen och pensionsplanerna, varvid förväntade förändringar i de relevanta riskerna särskilt skall beaktas. Metoden och underlaget för beräkningen av de tekniska avsättningarna skall som huvudregel vara desamma från ett räkenskapsår till ett annat.

De enskilda medlemsstaterna ges enligt direktivet möjlighet att fastställa mer detaljerade krav för beräkningen av de tekniska avsättningarna för att därigenom säkerställa att medlemmarnas och förmånstagarnas intressen tillvaratas.

Kraven på tekniska avsättningar i artikel 15 kompletteras med de mera allmänna villkoren i artikel 9, vari föreskrivs att institutets tekniska avsättningar skall beräknas och bestyrkas av en aktuarie eller annan motsvarande expert i enlighet med lag och erkända aktuariella metoder.

Gällande rätt

Bestämmelserna om omfattningen och beräkningen av försäkringstekniska avsättningar i försäkringsbolag finns i 7 kap. 1 och 2 §§ FRL.

I 7 kap. 1 § FRL stadgas att bolagen skall göra försäkringstekniska avsättningar i sin ekonomiska redovisning som motsvarar de åtaganden som bolaget har mot sina försäkringstagare. Utgångspunkten är således att avsättningarna vid varje tidpunkt skall motsvara alla åtaganden som skäligen kan förväntas uppkomma med anledning av ingångna försäkringsavtal.

De försäkringstekniska avsättningarna omfattar bolagets åtaganden för de löpande försäkringarna med beaktande av de kommande försäkringsfallen som bolagens åtaganden kan komma att föra med sig. Avsättningar skall göras för samtliga åtaganden, såväl garanterade som villkorade åtaganden och åtaganden som hänför sig till fondförsäkringar vars risk bärs av försäkringstagaren.

Regler om hur storleken på livförsäkringsavsättningarna skall beräknas finns i 7 kap. 2 § FRL. Huvudprincipen är att avsättningarna alltid skall beräknas på individuell basis, så att de motsvarar summan av avsättningarna för varje avtal enligt en i lagen fastställd beräkningsmetod. Anpassningen till EG-rätten har dock medfört att det numera finns möjlighet att tillämpa en kollektiv beräkningsmetod under förutsättning att beräkningsresultatet motsvarar det resultat som den individuella beräkningsmetoden ger. Exempel på situationer då en kollektiv beräkningsmetod måste användas är då det är fråga om kollektivavtalsgrundade försäkringar eller grupplivförsäkringar utan individuella inslag. Ett risktillägg som är avsett att täcka förluster som uppkommer till följd av att försäkringar upphör i förtid skall också inräknas i avsättningarna. Risktillägget kan däremot beräknas kollektivt.

Livförsäkringsavsättningarna skall beräknas netto med avdrag för framtida premier, med en prospektiv beräkningsmetod som huvudregel. Detta innebär att avsättningen för ett livförsäkringsavtal utgörs av skillnaden mellan kapitalvärdet av bolagets förväntade framtida utgifter för försäkringsavtalet och kapitalvärdet av de förväntade premier som bolaget kan ha att uppbära för försäkringsavtalet.

Den prospektiva beräkningsmetoden fokuserar alltså på de kostnader för bolaget som kan förväntas uppkomma för att uppfylla ingångna försäkringsavtal. En retrospektiv metod kan också

användas, under förutsättning att den beräknade avsättningen enligt den metoden inte blir lägre än om den prospektiva modellen hade använts eller om den senare metoden inte är möjlig att tillämpa. Den retrospektiva modellen bygger på en bakåtblickande beräkningsmetodik, som innebär att beräkningen grundas på hur stor del av premierna och kapitalavkastning som finns kvar sedan avdrag gjorts för riskpremier, verkliga kostnader och utbetalda periodiska försäkringsersättningar.

Beräkningarna av livförsäkringsavsättningar skall grundas på antaganden om dödlighet och andra riskmått, ränta och kostnader som var för sig är betryggande. I lagförarbetena anförs att den allmänna utgångspunkten vid beräkningen av de försäkringstekniska avsättningarna bör vara att dessa endast skall motsvara vad som utifrån betryggande antaganden med rimliga tillägg sannolikt kan komma att behövas för att ingångna försäkringsavtal skall infrias samt att tillägg som har karaktär av mera allmänna konsolideringsreserver bör beaktas inom ramen för eget kapital, se prop. 1998/99:87 s. 224.

För villkorad återbäring inom livförsäkring samt fondförsäkring finns en direkt koppling mellan avsättningsberäkningen och premien. För dessa åtaganden beräknas avsättningarna i praktiken med en retrospektiv beräkningsmetod som utgår ifrån premien och värdeförändringen.

I 7 kap. 3 § första stycket FRL föreskrivs att ett försäkringsbolag skall upprätta och följa försäkringstekniska riktlinjer. Riktlinjerna skall bl.a. innehålla principerna för beräkningen av de försäkringstekniska avsättningarna. Det är styrelsen som har ansvaret för att riktlinjerna antas liksom att dessa revideras vid behov. Enligt 7 kap. 8 a § FRL skall de försäkringstekniska riktlinjerna för livförsäkring ges in till Finansinspektionen senast när de börjar användas och därefter så snart riktlinjerna ändras. Närmare bestämmelser ges i Finansinspektionens allmänna råd FFFS 2003:8 – Finansinspektionens allmänna råd om försäkringstekniska riktlinjer. De försäkringstekniska avsättningarna skall enligt 7 kap. 3 § andra stycket kompletteras med ett försäkringstekniskt underlag. Detta underlag skall innehålla de antaganden som behövs för att beräkna bl.a. de försäkringstekniska avsättningarna.

Som framgått av avsnitt 6.7 skall de försäkringstekniska utredningarna och beräkningarna enligt 8 kap. 18 § FRL utföras under överinseende av aktuarie.

Uttryckliga föreskrifter saknas både i FRL och i Finansinspektionens allmänna råd om hur ofta de försäkringstekniska avsättningarna skall beräknas. Av lagen (1995:1560) om årsredovisning i försäkringsföretag (ÅRFL) framgår dock att de försäkringstekniska avsättningarna skall redovisas i balansräkningen, vilket medför att bolaget tvingas att i vart fall årligen i samband med upprättandet av årsredovisningen låta utföra beräkningar av de försäkringstekniska avsättningarna.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall meddela närmare föreskrifter om de försäkringstekniska avsättningarnas innehåll och beräkning. Finansinspektionen har till följd härav lämnat föreskrifter om maximiräntesats för beräkning av livförsäkringsavsättningar. I föreskrifterna fastställs den s.k. högsta räntan, vilken i princip bestäms som 60 procent av räntesatsen på statsobligationer. Finansinspektionen ändrar dock inte den högsta tillåtna räntan i takt med att marknadsräntan på statsobligationer förändras, se FFFS 2003:9.

Bestämmelserna om försäkringstekniska avsättningar avseende tjänstepensionskassorna finns i 21 och 22 §§ UFL. I 22 § UFL föreskrivs att understödsföreningarna vid försäkringsteknisk utredning skall beräkna premiereserven som skillnaden mellan kapitalvärdet av föreningens framtida utgifter för löpande försäkringar och kapitalvärdet av ytterligare premier för dessa försäkringar. Försäkringsteknisk utredning skall enligt 21 § utföras minst vart femte år under överinseende av aktuarie.

Enligt 11 § andra stycket 11 och 12 UFL skall understödsföreningars stadgar ange tiderna för verkställande av försäkringsteknisk utredning samt grunderna för fondbildning.

Utredningens bedömning

Beräkningen av de försäkringstekniska avsättningarna är av central betydelse för hela solvenssystemet i livförsäkringsbolag och tjänstepensionskassor då storleken på avsättningarna avgör hur mycket kapital som krävs i rörelsen för att säkra åtagandena. Avsättningsberäkningen påverkar dels mängden tillgångar som skall omfattas av placeringsregler, dels kapitalbasens storlek, då en ökning av de försäkringstekniska avsättningarna medför att kapitalbasen minskar. Även solvensmarginalen påverkas, eftersom

denna beräknas i huvudsak som en andel av de försäkringstekniska avsättningarna.

De försäkringstekniska avsättningarna beräknas utifrån en värdering av ett försäkringsinstituts försäkringsåtaganden. Dessa åtaganden är osäkra framtida kassaflöden som inte är prissatta på en marknad, vilket gör att värderingen av försäkringsinstitutets åtaganden ofta är mer komplicerad än värderingen av försäkringsinstitutets tillgångar. För att värdera åtagandena måste antaganden om t.ex. dödlighet och framtida ränta göras.

Enligt det konsoliderade livförsäkringsdirektivet och tjänstepensionsdirektivet skall beräkningen av de försäkringstekniska avsättningarna bygga på en aktsam (eng. prudent) värdering av försäkringåtagandena. I livförsäkringsdirektiven översattes *prudent* med *tillräckligt försiktig*, vilket i svensk rätt har genomförts i enlighet med den svenska principen om att *betryggande* antaganden skall väljas för beräkning av avsättningarna för livförsäkring.

När nu regleringen och tillsynen av institut som meddelar tjänstepensionsförsäkring utformas utifrån aktsamhetsprincipen måste nya överväganden göras, eftersom en beräkning utifrån antaganden som var för sig är betryggande inte alltid kan betraktas som förenlig med en aktsam beräkningsmetodik. Aktsamhetsprincipen är som framgått processinriktad och regelverket bör därför främja goda beslutsprocesser genom förbättrad genomlysning, effektiv förvaltning samt genom stärkta incitament hos instituten att identifiera, mäta och hantera sina risker, se kapitel 5.

Dagens regler för beräkning av avsättningar utifrån betryggande antaganden, t.ex. att den försäkrade antas ha en längre livslängd än vad som verkligen kan förväntas då avsättningar för tjänstepension beräknas, försämrar genomlysningen eftersom dolda buffertar systematiskt byggs in i avsättningarna. Därmed tas inte hänsyn till det verkliga värdet av de åtaganden det enskilda bolaget innehar och inte heller speglar skuldtäckningstillgångarna bolagets förväntade kostnader att infria sina åtaganden. Att systematiskt övervärdera de försäkringstekniska avsättningarna kan därför inte anses vara en aktsam beräkningsmetodik.

Trots att en aktsam beräkning av avsättningarna inte bör utföras med val av antaganden som är medvetet betryggande eller som innehåller uttryckliga riskmarginaler, kan kravet på aktsamhet tolkas som att de antaganden som ger den högsta beräknade avsättningen skall väljas vid de fall då det finns osäkerhet vid val av antagande. Den säkerhetsmarginal som erhålls bör därmed vara

större vid avsättningsberäkningar belagda med stor osäkerhet och kan därmed ses som aktsam. Beräkningen av försäkringstekniska avsättningar uppfyller därmed tjänstepensionsdirektivets krav att beräkningarna vid behov görs med beaktande av en tillräcklig säkerhetsmarginal.

Det kan också konstateras att den nuvarande metod som Finansinspektionen valt för den s.k. högsta räntan inte heller uppfyller de krav som direktivets aktsamhetsprincip innebär. Finansinspektionen ändrar inte den högsta tillåtna räntan i takt med att marknadsräntan förändras. Detta innebär att förändringar i marknadsräntan inte omedelbart påverkar avsättningarnas storlek, vilket minskar försäkringsinstitutens incitament att matcha tillgångarna – vars värde direkt förändras med marknadsräntan – mot åtagandena. Detta försämrar riskhanteringen i bolagen och försvagar försäkringstagarnas skydd. Dessutom är diskonteringsräntan i enlighet med gällande föreskrifter från Finansinspektionen oberoende av durationen i bolagets försäkringsåtaganden. I stället har ett retrospektivt angreppssätt valts i och med att olika räntesatser tillämpas beroende på när avtalen ingicks.

Ovanstående resonemang pekar på behovet att reformera regleringen av de försäkringstekniska avsättningarna för att regleringen skall ligga i linje med tjänstepensionsdirektivets intentioner. Dagens regler för beräkning av försäkringstekniska avsättningar kan inte anses föreskriva en aktsam beräkningsmetodik då de försvårar möjligheterna till matchning och riskhantering. De försäkringstekniska avsättningarna bör inte systematiskt övervärderas och den högsta tillåtna aktsamt valda diskonteringsräntan bör spegla kontinuerliga förändringar i marknadsräntan samt durationen för det individuella bolagets försäkringsåtaganden.

Föreskriften i 7 kap. 2 § fjärde stycket FRL om betryggande antaganden skall därför inte gälla för verksamhet avseende tjänstepensionsförsäkring utan skall ersättas av ett krav på att beräkningen av livförsäkringsavsättningen i stället skall göras med antaganden som är tillräckligt aktsamma. Detta bör få till följd att aktsamma antaganden även skall användas vid premieberäkning för tjänstepensionsförsäkring.

Försäkringsinstitut som meddelar tjänstepensionsförsäkring skall vid diskontering använda aktsamt valda räntesatser, med beaktande av marknadsavkastningen på statsobligationer, eller andra obligationer med låg kreditrisk. Utredningen menar att detta i praktiken bör innebära att diskonteringsräntorna härleds via

terminsstrukturer på marknaden som svarar mot försäkringsåtagandenas duration samt de valutor åtagandena är uttryckta i. Det bör alltså finnas olika maximiräntesatser att tillgå beroende på sammansättningen i det individuella institutets försäkringsåtaganden. Diskonteringsräntorna skall vidare uppdateras löpande allteftersom marknadsräntorna förändras. Att närmare fastställa vilka diskonteringsräntor som skall användas och hur de skall beräknas bör även fortsättningsvis åvila Finansinspektionen.

I sammanhanget bör nämnas att Finansinspektionen för närvarande utreder möjligheterna till en mer flexibel och individualiserad modell – inom ramen för reglerna i det konsoliderade livförsäkringsdirektivet – för att bestämma diskonteringsränta. Ambitionen bör vara att samma *modell* för att bestämma diskonteringsränta skall användas i tjänstepensionsförsäkring och annan livförsäkring och att diskonteringsräntan skall vara anpassad till det individuella försäkringsinstitutet i rådande marknadssituation. Därigenom skapas ökade möjligheter för genomlysning och jämförbarhet.

Direktivets krav om att de försäkringstekniska avsättningarna som huvudregel skall beräknas varje år är uppfyllt i och med att försäkringsbolagen enligt ÅRFL skall redovisa avsättningarna i balansräkningen. Det bör dock påpekas att det för närvarande pågår ett arbete som kan leda till att reglerna i FRL frikopplas ifrån ÅRFL, se den nyligen lämnade lagrådsremissen om internationell redovisning i svenska företag.

I övrigt uppfyller reglerna i FRL om försäkringstekniska avsättningar vad direktivet kräver.

Direktivets krav på att ett tjänstepensionsinstitut alltid skall inneha tillräckliga avsättningar för samtliga pensionsplaner och de övriga kraven som uppställs beträffande de försäkringstekniska avsättningarna motsvaras inte av den svenska lagstiftningen för understödsföreningar. Utredningen föreslår därför att understödsföreningar som meddelar tjänstepensionsförsäkring skall omfattas av samma bestämmelser vad gäller försäkringstekniska avsättningar som livförsäkringsbolag.

Det kan synas naturligt att föreslå att också FRL:s bestämmelser om försäkringstekniska riktlinjer och beräkningsunderlag skall gälla för tjänstepensionskassor. Sådana uppgifter som upptas i de dokumenten ingår enligt gällande ordning i understödsföreningarnas stadgar, vilka antas av stämman. Det låter sig emellertid inte göra att inom ramen för detta delbetänkande närmare överväga vilka konsekvenser av associationsrättslig art ett sådant förslag

skulle innebära. Utredningen avser att återkomma till detta i det fortsatta arbetet.

Pensionsstiftelser träffas inte av direktivets bestämmelser rörande tekniska avsättningar. Stiftelser är inte försäkringsinstitut; de får inte göra några pensionsutfästelser och gör därför inga försäkringstekniska avsättningar.

Det bör slutligen noteras att ett arbete som syftar till att avsättningarna skall spegla försäkringsåtagandenas verkliga värde, i linje med förslagen här, redan har påbörjats för övrig livförsäkring i och med att Placeringsutredningen i sitt slutbetänkande har lämnat förslag på regeländringar, se SOU 2003:84. I det fortsatta arbetet med såväl genomförandet av tjänstepensionsdirektivet som Placeringsutredningens förslag bör en samordning övervägas. Detta ligger emellertid inte inom utredningens uppdrag.

6.11 Skuldtäckning

Utredningens förslag: Tjänstepensionskassor skall omfattas av de regler om skuldtäckning som för närvarande gäller för livförsäkringsbolag.

Möjligheten att ge tillfälliga undantag från kravet om full skuldtäckning bör inte utnyttjas.

Direktivets bestämmelser

I artikel 16 stadgas att ett tjänstepensionsinstitut alltid skall inneha tillräckliga och lämpliga tillgångar som motsvarar de tekniska avsättningarna för alla pensionsplaner som institutet förvaltar. Medlemsstaterna ges möjligheten att låta tillsynsmyndigheten meddela dispens från detta krav under en begränsad tid. En sådan dispens måste förenas med ett krav på institutet att anta en konkret och genomförbar återställningsplan för återskapande av fullständig skuldtäckning. Av planen skall framgå hur institutet avser att återställa tillgångarnas storlek. Planen skall godkännas av tillsynsmyndigheten och hållas tillgänglig för institutets medlemmar.

Om det är fråga om gränsöverskridande verksamhet skall de tekniska avsättningarna alltid täckas av tillgångar som är tillräckliga i förhållande till samtliga åtaganden enligt de planer som institutet förvaltar. Om villkoren inte uppfylls skall tillsynsmyndigheten

ingripa och kan därvid begära att tillgångarna och skulderna skall hållas fullständigt åtskilda. Dispens får inte meddelas då fråga är om gränsöverskridande verksamhet.

Gällande rätt

Reglerna om skuldtäckning av de försäkringstekniska avsättningarna i försäkringsbolag finns i 7 kap. 9 § FRL, vari stadgas att ett försäkringsbolag som driver direkt försäkringsrörelse skall ha tillgångar till ett belopp som svarar mot de försäkringstekniska avsättningarna för egen räkning med tillägg av depositioner av en återförsäkringsgivare. Med begreppet försäkringstekniska avsättningar för egen räkning avses ett nettobelopp bestående av de försäkringstekniska avsättningarna inklusive mottagen återförsäkring minskat med avgiven återförsäkring. Tillgångarna som svarar mot de försäkringstekniska avsättningarna benämns skuldtäckningstillgångar och de övriga tillgångarna kallas för fria tillgångar. Skuldtäckningstillgångarna skall placeras i enlighet med reglerna i 7 kap. 9 a-10 e, 13 och 29 §§. I FRL saknas för närvarande möjlighet till dispens från det gällande skuldtäckningskravet.

För understödsföreningarnas vidkommande finns bestämmelserna om skuldtäckning i 23, 24 och 24 a §§ UFL. Enligt 23 § skall överskott i verksamheten till ett belopp på upp till sex femtedelar av premiereserven överföras till en försäkringsfond. Om tillgångarna i försäkringsfonden inte är tillräckliga för att täcka premiereserven skall Finansinspektionen enligt 71 § UFL förelägga understödsföreningen att vidta de åtgärder som behövs för rättelse. Ett belopp som motsvarar försäkringsfonden samt understödsföreningens övriga skulder skall enligt 24 § redovisas i vissa specificerade tillgångsslag. Enligt 24 a § får en understödsförening efter tillstånd av Finansinspektionen i stället för de ordinarie reglerna om kapitalplacering i 24 § UFL tillämpa de regler i 7 kap. 9 a-10 g §§ FRL som gäller för försäkringsbolagen. Reglerna i 23 § UFL om storleken på försäkringsfonden skall dock fortfarande gälla, vilket innebär att understödsföreningarna efter Finansinspektionens medgivande kan få omfattas av samma placeringsregler som livförsäkringsbolagen men att de alltjämt måste skuldtäcka ett belopp som är 20 procent högre än de försäkringstekniska avsättningarna.

Utredningens bedömning

Direktivets krav om att ett tjänstepensionsinstitut alltid skall inneha tillräckliga tillgångar som motsvarar de tekniska avsättningarna är uppfyllda i gällande rätt för livförsäkringsbolag. Kravet på att dessa tillgångar också skall vara *lämpliga* för skuldtäckning diskuteras i samband med förslaget till nya investeringsregler som redovisas i avsnitt 6.12.

Bestämmelserna om kapitalplacering i UFL innebär inte att understödsföreningar omfattas av krav om att skuldtäckningstillgångarna skall vara tillräckliga, endast att om understödsföreningen innehar tillgångar som motsvarar upp till sex femtedelar av tekniska avsättningar så skall dessa vara registrerade som skuldtäckningstillgångar. Även om Finansinspektionen skall ingripa med stöd av tillsynsregeln i 71 § om tillgångarna i försäkringsfonden inte är tillräckliga för att täcka premiereserven saknas ett uttryckligt krav på skuldtäckning. Bestämmelserna om fondbildning i 23 § UFL bör därför inte gälla för tjänstepensionskassor. Understödsföreningar som meddelar tjänstepensionsförsäkring bör i stället omfattas av samma regler om skuldtäckning av försäkringstekniska avsättningar som gäller för livförsäkringsbolag.

Möjligheten till undantag om tillräckliga tillgångar för att täcka de försäkringstekniska avsättningarna bör inte utnyttjas. Förmånsrätten i skuldtäckningstillgångarna utgör en grundtrygghet för försäkringstagarna i ett livförsäkringsbolag, vilket gör att det måste finnas mycket goda skäl för en generell möjlighet till undantag. Sådana skäl har utredningen inte funnit. Utredningen ser vidare inget praktiskt behov att utnyttja möjligheten till undantag. Finansinspektionens gällande praxis ifråga om tillfällig avvikelser från placeringsreglerna bedöms ge upphov till tillräcklig flexibilitet i samband med skuldtäckningen.

Pensionsstiftelser skall inte träffas av bestämmelser rörande skuldtäckning av tekniska avsättningar då pensionsstiftelser inte får lämna pensionsutfästelser och därmed inte gör avsättningar.

6.12 Investeringsregler

Utredningens förslag: Tjänstepensionskassornas och pensionsstiftelsernas samtliga tillgångar samt de tillgångar som hänförs till tjänstepensionsverksamhet i livförsäkringsbolag skall placeras i lämpliga tillgångsslag enligt akksamhetsprincipen. Investeringar i ett uppdragsgivande företag får inte överstiga fem procent av tillgångarna. De samlade investeringarna i en grupp med inbördes anknytning, vari ett uppdragsgivande företag ingår, får inte överstiga tio procent av tillgångarna. Upplåning skall få ske endast för att tillgodose tillfälliga likviditetsbehov eller för att uppfylla kraven om en tillräcklig kapitalbas.

För tillgångar som svarar mot försäkringstekniska avsättningar i verksamhet avseende tjänstepensionsförsäkring i livförsäkringsbolag och tjänstepensionskassor skall gälla att högst 30 procent får vara investerade på icke reglerade marknader samt att högst 30 procent får vara investerade i tillgångar realiserbara i andra valutor än dem som åtagandena är betalbara i. Dessa bestämmelser skall ersätta gällande placeringsregler om tillåtna tillgångsslag och tillgångslimiten.

Optioner och terminskontrakt eller andra liknande finansiella instrument skall få användas även för skuldtäckning för att sänka den finansiella risken i verksamhet avseende tjänstepension och för att effektivisera förvaltningen av de tillgångar som hör till denna verksamhet.

En tjänstepensionskassas stadgar skall inte längre ange hur medel skall placeras.

Direktivets bestämmelser

I artikel 18 föreskrivs att ett tjänstepensionsinstitut skall investera sina tillgångar i enlighet med den övergripande akksamhetsprincipen. Utifrån denna princip föreskrivs en samling kvalitativa samt ett fåtal kvantitativa investeringsregler. Se närmare beskrivning av akksamhetsprincipen i kapitel 5.

Vid en eventuell intressekonflikt skall investeringarna utslutande ske med utgångspunkt i vad som bäst gagnar medlemmarnas och förmånstagarnas intressen. Tillgångarna skall investeras på ett sätt som tillförsäkrar säkerhet, kvalitet, likviditet och god avkastning för den samlade portföljen.

Ytterligare krav uppställs om tillgångarna skall täcka de tekniska avsättningarna. Tillgångarna skall därvid investeras på ett sätt som är anpassat till de förväntade framtida pensionsförmånernas typ och varaktighet, dvs. i enlighet med den s.k. matchningsprincipen.

Direktivet föreskriver vidare att tillgångarna till övervägande del skall investeras på reglerade marknader, att det skall vara möjligt att investera i derivatinstrument, att tillgångarna skall vara diversifierade på lämpligt sätt och att investeringar i uppdragsgivande företag respektive i företag som tillhör samma grupp som uppdragsgivande företag med inbördes anknytning, inte får överstiga fem procent respektive tio procent av den samlade portföljen. Vad som förstås med uppdragsgivande företag framgår av artikel 6.

Beträffande de två sistnämnda kraven har medlemsstaterna möjlighet att välja att underlåta att tillämpa dessa på investeringar i statsobligationer. En medlemsstat har enligt artikel 22.4 möjlighet att skjuta upp tillämpningen av nämnda fem- respektive tio-procentsregel till den 23 september 2010.

Tjänstepensionsinstitut får inte ta upp lån eller ställa säkerhet på tredje parts vägnar, men medlemsstaterna får tillåta instituten att ta upp lån under en begränsad period om upplåningen syftar till att tillgodose likviditetsbehov. Medlemsstaterna är enligt direktivet förhindrade att uppställa krav att ett tjänstepensionsinstitut skall investera i särskilda typer av tillgångar. Inte heller får krävas att ett instituts investeringsbeslut skall vara villkorat av förhandsgodkännande eller systematisk anmälan.

Om det är motiverat av aktsamhetsskäl får det för ett tjänstepensionsinstitut uppställas mer detaljerade föreskrifter om investeringar. I sammanhanget hänvisas till reglerna för livförsäkringsbolag. Om inte aktsamhetsskäl föranleder annat får ett tjänstepensionsinstitut inte hindras

- att investera upp till 70 procent av de tillgångar som motsvarar de tekniska avsättningarna i aktier eller andra överlåtbara värdepapper som kan jämföras med aktier och företagsobligationer som är föremål för handel på reglerade marknader,
- att investera upp till 30 procent av de tillgångar som motsvarar de tekniska avsättningarna i tillgångar denominerade i andra valutor än dem som åtagandena är uttryckta i, eller
- att investera på riskkapitalmarknader.

Vid gränsöverskridande verksamhet får en värdmedlemsstat kräva att vissa särskilt angivna begränsningsregler skall gälla ett utländskt instituts verksamhet i värdlandet, förutsatt att samma eller strängare regler gäller för hemlandets institut. Följande regler, vilka gäller tillgångarna i den gränsöverskridande verksamheten, får tillämpas av värdmedlemsstaten:

Institutet får inte investera mer än

- 30 procent i värdepapper och skuldförbindelser som inte är föremål för handel på reglerade marknader,
- 5 procent respektive 10 procent i värdepapper utgivna av samma emittent respektive samma grupp emittenter med inbördes anknytning,
- 30 procent i tillgångar uttryckta i andra valutor än dem åtagandena är uttryckta i.

Gällande rätt

Placeringsreglerna i FRL har sin grund i EG-rätten och tillkom år 1995 i samband med att den tredje generationens försäkringsdirektiv implementerades i svensk rätt. De allmänna och grundläggande bestämmelserna om hur skuldtäckningstillgångarna i försäkringsrörelse skall placeras finns i 7 kap. 9 a § FRL. Dessa kvalitativa regler föreskriver att skuldtäckningstillgångarna skall vara lämpligt diversifierade, matchade mot bolagets försäkringsåtaganden samt placerade så att den förväntade avkastningen är tillräcklig.

I de därefter följande stadgandena uppställs de begränsningar som gäller för förvaltning av kapital som motsvarar de försäkringstekniska avsättningarna såvitt avser godkända tillgångsslag (10 §), investeringar i dotterbolag (10 a §), hur stor andel som får placeras i varje enskilt tillgångsslag (10 b §), hur stor del av skuldtäckningstillgångarna som får härröra från samme utgivare (10 c §), tillgångarnas lokalisering (10 d §), samt tillåten valutarisk (10 e §). För villkorad återbäring och fondförsäkring där försäkringstagarna bär den finansiella risken gäller endast en särskild regel om att tillgångarna skall placeras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till åtagandets karaktär (13 §).

Utöver placeringsreglerna för skuldtäckningstillgångarna föreskriver den allmänna stabilitetsprincipen i 1 kap. 1 a § FRL att försäkringsrörelse skall bedrivas med en för rörelsens omfattning och

beskaffenhet tillfredsställande likviditet och kontroll över placeringsrisker så att åtagandena kan fullgöras.

För understödsföreningarnas del återfinns placeringsreglerna i 24 § UFL och 24 a § UFL. De huvudsakliga reglerna om understödsföreningarnas kapitalplacering finns i 24 § UFL där det stadgas att ett belopp som täcker summan av dels försäkringsfonder, dels föreningens övriga skulder skall redovisas i vissa slag av tillgångar. Det är i första hand fråga om obligationer, fordringar hos riksbanken eller annan svensk bank samt fordringar mot säkerhet av panträtt i fast egendom. Vidare innehåller 24 § regler om hur de tillåtna tillgångsslagen skall värderas. Föreningarna har möjlighet att placera medel motsvarande en femtedel av försäkringsfonden i andra tillgångsslag än vad som räknas upp i 24 §. Placeringen får dock inte göras i aktier eller värdepappersfonder.

Bestämmelserna i 24 § UFL gäller alltså endast för medel som svarar mot försäkringsfonder och de egentliga skulderna. Beträffande övriga medel har föreningarna frihet att själva välja placeringsform. Enligt 11 § andra stycket 13 UFL skall dock i stadgarna alltid anges hur dessa medel skall placeras.

Enligt 24 a § UFL får en understödsförening efter tillstånd av Finansinspektionen i stället för de ordinarie placeringsreglerna i 24 § UFL tillämpa de placeringsregler som gäller för försäkringsbolagen enligt 7 kap. 9 a–10 g §§ FRL. I samband med att försäkringsbolagens placeringsregler harmoniserades med EG-rätten uttalades i lagförarbetena att det vore olyckligt om understödsföreningarna till följd av ändringarna i FRL skulle komma att verka under sämre konkurrensförhållanden än försäkringsbolagen, se prop. 1994/95:184 s. 146 f. Som en följd av detta infördes valmöjligheten i 24 a § UFL.

Placeringsreglerna för pensionsstiftelserna finns i 10 a § tryggandelagen, vari föreskrivs att stiftelsens förmögenhet skall vara placerad på ett nöjaktigt sätt samt att stiftelsens medel inte får användas för annat än pensionsstiftelsens ändamål. En pensionsstiftelse får enligt 11 § tryggandelagen inte utan tillsynsmyndighetens godkännande äga aktier i det bolag som grundat stiftelsen eller i ett bolag som ingår i samma koncern.

För pensionsstiftelser som hör till ett kreditinstitut – dvs. bank eller kreditmarknadsföretag – finns särskilda bestämmelser om placering i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse som gäller utöver reglerna i tryggandelagen. I 13 kap. 15 § stadgas att det åligger Finansinspektionen att se till att pensionsstiftelsens till-

gångar är placerade på ett sätt som bereder skälig säkerhet. Vid den bedömningen skall stiftelsens ändamål beaktas och hänsyn tas till vad som förskrivs i lagen om bank- och finansieringsrörelse om placering av ett kreditinstituts medel.

Livförsäkringsbolag har enligt 5 kap. 1 § FRL möjlighet att ta upp penninglån om upplåningen syftar till att effektivisera kapitalförvaltningen eller om den på annat sätt är motiverad av den bedrivna försäkringsrörelsen, dock under förutsättning att den samlade upplåningen är av ringa betydelse med hänsyn till rörelsens omfattning och kapitalbasens storlek.

Det saknas för närvarande särskilda låneregler för understödsföreningar och pensionsstiftelser. Frågan om möjligheterna för en pensionsstiftelse att i visst fall ta upp lån har dock behandlats i rättspraxis, se RÅ 1980 2:72.

Utredningens bedömning

De regler som begränsar hur tillgångarna kan placeras har avgörande betydelse för ett försäkringsinstituts möjlighet att hantera risk och för vilken avkastning som kan förväntas. Investeringsregler kan delas in i sådana som begränsar vilka tillgångsslag som får placeras i (tillåtna tillgångsslag), hur mycket som får placeras i varje enskilt tillgångsslag (tillgångslimit) och hur stora placeringar som får ske i en enskild tillgång (enhandslimit). Samtliga dessa regler kan vara av antingen kvalitativ eller kvantitativ art.

Mot en kvalitativ reglering

Tjänstepensionsdirektivet, vilket kan ses som ett första steg mot en mer riskrelaterad och processinriktad reglering för alla finansiella företag inom EU, förordar en kvalitativ reglering byggd på aktsamhetsprincipen i kombination med ett fåtal kvantitativa placeringsregler. I direktivet ställs det därutöver upp uttryckliga gränser för hur restriktiva tillgångslimit medlemslandet tillåts bestämma (s.k. golvregler).

Grundansatsen i tjänstepensionsdirektivet skiljer sig därmed från det kvantitativa synsätt som det konsoliderade livförsäkringsdirektivet i huvudsak ger uttryck för. I livförsäkringsdirektivet är

förhållandet mellan kvalitativa och kvantitativa regler snarast det omvända; där uppställs relativt omfattande bestämmelser av detaljkaraktär som komplement till kortfattade kvalitativa bestämmelser. I Sverige har lagstiftaren dessutom utnyttjat möjligheten att ställa upp mer långtgående tillgångslimiterna för skuldtäckningstillgångarna än de bestämmelser som återfinns i det konsoliderade livförsäkringsdirektivet.

Syftet med den omfattande kvantitativa regleringen har varit att skydda försäkringstagarna genom att begränsa risken i försäkringsinstitutens placeringsportföljer. Risktagandet lämnas dock inte oreglerat genom att tjänstepensionsdirektivet begränsar möjligheterna till en kvantitativ reglering. I stället för detaljerade kvantitativa begränsningar i lag innebär bestämmelserna i tjänstepensionsdirektivet att instituten själva skall sätta begränsningar för placeringsverksamheten genom att utarbeta placeringsriktlinjer.

Investeringsreglerna i direktivet kan ses som ett uttryck för att detaljerade kvantitativa regler inte längre anses utgöra ett effektivt sätt att begränsa risktagandet. I stället uppnås enligt aktsamhetsprincipen en lämplig begränsning av risktagandet effektivast genom att regleringen tar sikte på hur och enligt vilka kriterier investeringsbeslut fattas. Eftersom det enskilda försäkringsinstitutets situation måste beaktas utsluts en statisk reglering som ställer upp omfattande generella begränsningar för alla institut under alla ekonomiska förhållanden.

Ett annat problem med ett alltför detaljerat kvantitativt regelverk är att de begränsningsregler som ställs upp riskerar att felaktigt tolkas som den risknivå som lagstiftaren anser vara acceptabel. Denna del av regelverket riskerar då avleda uppmärksamheten ifrån de centrala kvalitativa bestämmelserna som egentligen utgör kärnan i regleringen. Med en kvalitativ, aktsamhetsbaserad, reglering tvingas försäkringsinstitutet själva ta ansvar för att de beslut som tas är väl underbyggda.

Tillämpningsområde

Nästan samtliga tvingande investeringsregler som uppställs i direktivet, kvalitativa såväl som kvantitativa, omfattar tjänstepensionsinstitutens samlade tillgångar, dvs. både skuldtäckningstillgångar och fria tillgångar. Undantaget är att direktivet anger särskilt att skuldtäckningstillgångarna skall placeras med hänsyn till de

åtaganden som de avser att täcka. När det gäller de regler, beskrivna i artikel 18.7, som värdlandet tillåts ställa upp för tjänstepensionsinstitut vid gränsöverskridande verksamhet så lämnas frågan om vilka tillgångar som i så fall skall träffas till det enskilda medlemslandet.

I FRL och UFL saknas generella begränsningar för de fria tillgångarnas placering. Med hänvisning till den allmänna stabilitetsprincipen i 1 kap. 1 a § FRL har Finansinspektionen dock möjlighet att ingripa mot placeringen av de fria tillgångarna. Dessutom omfattar placeringsriktlinjerna sedan den 1 juli 2004 samtliga tillgångar i livförsäkringsbolagen, se prop. 2003/04:109.

Som framgår av avsnitt 6.4 föreslår utredningen att Sverige skall utnyttja möjligheten att tillämpa direktivets bestämmelser på tillgångar och skulder som hänför sig till livförsäkringsbolagens tjänstepensionsverksamhet. Med sådana tillgångar och skulder skall avses de försäkringstekniska avsättningarna för tjänstepensionsförsäkringar samt motsvarande skuldtäckningstillgångar. Detta innebär att direktivets bestämmelser om placeringsregler endast kommer att gälla dessa skuldtäckningstillgångar för livförsäkringsbolagen. Understödsföreningar som meddelar tjänstepensionsförsäkring är tjänstepensionsinstitut och omfattas därmed av samtliga förslag till placeringsregler som presenteras nedan. Stiftelserna skall endast träffas av de föreslagna reglerna som gäller samtliga tillgångar då de inte får göra några pensionsutfästelser och därför inte har försäkringstekniska avsättningar eller skuldtäckningstillgångar.

Lämpliga tillgångar

Som framgår av det ovan sagda är utgångspunkten för tjänstepensionsdirektivet att det skall ställas kvalitativa krav på vilka tillgångsslag som skall vara tillåtna att placeras i. Ett tjänstepensionsinstituts samtliga tillgångar skall placeras i tillgångsslag som är *lämpliga* i enlighet med aktsamhetsprincipen. En uttrycklig katalog över vilka tillgångsslag som är tillåtna anses varken vara behövlig eller önskvärd. När det gäller tillsynen av att lämplighetskraven är uppfyllda måste en bedömning göras i det enskilda fallet utifrån tjänstepensionsinstitutets specifika situation. Det blir då viktigt att ta hänsyn till om det är skuldtäckningstillgångarna eller de fria tillgångarna som berörs.

Utgångspunkten för lämplighetsbedömningen bör vara tillgångsslagets avkastning och risk, samt, särskilt vad gäller skuldtäckningstillgångarna, relationen till de åtaganden som tillgångarna avser att täcka. När det gäller skuldtäckningstillgångarna blir alltså tillgångsslagets *matchningsegenskaper* central för bedömningen, tillsammans med att en tillfredsställande betalningsberedskap upprätthålls. Exempelvis bör inte en för hög andel av tillgångarna vara utsatt för en *valutarisk* som inte återspeglas i portföljen av åtaganden.

Tillgångarna skall enligt tjänstepensionsdirektivet till övervägande del investeras på *reglerade finansiella marknader*. Denna regel gäller för den samlade portföljen och kan motiveras av att onoterade tillgångar inte alltid uppfyller de uppställda kraven om tillfredsställande likviditet, samt möjlighet till genomlysning. En bedömning måste ske från fall till fall om tillgångens likviditet är tillfredsställande i förhållande till åtagandenas karaktär samt om det är möjligt att värdera tillgången på ett tillförlitligt sätt.

En aspekt som måste beaktas är att tillgångarna, enligt punkt 1 a i artikel 18 i direktivet, skall investeras på ett sätt som bäst gagnar *medlemmarnas och förmånstagarnas intressen*. Vid eventuella intressekonflikter skall medlemmarnas och förmånstagarnas intressen väga tyngst. Sådana intressekonflikter kan uppstå när investeringar sker i uppdragsgivande företag eller om ett tjänstepensionsinstitut ingår i finansiella koncerner och äger aktier och andelar i dotterbolag. Relationen mellan ett tjänstepensionsinstitut och ett uppdragsgivande företag begränsas i direktivet med en bestämmelse om att tjänstepensionsinstitut endast tillåts investera en viss andel av de samlade tillgångarna i det uppdragsgivande företaget.

När det gäller aktier och andelar i dotterbolag som främst innehas i organisatoriskt syfte bör en fördjupad bedömning ske om dessa är lämpliga som skuldtäckningstillgångar. Dessa aktier är oftast inte avsedda att avyttras, vilket måste ställas gentemot eventuella vinster av samordningsfördelar som kommer medlemmarna eller förmånstagarna till gagn. När det gäller en bedömning om tillgången därutöver är lämplig för skuldtäckning måste särskild vikt läggas vid osäkerheten vid tillgångens värde i en insolvenssituation, bland annat med hänsyn till den "smittorisk" som finns inom en finansiell koncern i en krissituation.

Särskilt om derivat

En annan aspekt som bör tas in i lämplighetsbedömningen är huruvida tillgångsslagets riskegenskaper kan identifieras och ges ett innehåll som motiverar varför tillgången är lämplig att placera i. Denna bedömning blir till exempel avgörande för i viken utsträckning som ett särskilt *derivatinstrument* bör betraktas som ett lämpligt tillgångsslag. Enligt FRL och UFL är derivatinstrument inte uttryckligen tillåtna som skuldtäckningstillgångar. Däremot får de fria tillgångarna i ett försäkringsbolag placeras i derivatinstrument i det fall syftet är att sänka den finansiella risken och för att effektivisera förvaltningen av bolagets tillgångar. Enligt tjänstepensionsdirektivet däremot skall det vara möjligt att investera skuldtäckningstillgångar i derivatinstrument, förutsatt att de bidrar till att minska investeringsriskerna eller underlätta en effektiv förvaltning av portföljen. De måste då värderas med aktsamhet och tas med i värderingen av institutets tillgångar.

I enlighet med detta föreslår utredningen att optioner och terminskontrakt eller andra liknande finansiella instrument får användas för skuldtäckning för att sänka den finansiella risken i verksamhet avseende tjänstepension och för att effektivisera förvaltningen av de tillgångar som hör till denna rörelse. Genom att derivatinstrument tillåts för skuldtäckning för att sänka den finansiella risken i förvaltningen av tjänstepension kan derivatinstrument förbättra möjligheterna att matcha tillgångarna mot åtaganden och därigenom bidra till en effektiv portföljförvaltning. Derivatinstrument kan dock ta många olika former och bör inte betraktas som ett homogent tillgångsslag. En förutsättning för att ett derivatinstrument skall vara lämpligt som skuldtäckningstillgång bör också vara att instrumentet har en ekonomisk innebörd som motsvarar den hos en tillgång som också bedöms som lämplig för skuldtäckning, jfr Ds 1993:57 s. 91 ff.

Möjlighet till upplåning

De gällande begränsningarna i livförsäkringsbolagens upplåning har motiverats av att upplåningen inte får vara av sådan omfattning att gränsen mellan försäkringsverksamhet och annan finansiell affärsrörelse blir otydlig, men framförallt utifrån att åtagandena gentemot försäkringstagarna kan äventyras om upplåning används i

spekulativa syften, se prop. 1998/99:87 s. 258 ff. Med hänsyn till direktivets krav måste de nuvarande reglerna om försäkringsbolagens upplåning skärpas. Utredningen anser dock att möjligheten att tillåta tjänstepensionsinstitut att ta upp penninglån för att tillgodose tillfälliga likviditetsbehov bör utnyttjas. Institutet kan i vissa situationer undvika onödiga merkostnader genom tillfällig upplåning, vilket ligger i förmånstagarnas intresse. Livförsäkringsbolagen skall alltjämt enligt det konsoliderade livförsäkringsdirektivet ha möjlighet att räkna in förlagslån i kapitalbasen.

Sammanfattande bedömning

Många av de centrala begreppen i artikel 18 som baseras på aktsamhetsprincipen sammanfaller med gällande principer i svensk försäkringslagstiftning, såsom grundsatserna att tillgångarna, utifrån försäkringsverksamhetens beskaffenhet, skall vara tillräckligt likvida, lämpligt diversifierade och effektivt förvaltade. Övergången mot en mer kvalitativt inriktad reglering i enlighet med tjänstepensionsdirektivet innebär således inte någon dramatisk förändring i detta avseende, snarare att den konkretisering av grundläggande principer som katalogen av tillåtna tillgångsslag, samt detaljerade tillgångslimiterna innebär inte anses vara ett tillräckligt flexibelt och effektivt regleringsinstrument.

Regleringen och tillsynen av tjänstepensionsinstitut skall i stället enligt aktsamhetsprincipen syfta till att kvalitetssäkra de processer i tjänstepensionsinstitut som leder fram till investeringsbeslut. Detta möjliggörs bl.a. genom krav på att tjänstepensionsinstitut skall utarbeta och till Finansinspektionen lämna in detaljerade skriftliga riktlinjer för placeringspolicyn, där metoder och processer för placeringsverksamheten skall beskrivas. Därmed klargörs att det är tjänstepensionsinstituterna själva som har det yttersta ansvaret för att placeringarna sker med iakttagande av de kvalitativa reglerna som anges i lag, se vidare avsnitt 6.13.

Regleringen av ett tjänstepensionsinstituts samlade kapitalplaceringar och tillsynen därav skall som framgått vara kvalitativt inriktad i enlighet med aktsamhetsprincipen. Samtliga tillgångar som hänförs till tjänstepensionsverksamhet skall placeras på ett aktsamt sätt i lämpliga tillgångsslag utifrån vad som bäst gagnar förmånstagarnas intressen. Vidare får investeringar i det uppdragsgivande företaget inte överstiga fem procent av tillgångarna. De

samlade investeringarna i en grupp med inbördes anknytning vari ett uppdragsgivande företag ingår får inte överstiga tio procent av tillgångarna. Upplåning skall få ske endast för att tillgodose tillfälliga likviditetsbehov eller för att uppfylla kraven om en tillräcklig kapitalbas.

Placeringsreglerna i FRL som behandlar vilka tillgångar som får svara mot försäkringstekniska avsättningar samt tillgångslimiterna i skuldtäckningstillgångar i 7 kap. 10 och 10 b §§ FRL är för detaljerade för att vara förenliga med tjänstepensionsdirektivets bestämmelser. Detta gäller även för placeringsreglerna i 24 § UFL. Dessa regler skall därför inte längre gälla för verksamhet avseende tjänstepensionsförsäkring.

De begränsningar som anges i artikel 18.7 i direktivet skall gälla för tillgångar som täcker tekniska avsättningar, med undantag av tillgångar som svarar mot avsättningar för villkorad återbäring och fondförsäkring. Det betyder att högst 30 procent av skuldtäckningstillgångarna får vara investerade på icke reglerade marknader, att högst 30 procent får vara investerade i tillgångar realiserbara i andra valutor än dem som åtagandena är betalbara i samt att de enhandslimiterna som finns uppräknade i FRL alltjämt skall gälla för tjänstepensionsverksamhet.

Då de kvantitativa reglerna i artikel 18.7 är ett direkt utflöde av aktsamhetsprincipen skulle det kunna hävdas att de inte behöver uttryckas i lagtexten. Det kan inte sägas vara aktsamt att investera en stor del av tillgångarna i marknader med bristande genomlysning där värderingen av tillgångarna är osäker. Det är inte heller aktsamt att i för stor utsträckning utsätta försäkringstagarna för valutarisk som kan undvikas genom matchning mot åtagandena eller företagsspecifik risk som till låg kostnad är möjlig att diversifiera bort.

Utredningen anser emellertid att det är motiverat att införa vissa kvantitativa begränsningar. Det finns som framgår av avsnitt 6.4 inte särskilt starka skäl för att tjänstepensionsförsäkring och privat pensionsförsäkring skall omfattas av olika placeringsregler då produkterna, åtminstone vad gäller avgiftsbestämda försäkringar, i allt väsentligt är desamma. Detta skulle, i linje med ambitionen om en funktionellt inriktad reglering, tala för att införa så restriktiva kvantitativa gränser som direktivet tillåter, dvs. att utnyttja även golvreglerna i artikel 18.5.

Med stöd av argumenten mot en alltför rigid kvantitativ reglering och med beaktande av att tjänstepensionsdirektivet är ett första steg mot en kvalitativt inriktad reglering för alla försäkrings-

produkter och försäkringsinstitut menar utredningen att det finns skäl att gå längre i denna process och endast införa de gränser som enligt direktivet kan krävas av utländska pensionsinstitut. Enligt uppgift kommer sådana regler att införas i andra länder. Därmed skulle konkurrensneutralitet i fråga om investeringsregler gälla för svenska och utländska försäkringsinstitut. Placeringsutredningen föreslår i sitt slutbetänkande att tillgångslimiterna i FRL skall avskaffas i den utsträckning det är möjligt i förhållande till det konsoliderade livförsäkringsdirektivet, se SOU 2003:84 s. 96 ff. Detta skulle innebära att endast gränser för just investeringar i oreglerade marknader, investeringar i tillgångar som inte är valuta-matchade och investeringar i samma företag skulle kvarstå, om än med något mer restriktiva procentsatser än de här föreslagna. Om Placeringsutredningens förslag får gehör skulle således regleringen av likartade försäkringsprodukter, såvida de kvantitativa reglerna i artikel 18.7 införs för tjänstepensionsförsäkring, kunna harmoniseras. I den fortsatta beredningen av placeringsregler för livförsäkringsbolag bör detta eftersträvas.

Investeringsgränserna för skuldtäckningstillgångarna som här föreslås skall ses som absoluta maximigränser, framför allt vad gäller 30-procentsgränserna för investeringar på oreglerade marknader och i omatchade tillgångar. Då tillsynen enligt aktsamhetsprincipen skall vara förebyggande och inriktad på de individuella institutens processer för riskhantering kommer sannolikt Finansinspektionen att behöva ingripa långt innan dessa nivåer blir aktuella.

De föreslagna investeringsreglerna skall gälla för understödsföreningar som meddelar tjänstepension samt för de skuldtäckningstillgångar hos livförsäkringsbolagen som motsvarar de försäkringstekniska avsättningarna för tjänstepension. Tjänstepensionskassorna kommer således till skillnad från livförsäkringsbolagen att omfattas av vissa investeringsregler på fria tillgångar. Skillnaden i reglering är som beskrivits ovan en effekt av separationskravet av livförsäkringsbolagens tjänstepensionsverksamhet. Denna skillnad torde dock inte behöva vara så betydande i praktiken. Avgörande för bedömningen av huruvida en investering är utförd på ett aktsamt sätt är om processen som ligger bakom investeringsbeslutet håller tillräckligt hög kvalitet, dvs. om investeringsbeslutet är en följd av en väl utarbetad investeringsstrategi och om förvaltaren är omsorgsfull och skicklig och ställer förmånstagarnas intressen främst. Om dessa krav ställs på livförsäkringsbolagens

placering av skuldtäckningstillgångar kommer de sannolikt också att vara uppfyllda för hela placeringsportföljen. Det finns inte någon anledning för livförsäkringsbolaget att inte använda de utarbetade beslutsprocesserna och metoderna för att mäta placeringsrisker då bolaget placerar de fria tillgångarna. Dessutom skall metoderna för riskhantering beskrivas i det av institutet utarbetade placeringsriktlinjerna som omfattar hela placeringsportföljen, vilket ger Finansinspektionen möjlighet att ingripa i enlighet med stabilitetsprincipen om placeringen av fria tillgångar inte anses vara tillfredsställande.

Gränsen för investeringar i uppdragsgivande företag som för tjänstepensionskassor gäller även för fria tillgångar innebär en mer påtaglig regleringsskillnad mellan instituten. Denna regel är dock mer relevant för tjänstepensionskassor då dessa institut är slutna föreningar och vanligtvis har få uppdragsgivande företag vilket gör att risken för intressekonflikter av den typ regeln syftar till att förhindra är större än i livförsäkringsbolag som har ett stort antal företagskunder.

Stiftelserna skall endast träffas av de föreslagna reglerna om aktsamhet och begränsningarna i enhandsengagemang i uppdragsgivande företag som gäller samtliga tillgångar. Stiftelser är inte försäkringsinstitut; de får inte göra några pensionsutfästelser och har därför inga försäkringstekniska avsättningar eller skuldtäckningstillgångar. De kan således inte beröras av de placeringsregler som avser tillgångar som svarar mot försäkringstekniska avsättningar. Detta gör att det inte är möjligt att ha en identisk placeringsreglering av pensionsstiftelser och försäkringsinstitut så länge som det ställs högre krav på skuldtäckningstillgångarna än på de fria tillgångarna. I valet mellan att införa mer restriktiva regler än för andra tjänstepensionsinstitut och att så långt som möjligt bibehålla pensionsstiftelsernas mer liberala placeringsregler synes det naturligt att välja det sistnämnda då det i denna form av tryggnad är arbetsgivaren själv som ansvarar för pensionsutfästelserna.

Som framgår av ovanstående skall pensionsstiftelser som hör till bank och kreditmarknadsföretag i sin placeringsverksamhet följa reglerna i lagen om bank- och finansieringsrörelse. Dessa regler, som är harmoniserade med EG:s regler, står inte i strid med de placeringsregler som här föreslås gälla för pensionsstiftelser, utan kan ses som kompletterande regler för stiftelser som tryggar pensioner i kreditinstitut.

Det har varken från branschen eller från tillsynsmyndigheterna framförts att ett införande av reglerna i artikel 18.1 f om investeringar i ett uppdragsgivande företag skulle medföra övergångsproblem. Utredningen har med hänsyn härtill inte funnit skäl att utnyttja möjligheten i artikel 22.4 att skjuta på tillämpningen av de investeringsreglerna.

Direktivets förbud mot förhandsgodkännande och systematisk anmälan av investeringsbeslut får till följd att en tjänstepensionskassas stadgar i fortsättningen inte skall ange hur medel skall placeras. Varje stadgeändring måste nämligen enligt nuvarande ordning godkännas av Finansinspektionen innan den får verkställas. En tjänstepensionskassas interna placeringsregler skall i stället tas in i särskilda placeringsregler, se nästa avsnitt.

6.13 Riktlinjer för placeringsverksamheten

Utredningens förslag: Tjänstepensionskassor och pensionsstiftelser skall vara skyldiga att upprätta placeringsriktlinjer. Ansvaret för riktlinjerna skall åvila styrelsen.

Tjänstepensionsinstitut skall lämna in placeringsriktlinjer för tjänstepensionsverksamheten till tillsynsmyndigheten senast när de börjar användas och när de ändras. Till placeringsriktlinjerna skall fogas en analys av vad riktlinjerna väntas få för konsekvenser för institutet och de ersättningsberättigade.

Direktivets krav om att placeringsriktlinjerna skall innehålla uppgifter om metoder för att mäta placeringsrisker, processer för riskkontroll och den strategiska allokeringen av tillgångar i förhållande till pensionsåtagandenas art och varaktighet skall tillgodoses genom myndighetsföreskrifter.

Direktivets bestämmelser

Artikel 12 ålägger ett tjänstepensionsinstitut att utarbeta och minst vart tredje år följa upp skriftliga riktlinjer för placeringsverksamheten. Riktlinjerna skall i vart fall innehålla sådana uppgifter som metoder för att mäta placeringsrisker, processer för riskkontroll och den strategiska allokeringen av tillgångar i förhållande till pensionsåtagandenas art och varaktighet. Efter varje

väsentlig förändring av placeringspolicyn skall riktlinjerna ofördröjligen ses över.

Gällande rätt

Reglerna om placeringsriktlinjer för försäkringsbolag finns i 7 kap. 10 g § FRL, vari stadgas att försäkringsbolag skall upprätta och följa placeringsriktlinjer och att dessa skall innehålla principerna för placering av samtliga tillgångar, med särskild redovisning av principerna för placering av de tillgångar som används för skuldtäckning. Livförsäkringstagare och de som erbjuds att teckna en sådan försäkring skall enligt huvudregeln informeras om det huvudsakliga innehållet i riktlinjerna. Finansinspektionen har med stöd av bemyndigande utfärdat föreskrifter om försäkringsbolagens informationsskyldighet för försäkringsbolagen att under vissa förutsättningar lämna information till livförsäkringstagare, se avsnitt 6.9.

Tidigare omfattades endast skuldtäckningstillgångarna av reglerna om placeringsriktlinjer. Den 1 juli 2004 ändrades reglerna i 7 kap. 10 g § FRL, varvid placeringsriktlinjerna utvidgades till att omfatta samtliga tillgångar och inte bara sådant kapital som motsvarar de försäkringstekniska avsättningarna, dvs. skuldtäckningstillgångarna. Ändringen motiverades av att det av stabilitetsskäl och ur tillsynsperspektiv är viktigt med ett styrnings- och kontrollunderlag även för bolagets fria tillgångar, se prop. 2003/04:109 s. 49 och bet. 2003/04:FIU26.

Enligt 8 kap. 8 § FRL ankommer det på styrelsen att fastställa placeringsriktlinjerna. Styrelsen ansvarar också för att riktlinjerna följs och skall fortlöpande pröva om de behöver ändras. Finansinspektionen kan med stöd av 19 kap. 3 § FRL begära att få ta del av ett livförsäkringsbolags riktlinjer och har möjlighet att förelägga bolaget att vidta rättelse dels om riktlinjerna inte är tillfredsställande med hänsyn till rörelsens omfattning och beskaffenhet, dels om riktlinjerna överträds. Det finns dock inte något krav på en löpande anmälan av dessa på samma sätt som det finns för de försäkringstekniska riktlinjerna.

Understödsföreningar och pensionsstiftelser omfattas för närvarande inte av några bestämmelser om placeringsriktlinjer.

Utredningens bedömning

Till följd av direktivets bestämmelser måste för tjänstepensionskassor och pensionsstiftelser nu uppställas krav på upprättande av placeringsriktlinjer. Ansvaret för riktlinjerna bör liksom i livförsäkringsbolagen åvila styrelsen.

En mer kvalitativt inriktad investeringsreglering kommer som framgått av avsnitt 6.12 att ställa nya krav både på tillsynsmyndigheten och på tjänstepensionsinstitutet. Institutet har själva ansvaret för att upprätta metoder för riskhantering och beslutsrutiner som säkerställer att placeringarna sker med iakttagande av de kvalitativa reglerna som anges i lag. Då nuvarande placeringsregler i FRL om tillåtna tillgångsslag och tillgångslimiten enligt förslaget inte kommer att gälla för tjänstepensionsverksamhet blir Finansinspektionens bedömning om lagöverträdelser mer komplex eftersom varje enskilt instituts situation och förutsättningar måste tas i beaktande.

Institutets egna placeringsriktlinjer kommer att få en central roll i den nya processinriktade tillsynen. Att utvärdera hur försäkringsbolagen hanterar de risker som följer av verksamheten ingår redan i dag i Finansinspektionens tillsyn. Övergången mot en mer kvalitativt inriktad, förebyggande reglering och tillsyn som följer av förslagen i avsnitt 6.12 förutsätter att Finansinspektionens utvärdering omfattar en granskning av institutets *metoder* och *rutiner* för att identifiera, mäta och hantera risker i placeringsportföljen i förhållande till åtagandenas typ och varaktighet, bolagets *strategi* för att upprätthålla skuldtäckningen, samt av institutet utformade *konsekvensanalyser* av investeringsbesluten.

För att underlätta den offentliga tillsynen föreslår utredningen att en anmälningsskyldighet för placeringsriktlinjer skall införas. Samma regler om inlämnande till Finansinspektionen som gäller för försäkringstekniska riktlinjer i livförsäkringsbolagen bör gälla för placeringsriktlinjer. Detta innebär att livförsäkringsbolagen och tjänstepensionskassorna skall inlämna placeringsriktlinjer för tjänstepensionsverksamheten till Finansinspektionen senast när de börjar användas och när de ändras. Motsvarande bör gälla pensionsstiftelserna. Till placeringsriktlinjerna skall fogas en analys av vad riktlinjerna väntas få för konsekvenser för institutet och de ersättningsberättigade. Institutet bör fortlöpande se över placeringsriktlinjerna.

Direktivets krav om att placeringsriktlinjerna skall innehålla uppgifter om metoder för att mäta placeringsrisker, processer för riskkontroll och den strategiska allokeringen av tillgångar i förhållande till pensionsåtagandenas art och varaktighet bör tillgodoses genom myndighetsföreskrifter om placeringsriktlinjerna och deras innehåll.

Frågor om tillsyn behandlas närmare i avsnitt 6.17, varvid även frågeställningen om tillsynen av att riktlinjerna för placeringsverksamheten efterlevs på ett korrekt sätt kan motivera att en och samma myndighet bör ha ansvaret behandlas. I avsnitt 6.9 har kravet på information om placeringsriktlinjer diskuterats.

6.14 Kapitalkrav

Utredningens förslag: Tjänstepensionskassor skall omfattas av samma regler om kapitalkrav, med undantag av bestämmelserna om garantibelopp, som för närvarande gäller för livförsäkringsbolag.

Direktivets bestämmelser

Enligt artikel 17 skall ett tjänstepensionsinstitut, som står för åtagandet att täcka en biometrisk risk eller garanterar en viss avkastning eller en viss förmånsnivå ständigt, som en buffert inneha kompletterande tillgångar utöver vad som motsvarar de tekniska avsättningarna. Storleken på de kompletterande tillgångarna skall återspegla typen av risk och tillgångssammansättningen avseende samtliga de pensionsplaner som institutet förvaltar. Vid beräkningen av den lägsta storleken på de kompletterande tillgångarna skall EG:s regler om solvensmarginal för livförsäkringsbolagen användas. Om det är berättigat av aktsamhetsskäl får mera detaljerade föreskrifter fastställas av medlemsstaterna.

Livförsäkringsbolagen omfattas inte av tjänstepensionsdirektivets bestämmelser om lagstadgat kapitalkrav då solvensreglerna i det konsoliderade livförsäkringsdirektivet redan gäller för dessa institut.

Enligt artikel 22 får en medlemsstat skjuta upp tillämpningen av reglerna om kapitalkrav till den 23 september 2010. Gränsöver-

skridande verksamhet får dock inte bedrivas av ett institut som inte uppfyller kapitalkraven.

Gällande rätt

Reglerna om konsolideringskrav för livförsäkringsbolagen återfinns i 1 kap. 8 a § samt 7 kap. 22, 23 och 26 §§ FRL.

Enligt 1 kap. 8 a § FRL skall ett försäkringsbolag, utöver tillgångarna som motsvarar de försäkringstekniska avsättningarna, vid varje tidpunkt ha en tillräcklig kapitalbas. Kapitalbasen skall minst uppgå till en nivå som beräknats med utgångspunkt i verksamhetens art och omfattning, den s.k. solvensmarginalen. För livförsäkringsrörelse beräknas solvensmarginalen i allt väsentligt som fyra procent av de försäkringstekniska avsättningarna. Kapitalbasen får aldrig vara mindre än det s.k. garantibeloppet. Garantibeloppet skall som huvudregel enligt 7 kap. 26 § FRL minst uppgå till ett belopp som motsvarar tre miljoner euro. Finansinspektionen kan dock tillåta att garantibeloppet sätts ned med högst en fjärdedel om det handlar om ett ömsesidigt försäkringsbolag. Om kapitalbasen understiger solvensmarginalen eller garantibeloppet har Finansinspektionen befogenhet att vidta åtgärder.

I 7 kap. 22 § FRL finns bestämmelserna om vilka poster som kapitalbasen i en livförsäkringsrörelse får omfatta. Enligt huvudregeln ingår i kapitalbasen inbetalt aktiekapital eller inbetalt garantikapital, obeskattade reserver samt övrigt eget kapital med avdrag för fond för orealiserade vinster och utdelning. Finansinspektionen har getts möjlighet att låta kapitalbasen omfatta även andra poster.

Bestämmelserna om hur solvensmarginalen beräknas finns i 7 kap. 23 § FRL, vari bl.a. föreskrivs att underlaget för solvensmarginalen utgörs av samtliga försäkringstekniska avsättningar. Solvensmarginalens storlek är beroende av om det är försäkringsbolaget eller den enskilde försäkringstagaren som står den finansiella risken. Bestämmelserna innebär att solvensmarginalen kan sättas lägre i de fall då försäkringstagaren står risken.

I 7 a kap. FRL finns bestämmelser om gruppbaserat kapitalkrav.

Understödsföreningar omfattas för närvarande inte av något kapitalkrav. Inte heller för pensionsstiftelser gäller sådant krav.

Utredningens bedömning

Då bestämmelserna i UFL inte är anpassade till EG-rätten saknas bestämmelser om krav på konsolideringskapital för tjänstepensionskassorna. Utredningen föreslår att tjänstepensionskassor skall omfattas av samma regler om kapitalkrav som gäller för livförsäkringsbolag i dag. Bestämmelserna om garantibelopp bör dock inte gälla för tjänstepensionskassorna. Ett krav om att kapitalbasen minst skall uppgå till ett belopp som inte står i proportion till verksamhetens omfattning skulle vara onödigt betungande för tjänstepensionskassorna då dessa som framgår av kapitel 3 i regel är mindre institutioner än livförsäkringsbolag sett till förvaltad kapital. Reglerna i UFL om minsta tillåtna antal medlemmar borgar för att tjänstepensionskassorna inte blir så små att den aktuariella riskspridningen på skuldsidan hotas.

Det finns risk att de nya reglerna om kapitalkrav inte kommer att kunna uppfyllas direkt av vissa tjänstepensionskassor, varför möjligheten att införa övergångsregler bör utnyttjas.

Pensionsstiftelser skall enligt de inledande bestämmelserna i artikel 17 inte omfattas av reglerna om kapitalkrav, då det är det uppdragsgivande företaget och inte stiftelsen som gör pensionsutfästelsen.

6.15 Förvaltning och förvaring

Direktivets bestämmelser

I artikel 19 tillförsäkras tjänstepensionsinstituten rätten att anlita i annan medlemsstat etablerade och auktoriserade kapitalförvaltare eller förvaringsinstitut. En medlemsstat har enligt artikeln vidare rätt att föreskriva skyldighet att anlita förvaringsinstitut.

Utredningens bedömning

Redan nuvarande svenska lagstiftning möjliggör att auktoriserade kapitalförvaltare eller förvaringsinstitut från en annan medlemsstat anlitas av ett tjänstepensionsinstitut. Krav på anlitan av förvaringsinstitut saknas i svensk rätt för försäkringsbolag, tjänstepensionskassor och pensionsstiftelser och någon ny bestämmelse därom synes inte erforderlig. Direktivets här behandlade bestäm-

melser föranleder alltså inte några ändringar av den svenska lagstiftningen.

6.16 Gränsöverskridande verksamhet

Utredningens förslag: För svenska försäkringsbolag skall gälla ett delvis nytt anmälnings- och underrättelseförfarande vid deras verksamhet avseende tjänstepensionsförsäkring i andra EES-länder.

För svenska tjänstepensionskassor och pensionsstiftelser, för vilka det för närvarande helt saknas bestämmelser om verksamhet utomlands, införs ett formaliserat förfarande för gränsöverskridande tjänstepensionsverksamhet inom EES motsvarande det som skall gälla för försäkringsbolagen.

Ett i vissa avseenden nytt anmälnings- och underrättelseförfarande skall gälla också för EES-försäkringsgivare som avser att meddela tjänstepensionsförsäkringar i Sverige. Utländska institut som utan att vara EES-försäkringsgivare omfattas av tjänstepensionsdirektivet skall ha rätt att med stöd av tillstånd eller registrering i hemlandet bedriva gränsöverskridande verksamhet i Sverige. För dessa institut skall gälla i huvudsak samma regler som för EES-försäkringsgivare.

Direktivets bestämmelser

I artikel 20 fastslås principen om rätten att bedriva tjänstepensionsverksamhet över gränserna. Direktivet behandlar inte s.k. sekundäretablering, dvs. upprättande av en filial, agentur eller liknande driftställe i ett annat land. Sekundäretableringsrätt tillkommer dock försäkringsbolagen enligt det konsoliderade livförsäkringsdirektivet.

Medlemsstaterna skall enligt artikel 20.1 tillåta företag som är etablerade inom deras territorier att ge uppdrag åt tjänstepensionsinstitut som är godkända i andra medlemsstater. En medlemsstat skall även tillåta tjänstepensionsinstitut som är godkända inom det egna territoriet att åta sig uppdrag för företag som är etablerade inom andra medlemsstaters territorier.

Ett tjänstepensionsinstitut som önskar åta sig uppdrag för ett företag i ett annat medlemsland måste i enlighet med vad som

anges i artikel 9.5 godkännas i förväg av behörig myndighet i hemlandet. I övrigt räcker det emellertid att till den myndigheten göra en anmälan om avsikten att åta sig uppdrag i en annan medlemsstat, se artikel 20.2.

Anmälan skall enligt artikel 20.3 innehålla uppgifter om värdlandet, uppdragsgivaren och de viktigaste särdragen i den aktuella pensionsplanen.

När hemlandsmyndigheten har mottagit en anmälan om gränsöverskridande verksamhet skall den inom tre månader vidarebefordra anmälan till värdlandsmyndigheten och informera institutet därom, se artikel 20.4. Detta förutsätter dock att hemlandsmyndigheten inte har skäl att betvivla att institutets administrativa uppbyggnad, dess finansiella ställning eller dess lednings vandel och yrkesmässiga kvalifikationer eller erfarenhet på området är förenliga med den verksamhet som föreslås i värdmedlemsstaten.

Innan tjänstepensionsinstitutet startar sin gränsöverskridande verksamhet skall tillsynsmyndigheten i värdlandet, efter att ha mottagit anmälan enligt artikel 20.3, vid behov inom två månader underrätta hemlandsmyndigheten om gällande krav i social- och arbetsmarknadslagstiftningen samt om regler om placering av tillgångar och om information. Institutet skall få del av de uppgifterna genom hemlandets tillsynsmyndighet, se artikel 20.5. Föreskrifterna om att värdlandsmyndigheten skall underrätta hemlandsmyndigheten om relevanta bestämmelser i social- och arbetsmarknadslagstiftningen skall ses mot bakgrund av punkten 37 i preambeln, vari anges att ett tjänstepensionsinstituts gränsöverskridande verksamhet bör utövas i överensstämmelse med värdlandets social- och arbetsmarknadslagstiftning i den mån lagstiftningen är relevant för tjänstepensioner, såsom t.ex. avseende definitionen och utbetalningen av pensionsförmåner och villkoren för överföring av pensionsrättigheter. För tjänstepensionsinstitut som vill bedriva gränsöverskridande verksamhet i Sverige kommer det t.ex. att bli fråga om att iaktta kollektivavtalens föreskrifter.

Institutet får enligt artikel 20.6 påbörja förvaltningen av pensionsplanen i värdlandet så snart det mottagit underrättelse i enlighet med artikel 20.5. Skulle någon underrättelse inte ha skickats får verksamheten påbörjas efter den tidsfrist som anges i artikel 20.5, dvs. två månader efter att tillsynsmyndigheten i värdlandet mottagit meddelandet om gränsöverskridande verksamhet från hemlandsmyndigheten.

Tjänstepensionsinstitut som bedriver gränsöverskridande verksamhet skall enligt artikel 20.7 omfattas av samma informationskrav som värdlandet har uppställt för de inhemska tjänstepensionsinstituten i enlighet med artikel 11.

Tillsynsmyndigheten i värdmedlemsstaten skall enligt artikel 20.8 underrätta hemlandsmyndigheten om alla väsentliga ändringar av de krav i värdmedlemsstatens social- och arbetsmarknadslagstiftning som är relevanta på tjänstepensionsområdet och som har betydelse för tjänstepensionsinstitut som bedriver verksamhet i värdmedlemsstaten. Hemlandsmyndigheten skall vidare underrättas om sådana ändringar av gällande regler om placering av tillgångar och om information.

Värdlandsmyndighetens löpande tillsyn över det utländska institutet skall enligt artikel 20.9 vara begränsad till verksamhetens förenlighet med värdlandets krav i arbetsmarknads- och sociallagstiftning och med kraven i fråga om information enligt artikel 11. Om oegentligheter upptäcks vid denna tillsyn skall hemlandsmyndigheten underrättas och den myndigheten skall i samordning med värdlandsmyndigheten vidta erforderliga åtgärder mot institutet.

Om institutet ändå inte vidtar rättelse får värdlandsmyndigheten, efter att ha informerat hemlandsmyndigheten, vidta lämpliga åtgärder enligt artikel 20.10. Om det är strikt nödvändigt får värdlandsmyndigheten hindra institutet från att bedriva verksamhet i värdlandet.

I artikel 21.1 anges att medlemsstaternas behöriga myndigheter skall ha ett nära samarbete för att underlätta tillsynen över tjänstepensionsinstitutens verksamhet.

Gällande rätt

Regleringen av svenska försäkringsbolags verksamhet i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) finns i 2 a kap. FRL. Regler om verksamhet i andra länder saknas däremot i UFL och tryggandelagen. Utländska försäkringsgivares verksamhet i Sverige regleras i lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares verksamhet i Sverige (LUFV).

Svenska försäkringsbolag

Regler om sekundäretablering finns i 2 a kap. 1–3 §§ FRL. I 1 § stadgas att ett försäkringsbolag som avser att upprätta en filial, agentur eller annat liknande driftställe i ett annat EES-land skall underrätta Finansinspektionen.

Finansinspektionen skall enligt 2 § inom tre månader från det att inspektionen har tagit emot en sådan underrättelse meddela den behöriga myndigheten i det land där sekundäretableringen skall upprättas om underrättelsen. Detta förutsätter dock att inspektionen inte har skäl att ifrågasätta att bolagets organisation är ändamålsenlig, att den finansiella situationen är tillfredsställande med hänsyn till den planerade verksamhetens art och omfattning och att företrädaren för sekundäretableringen har tillräcklig kompetens och erfarenhet och i övrigt är lämpad att leda verksamheten vid sekundäretableringen. Inspektionen skall samtidigt som ett meddelande till den utländska myndigheten lämnas underrätta bolaget. Verksamheten vid sekundäretableringen får inledas två månader efter det att Finansinspektionen lämnat sitt meddelande. Om Finansinspektionen finner att förutsättningar för att upprätta en sekundäretablering inte föreligger, skall inspektionen meddela beslut härom inom tre månader från det att inspektionen tog emot underrättelsen enligt 1 §.

Om förhållandena skulle ändras sedan sekundäretableringen har upprättats, skall försäkringsbolaget enligt 3 § underrätta Finansinspektionen och den utländska behöriga myndigheten minst en månad innan ändringen genomförs.

Bestämmelserna om svenska försäkringsbolags gränsöverskridande verksamhet i ett annat land inom EES finns i 2 a kap. 4–6 §§ FRL. Med sådan verksamhet förstås att ett försäkringsbolag från Sverige eller från en sekundäretablering i ett annat EES-land meddelar försäkringar för risker belägna i eller åtaganden som skall fullgöras i ett tredje EES-land, och detta sker utan förmedling av en sekundäretablering i det landet.

Förutsättningen för att ett svenskt bolag skall få ägna sig åt gränsöverskridande verksamhet är enligt huvudregeln i 4 § första stycket att en underrättelse lämnas till Finansinspektionen.

Finansinspektionen skall enligt 5 § inom en månad från det att den mottagit en underrättelse enligt 4 § meddela tillsynsmyndigheten i det land där den gränsöverskridande verksamheten skall bedrivas om underrättelsen. Inspektionen skall samtidigt under-

rätta försäkringsbolaget om att meddelandet lämnats. Den gränsöverskridande verksamheten får inledas när Finansinspektionen underrättat bolaget. Finansinspektionen skall vägra att lämna ett meddelande till världandsmyndigheten i de fall inspektionen finner att förutsättningar saknas för att bedriva gränsöverskridande verksamhet. Ett sådant beslut skall fattas inom en månad från det att Finansinspektionen tog emot underrättelsen enligt 4 §.

Om något av de förhållanden som har angivits i en underrättelse skall ändras sedan den gränsöverskridande verksamheten inletts, skall enligt 6 § bestämmelserna i 4 och 5 §§ tillämpas.

Regler om tillsyn rörande ett svenskt försäkringsbolags verksamhet i ett annat EES-land finns i 19 kap. FRL. Enligt 1 § andra stycket skall Finansinspektionen i sin tillsynsverksamhet samarbeta med motsvarande utländska tillsynsmyndigheter i den utsträckning som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Om ett försäkringsbolag driver verksamhet i ett annat land inom EES och bolaget inte rättar sig efter Finansinspektionens eller behörig utländsk myndighets anmodan om rättelse, skall inspektionen enligt 11 § femte stycket vidta de åtgärder som behövs för att förhindra fortsatta överträdelser.

Utländska försäkringsgivare

Bestämmelserna i 2 och 3 kap. LUFV reglerar EES-försäkringsgivares rätt att driva verksamhet i Sverige samt tillsyn över dem. Med EES-försäkringsgivare förstås utländsk försäkringsgivare vars hemland hör till EES och vars verksamhet inom EES står under finansiell tillsyn endast av den behöriga myndigheten i hemlandet.

En EES-försäkringsgivare, som i sitt hemland har tillstånd att driva försäkringsrörelse, har enligt 2 kap. 1 § LUFV rätt att bedriva verksamhet i Sverige från en sekundäretablering här i landet med början två månader efter det att Finansinspektionen underrättats av hemlandsmyndigheten eller genom gränsöverskridande verksamhet så snart hemlandsmyndigheten har underrättat Finansinspektionen.

Enligt 3 kap. 1 § LUFV är det hemlandsmyndigheten som ansvarar för den finansiella tillsynen av EES-försäkringsgivarens verksamhet i Sverige. Den finansiella tillsynen omfattar kontroll av solvens, försäkringstekniska avsättningar och skuldtäckning. För tillsynen av EES-försäkringsgivarens verksamhet i Sverige i övrigt svarar Finansinspektionen.

Finansinspektionen skall enligt 3 kap. 2 § LUFV, i samarbete med hemlandsmyndigheten, utöva tillsyn över att verksamheten bedrivs i enlighet med LUFV och andra författningar som reglerar försäkringsgivares näringsverksamhet. Finansinspektionen skall bistå hemlandsmyndigheten med behövliga uppgifter och skall i övrigt ha ett nära samarbete med den myndigheten.

En EES-försäkringsgivare som driver verksamhet här i landet skall till Finansinspektionen lämna de uppgifter om sin verksamhet som är nödvändiga för tillsynen. Vidare föreligger vid sekundär-etablering skyldighet för försäkringsgivaren samt vissa särskilt angivna personer att hålla tillgångar, räkenskaper och andra handlingar tillgängliga för granskning, se 3 kap. 3 och 4 §§ LUFV.

Om en EES-försäkringsgivare överträder LUFV eller meddelade föreskrifter eller på annat sätt visar sig olämplig att driva verksamhet här i landet, får Finansinspektionen enligt 3 kap. 6 § LUFV förelägga försäkringsgivaren att vidta rättelse. Om föreläggandet inte följs skall Finansinspektionen underrätta tillsynsmyndigheten i försäkringsgivarens hemland.

Om rättelse ändå inte sker, får Finansinspektionen förbjuda försäkringsgivaren att fortsätta med sin marknadsföring och att ingå nya försäkringsavtal avseende åtaganden som skall fullföljas i Sverige. Innan ett förbud meddelas skall tillsynsmyndigheten i försäkringsgivarens hemland underrättas. I brådskande fall kan dock inspektionen besluta om förbud av verksamheten utan att underrättelse skett liksom att förordna ett ombud att på försäkringsgivarens vägnar ta emot stämning och i övrigt företräda försäkringsgivaren såvitt avser redan meddelade försäkringar.

Om tillsynsmyndigheten i EES-försäkringsgivarens hemland inskränker försäkringsgivarens förfoganderätt över sina tillgångar, skall Finansinspektionen enligt 3 kap. 7 § LUFV på begäran av den andra tillsynsmyndigheten vidta motsvarande åtgärder i fråga om de tillgångar som försäkringsgivaren har i Sverige. Om tillsynsmyndigheten i försäkringsgivarens hemland har beslutat att försäkringsgivaren inte får fortsätta sin marknadsföring eller ingå nya försäkringsavtal eller att inskränka försäkringsgivarens rätt att förfoga över sina tillgångar, skall Finansinspektionen biträda hemlandsmyndigheten vid verkställighet av beslutet.

Finansinspektionen skall vidta de åtgärder som behövs för att hindra att en EES-försäkringsgivare fortsätter sin verksamhet eller inleder ny verksamhet här i landet efter att tillsynsmyndigheten i försäkringsgivarens hemland har meddelat beslut om att försäk-

ringsgivaren inte längre får driva verksamhet i Sverige. På begäran av och i samarbete med tillsynsmyndigheten i försäkringsgivarens hemland skall Finansinspektionen förbjuda försäkringsgivaren eller begränsa dennes rätt att förfoga över sina tillgångar, förbjuda fortsatt marknadsföring eller förbjuda försäkringsgivaren att ingå nya försäkringsavtal. I övrigt skall Finansinspektionen vidta de åtgärder som behövs till skydd för de försäkrades intressen. Inspektionen skall också biträda hemlandsmyndigheten vid avvecklingen av försäkringsgivarens verksamhet i Sverige, se 3 kap. 9 § LUFV.

I 8 kap. 1 a § LUFV finns regler om information som svarar mot bestämmelserna i 1 kap. 1 a § FRL.

10 kap. 3 § LUFV innehåller bestämmelser som ger Finansinspektionen möjlighet att ingripa mot otillåten försäkringsverksamhet.

Utredningens bedömning

Svenska tjänstepensionsinstitut

Som framgått av det föregående innehåller tjänstepensionsdirektivet inte bestämmelser om tjänstepensionsverksamhet vid en sekundäretablering, dvs. en filial, agentur eller liknande fast driftställe i ett annat land. Med hänsyn till att försäkringsbolagen efter koncession i hemlandet har rätt till sådan etablering enligt EG-reglerna på livförsäkringsområdet, bör tjänstepensionsdirektivets regler ändå tillämpas för verksamhet vid en sekundäretablering. Man får då gemensamma förfaranderegler för all svensk tjänstepensionsverksamhet i andra EES-länder.

Direktivets artikel 20.1 om att ett nationellt tjänstepensionsinstitut skall tillåtas att verka gränsöverskridande i andra medlemsstater är för försäkringsbolagens del redan tillgodosedd genom bestämmelserna i 2 a kap. FRL.

Inte heller artikel 20.2 föranleder någon lagändring. Kravet på godkännande i förväg av den nationella tillsynsmyndigheten är nämligen för försäkringsbolagen uppfyllt genom bestämmelserna om koncession, se avsnitt 6.7. Regler om underrättelseförfarande finns i 2 a kap. 1 och 4 §§ FRL som motsvarar direktivets föreskrifter om anmälan. Uppgift om de länder där bolaget är verksamt är tillgängliga hos Finansinspektionen. Även kravet därom i artikel 9.5 är därmed tillgodosett.

Föreskrifterna i artikel 20.3 om vilka uppgifter en anmälan skall innehålla kräver att bestämmelserna om underrättelse i FRL kompletteras med krav på uppgifter om det uppdragsgivande företaget och det huvudsakliga innehållet i pensionsplanen.

Kravet i artikel 20.4 om att anmälan inom tre månader skall vidarebefordras till världandsmyndigheten liksom att tjänstepensionsinstitutet skall informeras kräver lagändring.

För den gränsöverskridande verksamheten får slås fast att ett vidarebefordrande av en anmälan förutsätter att Finansinspektionen inte har skäl att betvivla att institutets administrativa uppbyggnad, dess finansiella ställning eller dess ledningsandel och yrkesmässiga kvalifikationer eller erfarenhet på området är förenliga med den verksamhet som föreslås i världmedlemsstaten.

Även föreskrifterna i artikel 20.5 om att hemlandsmyndigheten skall vidarebefordra uppgifter om utländsk rätt till tjänstepensionsinstitutet kräver nya regler med motsvarande innehåll.

Tidsfristerna i artikel 20.6 som anger när ett tjänstepensionsinstitut får inleda sin verksamhet, kräver också nya föreskrifter. Därvid kan anmärkas att direktivet saknar bestämmelser om förfarandet när ett institut avser att ändra sin verksamhet. I avsaknad av sådana bestämmelser bör man falla tillbaka på förfaranderegler vid ändrade förhållanden i det konsoliderade livförsäkringsdirektivet, vilka redan gäller för svenska försäkringsbolag.

Artikel 20.9 och 20.10 tar huvudsakligen sikte på världandsmyndigheten och de uppgifter som ankommer på den myndigheten. Föreskrifterna om att det ankommer på hemlandsmyndigheten att vidta erforderliga åtgärder mot ett institut är redan tillgodosedda genom bestämmelserna i 19 kap. 11 § FRL.

Föreskriften i artikel 21.1 om ett nära samarbete mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter svarar mot bestämmelserna i 19 kap. 1 § andra stycket FRL.

Bestämmelser om verksamhet utomlands saknas i UFL. För att uppfylla kraven i artikel 20 om att ett tjänstepensionsinstitut skall tillåtas att bedriva gränsöverskridande verksamhet i andra EES-länder krävs följaktligen nya regler därom för tjänstepensionskassor. Eftersom underrättelse- och meddelandeförfarandet skall vara detsamma för alla tjänstepensionsinstitut, skall för tjänstepensionskassornas gränsöverskridande verksamhet tillämpas samma regler som i utredningsförslaget uppställs för försäkringsbolagen. Det bör åter erinras om att direktivet saknar bestämmelser om tjänstepensionsverksamhet vid en sekundäretablering, varför

kassornas verksamhet utomlands får begränsas till meddelande av försäkringar utan förmedling av en sådan etablering. Understödsföreningar omfattas ju inte av det konsoliderade livförsäkringsdirektivet.

Kravet i artikel 20.2 om att ett tjänstepensionsinstitut skall godkännas i förväg av den nationella tillsynsmyndigheten är för tjänstepensionskassorna uppfyllt genom bestämmelserna om registrering, se avsnitt 6.7.

För att tillgodose direktivets krav i fråga om hemlandstillsyn och samarbete med utländsk myndighet krävs vissa kompletterande regler för Finansinspektionens tillsynsverksamhet beträffande tjänstepensionskassor.

Också tryggandelagen saknar bestämmelser om verksamhet utomlands. För pensionsstiftelserna får därför införas helt nya föreskrifter om gränsöverskridande verksamhet i enlighet med dem som redogjorts för ovan. För pensionsstiftelserna kommer det att handla om att från Sverige trygga utfästelse om pension som skall fullgöras i ett annat EES-land.

Kravet i artikel 20.2 om att tjänstepensionsinstitutet skall godkännas i förväg av den nationella tillsynsmyndigheten tillgodoses genom de förändringar av bestämmelserna om anmälan för tillsyn som utredningen föreslår, se härom avsnitt 6.7.

Utländska tjänstepensionsinstitut

Direktivets bestämmelser i artikel 20.1 om att ett inhemskt företag skall kunna ge uppdrag åt ett tjänstepensionsinstitut som är godkänt i en annan medlemsstat är för EES-försäkringsgivarnas del tillgodosedda genom bestämmelserna i LUFV. För att även andra utländska tjänstepensionsinstitut inom EES skall kunna bedriva gränsöverskridande verksamhet i Sverige krävs dock helt nya regler.

Direktivets föreskrifter i artikel 20.2 och 20.3 om anmälan och de uppgifter som denna skall innehålla får tillgodoses genom nya bestämmelser med motsvarande innehåll.

Bestämmelserna i artikel 20.5 om värdlandsmyndighetens skyldighet att vid behov underrätta hemlandsmyndigheten om tillämpliga regler i värdlandet samt de därmed sammanhängande tidsfristerna i 20.6 saknar motsvarighet i LUFV. Nya bestämmelser får därför införas.

Föreskrifterna i artikel 20.7 att för ett tjänstepensionsinstitut som verkar gränsöverskridande skall gälla samma informationskrav som för inhemska tjänstepensionsinstitut tillgodoses av bestämmelserna i 8 kap. 1 a § LUFV. De bestämmelserna överensstämmer med den informationsplikt som åläggs de svenska försäkringsbolagen i 1 kap. 1 a § FRL. Informationskraven för utländska institut får dock skärpas i enlighet med förslaget till ändring av informationsbestämmelserna i FRL, se avsnitt 6.9.

Skyldigheten för värdlandsmyndigheten enligt artikel 20.8 att underrätta hemlandsmyndigheten om ändringar av bl.a. gällande social- och arbetsmarknadslagstiftning bör föranleda nya bestämmelser för Finansinspektionens tillsynsverksamhet.

Kravet i artikel 20.9 om att det ankommer på värdlandsmyndigheten att tillse att utländska institut följer gällande social- och arbetsmarknadslagstiftning m.m. bör vara tillgodosett för EES-försäkringsgivarnas del genom nuvarande regler om tillsyn i LUFV. Också den underrättelseskyldighet i förhållande till hemlandsmyndigheten som följer av artikeln får anses rymmas inom nuvarande bestämmelser.

Föreskrifterna i artikel 20.10 om att värdlandsmyndigheten har en subsidiär rätt att vidta åtgärder är i stort sett tillgodosedda genom de befintliga sanktionsbestämmelserna i 3 kap. LUFV. I fråga om tjänstepensionsförsäkring skall dock Finansinspektionens första åtgärd vid överträdelse vara att underrätta hemlandsmyndigheten.

LUFV innehåller liksom FRL regler som ålägger Finansinspektionen att samarbeta med utländska behöriga myndigheter.

Helt nya bestämmelser får som redan nämnts införas för utländska tjänstepensionsinstitut, som utan att vara försäkringsgivare i den mening som avses i LUFV, omfattas av tjänstepensionsdirektivet. För sådana instituts gränsöverskridande verksamhet i Sverige och för tillsynen däröver bör gälla i huvudsak samma regler som beträffande EES-försäkringsgivarnas motsvarande verksamhet här. Direktivet uppställer inte några uttryckliga hinder häremot. Det får anses naturligt att lagstiftningen så långt som möjligt är densamma för samtliga utländska institut på tjänstepensionsområdet som är hemmahörande inom EES.

Det förtjänar här att uppmärksammas att det förhållandet att Finansinspektionen skall utöva tillsyn också över utländska institut som inte är försäkringsgivare inte synes föranleda något behov av kompletterande regler om sekretess. Visserligen kan för en uppgift

rörande ett sådant institut många gånger inte gälla sekretess enligt 8 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100) eftersom institutet inte hör till försäkringsväsendet. Däremot kan andra bestämmelser i sekretesslagen bli tillämpliga, framför allt 8 kap. 21 § som gäller verksamhet som består i tillsyn över stiftelser.

Såsom redogjorts för i avsnitt 6.12 ger artikel 18.7 i direktivet medlemsstaterna möjlighet att uppställa placeringsregler för ett utländskt tjänstepensionsinstituts gränsöverskridande verksamhet. Utgångspunkten i direktivet är dock att hemlandets placeringsregler skall gälla, och på livförsäkringsområdet gäller den ordningen i dag fullt ut. Utredningen har med beaktande härav valt att inte utnyttja valmöjligheten i artikel 18.7.

6.17 En gemensam tillsynsmyndighet

Utredningens förslag: Finansinspektionen skall utöva tillsyn över att en pensionsstiftelse förvaltas i enlighet med de bestämmelser som är föranledda av tjänstepensionsdirektivet. Övrig tillsyn över pensionsstiftelserna skall alltjämt åvila länsstyrelsen i det län där arbetsgivaren har sitt hemvist.

Som anförts i det föregående är Finansinspektionen tillsynsmyndighet för både försäkringsbolag och understödsföreningar. Tillsynsmyndighet för pensionsstiftelserna är länsstyrelsen i det län där arbetsgivaren har sitt hemvist.

Pensionsstiftelser är tjänstepensionsinstitut enligt direktivets definition och skall därmed omfattas av direktivets tillämpningsområde, se avsnitt 6.2. Utredningen har i avsnitt 6.3 funnit att pensionsstiftelser som tryggar pensioner till färre än 100 personer bör undantas och direktivet kommer därför inte att bli tillämpligt på dessa stiftelser. Utredningen har vidare föreslagit att pensionsstiftelserna, liksom andra tjänstepensionsinstitut, skall placera tillgångarna i enlighet med aktsamhetsprincipen, se avsnitt 6.12. Även för den gränsöverskridande verksamheten skall för pensionsstiftelserna gälla väsentligen samma regler som för försäkringsinstitutet, se avsnitt 6.16.

Det finns med anledning av de *nya placeringsreglerna* samt de *nya reglerna för gränsöverskridande verksamhet* skäl att diskutera om tillsynen av de olika tjänstepensionsinstitutet bör samordnas.

Som har beskrivits i avsnitt 6.12 svarar pensionsstiftelsens styrelse för att förmögenheten är placerad på ett nöjaktigt sätt. Nöjaktig placering har i praxis beskrivits som en placering där säkerheten ansetts som mera angelägen än möjligheten till avkastning och som framstår som ändamålsenlig med hänsyn till pensionsstiftelsens syfte, se Ds 2003:24. Länsstyrelsen rekommenderar att pensionsstiftelser i sin tillgångsförvaltning skall tillämpa vissa av länsstyrelsen utgivna s.k. normalplaceringsregler. Utöver en katalog över tillåtna tillgångsslag innehåller reglerna bestämmelser av kvalitativ art såsom att tillgångarna skall placeras så att lämplig riskspridning uppnås, att tillgångarna är tillräckligt likvida, samt att kravet på säkerhet, vilket är starkare än kravet på avkastning, inte skall sättas så högt att avkastningen onödigt nedbringas.

En följd av införandet av akksamhetsprincipen är att nya krav kommer att ställas på tillsynen över institutens *placeringsverksamhet*. Tolkningen av nöjaktig placering och de kvalitativa reglerna i normalplaceringsreglerna står visserligen inte nödvändigtvis i strid med akksamhetsprincipen, men denna regleringsansats är mer övergripande och omfattar principer för tillsynen. Akksamhetsprincipen kräver att tillsynen måste vara förebyggande och inriktas mera på beslutsprocessen än på resultatet av investeringarna och de av pensionsinstitutet upprättade placeringsriktlinjerna är härvidlag, som framgår av avsnitt 6.13, ett viktigt styrdokument. Länsstyrelsen har i dag inte rutiner för att utvärdera och följa upp placeringsriktlinjer då pensionsstiftelserna enligt gällande rätt inte omfattas av regler om riktlinjer för placeringsverksamheten. Den finansiella tillsynen hos länsstyrelsen är för närvarande mer reaktiv än förebyggande, även om det pågår ett förändringsarbete som syftar till en mer framåtblickande tillsyn.

Utredningen anser att de nya krav på tillsynsmyndigheten som införandet av akksamhetsprincipen som grund för placeringsregleringen medför motiverar att Finansinspektionen tar över ansvaret för den finansiella tillsynen även för pensionsstiftelser. Den tillsyn som de nya placeringsprinciperna kräver är i viss mån ny för båda tillsynsmyndigheterna, men ligger närmare den typ av verksamhet som Finansinspektionen bedriver. De förändrade krav på Finansinspektionen som är resultatet av utredningens förslag vad gäller placeringsverksamheten ligger dessutom i linje med de allmänna utvecklingstendenser som har beskrivits av Utredningen om Finansinspektionens roll och resurser, och Placerings-

utredningens förslag, se SOU 2003:22 och SOU 2003:84. För en gemensam finansiell tillsyn av tjänstepensionsinstitut talar naturligtvis även de effektivitetsvinster som en samordning sannolikt skulle resultera i, samt att tillsynen skulle bli mer enhetlig på detta område.

Även den nya regleringen för *verksamhet över gränserna* talar enligt utredningens bedömning för att samma myndighet ansvarar för den tillsyn som är förknippad med tjänstepensionsdirektivets bestämmelser och att denna uppgift anförtros Finansinspektionen. Direktivets bestämmelser innebär att värdlandets tillsynsmyndighet skall hålla hemlandets tillsynsmyndighet underrättad om tillämplig lagstiftning i värdlandet och att värdlandsmyndigheten i viss mån svarar för den löpande tillsynen av de utländska institutens verksamhet. Om oegentligheter därvid upptäcks skall hemlandsmyndigheten underrättas och i första hand ankommer det på hemlandsmyndigheten att vidta lämpliga åtgärder för att förhindra fortsatta överträdelser av värdlandets lagstiftning. Pensionsstiftelser omfattas för närvarande inte av regler om verksamhet utomlands, vilket betyder att länsstyrelsen i sin stiftelsetillsyn saknar erfarenhet av samarbete med utländska tillsynsmyndigheter och institut till skillnad från Finansinspektionen som redan i dag har tillsyn över internationellt verksamma institut.

Behovet av en utökad finansiell granskning är inte särskilt påtagligt för de *små pensionsstiftelserna*. Med beaktande härav och med hänsyn till att Finansinspektionen redan i dag inte har någon reell möjlighet att utöva en aktiv tillsyn av de små pensionskassorna och dessutom inte är insatt i stiftelserättsliga frågor talar övervägande skäl enligt utredningens bedömning för att tillsynen av de mindre pensionsstiftelser som inte tillämpar direktivet alltså skall ligga på länsstyrelsen.

En konsekvens av detta är att Finansinspektionens tillsynsansvar kan komma att påverkas av om antalet personer som har sin tjänstepension tryggad i en stiftelse fluktuerar kring gränsen 100 personer. I praktiken torde problemet inte komma att bli så stort och utredningen ser inga effektivitetsförluster i att ansvaret för tillsynen kan komma att variera på detta sätt. Gränsdragningsproblem torde inte heller kunna uppstå eftersom det normalt är lätt att konstatera om antalet personer uppgår till 100 eller inte. Utredningen har som framgått av avsnitt 6.7 föreslagit att styrelsen skall göra en anmälan när 100 personer omfattas av tryggheten i stiftelsen. Det dubbla tillsynsansvaret för de större pensions-

stiftelserna kan möjligen komma att föra med sig risk för kringgående och missbruk såtillvida att arbetsgivaren kan välja att trygga pensioner i flera stiftelser för att varje stiftelse inte skall omfatta mer än 100 personer. Pensionsstiftelsen slipper därmed att omfattas av direktivet. Risken för ett sådant kringgåendebeteende bör dock inte överdrivas med hänsyn till att de placeringsregler som utredningen föreslår inte kommer att vara betungande utan snarare underlätta för pensionsstiftelserna att kontrollera sina placeringsrisker. Möjligheterna till god avkastning borde därmed snarare öka än minska.

Sammanfattningsvis bör den tillsyn som är relaterad till direktivets bestämmelser vara gemensam och utövas av samma myndighet eftersom alla tjänstepensionsinstitut skall omfattas av samma placeringsprinciper. Härutöver bör även beaktas att tillsynen med stöd av direktivet främst kommer att vara av finansiell karaktär och eftersom Finansinspektionen redan i dag är ansvarig för den finansiella tillsynen av försäkringsbolagen och understödsföreningarna synes det naturligt att även låta tillsynsansvaret för pensionsstiftelserna i detta avseende åvila Finansinspektionen. För denna lösning talar även den omständigheten att tillsynsmyndigheten enligt direktivet åläggs att arbeta tillsammans med tillsynsmyndigheterna i de andra medlemsstaterna och att samverka med myndigheterna i andra länder därigenom torde underlättas av att den svenska tillsynen är lokaliserad till en myndighet.

Tillsynen av pensionsstiftelsernas verksamhet i andra avseenden, såsom på stiftelserättsligt område, bör dock även i fortsättningen utövas av länsstyrelsen då Finansinspektionen inte har erfarenhet av tillsyn på dessa områden. Sedan många år förekommer en sådan dubbel tillsyn för bankernas pensionsstiftelser. Bestämmelserna i 13 kap. 15 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, som överförts från den tidigare bankrörelselagen, innebär nämligen att Finansinspektionen har tillsyn över placeringen av sådana stiftelsers tillgångar, medan tillsynen i övrigt utövas av länsstyrelsen enligt tryggandelagens regler. Den ordningen har visserligen kritiserats, se prop. 1986/87:12 s. 323 f, men kritiken har inte föranlett lagändring.

Länsstyrelsen skall även fortsättningsvis ensam stå för tillsynen av de små pensionsstiftelser som inte tillämpar direktivet.

6.18 Uppgifter som skall lämnas till tillsynsmyndigheten

Utredningens förslag: Skyldigheten att till Finansinspektionen lämna handlingar och upplysningar skall i en tjänstepensionskassa omfatta inte bara styrelsen utan också verkställande direktören och andra befattningshavare i ansvarig ställning.

Finansinspektionens möjligheter att erhålla uppgifter från en pensionsstiftelse skall motsvara de möjligheter inspektionen skall ha i förhållande till livförsäkringsbolag och tjänstepensionskassor.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall få meddela föreskrifter om vilka upplysningar en understödsförening och en pensionsstiftelse skall lämna till Finansinspektionen.

Direktivets bestämmelser

Tillsynsmyndigheten skall enligt artikel 13 ha erforderliga befogenheter och medel för att kunna kräva dels information om alla tjänstepensionsinstitutets affärsangelägenheter, dels inlämnande av alla dess affärshandlingar. Krav härom skall kunna riktas mot institutet, dess styrelse och verkställande direktör och mot andra befattningshavare i ansvarig ställning i institutet. Tillsyn skall vidare kunna utövas över affärsförbindelser mellan tjänstepensionsinstitutet och andra företag eller institut till vilka tjänstepensionsinstitutet överlåtit vissa funktioner, dock under förutsättning att affärsförbindelserna påverkar tjänstepensionsinstitutets finansiella ställning eller är av avgörande betydelse för vad som krävs för att tillsynen skall bli effektiv.

Tillsynsmyndigheten har vidare rätt att regelbundet få tillgång till placeringsriktlinjer, redovisningsmaterial och alla andra handlingar som krävs för tillsynen, såsom interna delårsrapporter, aktuariella värderingar och detaljerade beräkningar, analyser beträffande matchning av tillgångar och skulder, dokumentation som visar att riktlinjerna för placeringsverksamheten följs liksom att inbetalningar har skett planenligt samt revisionsrapporter. Tillsynsmyndigheten skall också ha rätt att utföra inspektioner på plats hos institutet liksom i förekommande fall på de platser där utloka-

liserade funktioner utförs. Artikelns syfte enbart på s.k. hemlandstillsyn.

Gällande rätt

Tillsynen av försäkringsbolagen utövas av Finansinspektionen enligt bestämmelserna i 19 kap. FRL. I 3 § stadgas att det åligger styrelsen, verkställande direktören och andra befattningshavare i ansvarig ställning i försäkringsbolag att lämna Finansinspektionen de upplysningar om verksamheten som inspektionen begär. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka upplysningar ett försäkringsbolag skall lämna till inspektionen. Om ett försäkringsbolag underlåter att i tid lämna föreskrivna uppgifter får Finansinspektionen enligt 11 f § besluta att bolaget skall betala en förseningsavgift. Kassa, övriga tillgångar, räkenskapsmaterial och andra handlingar skall av bolagets företrädare hållas tillgängliga för granskning enligt 9 §. Skyldigheten enligt 3 och 9 §§ att lämna upplysningar och hålla tillgångar och handlingar tillgängliga för granskning gäller enligt 10 § även för företrädare för sidoordnade organ.

Bestämmelser om Finansinspektionens möjligheter att erhålla uppgifter från understödsföreningar finns i 67 och 68 §§ UFL. Det åligger föreningens styrelse att hålla föreningens kassa och övriga tillgångar samt räkenskapsmaterial och andra handlingar tillgängliga för granskning av inspektionen. Vidare skall styrelsen för varje räkenskapsår till Finansinspektionen insända stämmoprotokoll över beslut i fråga om redovisning samt en verksamhetsberättelse. Det åligger vidare styrelsen att lämna de upplysningar och uppgifter i övrigt rörande föreningen som tillsynsmyndigheten begär. Motsvarande gäller för företrädare för aktiebolag, förening eller annan liknande sammanslutning, vars verksamhet uteslutande har till syfte att biträda en eller flera understödsföreningar vid verksamhetens bedrivande. Om intressegemenskap föreligger mellan en understödsförening å ena sidan och ett aktiebolag, en förening eller annan liknande sammanslutning å andra sidan har Finansinspektionen möjlighet att förelägga företrädare för en sådan sammanslutning att avge särskild redovisning över intressegemenskapen.

Reglerna om tillsyn av pensionsstiftelser finns i 32 § tryggandelagen och i 9 kap. 4–7 §§ stiftelselagen. Enligt de reglerna får tillsynsmyndigheten begära in handlingar eller upplysningar från

stiftelsen, kalla till och delta vid sammanträde med stiftelsens styrelse eller förvaltare samt utföra inspektion hos stiftelsen om särskild anledning föreligger. Vid inspektion är stiftelsens styrelse eller förvaltare skyldig att hålla kassa, värdehandlingar och övriga tillgångar samt räkenskapsmaterial och protokoll tillgängliga. Till de uppgifter som pensionsstiftelsen måste lämna till tillsynsmyndigheten hör t.ex. uppgifter om vilka tekniska avsättningar arbetsgivaren, som ju till skillnad mot pensionsstiftelsen bär ansvaret för pensionsutfästelserna, har gjort samt uppgifter om det totala kapitalvärdet av de lämnade utfästelserna. På begäran av tillsynsmyndigheten skall pensionsstiftelsen kunna lämna uppgifter om hur många individer som omfattas av en pensionsplan, till vilka kapitalvärden och av vilka arbetsgivare samt i vilken omfattning som åtagandena är tryggade.

Utredningens bedömning

Direktivets föreskrifter om de uppgifter som skall lämnas till tillsynsmyndigheten är i det närmaste uppfyllda i svensk lagstiftning. I fråga om en tjänstepensionskassa måste dock Finansinspektionen fortsättningsvis kunna kräva upplysningar och handlingar inte bara av styrelsen utan också av verkställande direktören och andra befattningshavare i ansvarig ställning. Det får vidare anses lämpligt att, i enlighet med vad som föreskrivs i FRL, bemyndiga regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om vilka upplysningar en tjänstepensionskassa skall lämna till Finansinspektionen. Från inspektionsmyndigheten har framförts önskemål om att en sådan föreskriftsrätt skall gälla också gentemot andra understödsföreningar. Utredningen anser att önskemålet bör tillgodoses.

Som framgått av föregående avsnitt skall Finansinspektionen utöva tillsyn över att en pensionsstiftelse förvaltas i enlighet med de bestämmelser som är föranledda av tjänstepensionsdirektivet. Finansinspektionens möjligheter att erhålla uppgifter från en pensionsstiftelse bör svara mot de möjligheter inspektionen enligt förslaget skall ha i förhållande till andra tjänstepensionsinstitut. Den nya tillsynsordningen innebär att viss information såsom placeringsriktlinjer som stiftelserna i dag lämnar till länsstyrelsen i stället skall lämnas till Finansinspektionen i framtiden. Läns-

styrelsen skall dock fortsatt ha möjlighet att kräva in de uppgifter som den behöver i sin stiftelserättsliga tillsyn.

Frågan om Finansinspektionens befogenheter att ingripa mot svenska tjänstepensionsinstitut beskrivs i nästföljande avsnitt.

6.19 Tillsynsmyndighetens befogenheter att ingripa

Utredningens förslag: Finansinspektionen ges utökade möjligheter att vidta åtgärder mot en tjänstepensionskassa. Inspektionen skall förelägga om åtgärd för rättelse om placeringsriktlinjerna inte längre är tillfredsställande. Om medlemmarnas rättigheter bedöms hotade skall inspektionen förelägga föreningen att upprätta och för godkännande överlämna en finansiell saneringsplan. Vidare skall inspektionen vidta vissa särskilda åtgärder om reglerna om skuldtäckning och kapitalbas inte efterlevs. Till de åtgärderna hör att begränsa föreningens förfoganderätt och förbjuda föreningen att förfoga över sina tillgångar i Sverige samt besluta hur försäkringsverksamheten i understödsföreningen därefter skall bedrivas.

Finansinspektionen skall även kunna vidta motsvarande åtgärder, med beaktande av stiftelsens särskilda karaktär, för att skydda dem som omfattas av tryggandet i en pensionsstiftelse.

Direktivets bestämmelser

Artikel 14.1 föreskriver att ett tjänstepensionsinstitut skall ha sunda förvaltnings- och redovisningsmetoder samt tillfredsställande mekanismer för intern kontroll.

Tillsynsmyndigheten skall enligt artikel 14.2 ha befogenhet att mot ett institut och dess företrädare vidta alla de åtgärder som är lämpliga och nödvändiga för att förebygga eller åtgärda varje oegentlighet som kan skada medlemmarnas och förmånstagarnas intressen. Tillsynsmyndigheten skall kunna begränsa eller förbjuda institutets rätt att fritt förfoga över sina tillgångar. Detta gäller särskilt om institutet inte har gjort tillräckliga tekniska avsättningar, om de tillgångar som motsvarar de tekniska avsättningarna är otillräckliga eller om institutet inte längre uppfyller lagstadgat kapitalkrav.

För att skydda medlemmarnas och förmånstagarnas intressen får tillsynsmyndigheten i enlighet med artikel 14.3 helt eller delvis överföra befogenheter till en särskild företrädare.

Artikel 14.4 föreskriver att tillsynsmyndigheten vid särskilt allvarliga överträdelser får förbjuda eller begränsa verksamheten i ett institut, såsom t.ex. då institutet inte på ett tillfredsställande sätt kan skydda medlemmarnas och förmånstagarnas intressen, institutet längre uppfyller villkoren för att få bedriva verksamhet, institutet allvarligt åsidosätter sina lagstadgade skyldigheter eller, när institutet bedriver gränsöverskridande verksamhet, institutet inte följer värdlandets social- och arbetsmarknadslagstiftning. Beslut om att förbjuda ett institut att utöva sin verksamhet skall grundas på klart angivna skäl och delges institutet.

Tillsynsmyndighetens beslut om sanktioner och andra åtgärder skall enligt artikel 14.5 kunna överklagas till domstol.

Gällande rätt

Finansinspektionens tillsyn har enligt 19 kap. 1 § FRL till syfte att verka för att verksamheten i ett försäkringsbolag bedrivs i enlighet med de författningar som reglerar försäkringsbolagets näringsverksamhet.

Regleringen beträffande tillsynsmyndighetens befogenheter att ingripa mot försäkringsbolag finns i 19 kap. 11–12 §§ FRL. Stora ändringar av dessa bestämmelser gjordes i anledning av EES-avtalet år 1993 och reglerna har även därefter varit föremål för revidering vid flera tillfällen. Den 1 juli 2004 utvidgades tillsynsmyndighetens sanktionsmöjligheter. Skälet härtill var att det gamla sanktions-systemet hade utsatts för kritik och att det inte ansågs funktionellt. Finansinspektionen ansågs inte ha tillräckliga möjligheter att ingripa på ett ändamålsenligt sätt och bestämmelserna bedömdes inte ge utrymme för nyanserade bedömningar. Syftet med de nya bestämmelserna var att inspektionen skulle ha ett antal åtgärder att tillgå och kunna välja den åtgärd som framstod som mest ändamålsenlig i det enskilda fallet, se prop. 2003/04:109 s. 52 f.

Finansinspektionen har rätt att meddela beslut om anmärkning i fråga om försäkringsbolagets verksamhet som inspektionen anser behövliga, se 19 kap. 11 § första stycket FRL.

Om det är fråga om mer allvarliga missförhållanden, såsom då en avvikelse har skett från lagstiftningen eller från bolagsordningen, då

bolagsordningen, de försäkringstekniska riktlinjerna, beräkningsunderlaget eller placeringsriktlinjerna inte längre är tillfredsställande med hänsyn till omfattningen och beskaffenheten av bolagets rörelse eller då försäkringsbeståndet inte är tillräckligt för erforderlig riskutjämning, skall Finansinspektionen förelägga bolaget eller styrelsen att vidta rättelse, se andra stycket.

I samband med att det s.k. solvenslivdirektivet implementerades i svensk rätt tillkom tredje stycket i 19 kap. 11 § FRL. Där föreskrivs att Finansinspektionen skall förelägga försäkringsbolaget eller dess styrelse att upprätta och för godkännande överlämna en finansiell saneringsplan, om inspektionen bedömer att försäkringstagarnas rättigheter hotas. Bestämmelsen ger Finansinspektionen möjlighet att ingripa redan på ett tidigt stadium eftersom dess tillämplighet inte förutsätter att kapitalbasen understiger solvensmarginalen, se prop. 2002/03:94 s. 51 f.

Om ett försäkringsbolags kapitalbas understiger solvensmarginalen, skall Finansinspektionen förelägga bolaget eller dess styrelse att upprätta en plan för att återställa en tillfredsställande finansiell ställning. Planen skall överlämnas till inspektionen för godkännande. Om kapitalbasen understiger en tredjedel av solvensmarginalen eller garantibeloppet eller om kapitalbasen inte har föreskriven sammansättning, skall bolaget eller styrelsen föreläggas att upprätta och för godkännande överlämna en plan för skyndsamt återställande av kapitalbasen, se fjärde stycket.

Principen om hemlandstillsyn kommer till uttryck i femte stycket, vari stadgas att om ett bolag, som driver verksamhet i ett annat land inom EES, inte rättar sig efter Finansinspektionens eller den utländska tillsynsmyndighetens anmodan om rättelse, ankommer det på Finansinspektionen att vidta de åtgärder som behövs för att förhindra fortsatta överträdelser.

Finansinspektionen får begränsa bolagets förfoganderätt eller förbjuda bolaget att förfoga över sina tillgångar i Sverige om bolaget inte följer gällande bestämmelser om skuldtäckning, bolagets kapitalbas inte uppgår till vissa fastställda nivåer eller det i övrigt bedöms nödvändigt för att skydda de försäkrades intressen vid beslut om förverkande av koncession. Om så sker ankommer det på Finansinspektionen att besluta om den fortsatta driften av verksamheten, se sjunde och åttonde styckena.

Bolagets koncession kan enligt nionde stycket förklaras förverkad av Finansinspektionen om bolaget inte längre uppfyller kraven för koncession, inte inom angiven tid har vidtagit åtgärder

för att återställa bolagets kapitalbas eller en tillfredsställande finansiell ställning enligt en av inspektionen godkänd plan eller i annat fall allvarligt åsidosätter gällande bestämmelser för verksamheten. Som alternativ till förverkande kan Finansinspektionen meddela varning om det bedöms som tillräckligt. Omständigheter som kan göra att varning framstår som en tillräcklig åtgärd kan t.ex. vara att bolaget inte kan befaras upprepa överträdelsen.

Finansinspektionen har enligt 19 kap. 11 b § FRL möjlighet att underlåta att ingripa enligt 11 § om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om bolaget gör rättelse. Vidare behöver något ingripande inte ske om någon annan myndighet har vidtagit åtgärder mot bolaget och dessa åtgärder bedöms tillräckliga.

Enligt 19 kap. 11 c § FRL skall Finansinspektionen under vissa förutsättningar förverka ett försäkringsbolags koncession om någon av bolagets ledande befattningshavare inte uppfyller de krav på ledningen som uppställs i FRL. Som ett alternativ till förverkande av koncessionen har Finansinspektionen getts behörighet att avsätta en styrelseledamot eller verkställande direktör. Avsikten är att det alternativet skall väljas i de fall det finns brister i ledningen i ett i övrigt väl fungerande bolag.

I samband med att Finansinspektionen meddelar beslut om anmärkning eller varning, får inspektionen enligt 19 kap. 11 d § FRL även ålägga bolaget en straffavgift.

Regler om överklagande av Finansinspektionens beslut finns i 19 kap. 13 § FRL. Överklagande sker hos länsrätten eller i vissa fall, såsom vid överklagande av beslut angående tillstånd för verksamhet i ett annat EES-land, hos kammarrätten.

Bestämmelser om tillsynsmyndighetens möjligheter till ingripande mot tjänstepensionskassor finns i första hand i 71 § UFL.

I 71 § UFL föreskrivs att Finansinspektionen kan meddela de erinringar avseende understödsföreningens verksamhet som inspektionen finner påkallade. Finansinspektionen skall förelägga en understödsförening att vidta rättelse, om avvikelse har skett från stadgar, lag eller andra bestämmelser för verksamheten, om föreningens stadgar inte längre uppfyller de allmänna kraven för en understödsförening, om föreningens tillgångar inte är tillräckliga för att trygga försäkringsutfästelserna eller om annan allvarlig anmärkning kan riktas mot föreningens verksamhet. Om rättelse inte sker kan tillsynsmyndigheten ansöka om att understödsföreningen skall träda i likvidation.

Om en understödsförening har trätt i likvidation kan Finansinspektionen enligt 72 § UFL förordna likvidator att tillsammans med övriga likvidatorer verkställa likvidationen. Under likvidationen har inspektionen samma befogenheter beträffande likvidatorerna som i fråga om styrelsen.

Finansinspektionen har vidare enligt 74 § UFL möjlighet att vitesförelägga styrelsen att fullgöra sina lagstadgade skyldigheter, såsom att årligen till inspektionen sända in stämmoprotokoll och därmed tillhörande handlingar liksom att hos inspektionen göra behöriga anmälningar för registrering.

Enligt 75 § UFL överklagas Finansinspektionens beslut att vägra registrering av en understödsförening hos kammarrätten, medan inspektionens övriga beslut enligt UFL överklagas hos länsrätten.

Bestämmelserna om tillsyn över pensionsstiftelser finns dels i tryggandelagen, dels i stiftelselagen (1994:1220). Tillsynsmyndigheten, dvs. länsstyrelsen i det län där arbetsgivaren har sitt hemvist, skall enligt 32 § tryggandelagen ingripa om det kan antas att en pensionsstiftelse inte förvaltas i enlighet med stiftelsens gällande föreskrifter eller enligt tryggandelagen. Vid tillsynen över pensionsstiftelser skall enligt 32 § tredje stycket tryggandelagen i övrigt reglerna i 9 kap. 4 och 5 §§, 6 § tredje stycket och 7 § stiftelselagen tillämpas. Av intresse i detta sammanhang är bestämmelserna i 5 och 6 §§.

Enligt 9 kap. 5 § stiftelselagen kan tillsynsmyndigheten skilja en styrelseledamot och en förvaltare från uppdraget om de på vissa angivna grunder är obehöriga. Tillsynsmyndigheten har vidare möjlighet att förelägga en eller flera styrelseledamöter eller förvaltaren att fullgöra sina ålägganden och förbjuda dem att verkställa ett beslut. Beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite.

Om tillsynsmyndigheten har väckt talan om entledigande av en styrelseledamot eller av förvaltaren, får myndigheten besluta om intermistiskt entledigande för tiden till dess att domstolen slutligt har prövat saken eller bestämt annorlunda, se 9 kap. 6 § tredje stycket stiftelselagen.

Bestämmelser om överklagande finns i 33 § tryggandelagen. Enligt de bestämmelserna, som hänvisar till stiftelselagen, överklagas tillsynsmyndighetens beslut i regel hos allmän förvaltningsdomstol.

Utredningens bedömning

Direktivets föreskrifter i artikel 14.1 om att ett tjänstepensionsinstitut skall ha sunda förvaltnings- och redovisningsmetoder samt tillfredsställande mekanismer för intern kontroll tar främst sikte på redovisningsfrågor. Såsom anförts i avsnitt 6.8 omfattas både försäkringsbolag och understödsföreningar av lagen (1995:1560) om årsredovisning i försäkringsföretag (ÅRFL) och av närmare föreskrifter från Finansinspektionen. Angivna bestämmelser i förening med gällande regler om revision tillgodoser kravet i artikel 14.1 såvitt avser försäkringsföretagen. Det kan i sammanhanget framhållas att Finansinspektionen har utfärdat allmänna råd om styrning, intern information och intern kontroll inom försäkringsbolag och understödsföreningar, se FFFS 2000:3. Bestämmelser om årsredovisning finns för pensionsstiftelserna i årsredovisningslagen (1995:1554). Också de bestämmelserna jämte reglerna om revision måste anses tillräckliga för att uppfylla direktivets här behandlade krav.

Direktivets föreskrifter i artikel 14.2–14.4 avseende tillsynsmyndighetens befogenheter att vidta åtgärder är redan tillgodosedda för försäkringsbolagens del genom de ovan angivna bestämmelserna i 19 kap. 11 § FRL. Därvid kan framhållas att reglerna om förverkande av koncession svarar mot bestämmelserna i artikel 14.4 första stycket.

Bestämmelserna i UFL däremot är otillräckliga för att motsvara direktivets föreskrifter om en tillsynsmyndighets befogenheter. T.ex. saknas i den lagen bestämmelser om möjligheter att begränsa förfoganderätten eller förbjuda föreningen att förfoga över sina tillgångar. Tillsynsmyndighetens ingripandemöjligheter beträffande tjänstepensionskassorna skall alltså vidgas. Frågan blir därvid hur omfattande de nya befogenheterna bör bli. Även om det ter sig naturligt att låta Finansinspektionens möjligheter till ingripande mot understödsföreningar vara väsentligen desamma som dem som gäller i förhållande till försäkringsbolagen, kan det inte komma i fråga att i detta sammanhang föreslå att samtliga inspektionens åtgärder enligt FRL skall kunna vidtas mot föreningar. Ett sådant förslag skulle gå utöver avsikten med detta delbetänkande. En lämplig avgränsning får i stället anses vara att för tillsynen över understödsföreningarna införs de regler i FRL som är föranledda av direktiven på livförsäkringsområdet. Flera av de reglerna är nämligen nödvändiga följder av de nu föreslagna bestämmelserna

om placeringsriktlinjer, skuldtäckning och kapitalbas i tjänstepensionskassor. Följaktligen skall Finansinspektionen förelägga om åtgärd för rättelse om placeringsriktlinjerna inte längre är tillfredsställande. Vidare skall inspektionen, om medlemmarnas rättigheter bedöms hotade, förelägga föreningen att upprätta och för godkännande överlämna en finansiell saneringsplan. Vidare skall inspektionen kunna vidta samma åtgärder mot tjänstepensionskassorna som mot försäkringsbolagen enligt 19 kap. 11 § FRL om reglerna om skuldtäckning och kapitalbas inte efterlevs. Det kan slutligen anmärkas att ingripandealternativen enligt artikel 14.4 andra stycket motsvarar bestämmelserna i 71 § tredje stycket UFL om inspektionens möjligheter att ansöka om att en understödsförening skall förklaras skyldig att träda i likvidation.

Inte heller gällande bestämmelser om tillsyn av pensionsstiftelser är tillräckliga för att direktivets föreskrifter i artikel 14.2–14.4 skall kunna anses uppfyllda. Utredningen föreslår att Finansinspektionen skall kunna vidta motsvarande åtgärder som mot en tjänstepensionskassa för att skydda dem som omfattas av trygandet i en pensionsstiftelse. Stiftelsernas speciella förhållandena kräver dock viss anpassning av bestämmelserna. Exempelvis kan det inte ställas krav på en stiftelse att upprätta en finansiell saneringsplan.

Bestämmelserna i artikel 14.4 andra stycket om att tillsynsmyndighetens beslut om att förbjuda ett institut att utöva sin verksamhet skall grundas på klart angivna skäl och delges institutet är redan tillgodosedda genom regleringen i förvaltningslagen (1986:223). Ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende skall enligt huvudregeln i 20 § förvaltningslagen innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Med begreppet enskild avses inte enbart enskilda individer utan även företag, organisationer och andra privaträttsliga subjekt. En part skall enligt 21 § förvaltningslagen underrättas om innehållet i ett här aktuellt beslut.

Erforderliga möjligheter för alla tjänstepensionsinstitut att överklaga tillsynsmyndighetens beslut finns redan i gällande rätt. Överklagande av beslut som gäller tillstånd till gränsöverskridande verksamhet bör kunna överklagas direkt till kammarrätten. En sådan överklagandeordning gäller redan för försäkringsbolagen.

6.20 Val av lagstiftningsteknik

Utredningens förslag: Nödvändiga lagändringar för de svenska tjänstepensionsinstituterna görs i huvudsak genom införande av fullständiga bestämmelser i försäkringsrörelselagen och genom hänvisningar till de bestämmelserna i lagen om understödsföreningar och tryggandelagen. De nya reglerna för utländska tjänstepensionsinstitut införs i lagen om utländska försäkringsgivares verksamhet i Sverige.

Såsom framgått av föregående avsnitt är det nödvändigt att införa nya bestämmelser för livförsäkringsbolag som meddelar tjänstepensionsförsäkring, tjänstepensionskassor och pensionsstiftelser samt för utländska tjänstepensionsinstitut för att de svenska bestämmelserna skall stå i överensstämmelse med tjänstepensionsdirektivets föreskrifter. Frågan är hur dessa ändringar lämpligen och på bästa sätt bör genomföras lagtekniskt. Flera olika alternativ står till buds.

Ett alternativ är att i varje enskild lag föra in de fullständiga bestämmelser som behövs. Utredningen anser dock att den metoden är mindre lämplig, eftersom i princip likalydande bestämmelser då skulle förekomma i flera olika lagar. Emot den lösningen talar vidare den omständigheten att splittringen av försäkringsrörelselagstiftningen vidmakthålls, vilket inte är förenligt med regeringens uttalade vilja att lagstiftningen för försäkringsföretagen skall vara gemensam.

Ett annat alternativ är att införa en ny lag som reglerar alla tjänstepensionsinstituts verksamhet. Fördelen med en sådan lösning är att man därmed slipper att upprepa likalydande regler för tjänstepensionsverksamhet på flera skilda ställen i lagstiftningen. Skäl som talar emot en sådan lösning är att lagstiftningen splittras upp ytterligare, och såsom det anförts ovan uttalas det i utredningsdirektiven att en ambition för den framtida lagstiftningen på försäkringsområdet bör vara att gemensamma rörelse regler för försäkringsföretagen bör vara samlade i en lag.

Ett ytterligare alternativ till lagstiftningsteknik är att de erforderliga bestämmelserna i huvudsak förs in i endast en av de aktuella lagarna och att det i de andra lagarna görs hänvisningar dit. Också med en sådan teknik slipper man tyngande upprepningar i flera lagar. En nackdel med en sådan metod är visserligen att lagtexten genom hänvisningarna ibland blir svårtillgänglig. Mot bak-

grund av att regeringens målsättning är att en gemensam försäkringsrörelselagstiftning skall skapas är emellertid nämnda bekymmer av endast temporär och övergående karaktär. Valet av en lagstiftningsteknik med hänvisningar kan ses som en förberedelse för övergången till en gemensam lag på försäkringsrörelseområdet. Övervägande skäl talar enligt utredningens uppfattning för att en hänvisningsteknik nu skall användas. Den uppfattningen omfattar dock inte de utländska instituten. De instituten bör tills vidare regleras direkt i lagen om utländska försäkringsgivares verksamhet i Sverige.

Frågan är då i vilken lag som de fullständiga föreskrifterna lämpligen bör föras in. Som det anförts ovan är bestämmelserna i UFL ålderdomliga och inte harmoniserade med EG-rätten. Av dessa skäl är det mindre lämpligt att använda sig av den lagen. Bestämmelserna i FRL är däremot EG-anpassade, och i flera avseenden uppfyller den gällande regleringen där tjänstepensionsdirektivets krav. Detta talar för att FRL är den lag i vilken de kompletta reglerna bör införas och till vilken de övriga lagarna skall hänvisa. Härför talar också att det sedan flera år förekommer en del hänvisningar från UFL till FRL. Tryggandelagen synes av flera skäl vara mindre lämplig, vilket bl.a. beror på att den lagen redan i dag anses förhållandevis svårtillgänglig samt att den inte enbart reglerar pensionsstiftelser utan även innehåller bestämmelser om bl.a. personalstiftelser. Av betydelse är vidare att regleringen i tryggandelagen är av civilrättslig karaktär, varför utförliga bestämmelser om rörelsen, såsom t.ex. placeringsregler, knappast är naturliga där. Ytterligare en omständighet som talar emot att valet bör falla på tryggandelagen är att den numera är föremål för översyn, se dir. 2004:99.

Sammantaget är det utredningens bedömning att de nödvändiga anpassningarna för svenska tjänstepensionsinstitut i huvudsak bör göras genom införande av fullständiga bestämmelser i FRL och genom hänvisningar till de bestämmelserna i UFL och tryggandelagen. I vissa fall har det dock befunnits mer lämpligt och överskådligt att inte göra sådana hänvisningar utan att i stället låta nya, kompletta bestämmelser tas in också i UFL eller tryggandelagen. Utredningens ambition har varit att temporärt söka åstadkomma en så överskådlig och lätthanterlig lagstiftning som möjligt och att undvika en onödigt tyngande dubbelreglering. I utredningens fortsatta uppdrag ingår att föreslå en gemensam lagstiftning för alla försäkringsföretag.

7 Konsekvenser av förslagen

Kommittéer som tillkallats på grund av ett regeringsbeslut och som har ett utredningsuppdrag skall enligt kommittéförordningen (1998:1474) genomföra konsekvensanalyser i skilda hänseenden beträffande de förslag som framställts. Vad som sägs i förordningen om kommittéer gäller också särskilda utredare. Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, skall en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet.

Om förslaget innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt skall dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, skall kommittén eller utredaren föreslå en finansiering. Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, skall konsekvenserna också i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

Utredningens förslag kommer i första hand att påverka Finansinspektionens arbete och resursbehov. De nya investeringsreglerna och reglerna om riktlinjer för placeringsverksamheten kommer att ställa nya krav på Finansinspektionen. En mer kvalitativt inriktad placeringsreglering förutsätter att tillsynen övergår från att vara koncentrerad på att följa upp den formella regelefterlevnaden till att blir mer förebyggande genom att tillsynen fokuseras på de enskilda institutens riskhantering och allmänna beslutsprocesser. Avsaknaden av ett detaljerat kvantitativt placeringsregelverk innebär ett delvis nytt förhållningssätt till risk som ställer nya krav inte bara på metodik utan även på kompetensprofil hos myndigheten.

Finansinspektionen måste inneha resurser att via föreskrifter och tillsyn kunna ställa krav på att tjänstepensionsinstitutet har kunskaper, metoder och modeller för att bedriva verksamheten i enlighet med aktsamhetsprincipen.

Då reglering och tillsyn enligt aktsamhetsprincipen utgår ifrån beslutsprocessen snarare än resultatet av pensionsinstitutets investeringsagerande, måste tillsynen dessutom vara tillräckligt dynamisk och flexibel för att kunna anpassas till den snabba utvecklingen av dels försäkringsprodukter och pensionslösningar, dels tekniker och instrument för riskhantering på det finansiella området. Detta kräver tillgång till avancerad analyskapacitet och aktiv metodutveckling.

Den omställning av Finansinspektionens tillsynsverksamhet som utredningens förslag kommer att innebära ligger i linje med det allmänna förändringsarbetet som pågår inom tillsynsområdet. Som Utredningen om Finansinspektionens roll och resurser framhållit står den finansiella regleringen och tillsynen inför en stor omvandling, se SOU 2003:22. Finansiell verksamhet blir i ökad utsträckning gränsöverskridande och det pågår en internationell harmonisering och utveckling av gällande regelverk. Tillsynen blir mer förebyggande, riskrelaterad och kvalitativt inriktad. Placeringsutredningens förslag som innebär en övergång från ett solvenssystem som bygger på mekaniska beräkningsregler till ett mer dynamiskt system där tillsynen inriktas på det enskilda försäkringsinstitutets riskhantering och styrning är ett tydligt steg i denna riktning på försäkringsområdet. Frågan om den nya försäkringstillsynens resursbehov har uppmärksamats av Finansdepartementet och en särskild utredning som skall behandla Finansinspektionens tillsyn på försäkringsområdet har aviserats.

I övrigt har utredningens förslag ingen direkt effekt på det offentliga åtagandet eller på de andra områden som räknas upp i 15 § kommittéförordningen.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om ändring i försäkringsrörelselagen (1982:713)

1 kap. Inledande bestämmelser

1 a §

Ett tillägg har gjorts till den genomlysningssprincip som kommer till uttryck i paragrafens *andra stycke*. Tillägget syftar till att tillgodose de informationskrav som gäller tjänstepensionsförsäkringar enligt tjänstepensionsdirektivet. Vad som avses med tjänstepensionsförsäkringar framgår av det nya femte stycket i 3 §.

Enligt artikel 9, som inrymmer villkoren för att få bedriva verksamhet, skall medlemmarna få tillräcklig information om institutets hantering av varje pensionsplan (punkt 1 c) och hållas tillräckligt informerade om pensionsplanens villkor (punkt 1 f). Artikel 11 reglerar institutets informationsskyldighet till såväl medlemmar som förmånstagare. Båda dessa kategorier skall på begäran erhålla årsbokslut och förvaltningsberättelse och inom skälig tid all relevant information om ändringar av reglerna för pensionsplanen (punkt 2). Vidare skall placeringsriktlinjer på begäran göras tillgängliga för medlemmar och förmånstagare eller i förekommande fall deras företrädare (punkt 3). Medlemmarna skall dessutom på begäran få utförlig och saklig information om målnivån för pensionsförmånerna m.m. samt varje år erhålla kortfattad information om institutets situation och de individuella rättigheternas aktuella finansiella nivå (punkt 4). Slutligen skall varje förmånstagare när förmåner skall betalas ut få lämplig information om förmånerna och utbetalningsalternativen (punkt 5).

De nytillkommande informationskraven skall liksom de nuvarande kraven gälla gentemot såväl försäkringstagarna och dem som erbjudits att teckna försäkring som andra ersättnings-

berättigade på grund av försäkringarna. Kraven här går därmed något längre än tjänstepensionsdirektivets bestämmelser, vilka inte tillgodoser tilltänkta försäkringstagares behov av information.

Beträffande placeringsriktlinjer finns särskilda bestämmelser i 7 kap. 10 g §.

Närmare föreskrifter om informationsskyldigheten vid tjänstepensionsförsäkring får lämnas med stöd av sista stycket.

Det är visserligen försäkringsbolaget som har ansvaret för att behövlig information lämnas. Av skäl som angetts i avsnitt 6.9 hindrar emellertid det förhållandet inte att informationsskyldigheten faktiskt fullgörs av t.ex. en arbetstagarorganisation efter särskild överenskommelse därom.

2 §

Ändringen i *andra stycket* är föranledd av att den däri omnämnda lagen föreslås namnändrad till lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige.

3 §

Av skäl som angetts i avsnitt 6.4 har utredningen valt att utnyttja möjligheten att göra tjänstepensionsdirektivets bestämmelser om försäkringstekniska avsättningar, skuldtäckning och placering av tillgångar m.m. tillämpliga på ett livförsäkringsbolags tjänstepensionsverksamhet. Enligt artikel 4 skall vid ett sådant val nationell rätt innehålla att de tillgångar och skulder som hänför sig till den verksamheten hålls fullständigt åtskilda från, förvaltas och hanteras skilt från försäkringsbolagets övriga verksamheter, utan någon möjlighet till överföring. I ett nytt *femte stycke* av förevarande paragraf lagfästs detta EG-krav.

I livförsäkringsbolag som meddelar tjänstepensionsförsäkring måste följaktligen i fortsättningen upprättas en särskild förvaltning för den verksamhetsformen. Som framgår av avsnitt 6.4 har utredningen kommit till slutsatsen att separationskravet skall omfatta de försäkringstekniska avsättningarna för tjänstepensionsförsäkringar och motsvarande skuldtäckningstillgångar, men att livförsäkringsbolagets samlade förlusttäckningskapacitet inte skall beröras av det

kravet. Den närmare innebörden av separationskravet har utvecklats i nämnda avsnitt.

Det åligger Finansinspektionen att med stöd av reglerna i 19 kap. se till att kravet på strikt åtskillnad mellan tjänstepensionsverksamhet och annan verksamhet efterlevs. En sådan tillsynsplikt uttrycks i artikel 4 sista stycket i direktivet.

Vad som avses med ett försäkringsbolags tjänstepensionsverksamhet är inte alldeles klart avgränsat i tjänstepensionsdirektivet. Av artikel 7 andra stycket framgår emellertid att kravet på separation tar sikte på de tillgångar och skulder som är hänförliga till verksamhet som avser pensionsförmåner och därav direkt föranledd verksamhet. Enligt artikel 6 d förstås med pensionsförmåner förmåner som betalas ut med anledning av uppnådd pensionsålder eller förväntat uppnående av pensionsålder eller, om de kompletteras dessa förmåner och tillhandahålls sekundärt, i form av utbetalningar vid dödsfall, invaliditet eller upphörande av anställning eller i form av bidrag eller tjänster som tillhandahålls vid sjukdom, medellöshet eller dödsfall. Det anges vidare i artikeln att förmånerna i regel utbetalas livsvarigt, men att de också kan utbetalas för viss tid eller som ett engångsbelopp. Av artikel 6 a följer den ytterligare förutsättningen att förmånerna har samband med yrkesutövning på grundval av en överenskommelse eller ett avtal som slutits enskilt eller kollektivt mellan arbetsgivare och arbetstagare eller deras respektive företrädare, eller med egenföretagare. Artikel 9.2 får anses utvisa att till tjänstepensionsverksamhet kan räknas tilläggsförsäkringar om kollektivavtalat invaliditetsskydd, efterlevandeskydd och återbetalningsskydd.

Följaktligen bör till den nu aktuella kategorin kunna hänföras vad som enligt gängse uppfattning inom det svenska försäkringsväsendet räknas som tjänstepensionsförsäkringar. Dit hör försäkringar om ålders-, sjuk- och efterlevandepension, vilka är knutna till tjänsteförhållanden och för vilka arbetsgivaren helt eller delvis står premiekostnaderna. Även egenföretagares försäkringar om sådana förmåner utgör tjänstepensionsförsäkringar enligt förevarande paragraf. Det saknar betydelse om försäkringen i skatterättsligt hänseende är en pensionsförsäkring eller en kapitalförsäkring. Tjänstepensionsförsäkringen kan vara såväl en traditionell livförsäkring som en fondförsäkring.

Också försäkringar som meddelas som tillägg till ovan nämnda försäkringar, t.ex. sjukförsäkringar och premiefrielseförsäkringar, omfattas, som redan framgått, av tjänstepensions-

verksamheten. Om den enskilde har tillgång till en kompletterande försäkring enbart via sin anställning och arbetsgivaren svarar för premiebetalningen eller om försäkringen erbjuds som ett led i ett avtal mellan arbetsgivaren och arbetstagaren eller mellan arbetsmarknadens parter, bör den kunna räknas som tjänstepensionsförsäkring. Det torde inte krävas att tilläggsförsäkringen skall tecknas i direkt samband med huvudförsäkringen, jfr prop. 1992/93:257 s. 189.

Lagförslaget är å ena sidan inte avsett att medföra några begränsningar i livförsäkringsbolagens produktutbud i förhållande till nuvarande ordning. Förslaget ger å andra sidan inte bolagen möjlighet att meddela andra slags försäkringar än dem som för närvarande godtas.

För livförsäkringsbolagens verksamhet avseende tjänstepensionsförsäkring har föreslagits nya bestämmelser om verksamhet i ett annat EES-land i 2 a kap, om upplåning i 5 kap. 1 §, om livförsäkringsavsättning, registerföring och placering i 7 kap. samt om ställande av säkerhet i 12 kap. 12 §.

Genom en övergångsregel har försäkringsbolag, som vid tiden för ikraftträdandet av lagändringen bedriver verksamhet avseende tjänstepensionsförsäkring, getts möjlighet till uppskov med tillämpningen av den föreslagna separationsregeln och de därav föranledda bestämmelserna.

2 a kap. Verksamhet i ett annat land inom EES

1 §

Tjänstepensionsdirektivet innehåller visserligen inte bestämmelser om tjänstepensionsverksamhet vid en sekundäretablering i ett annat EES-land. Försäkringsbolagen har emellertid efter koncession i hemlandet rätt till sådan etablering enligt EG-reglerna på livförsäkringsområdet. Vissa nya bestämmelser föreslås nu för bolag som avser att meddela tjänstepensionsförsäkringar från en sekundäretablering.

I ett nytt *tredje stycke* har intagits regler om ytterligare uppgifter som skall tillställas Finansinspektionen i en underrättelse om upprättande av sekundäretablering för tjänstepensionsverksamhet. Den upplysningskyldighet som avses gäller dels det uppdragsgivande företaget, dels det huvudsakliga innehållet i bakomliggande

pensionsöverenskommelser, ofta ett kollektivavtal som ibland är kompletterat med ett individuellt avtal. Med uppdragsgivande företag förstås det företag eller annat organ som handlar i egenskap av arbetsgivare eller egenföretagare och som gör inbetalningar till tjänstepensionsinstitutet, se artikel 6 i tjänstepensionsdirektivet. I en pensionsplan eller annan överenskommelse finns bestämmelser vilka anger pensionsförmånerna och villkoren för dem.

Det ligger i sakens natur att den för tjänstepensionsverksamhet tillkommande uppgiftsskyldigheten förutsätter att försäkringsbolaget vid tiden för underrättelsen har kommit så långt i sitt förberedande arbete att angivna uppgifter föreligger. Det är nämligen möjligt att ett försäkringsbolag vid den tiden inte har planerat några specifika affärer på området för tjänstepensionsförsäkringar. Avser försäkringsbolaget att vid sekundäretableringen driva också annan försäkringsverksamhet, kan bolaget nöja sig med att underrätta Finansinspektionen om den verksamheten och, när förberedelserna av tjänstepensionsverksamheten kommit längre, återkomma med uppgifter därom. Har sekundäretableringen redan upprättats skall bolaget lämna uppgifterna i en underrättelse enligt 3 §. Om upprättandet av sekundäretableringen enbart syftar till tjänstepensionsverksamhet måste emellertid försäkringsbolagets underrättelse enligt förevarande paragraf innehålla samtliga i paragrafen omnämnda uppgifter.

De nya föreskrifterna är en följd av artikel 20.2 och 20.3 i tjänstepensionsdirektivet.

Begreppet tjänstepensionsförsäkringar har avgränsats i 1 kap. 3 §. Se kommentaren till den paragrafen.

2 §

I ett nytt *fjärde stycke* har införts särbestämmelser för den verksamhet vid en sekundäretablering som rör tjänstepensionsförsäkring. Genom bestämmelserna åläggs Finansinspektionen att underrätta försäkringsbolaget om de uppgifter om utländska verksamhetsbestämmelser som den behöriga myndigheten i värdlandet kan komma att tillställa inspektionen med anledning av ett meddelande om upprättande av en sekundäretablering. Uppgifterna kan enligt direktivet röra social- och arbetsrätt samt regler om information och placering av tillgångar. Vidare anges att bolaget får påbörja verksamheten vid sekundäretableringen när inspektionens

underrättelse mottagits. För det fall att den utländska myndigheten inte lämnar några uppgifter, får verksamheten inledas två månader efter det att den myndigheten fått Finansinspektionens meddelande.

Det nya stycket får till följd att ett försäkringsbolag kan få inleda sina olika verksamheter vid en sekundäretablering vid skilda tidpunkter. Sålunda kan bolaget få dröja något med att meddela tjänstepensionsförsäkringar jämfört med tecknandet av andra försäkringar.

De nya bestämmelserna är föranledda av artikel 20.5 och 20.6 i tjänstepensionsdirektivet.

3 §

Paragrafen, som tar sikte på det fall att förhållandena vid en sekundäretablering skall ändras, har genom ett nytt *sista stycke* kompletterats med särregler för verksamhet avseende tjänstepensionsförsäkringar. Tillägget innebär att de tidsfrister som gäller för en planerad sekundäretablering skall gälla även vid en sådan ändring av förhållandena som går ut på att försäkringsbolaget vid en upprättad sekundäretablering skall *börja* meddela tjänstepensionsförsäkringar. Avser ändringen en redan inledd tjänstepensionsverksamhet utomlands gäller däremot bestämmelserna i första och andra styckena. Tjänstepensionsdirektivet saknar nämligen bestämmelser om förfarandet vid ändring av påbörjad verksamhet i ett annat land.

4 §

I ett nytt *andra stycke* har intagits krav på viss ytterligare uppgiftsskyldighet för det försäkringsbolag som avser att meddela tjänstepensionsförsäkringar genom gränsöverskridande verksamhet. Motsvarande krav gäller enligt förslaget till ny lydelse av 1 §. Se kommentaren till den paragrafen.

Utöver de i det nya andra stycket angivna uppgifterna skall underrättelsen enligt artikel 20.3 i tjänstepensionsdirektivet ge besked om det land i vilket försäkringarna skall meddelas. Att också uppgift därom skall lämnas följer av första stycket.

5 §

I paragrafens *första, tredje och sista stycken* har lagts nya bestämmelser om förfarandet inför gränsöverskridande tjänstepensionsverksamhet. Innehållet i bestämmelserna överensstämmer nära med vad som enligt förslaget till ändring av 2 § skall gälla vid upprättande av sekundäretablering för meddelande av tjänstepensionsförsäkring.

Genom hänvisningen i *första stycket* till 2 § andra stycket 1 och 2 tillgodoses tjänstepensionsdirektivets krav på granskning av institutets administrativa uppbyggnad och av dess finansiella ställning. Kravet i direktivet beträffande institutets ledning är tillgodosett genom Finansinspektionens tillsyn av efterlevnaden av bestämmelsen i 2 kap. 3 § femte stycket 3.

Tilläggen i *tredje och sista styckena* innebär att det blir något olika tidsfrister för gränsöverskridande verksamhet avseende tjänstepensionsförsäkring jämfört med annan gränsöverskridande verksamhet. Motsvarande tidsfrister skall gälla för tjänstepensionsverksamhet vid sekundäretablering enligt 2 §.

De nya reglerna är avsedda att tillgodose artikel 20.4–6 i tjänstepensionsdirektivet.

6 §

Paragrafen har ändrats för att tillgodose tjänstepensionsdirektivets tidsfrister vid inledande av tjänstepensionsverksamhet. Motsvarande ändringar har för verksamhet vid sekundäretablering föreslagits i 3 §. Se kommentaren till den paragrafen.

5 kap. Upplåning

1 §

Till *andra stycket* har lagts en begränsningsregel för upplåning i ett försäkringsbolag som meddelar tjänstepensionsförsäkringar. Vad som förstås med sådana försäkringar anges i det nya femte stycket i 1 kap. 3 § och har utvecklats i kommentaren till den paragrafen.

Utgångspunkten i tjänstepensionsdirektivet är att upplåning i angivna bolag är förbjuden. Undantag från en sådan huvudregel gäller endast två situationer. Det ena fallet, som omnämns i

artikel 18.2, avser att bolaget behöver tillgodose tillfälliga likviditetsbehov. Det andra fallet följer av bestämmelserna om en tillräcklig kapitalbas. Ett bolag kan nämligen uppta sådana lån som är tillåtna enligt bestämmelserna om kapitalbasens sammansättning i det konsoliderade livförsäkringsdirektivet. Enligt 7 kap. 22 § andra stycket får Finansinspektionen ge tillåtelse till att i kapitalbasen räkna in andra poster än dem som anges i första stycket av den paragrafen, t.ex. förlagslån. Som en förutsättning för att angivna lånesyften skall kunna tillgodoses skall enligt förslaget gälla att den samlade upplåningen är av ringa betydelse. Att den förutsättningen för upplåning är uppfylld krävs redan enligt nuvarande bestämmelser.

Finansinspektionen skall också för bolag som meddelar tjänstepensionsförsäkring kunna besluta om undantag från kravet på att upplåningen skall vara av ringa betydelse.

7 kap. Rörelsen

2 §

I en ny mening i *fjärde stycket* har införts en särregel för beräkningen av avsättningarna för den ansvarighet som ett bolag har på grund av löpande tjänstepensionsförsäkringar. Regeln är en följd av den princip om aktsamhet som tjänstepensionsdirektivet vilar på och som beträffande de försäkringstekniska avsättningarna kommer till uttryck i artikel 15.4. Innebörden av det nya kravet på aktsamma antaganden om dödlighet och andra riskmått, räntesats samt driftskostnader har utvecklats i avsnitt 6.10.

Med stöd av bemyndigandet i paragrafens sista stycke får meddelas föreskrifter där aktsamhetskravet preciseras.

9 §

I paragrafens *första stycke* har införts en hänvisning till den nya 12 §, vilken innehåller särskilda placeringsregler för tjänstepensionsverksamheten i ett försäkringsbolag.

10 g §

I artikel 12 i tjänstepensionsdirektivet anges att ett tjänstepensionsinstituts riktlinjer för placeringsverksamheten skall innehålla i vart fall sådana uppgifter som metoder för att mäta placeringsrisker, processer för riskkontroll och den strategiska allokeringen av tillgångar i förhållande till pensionsåtagandenas art och varaktighet. De kraven bör kunna tillgodoses genom myndighetsföreskrifter. Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer har därför bemyndigats att lämna föreskrifter om riktlinjernas innehåll. Bemyndigandet har förts till ett nytt *tredje stycke*.

Placeringsriktlinjerna skall enligt artikel 11.3 i direktivet på begäran göras tillgängliga för medlemmar och förmånstagare eller deras företrädare. Genom ett tillägg i paragrafens *andra stycke* skall därför i fortsättningen även andra ersättningsberättigade på grund av tjänstepensionsförsäkringar än livförsäkringstagare och de som erbjuds att teckna en livförsäkring ges information om riktlinjerna. Angivna personer kan på grund av direktivets bestämmelser naturligtvis inte genom föreskrifter undantas från informationskyldigheten i paragrafen. En annan sak är att informationen i vissa fall kan lämnas till företrädare för den ersättningsberättigade.

Tillsynsmyndigheten kan visserligen med stöd av 19 kap. 3 § begära upplysning om innehållet i placeringsriktlinjerna. Enligt ett nytt *sista stycke* skall emellertid för placeringsriktlinjer för tjänstepensionsförsäkring i fortsättningen tillämpas de regler om inlämnande till Finansinspektionen som gäller för försäkrings tekniska riktlinjer för livförsäkring. Placeringsriktlinjer för tjänstepensionsförsäkring skall alltså ges in till inspektionen senast när de börjar användas och när de ändras. Vidare skall till riktlinjerna fogas en konsekvensanalys. Genom reglerna markeras att placeringsriktlinjerna utgör ett viktigt tillsynsinstrument. Bestämmelserna syftar även till att underlätta Finansinspektionens tillsyn.

Av separationskravet i 1 kap. 3 § femte stycket följer att det fordras en särskild redovisning av ett bolags verksamhet avseende tjänstepensionsförsäkring, om bolaget också bedriver annan verksamhet. Sålunda skall av riktlinjerna framgå de särskilda förhållandena för tjänstepensionsförsäkringsverksamheten.

11 §

I *första stycket* har tillagts en bestämmelse som tar sikte på sådana livförsäkringsbolag som förenar verksamhet avseende tjänstepensionsförsäkring med annan livförsäkringsrörelse. Sådana bolag måste i fortsättningen föra ett särskilt register över de tillgångar som används för skuldtäckning i tjänstepensionsverksamheten. Bestämmelsen är en följd av det nya separationskravet i 1 kap. 3 § femte stycket.

12 §

I en ny paragraf har införts särbestämmelser för skuldtäckning i ett livförsäkringsbolags tjänstepensionsverksamhet. För sådan verksamhet har i *första stycket* uppställts ett allmänt krav att placeringarna skall ske på ett aktsamt sätt. Därmed slås fast den princip om aktsamhet (the prudent person rule) som enligt tjänstepensionsdirektivet skall vara den generella grundsatsen för samtliga kapitalplaceringar i tjänstepensionsverksamhet. Av den grundsatsen följer bl.a. att tillgångarna skall placeras på det sätt som bäst gagnar de ersättningsberättigades intressen och som tillförsäkrar säkerhet, kvalitet, likviditet och lönsamhet för den samlade portföljen. Vidare medför aktsamhetsprincipen krav på matchning och diversifiering. Den kräver också att tillgångarna till övervägande del skall placeras på reglerade marknader, men ger samtidigt försäkringsbolaget rätt att investera på riskkapitalmarknader. Skuldtäckningstillgångarna skall med andra ord vara lämpliga. Angående den vidare innebörden av aktsamhetsprincipen, se kapitel 5.

Liksom vid skuldtäckning i annan försäkringsverksamhet måste alltså reglerna om matchning och diversifiering i 7 kap. 9 a § tillämpas. Även reglerna om dotterbolagsaktier, enhandsengagemang, lokalisering, valutamatchning och värdering i 7 kap. 10 a, 10 c, 10 d, 10 e och 10 f §§ är tillämpliga. Däremot gäller inte bestämmelserna om tillåtna tillgångsslag och begränsningar för olika tillgångsslag i 7 kap. 10 och 10 b §§. En annan sak är att de bestämmelserna ändå kan ges viss betydelse vid bedömningen av om ett försäkringsbolags placeringar är förenliga med den generella aktsamhetsprincipen.

De nya reglerna är en följd av tjänstepensionsdirektivets artikel 18, och motiven till reglerna har utvecklats i avsnitt 6.12.

De begränsningsregler som upptagits i *andra stycket* motsvarar delvis de bestämmelser som finns i artikel 18.7 i direktivet. Begränsningarna för enhandsengagemang i uppdragsgivande företag i de tredje och fjärde strecksatserna tillgodoser kraven i artikel 18.1 f i direktivet. Vad som i direktivet förstås med uppdragsgivande företag anges i kommentaren till 2 a kap. 1 §.

Enligt paragrafens *tredje stycke* omfattar begränsningarna för enhandsengagemang inte obligationer och andra skuldförbindelser som stater svarar för.

Finansinspektionen har i *sista stycket* bemyndigats att i enskilda fall tillåta ett försäkringsbolag att tillfälligtvis överskrida procentsatserna i andra stycket första och andra strecksatserna. Härför fordras att det finns särskilda skäl. Sådana skäl kan föreligga vid s.k. förmånsbestämd försäkring men också vid värdeförändringar i ett bolags skilda tillgångsslag. Undantag från begränsningarna i de båda andra strecksatserna, vilka som nämnts vilar på artikel 18.1 f i direktivet, kan däremot inte medges.

Av den allmänna aktsamhetsprincipen kan ibland följa att de angivna procentsatserna måste underskridas av ett försäkringsbolag. Någon särskild bestämmelse därom har inte ansetts behövlig.

Artikel 18.1 d ger vid handen att aktsamhetsprincipen medger ett försäkringsbolag att använda derivatinstrument vid skuldtäckning. Lämpligheten därav får avgöras från fall till fall. Försäkringsbolagets möjligheter att utnyttja sådana instrument i allmänhet regleras genom 7 kap. 17 b §. Förutsättningarna för användande av derivatinstrument i skuldtäckningssammanhang diskuteras i avsnitt 6.12.

13 §

I paragrafens *första stycke* anges att de nya placeringsreglerna för ett livförsäkringsbolags verksamhet avseende tjänstepensionsförsäkringar inte gäller för tillgångar motsvarande avsättningar för villkorad återbäring och för fondförsäkringsåtaganden för vilka försäkringstagaren bär risken.

I ett nytt *andra stycke* har för tjänstepensionsförsäkringsverksamhetens del gjorts vissa tillägg till regeln i första styckets andra mening om lämplig placering. Angivna tillgångar i sådan verksamhet skall placeras i enlighet med den aktsamhetsprincip

som slagits fast i 12 § första stycket. Vidare skall för de tillgångarna gälla de begränsningar avseende enhandsengagemang i uppdragsgivande företag som föreslagits i 12 § andra stycket tredje och fjärde strecksatserna och tredje stycket.

De nya reglerna är en följd av artikel 18.1 i tjänstepensionsdirektivet.

14 §

Enligt artikel 18, punkten 7, i tjänstepensionsdirektivet kan en medlemsstat kräva att ett utländskt försäkringsbolag för sin gränsöverskridande verksamhet i den staten följer de i den punkten angivna bestämmelserna om placering. Ett svenskt försäkringsbolag kan alltså i vissa fall bli skyldigt att i sin tjänstepensionsverksamhet utomlands underkasta sig det landets placeringsregler, som beträffande användande av aktier och enhandsengagemang kan avvika från den föreslagna 12 §, se angiven punkt andra stycket a. I förevarande paragraf, som är ny, kommer nämnda EG-regel till uttryck.

Med beaktande av att de utländska placeringskraven i endast mindre omfattning torde kunna avvika från de svenska placeringsreglerna, har utredningen valt att inte utnyttja möjligheten i tredje stycket i artikel 18.7 att kräva separation av de tillgångar som svarar mot åtagandena i utlandet.

12 kap. Vinstutdelning om annan användning av försäkringsbolagets egendom

12 §

I paragrafens *sjätte stycke* har införts ett förbud för försäkringsbolag som meddelar tjänstepensionsförsäkringar att ställa säkerhet för tredje man. Förbudet är föranlett av artikel 18.2 i tjänstepensionsdirektivet.

Eftersom direktivets förbud är absolut saknas möjligheter för Finansinspektionen att med stöd av 12 kap. 13 § FRL medge undantag från den nya regeln.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Den nya lagstiftningen bör träda i kraft vid det månadsskifte som närmast föregår den dag tjänstepensionsdirektivets bestämmelser senast skall vara tillämpliga i medlemsstaterna, vilken är den 23 september 2005. Det slås fast i *första punkten*.

I föreskriften i *andra punkten* medges att nuvarande verksamhetsregler för livförsäkring tillämpas under drygt två år efter lagens ikraftträdande. Uppskovet kan utnyttjas endast av bolag som vid ikraftträdandet meddelar tjänstepensionsförsäkringar. Det är avsett att underlätta anpassningen och ge tid bl.a. för den separation av skuldtäckningstillgångar för tjänstepensionsförsäkringar som de nya reglerna kräver. Tillämpningen av de nya reglerna rörande gränsöverskridande verksamhet får dock inte skjutas upp.

8.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1972:262) om understödsföreningar

7 §

Som framgår av avsnitt 6.2 är sådana understödsföreningar som meddelar tjänstepensionsförsäkringar tjänstepensionsinstitut i direktivets mening. Enligt artikel 7 första stycket skall sådana institut begränsa sin verksamhet till sådan verksamhet som avser pensionsförmåner, inbegripet verksamheter som föranleds av dessa. Det kravet har införts i ett nytt *tredje stycke* i förevarande paragraf.

Vad som avses med tjänstepensionsförsäkringar har utvecklats i kommentaren till 1 kap. 3 § FRL.

De möjligheter Finansinspektionen har att med stöd av första och andra styckena medge undantag kan naturligtvis inte utnyttjas så att det kommer i konflikt med nya kravet.

I ett nytt *sista stycke* har angetts förutsättningen för upptagande av penninglån i en understödsförening som meddelar tjänstepensionsförsäkring. Regeln överensstämmer nära med den nya bestämmelsen i 5 kap. 1 § andra stycket FRL, se kommentaren till den paragrafen. Med hänsyn till att frågan om en förenings möjligheter att ta upp lån ansetts förknippad med förbudet mot främmande verksamhet enligt första stycket, har den nya länregeln bedömts ha en naturlig plats i förevarande paragraf.

Länregeln följer av artiklarna 17 och 18.2 i tjänstepensionsdirektivet.

11 §

Enligt artikel 18.4 i tjänstepensionsdirektivet får en stat inte kräva att ett tjänstepensionsinstituts investeringsbeslut skall vara villkorat av förhandsgodkännande eller systematisk anmälan. Uppgifter om placering av tillgångar skall därför i fortsättningen inte ingå i stadgarna för en understödsförening som meddelar tjänstepensionsförsäkringar. Enligt förslaget skall i stället sådana uppgifter upptas i föreningens placeringsriktlinjer, se kommentaren till 24 c §.

Genom ett nytt *tredje stycke* i förevarande paragraf har följaktligen föreskrivits undantag beträffande innehållet i stadgarna i en understödsförening som meddelar tjänstepensionsförsäkringar såvitt avser frågor om hur medel som ej behövs för löpande utgifter skall placeras.

14 a §

I en ny paragraf anges den underrättelseskyldighet som måste iakttas av en understödsförening som avser att från Sverige meddela tjänstepensionsförsäkringar vilka skall fullgöras i ett annat EES-land, s.k. gränsöverskridande verksamhet. Paragrafens innehåll överensstämmer nära med bestämmelserna rörande ett försäkringsbolags gränsöverskridande verksamhet avseende sådana försäkringar enligt förslaget till ny lydelse av 2 a kap. 4 § FRL.

Paragrafen är liksom de båda härefter följande paragraferna föranledda av artikel 20 i tjänstepensionsdirektivet. Den artikeln uppstår till skillnad mot det konsoliderade livförsäkringsdirektivet inte bestämmelser om s.k. sekundäretablering i ett annat EES-land. Regler därom föreslås därför inte för understödsföreningarna.

Om bakgrunden till de nya bestämmelserna, se avsnitt 6.16.

14 b §

I paragrafen anges det förfarande som skall på följande sätt på en understödsförenings underrättelse till Finansinspektionen om en avsikt att bedriva gränsöverskridande verksamhet. Innehållet i paragrafen ligger i sak mycket nära meddelandeförfarandet beträffande försäkringsbolags tjänstepensionsverksamhet i ett annat EES-land enligt förslaget till ny lydelse av 2 a kap. 5 § FRL. Enda skillnaden är att

Finansinspektionens meddelande om en understödsförenings gränsöverskridande verksamhet inte behöver innehålla ett intyg angående kapitalbasen eller en upplysning om försäkringsklasser.

I enlighet med vad som uttalats i tidigare förarbeten till FRL bör Finansinspektionen kunna vägra att vidarebefordra en underrättelse t.ex. om understödsföreningen inte har sådana administrativa rutiner som krävs för att möta de speciella krav som ställs på grund av att en verksamhet bedrivs utomlands, jfr prop. 1994/95:184 s. 254. Det bör framhållas att tjänstepensionsdirektivets krav i artikel 20.4 beträffande ledningen tillgodoses genom bestämmelserna i den nya 27 a § och Finansinspektionens fortlöpande tillsyn över efterlevnaden av de bestämmelserna.

14 c §

Paragrafen reglerar situationen vid ändrade förhållanden. Den överensstämmer i sak med motsvarande bestämmelser för verksamhet avseende tjänstepensionsförsäkring i 2 a kap. 6 § FRL i föreslagen lydelse.

20 a §

En ny paragraf har införts för att tillgodose de krav på information som uppställs i artikel 9.1 c och f samt artikel 11 i tjänstepensionsdirektivet. Den förstnämnda artikeln tar sikte på en medlems behov av information om föreningens stadgar m.m. och om tillämplig pensionsplans villkor, medan artikel 11 rör information till såväl medlemmar som andra ersättningsberättigade om pensionsförmånerna och föreningens verksamhet, bl.a. dess placeringsriktlinjer. Se vidare härom avsnitt 6.9 och kommentaren till 1 kap. 1 a § FRL. Informationsplikten fastslås i *första stycket*.

Närmare föreskrifter om vilken information som skall lämnas får enligt *andra stycket* meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

Paragrafen har utformats i nära överensstämmelse med 1 kap. 1 a § andra stycket FRL. Det är naturligtvis föreningen som har ansvaret för att erforderlig information lämnas. Som angetts i avsnitt 6.9 hindrar emellertid det förhållandet inte att informa-

tionen rent faktiskt ges av t.ex. en arbetstagarorganisation efter särskild överenskommelse därom.

22 a §

Paragrafen innehåller nya bestämmelser som gör FRL:s regler om försäkringstekniska avsättningar vid livförsäkring tillämpliga för understödsföreningar som bedriver verksamhet avseende tjänstepensionsförsäkring. Genom bestämmelserna tillgodoses tjänstepensionsdirektivets krav på försäkringstekniska avsättningar i artikel 15. Se avsnitt 6.10.

24 b §

I paragrafen har införts nya regler om skuldtäckning och placering av tillgångar för understödsföreningar som meddelar tjänstepensionsförsäkringar. I *första stycket* slås fast att 23, 24 och 24 a §§ inte skall gälla för sådana föreningar. Bestämmelserna i *andra–fjärde styckena* avser placering av föreningens samtliga tillgångar, medan *sista stycket* tar sikte på de tillgångar som svarar mot försäkringstekniska avsättningar.

För föreningens samlade tillgångar gäller enligt *andra stycket* den s.k. aktsamhetsprincipen, vilken omfattar bl.a. principerna om matchning och diversifiering enligt 7 kap. 9 a § FRL. För de tillgångarna uppställs också begränsningar i fråga om investeringar i uppdragsgivande företag. Av *tredje stycket* framgår att de begränsningarna inte gäller tillgångar som stater svarar för. Beträffande användande av optioner och terminskontrakt eller andra liknande finansiella instrument anges i *fjärde stycket* att föreningen skall tillämpa bestämmelserna därom i 7 kap. 17 b § FRL jämte med stöd därav meddelade föreskrifter.

I fråga om tillgångar som svarar mot försäkringstekniska avsättningar skall FRL:s bestämmelser om skuldtäckning i verksamhet avseende tjänstepensionsförsäkring tillämpas. Det kommer till uttryck i *sista stycket*.

Om de nya reglernas bakgrund och närmare innebörd, se avsnitt 6.12 samt kommentarerna till 7 kap. 12 och 13 §§ FRL.

24 c §

Genom paragrafen införs i enlighet med artikel 12 i tjänstepensionsdirektivet ett krav på upprättande av placeringsriktlinjer. Paragrafen överensstämmer nära med 7 kap. 10 g § FRL. Det är föreningens styrelse som har ansvaret för att riktlinjerna upprättas, efterlevs och vid behov ändras, se förslaget till 28 a §.

Som framgår av förslaget till ny lydelse av 11 § ersätter placeringsriktlinjerna nuvarande föreskrifter om placering av tillgångar i föreningens stadgar.

Direktivets krav i artikel 11.3 på information om placeringsriktlinjer tillgodoses genom den nya informationsbestämmelsen i 20 a §. Understödsföreningens information om riktlinjerna skall ställas till medlemmar och andra ersättningsberättigade på grund av försäkringar.

25 §

I en ny paragraf har intagits regler om kapitalbas i understödsföreningar som bedriver rörelse avseende tjänstepensionsförsäkring. Paragrafen, som utformats med 1 kap. 8 a § FRL som förebild, är en följd av reglerna om kapitalkrav i artikel 17 i tjänstepensionsdirektivet. Bestämmelserna upptas i *första* och *andra styckena*, vari hänvisningar görs till FRL:s regler om kapitalbasens sammansättning och solvensmarginal. Till skillnad mot vad som gäller för försäkringsbolagen uppställs här inte krav på garanti-belopp. Ett sådant krav gäller nämligen inte enligt tjänstepensionsdirektivet och har av utredningen bedömts onödigt tyngande för understödsföreningarna. Se vidare härom i avsnitt 6.14.

Med anledning av de nya bestämmelserna om ett särskilt konsolideringskapital har i 71 § föreslagits sanktionsregler som skall tillämpas när konsolideringskraven inte uppfylls. I *sista stycket* har en erinran om de reglerna gjorts.

Genom en övergångsbestämmelse har det öppnats möjligheter för understödsföreningar som vid ikraftträdandet inte uppfyller kapitalkraven att skjuta på tillämpningen av de nya reglerna.

26 §

I ett nytt *fjärde stycke* har införts ett förbud för en understödsförening som meddelar tjänstepensionsförsäkringar att ställa säkerhet för tredje man. Ändringen är föranledd av artikel 18.2 i tjänstepensionsdirektivet.

Ett motsvarande tillägg har införts i 12 kap. 12 § FRL. Såsom anförts i kommentaren till den paragrafen är direktivets förbud absolut, varför det saknas möjlighet för Finansinspektionen att meddela dispens.

26 d §

Som en följd av tjänstepensionsdirektivets regler om kapitalkrav på individuell nivå har införts också ett gruppbaserat kapitalkrav för understödsföreningar som meddelar tjänstepensionsförsäkring. Ett sådant krav bygger på det s.k. försäkringsgruppsdirektivet (98/78/EG). När det direktivet år 2001 genomfördes för svenska försäkringsföretag ansågs det inte meningsfullt med ett gruppbaserat kapitalkrav för understödsföreningarna, bl.a. eftersom det för dem då inte gällde ett kapitalkrav på individuell nivå.

26 e §

Andra stycket i paragrafens nuvarande lydelse är till följd av den nya 26 d § inte längre erforderlig beträffande understödsföreningar som meddelar tjänstepensionsförsäkring. Detta framgår av förslaget till ny lydelse av det stycket.

27 a §

I paragrafen har intagits en ny bestämmelse som syftar till att tillgodose kravet i artikel 9.1 b i tjänstepensionsdirektivet beträffande de personer som driver den faktiska verksamheten i ett tjänstepensionsinstitut. Därmed torde förstås institutets ledning. Paragrafen har utformats i nära överensstämmelse med föreskriften i 2 kap. 3 § femte stycket 3 FRL.

I likhet med regeln i FRL tar kravet här sikte på ledningens kunande, erfarenhet, omdöme och vandel, jfr prop. 1995/96:173 s. 85.

28 a §

Genom 24 c § har införts krav på upprättande av placeringsriktlinjer i understödsföreningar som bedriver tjänstepensionsverksamhet. I en ny paragraf anges att det är styrelsen som skall fastställa, upprätthålla och vid behov ändra riktlinjerna.

Paragrafen överensstämmer beträffande angivna riktlinjer helt med 8 kap. 8 § FRL.

67 §

De skyldigheter gentemot Finansinspektionen som anges i första stycket 1 och 3 har genom ett nytt *andra stycke* kommit att gälla också verkställande direktören och andra befattningshavare i ansvarig ställning i en understödsförening som meddelar tjänstepensionsförsäkringar. Det tillägget är en följd av artikel 13 i tjänstepensionsdirektivet, vari föreskrivs att tillsynsmyndigheten skall kunna kräva uppgifter av styrelsen, verkställande direktören och andra befattningshavare i ansvarig ställning i ett institut.

I ett nytt *tredje stycke* har införts regler om upplysningskyldighet mot utländsk myndighet för nyss nämnda befattningshavare i en förening som bedriver verksamhet i ett annat EES-land. Sådan verksamhet avser enligt förslaget till nya bestämmelser i 14 a–14 c §§ enbart tjänstepensionsförsäkring.

Det primära tillsynsansvaret för en svensk förenings verksamhet utomlands åvilar visserligen Finansinspektionen, men den behöriga myndigheten i det andra landet har ändå vissa tillsynsuppgifter. Myndigheten där skall kontrollera att verksamheten är förenlig med gällande social- och arbetsmarknadslagstiftning i värdlandet samt att kraven beträffande information till medlemmar och andra ersättningsberättigade efterlevs.

De nya tillsynsreglerna i tredje stycket är en följd av vad som föreskrivs i artikel 20 i tjänstepensionsdirektivet. De motsvarar föreskrifterna i 19 kap. 3 § första stycket andra meningen FRL.

I ett nytt *sista stycke* har regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer bemyndigats att ge föreskrifter om en understödsförenings skyldighet att lämna upplysningar till Finansinspektionen. Bestämmelsen motsvarar 19 kap. 3 § andra stycket FRL.

68 a §

Av artikel 21.1 i tjänstepensionsdirektivet framgår att medlemsstaternas behöriga myndigheter skall ha ett nära samarbete för att underlätta tillsynen över tjänstepensionsinstitutens verksamhet. I en ny paragraf har tagits in en erinran om Finansinspektionens skyldighet enligt den artikeln.

Paragrafen överensstämmer till sitt innehåll med 19 kap. 1 § andra stycket FRL.

71 §

Som en följd av de nya rörelse regler som införts för understödsföreningar som meddelar tjänstepensionsförsäkring har tillsynsföreskrifterna i förevarande paragraf kompletterats. Sålunda föreskrivs i *andra stycket* i en ny *punkt 3* att Finansinspektionen skall förelägga en förening att vidta rättelse om placeringsriktlinjerna inte längre är tillfredsställande.

I ett nytt *tredje stycke* har inspektionsmyndigheten getts möjligheter att kräva en finansiell saneringsplan när myndigheten bedömer att medlemmarnas rättigheter hotas. Den bestämmelsen är avsedd att kompletteras med föreskrifter meddelade med stöd av det nya *sista stycket* i paragrafen.

Enligt det nya *fjärde stycket* skall inspektionen, när reglerna om kapitalbas inte efterlevs, ingripa med föreläggande om upprättande av en plan för återställande av en tillfredsställande finansiell ställning m.m. som skall ges in för godkännande.

Det nya *femte stycket* syftar till att tillgodose artikel 20.9 i tjänstepensionsdirektivet om hemlandsmyndighetens åtgärder för att förhindra ett institut från att i ett annat EES-land överträda gällande social- och arbetsmarknadslagstiftning.

I paragrafens *sjätte och sjunde stycken* har tagits in regler om Finansinspektionens möjligheter att begränsa eller förbjuda en understödsförening att fritt förfoga över sina tillgångar och om inspektionsmyndighetens rätt att besluta om hur verksamheten därefter skall bedrivas. De bestämmelserna är föranledda av artikel 14.2 och 14.3 i tjänstepensionsdirektivet.

Samtliga paragrafens nya bestämmelser har utformats i nära överensstämmelse med motsvarande regler i 19 kap. 11 § FRL.

71 b §

Paragrafen är ny.

Enligt *första stycket* skall Finansinspektionen anmäla beslut om begränsning i en understödsförenings förfoganderätt eller förbud för föreningen att förfoga över sina tillgångar till tillsynsmyndigheterna i de EES-länder där föreningen driver verksamhet eller har tillgångar.

I *andra stycket* föreskrivs att inspektionen i samband med en anmälan enligt första stycket får begära att värdlandsmyndigheten vidtar motsvarande åtgärder.

Paragrafen är föranledd av de föreslagna bestämmelserna om en understödsförenings gränsöverskridande verksamhet. Den motsvarar 19 kap. 11 a § FRL.

75 §

Paragrafens *första stycke* har ändrats till följd av de nya bestämmelserna om understödsförenings gränsöverskridande verksamhet. Finansinspektionens beslut därom får i enlighet med föreskrifterna i 19 kap. 13 § andra stycket FRL överklagas till kammarrätten. Om motiven härtill, se prop. 1997/98:186 s. 80 f. och 90.

Genom ett nytt *tredje stycke* får Finansinspektionen möjlighet att bestämma att ett beslut om föreläggande eller om verksamhetens drivande enligt 71 § sjunde stycket skall gälla omedelbart. Stycket svarar mot 19 kap. 13 § fjärde stycket FRL.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

I *första punkten* anges att de nya bestämmelserna i UFL, liksom de i FRL, skall träda i kraft den 1 september 2005.

Genom föreskriften i *andra punkten* har understödsföreningar som vid ikraftträdandet inte uppfyller de nya kapitalkraven enligt bestämmelserna i 25 och 26 d §§ getts visst anstånd med att tillämpa de bestämmelserna. En möjlighet att skjuta fram tillämpningen av regler om tillräcklig kapitalbas lämnas i artikel 22.3 i tjänstepensionsdirektivet. Innan kapitalkraven är uppfyllda får gränsöverskridande verksamhet inte bedrivas.

8.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares verksamhet i Sverige

1 kap. Tillämpningsområde och vissa grundläggande bestämmelser

1 §

Av tillägget i *första stycket* framgår att lagens tillämpningsområde har vidgats till att omfatta också utländska tjänstepensionsinstitut. Vad som avses med ett sådant institut framgår av den nya punkten 3 i 5 § första stycket.

4 §

Paragrafen har kompletterats till följd av att lagen i fortsättningen skall gälla inte bara utländska försäkringsgivare utan också vissa andra utländska institut som tryggar utfästelse om pension i Sverige.

5 §

I paragrafens *första stycke* har införts en definition av begreppet utländskt tjänstepensionsinstitut, varvid en hänvisning gjorts till tjänstepensionsdirektivet. Alla tjänstepensionsinstitut enligt direktivet omfattas dock inte av definitionen här. Den rymmer endast institut hemmahörande inom EES som inte är försäkringsgivare i denna lags mening. Sådana företag som omfattas av EG:s försäkringsdirektiv betecknas i stället EES-försäkringsgivare. Till följd av att lagens tillämpningsområde vidgats har vidare begreppen hemland och behörig myndighet kompletterats.

I *andra stycket* anges att bestämmelserna i de nya 3 a och 3 b kap. skall tillämpas på de utländska tjänstepensionsinstituten. Däri fastslås också att 10 kap. skall gälla de instituten.

13 §

Paragrafen har genom ett nytt *andra stycke* anpassats så att den skall omfatta också den gränsöverskridande verksamhet som bedrivs av ett utländskt tjänstepensionsinstitut. Ett sådant institut bedriver i lagens mening gränsöverskridande verksamhet när det

från ett utländskt driftställe, utan förmedling av generalagent, filial eller dotterbolag i Sverige, ingår avtal om tjänstepension som skall fullgöras här. Fullgörande av avtalet anses ske i Sverige om det etableringsställe som tjänstepensionerna har samband med är beläget här.

2 kap. Rätt att driva verksamhet i Sverige

1 §

I ett nytt *andra stycke* har införts nya bestämmelser om när verksamhet avseende tjänstepensionsförsäkringar får inledas i Sverige. Därvid skall gälla att verksamheten får påbörjas först när den utländska försäkringsgivaren via den behöriga myndigheten i hemlandet mottagit en underrättelse från Finansinspektionen om vissa svenska bestämmelser, se förslaget till ny lydelse av 3 kap. 2 §. Den yttersta tidsfristen är dock två månader från det att inspektionen från den behöriga myndigheten utomlands tagit emot en underrättelse med sådant innehåll som anges i 2 eller 3 §.

Det nya stycket är en följd av artikel 20.5 och 20.6 i tjänstepensionsdirektivet.

2 §

I ett nytt *andra stycke* har beträffande tjänstepensionsförsäkring tillagts ytterligare krav på innehållet i den underrättelse om sekundäretablering som Finansinspektionen skall erhålla från den behöriga myndigheten i hemlandet. Tilläggen, som motsvarar vad som föreslagits i 2 a kap. 1 § FRL, är föranledda av artikel 20.2 och 20.3 i tjänstepensionsdirektivet.

I paragrafens *sista stycke* anges när en ändring som innebär inledande av verksamhet avseende tjänstepensionsförsäkring får börja tillämpas. En hänvisning har därvid gjorts till bestämmelserna i 1 § andra stycket. En motsvarande föreskrift har tagits in i 2 a kap. 3 § FRL.

Sista stycket har ändrats också till följd av den tillkommande uppgiftsskyldigheten i det nya andra stycket.

3 §

Tilläggen i paragrafens *andra och sista stycke* överensstämmer med föreslagna ändringar i 2 §. Den tillkommande uppgiftsskyldigheten svarar mot de nya kraven i 2 a kap. 4 § FRL och 14 a § UFL, medan tillägget beträffande ändrade förhållanden motsvarar de nya reglerna i 2 a kap. 6 § FRL och 14 c § UFL.

3 kap. Tillsyn över EES-försäkringsgivare

2 §

Genom ett nytt *tredje stycke* har tillgodosetts kraven i artikel 20.5 och 20.8 om att tillsynsmyndigheten i värdlandet skall tillställa den behöriga myndigheten i hemlandet behövliga uppgifter om relevant lagstiftning på tjänstepensionsområdet - i direktivet angett som arbetsmarknads- och sociallagstiftning - och om tillämpliga regler om information samt uppgifter om väsentliga ändringar av sådana bestämmelser. Av punkten 37 i direktivets preambel framgår att uppgiftsskyldigheten avser bl.a. regler avseende utbetalning av pensionsförmåner och villkoren för överföring av pensionsrättigheter.

6 §

Finansinspektionens möjligheter till ingripande enligt paragrafen har inskränkts beträffande en utländsk försäkringsgivares verksamhet avseende tjänstepensionsförsäkring. När en försäkringsgivare i sådan verksamhet överträder värdlandets "arbetsmarknads- och sociallagstiftning" och dess regler om information skall enligt tjänstepensionsdirektivets artikel 20.9 hemlandsmyndigheten omgående underrättas. Den myndigheten har därefter att i samordning med värdlandsmyndigheten vidta erforderliga åtgärder. Om försäkringsgivaren trots hemlandsmyndighetens åtgärder inte vidtar rättelse får värdlandsmyndigheten enligt artikel 20.10 i direktivet vidta lämpliga åtgärder. Dessförinnan måste dock den behöriga myndigheten i hemlandet informeras. Paragrafen har genom ett nytt *andra stycke* och genom tillägg i det nya *fyärde stycket* ändrats för att tillgodose den ingripandeordning som föreskrivs i tjänstepensionsdirektivet.

3 a kap. Rätt att driva verksamhet i Sverige m.m.

1 §

I en inledande paragraf i ett nytt kapitel har slagits fast att ett utländskt tjänstepensionsinstitut, som i sitt hemland har tillstånd att bedriva tjänstepensionsverksamhet eller är registrerat för sådan verksamhet, efter ett närmare angivet underrättelseförfarande, får bedriva gränsöverskridande verksamhet i Sverige. Vad som avses med ett sådant instituts gränsöverskridande verksamhet anges i förslaget till ny lydelse av 1 kap. 13 §.

Bestämmelserna om förfarande och tidsfrister motsvarar dem som gäller för utländska försäkringsgivares tjänstepensionsverksamhet i Sverige i det nya andra stycket av 2 kap. 1 §.

2 §

I en ny paragraf har införts regler om det underrättelseförfarande som skall gälla när ett utländskt tjänstepensionsinstitut avser att bedriva gränsöverskridande verksamhet i Sverige eller ändra påbörjad sådan verksamhet. Bestämmelserna motsvarar dem som enligt förslaget skall gälla för utländska försäkringsgivares tjänstepensionsverksamhet här enligt 2 kap. 2 § andra stycket och sista stycket.

3 §

Genom paragrafen uppställs krav på information till dem som omfattas eller erbjuds att omfattas av ett utländskt tjänstepensionsinstituts tryggnad av pension. Bestämmelserna är avsedda att tillgodose artiklarna 20.7 och 11 i tjänstepensionsdirektivet. De föreslagna reglerna går dock något längre genom att kretsen av informationsberättigade är vidare än i direktivet.

Artikel 11, som anger informationens innehåll, behandlas i avsnitt 6.9 och i kommentaren till 1 kap. 1 a § FRL.

3 b kap. Tillsyn över utländska tjänstepensionsinstitut

1 §

I enlighet med tjänstepensionsdirektivets bestämmelser slås i *första stycket* fast principen om hemlandstillsyn. Sålunda är det tillsynsmyndigheten i tjänstepensionsinstitutets hemland som har ansvaret för den finansiella tillsynen över institutets verksamhet i Sverige. Till den tillsynen, som omfattar institutets hela verksamhet, hör kontroll av solvens, skapandet av tekniska avsättningar och de tillgångar som skall täcka dessa, allt enligt hemlandets regler. Det ankommer vidare på hemlandsmyndigheten att granska att institutet har en ändamålsenlig organisation och erforderliga regler för intern kontroll.

I *andra stycket* anges Finansinspektionens ansvarsområde. I inspektionens uppgifter ingår främst att kontrollera tjänstepensionsinstitutets information i Sverige samt dess efterlevnad av andra svenska bestämmelser rörande tjänstepensioner.

Paragrafen svarar mot 3 kap. 1 §.

2 §

I paragrafens *första stycke* fastslås att det ankommer på Finansinspektionen att i samarbete med tillsynsmyndigheten i det utländska tjänstepensionsinstitutets hemland övervaka att institutets verksamhet i Sverige är förenlig med denna lag och andra föreskrifter för verksamheten här i landet.

Även om hemlandsmyndigheten har huvudansvaret för tillsynen har Finansinspektionen en viss tillsynsroll. En effektiv hemlandstillsyn förutsätter nämligen samarbete och informationsutbyte mellan berörda tillsynsmyndigheter. Finansinspektionens tillsyn kan framför allt ta sikte på institutens marknadsuppförande. Bestämmelserna i *andra stycket* avser att säkerställa en effektiv övervakning av verksamheten i Sverige.

Tredje stycket syftar till att tillgodose kraven i artikel 20.5 och 20.8 om världlandsmyndighetens uppgiftsskyldighet mot hemlandsmyndigheten. Bestämmelserna motsvarar förslaget till nytt tredje stycke i 3 kap. 2 §.

3 §

I *första stycket* av paragrafen anges att Finansinspektionen har rätt att få del av sådana uppgifter om det utländska tjänstepensionsinstitutet och dess verksamhet i Sverige som inspektionen behöver för att kunna utföra sina tillsynsuppgifter.

Med stöd av bemyndigandet i *andra stycket* kan myndighet meddela föreskrifter vari uppgiftsskyldigheten för de utländska tjänstepensionsinstituterna preciseras.

Paragrafen motsvarar 3 kap. 3 § första och andra styckena.

4 §

Genom paragrafens bestämmelser ges Finansinspektionen möjlighet att fordra upplysningar från organ som samverkar med ett utländskt tjänstepensionsinstitut. Sådana organ har samma upplysningsskyldighet mot inspektionen som tjänstepensionsinstitutet.

Paragrafen svarar mot 3 kap. 4 §.

5 §

I paragrafens *första stycke* anges i enlighet med artikel 20.9 i tjänstepensionsdirektivet att Finansinspektionen skall anmäla ett tjänstepensionsinstituts överträdelser av tillämpliga bestämmelser till hemlandsmyndigheten. Den myndigheten har därefter att vidta lämpliga åtgärder för att få till stånd rättelse.

För det fall att rättelse inte sker får Finansinspektionen vidta egna åtgärder, dock först efter anmälan till hemlandsmyndigheten. Inspektionen kan därvid förbjuda fortsatt marknadsföring och ingående av nya avtal om tryggnad av tjänstepensioner i Sverige. Bestämmelserna därom, som upptas i *andra stycket*, svarar mot artikel 20.10 i tjänstepensionsdirektivet.

När det gäller smärre avvikelser från denna lag eller tillämpningsföreskrifter torde ett informellt påpekande från Finansinspektionen vara tillräckligt.

Paragrafen svarar mot 3 kap. 6 § första och andra styckena.

6 §

Genom paragrafen åläggs Finansinspektionen att i vissa angivna situationer biträda den behöriga myndigheten i ett tjänstepensionsinstituts hemland.

Första stycket gäller det fall att den utländska myndigheten inskränkt ett instituts förfoganderätt över sina tillgångar. Finansinspektionen skall efter ett sådant beslut på begäran vidta motsvarande åtgärder i fråga om institutets tillgångar i Sverige.

Andra stycket anger inspektionens skyldighet att biträda hemlandsmyndigheten vid verkställighet av ett beslut om hur verksamheten skall bedrivas efter vissa åtgärder. Reglerna saknar motsvarighet i tjänstepensionsdirektivet men har ändå bedömts nödvändiga för att tillgodose de svenska tjänstepensionstagarnas intressen.

Paragrafen motsvarar 3 kap. 7 §.

7 §

Som en följd av att ett utländskt tjänstepensionsinstitut verkar i Sverige med stöd av tillstånd eller registrering i hemlandet innebär ett upphörande av ett sådant stöd att verksamhetsrättigheterna i Sverige upphör. Finansinspektionen skall i en sådan situation i samarbete med tillsynsmyndigheten i institutets hemland vidta alla de åtgärder som behövs för att skydda tjänstepensionstagarnas intressen. Det ankommer emellertid på hemlandsmyndigheten att initiera sådana åtgärder. Regler härom upptas i paragrafen.

Paragrafens bestämmelser saknar motsvarighet i tjänstepensionsdirektivet men har ändå ansetts erforderliga till skydd för pensionstagarna i landet.

Paragrafen svarar mot 3 kap. 9 §.

8 kap. Marknadsföring m.m.

1 a §

Paragrafens *första stycke* har, såvitt avser information vid tjänstepensionsförsäkring, kompletterats. Vid sådan försäkring skall information ges inte bara om försäkringen utan också om försäkringsgivaren och dennes verksamhet samt om den pensionsplan

eller annan överenskommelse som ligger till grund för försäkringen. Den information som avses anges i artikel 11 i tjänstepensionsdirektivet. Den artikeln behandlas i avsnitt 6.9 och i kommentaren till 1 kap. 1 a § FRL.

Kompletteringen är föranledd av artikel 20.7 i tjänstepensionsdirektivet.

10 kap. Särskilda bestämmelser

1 §

I paragrafens *första stycke, punkten 2*, har gjorts ett tillägg som en följd av de nya reglerna i 3 b kap. 6 och 7 §§.

3 §

Paragrafen har ändrats till följd av de nya reglerna om utländska tjänstepensionsinstitut. Också gentemot sådana institut skall Finansinspektionen kunna kräva upplysningar och lämna förelägganden om ändring eller upphörande av verksamheten.

4 a §

Paragrafen har kompletterats till följd av de nya reglerna beträffande utländska tjänstepensionsinstitut.

5 §

Paragrafens *första stycke* har gjorts tillämpligt också på utländska tjänstepensionsinstitut.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

I *första punkten* anges att lagändringarna här liksom ändringarna i lagarna för svenska försäkringsgivare skall träda i kraft den 1 september 2005.

Andra punkten innebär att de utländska försäkringsgivare som vid tiden för ikraftträdandet meddelar tjänstepensionsförsäkring i

Sverige får fortsätta verksamheten här utan att genomgå det nya anmälningsförfarandet beträffande sådan verksamhet. För den utländska försäkringsgivare som efter lagens ikraftträdande avser att inleda tjänstepensionsverksamhet gäller emellertid de nya reglerna.

8.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelse m.m.

9 a §

I *första stycket* av en ny paragraf har intagits en upplysning om de särskilda bestämmelser som skall gälla pensionsstiftelser som tryggar utfästelse om pension till minst 100 personer. Samtliga bestämmelser är föranledda av tjänstepensionsdirektivet.

De i första stycket angivna bestämmelserna skall på frivillig grund kunna tillämpas också av mindre pensionsstiftelser. Att sådana institut skall ha den möjligheten framgår av artikel 5 i direktivet. Nämda valmöjlighet kommer till uttryck i *andra stycket*. Det ankommer på styrelsen att fatta beslut om frivillig tillämpning enligt det stycket. Enligt förslaget till ny lydelse av 31 § skall styrelsen genast efter ett sådant beslut göra en anmälan till länsstyrelsen.

10 a §

I *andra–femte styckena* har införts nya placeringsregler för stiftelser som omfattar minst 100 arbetstagare eller efterlevande till arbetstagare. Reglerna överensstämmer delvis med vad som till följd av tjänstepensionsdirektivet föreslagits för försäkringsbolags och understödsföreningars verksamhet avseende tjänstepensionsförsäkring.

Liksom försäkringsföretagen skall pensionsstiftelserna tillämpa den s.k. aktsamhetsprincipen vid sin kapitalplacering. Den principen rymmer bl.a. grundsatserna om matchning och diversifiering, vilka slagits fast i 7 kap. 9 a § FRL. En hänvisning dit görs i förvarande paragraf. Aktsamhetsprincipen, som här uttryckts i nära överensstämmelse med formuleringarna i 7 kap. 12 och 13 §§ FRL samt 24 b § UFL, omfattar för stiftelsernas del samtliga tillgångar.

De mera preciserade begränsningsreglerna är färre för pensionsstiftelserna än för försäkringsinstituten. För stiftelserna skall enbart gälla direktivets krav på begränsningar i uppdragsgivande företag. De begränsningarna gäller emellertid inte statsobligationer.

Vid användande av s.k. derivatinstrument skall 7 kap. 17 b § FRL tillämpas.

Om placeringskraven, se vidare avsnitt 6.12 och kommentaren till 7 kap. 12 § FRL.

Det skall i sammanhanget påpekas att en pensionsstiftelse enligt 11 § första stycket inte får ta emot en fordran mot arbetsgivaren, dock att stiftelsen får låna ut medel till arbetsgivaren, om det ställs betryggande säkerhet för lånet eller länsstyrelsen medger det. Inte heller får en stiftelse som har grundats av ett aktiebolag utan länsstyrelsens godkännande äga aktier i bolaget eller i bolag vilket står i sådant förhållande till detta som avses i 1 kap. 5 § aktiebolagslagen (11 § andra stycket). Enligt förslaget skall tillsynen över efterlevnaden av de nya placeringsreglerna utövas av Finansinspektionen. Det får förutsättas att samråd mellan inspektionen och länsstyrelsen kommer att ske så att tillämpningen av 11 § inte kommer i konflikt med bestämmelserna om placering i förevarande paragraf.

Som framhållits i avsnitt 6.10 och 6.11 träffas pensionsstiftelser inte av direktivets bestämmelser om tekniska avsättningar och skuldtäckning.

10 b §

I paragrafen, som är ny, uppställs krav på upprättande och inlämnande av placeringsriktlinjer för pensionsstiftelser som tryggar utfästelse om pension till minst 100 personer. Bestämmelserna överensstämmer i huvudsak med de regler som skall gälla för livförsäkringsbolagens och understödsföreningarnas verksamhet avseende tjänstepensionsförsäkring. Se avsnitt 6.13 och kommentaren till 7 kap. 10 g § FRL och 24 c § UFL.

Placeringsriktlinjerna skall lämnas in till Finansinspektionen, som enligt förslaget till ändring av 34 § skall utöva tillsyn över de större pensionsstiftelsernas placeringsverksamhet.

Tjänstepensionsdirektivets krav beträffande information om placeringsriktlinjer tillgodoses genom den nya 10 d §.

10 c §

I en ny paragraf har angetts att styrelsen skall fastställa placeringsriktlinjer, se till att de följs och fortlöpande pröva om de behöver ändras. Paragrafen svarar mot 8 kap. 8 § FRL och den föreslagna 28 a § UFL.

10 d §

Genom den nya paragrafen, *första stycket*, införs en informationskyldighet gentemot de ersättningsberättigade i pensionsstiftelser som tryggar utfästelse om pension till minst 100 personer. Den information som avses är dels uppgifter om stiftelsens verksamhetsvillkor såsom stadgar och placeringsriktlinjer, dels uppgifter om stiftelsens ekonomiska ställning. Informationsplikten omfattar också uppgifter om pensionsförmånerna och om innehållet i övrigt i de överenskommelser som ligger till grund för tryggandet. Sistnämnda uppgifter finns i regel i pensionsplaner och ibland i kompletterande individuella utfästelser.

Närmare föreskrifter om informationens innehåll får enligt *andra stycket* meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

Bestämmelserna avser att tillgodose tjänstepensionsdirektivets informationskrav i artikel 9.1 c och f samt artikel 11. Innehållet i de artiklarna framgår av avsnitt 6.9 och kommentaren till 1 kap. 1 a § FRL.

Av skäl som utvecklats i avsnitt 6.9 är det inte nödvändigt att informationen faktiskt tillhandahålls av stiftelsen. Det kan många gånger vara mera ändamålsenligt att den lämnas av arbetsgivaren.

11 §

I ett nytt *sista stycke* regleras villkoren för en större pensionsstiftelses möjligheter att ta upp eller ta över penninglån samt uppställs beträffande en sådan stiftelse förbud mot ställande av säkerhet för tredje man. Lånereglerna överensstämmer nära med motsvarande bestämmelser för försäkringsbolag, vilkas rörelse omfattar tjänstepensionsförsäkring, och tjänstepensionskassor i 5 kap. 1 § FRL respektive 7 § UFL. Eftersom pensionsstiftelserna inte skall vara underkastade något krav på konsolideringskapital är för

dem det enda godtagbara syftet med en upplåning att den skall tillgodose tillfälliga likviditetsbehov. Någon möjlighet till undantag från kravet att upplåningen skall vara av ringa betydelse har inte bedömts nödvändig för pensionsstiftelserna.

Beträffande förbudet mot ställande av säkerhet för tredje man överensstämmer förslaget med de nya bestämmelserna i 12 kap. 12 § FRL och 26 § UFL.

Se vidare kommentarerna till angivna paragrafer i FRL och UFL.

15 a §

Genom paragrafen öppnas möjligheter för pensionsstiftelser, som omfattar minst 100 personer, att från Sverige bedriva verksamhet i ett annat land inom EES. Av 9 § följer att verksamheten utomlands endast kan avse tryggande av utfästelse om pension till arbetstagare eller arbetstagares efterlevande.

Också andra pensionsstiftelser skall kunna driva gränsöverskridande verksamhet. En förutsättning härför är att de på frivillig väg tillämpar samtliga särskilda verksamhetsbestämmelser för de större pensionsstiftelserna. Denna förutsättning följer av artikel 5 i tjänstepensionsdirektivet.

Det underrättelse- och meddelandeförfarande som skall föregå den gränsöverskridande verksamheten anges i de följande paragraferna.

15 b – 15 d §§

I tre nya paragrafer ges förfaranderegler som skall tillämpas när en pensionsstiftelse avser att trygga utfästelse om pension genom gränsöverskridande verksamhet. Paragraferna svarar mot bestämmelserna för ett försäkringsbolags gränsöverskridande verksamhet avseende tjänstepensionsförsäkringar i 2 a kap. 4–6 §§ FRL och bestämmelserna om en understödsförenings verksamhet utomlands i 14 a–14 c §§ UFL. Se kommentarerna till de paragraferna.

De nya reglerna är föranledda av artikel 20 i tjänstepensionsdirektivet.

Stiftelsens konstruktion och det förhållandet att tillsyn utövas också av länsstyrelsen medför att Finansinspektionens prövning enligt 15 c § blir något annorlunda än motsvarande prövning inför

ett försäkringsföretags gränsöverskridande verksamhet. Prövningen av organisationens lämplighet tar närmast sikte på frågan om stiftelsen har tillräckliga funktioner för gränsöverskridande verksamhet. Den prövningen får ske i samordning med länsstyrelsen, som skall ha huvudansvaret för tillsynen över en pensionsstiftelses organisation. Granskningen av den finansiella situationen får syfta till att tillgodose att stiftelsens tillämpning av aktsamhetsprincipen enligt 10 a § är förenlig med verksamhet utomlands. Det skall anmärkas att tjänstepensionsdirektivets krav i artikel 20.4 beträffande ledningen uppfylls genom bestämmelserna i den nya 16 a § och den fortlöpande tillsynen över efterlevnaden av de bestämmelserna.

15 e §

Av en ny paragraf framgår att en pensionsstiftelse vid gränsöverskridande verksamhet kan bli skyldig att följa utländska placeringsregler. Paragrafen motsvarar 7 kap. 14 § FRL. Se kommentaren till den paragrafen.

16 a §

I en ny paragraf har intagits en bestämmelse som syftar till att tillgodose kravet i artikel 9.1 b i tjänstepensionsdirektivet beträffande de personer som driver den faktiska verksamheten i ett tjänstepensionsinstitut. Med sådana personer torde avses stiftelsens ledning.

Paragrafen har utformats i nära överensstämmelse med 27 a § UFL. Se kommentaren till den paragrafen.

31 §

I *andra stycket* har tillagts att styrelsen i en pensionsstiftelse som omfattar minst 100 personer skall anmäla stiftelsen för tillsyn redan när styrelsen mottar sitt uppdrag. Tillägget har gjorts för att tillgodose de krav på registrering som tjänstepensionsdirektivet uppställer i artikel 9.1 a.

I ett nytt *fjärde stycke* åläggs styrelsen att göra anmälan till tillsynsmyndigheten, dvs. länsstyrelsen i det län där arbetsgivaren har

sitt hemvist, genast efter det att omfattningen av trygandet i pensionsstiftelsen nått upp till 100 personer. Detta åläggande innebär att styrelsen måste bevaka stiftelsens storlek. Styrelsen skall genast göra anmälan till länsstyrelsen också då pensionsstiftelsen beslutat att med stöd av 9 a § andra stycket tillämpa de särbestämmelser som föranletts av tjänstepensionsdirektivet. Anmälningskyldigheten är ett resultat av de nya verksamhets- och tillsynsregler som gäller för stiftelser av större omfattning.

Länsstyrelsen skall sedan den tagit emot en anmälan enligt de nya reglerna i andra och fjärde styckena underrätta Finansinspektionen, som därefter får ett tillsynsansvar enligt den nya 34 §. Denna underrättelseskyldighet för länsstyrelserna kommer till uttryck i ett nytt *sista stycke*.

32 §

I ett nytt *sista stycke* har gjorts ett tillägg för att uppmärksamma att tillsynen över pensionsstiftelsernas efterlevnad av de nya bestämmelser som motiverats av tjänstepensionsdirektivet inte skall utövas av länsstyrelsen utan av Finansinspektionen.

34 §

I en ny paragraf, *första stycket*, föreskrivs att det är Finansinspektionen som skall utöva tillsynen över att pensionsstiftelserna förvaltas i enlighet med de nya regler om placering m.m. som är föranledda av tjänstepensionsdirektivet. Den tillsynen gäller inte bara stiftelser vilkas tryggande omfattar minst 100 personer utan också de mindre stiftelser som med stöd av 9 a § andra stycket tillämpar de nya bestämmelserna på frivillig grund.

I *andra stycket* har tagits in en erinran om Finansinspektionens skyldighet att samarbeta med utländska tillsynsmyndigheter. Sådana påminnelser finns även i 19 kap. 1 § andra stycket FRL och förslaget till 68 a § UFL.

35 §

I paragrafen, som är ny, anges Finansinspektionens möjligheter att vidta åtgärder mot en pensionsstiftelse som skall tillämpa de regler i tryggandelagen som föreslås till följd av tjänstepensionsdirektivet. Bestämmelserna i de tre första styckena svarar mot föreskrifter i 19 kap. 11 § FRL och förslaget till ny lydelse av 71 § UFL.

Enligt *första stycket* får Finansinspektionen meddela de erinringar i fråga om pensionsstiftelsens förvaltning som inspektionen finner behövliga.

Andra stycket anger när Finansinspektionen skall ge föreläggande om rättelse.

Enligt *tredje stycket* får Finansinspektionen begränsa pensionsstiftelsens förfoganderätt eller förbjuda stiftelsen att förfoga över sina tillgångar i Sverige, om det bedöms vara nödvändigt för att skydda dem som omfattas av stiftelsens ändamål. Finansinspektionen får besluta hur pensionsstiftelsen skall förvaltas efter ett sådant beslut.

Enligt *sista stycket* skall vid Finansinspektionens tillsyn flera av bestämmelserna i 19 kap. FRL äga motsvarande tillämpning. Det gäller reglerna om försäkringsbolagens upplysningsskyldighet, inspektionens rätt att kalla till och närvara vid styrelsesammanträde, skyldighet att hålla kassa m.m. tillgänglig för granskning, insyn i sidoordnade organ, information till tillsynsmyndigheter i andra EES-länder, tillsynsbidrag och vite. För Finansinspektionens tillsyn gäller däremot inte de för länsstyrelsen tillämpliga bestämmelserna i 9 kap. 4 och 5 §§, 6 § tredje stycket samt 7 § stiftelselagen (1994:1220).

De nya tillsynsreglerna är avsedda att tillgodose kraven i artikel 13 och 14 i direktivet.

36 §

I en ny paragraf ges i *första och andra styckena* regler om överklagande av Finansinspektionens beslut. Huvudregeln är därvid att överklagande sker hos länsrätten. Beslut om tillstånd för verksamhet i ett annat EES-land enligt 15 c eller 15 d § får dock överklagas direkt till kammarrätten. En sådan ordning gäller för försäkringsbolagen enligt 2 a kap. FRL och har föreslagits även för understödsföreningarna.

I *tredje stycket* ges Finansinspektionen möjlighet att bestämma att ett beslut om föreläggande eller om förvaltning enligt 35 § tredje stycket skall gälla omedelbart.

8.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1986:436) om näringsförbud

6 §

Paragrafens *första stycke, punkten 4*, har kompletterats. I fortsättningen får den som är underkastad näringsförbud inte vara ledamot eller suppleant i styrelsen för en understödsförening som driver verksamhet avseende tjänstepensionsförsäkring eller för en pensionsstiftelse. En sådan person får alltså inte ingå i styrelsen i något tjänstepensionsinstitut.

Lagändringen är en konsekvens av tjänstepensionsdirektivets krav på företagsledningen. Den syftar till att tillgodose ett vandelskrav på ledamöter i varje tjänstepensionsinstitut oavsett storlek.

8.6 Förslaget till lag om ändring i förmånsrättslagen (1970:979)

4 a §

Ändringen är föranledd av att lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares verksamhet i Sverige föreslås få ett nytt namn.

8.7 Förslaget till lag om ändring i trafikskadelagen (1975:1410)

5 §

Se kommentaren i avsnitt 8.6.

8.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:357) om motortävlingsförsäkring**2 §**

Se kommentaren i avsnitt 8.6.

8.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (1992:160) om utländska filialer m.m.**3 och 14 b §§**

Se kommentaren i avsnitt 8.6.

8.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (1999:890) om försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara m.m.**2 kap. Försäkringsrörelse****2 §**

Se kommentaren i avsnitt 8.6.

8.11 Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)**6 kap. Juridiska personer****8 §**

Se kommentaren i avsnitt 8.6.

8.12 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter**2 kap. Skyldighet att lämna självdeklaration****7 §**

Se kommentaren i avsnitt 8.6.