



Finansdepartementet

Försäkringsenheten

Johan Lundström

Hovrättsassessor

Telefon 08-405 13 67

Telefax 08-796 90 98

E-post: johan.lundstrom@finance.ministry.se

Faktapromemoria om förslag (meddelande) från Europeiska kommissionen

Meddelande från Kommissionen: Att skapa en inre marknad för kompletterande pensionsskydd (Resultatet av samrådet om grönboken om kompletterande pensionsskydd på den inre marknaden)

Kommissionens dokumentnummer: KOM(99) 134 slutlig

Bakgrund

I juni 1997 publicerades *Kommissionens grönbok Kompletterande pensionsskydd på den inre marknaden (KOM [97] 283 slutlig)*. Den rör för svenskt vidkommande främst tjänstepensionerna och förvaltningen av tjänstepensionskapitalet. Frågorna har behandlats i olika arbetsgrupper inom EU och ämnet är prioriterat i kommissionens handlingsplan. Med "kompletterande pensionssystem" avses enligt grönboken dels pensioner knutna till anställning, dels pensionsförsäkringar tecknade av privatpersoner (vanligtvis hos livförsäkringsbolag).

Kommissionen publicerade i maj i år ett *meddelande, Att skapa en inre marknad för kompletterande pensionsskydd*. Kommissionen drar där slutsatser av policykaraktär av det samråd som följt på grönboken. Syftet med meddelandet är också att slå fast konkreta medel för att uppnå en inre marknad för kompletterande pensioner.

Rättslig grund och beslutsförfarande

Meddelandet är kommissionens uppföljning av grönboken om kompletterande pensionsskydd, som var ett debattunderlag. Någon rättslig grund anges inte.

Förslagets innehåll

Behovet av lagstiftning på gemenskapsnivå för pensionsfonder slås fast. Här hänvisas till storleken på de tillgångar som förvaltas inom

pensionsfonder (motsvarande ca 23 % av BNP inom EU) utan att någon särskild gemenskapslagstiftning finns som säkerställer principerna om fri rörlighet för kapital och tjänster på detta område. Även den fria rörligheten för personer hämmas av bristen på samordning mellan systemen för tilläggspension i de olika medlemsstaterna. Den demografiska utvecklingen talar också för att pensionsfonderna måste kunna agera i enlighet med friheterna på den inre marknaden.

Direktivförslag om tillsyn över pensionsfonder

Kommissionen hävdar att det förefaller rimligt att anta ett direktiv om pensionsfonder. Direktivet skulle omfatta institut som utgör självständiga enheter, drivs enligt fonderingsprincipen och som inte redan täcks av gemenskapslagstiftning. Institut som ingår i socialförsäkringssystemet omfattas inte. Ett direktiv skulle således inte omfatta institut som fungerar enligt fördelningsprincipen och inte heller mekanismer för avsättningar i balansräkningen. Direktivet bör enligt kommissionen ha följande mål.

- Möjliggöra för pensionsfonder att fullt ut dra fördel av den inre marknaden och euron. Pensionsfondernas placeringsstrategier bör endast inskränkas av s.k. försiktighetsregler (tillsynsregler). Fonderna bör kunna använda sig av t.ex. vilken godkänd kapitalförvaltare som helst inom EU.
- Erbjuda pensionssparare och förmänstagare bästa möjliga skydd. Placerings- och förvaltningsfriheten skall omfattas av en övergripande försiktighetsmässig ram.
- Säkra likabehandling av olika slags institut för tjänsteanknutna tilläggspensioner. När ett gemensamt regelverk för pensionsfonder skapas måste det ges akt på att reglerna inte stör konkurrensen mellan fonderna och andra institut för tjänstepensioner. Reglerna bör vara lika för sådana produkter som ryms inom både livförsäkrings- och pensionsmarknaden. Försiktighetsmässiga ramar måste skapas också för pensionsfonder.
- Utgöra ett första steg mot gränsöverskridande tillhörighet till en pensionsfond. För närvarande får en pensionsfond bara ha medlemmar i en medlemsstat inom EU. Medlemskap över landsgränserna bör eftersträvas på lång sikt. Detta kräver bättre samordning av medlemsstaternas socialförsäkrings- och skattesystem samt ömsesidigt erkännande av de olika ländernas regler för tillsyn. Ett direktivförslag

kunde utgöra startpunkten för sådant erkännande och medlemskap över gränserna. Sådana framsteg skulle inte bara vara till fördel för den rörliga arbetskraften utan också för arbetsgivare och pensionsfonder genom att arbetskraftskostnaden sänks.

Enligt meddelandet skulle ett direktiv kunna innehålla följande tre grupper av regler:

– *Grundläggande försiktighetsregler.* Detta innebär bl.a. auktorisation av en behörig myndighet, befogenheter för tillsynsmyndigheten att ingripa, krav på periodisk redovisning till tillsynsmyndigheten.

– *Regler för placeringen av de insatta premierna.* Fullständig placeringsfrihet är inte önskvärd utan placeringarna måste vara anpassade till arten och varaktigheten av de tecknade åtagandena samt vara diversifierade. De ramar som skapas måste vara fullt förenliga med den fria rörligheten för kapital. Krav på valutamatchning bör diskuteras.

– *Regler för passivsidan i pensionsfondernas balansräkningar och för förhållandet mellan tillgångar och skulder.* Detta gäller främst förmånsbestämda pensionssystem. Placeringarna måste bygga på en exakt värdering av fondens pensionsåtagande. Det bör övervägas att kräva att en oberoende aktuarie skall godkänna fondens räkenskaper. Även en miniminivå för finansieringen kan krävas.

I dessa frågor menar kommissionen att man bör söka en minimi-harmonisering.

Medlemsstaternas skattemässiga behandling av tilläggs-pensionsprodukter

Nationella olikheter vad gäller den skattemässiga behandlingen av livförsäkrings- och pensionsprodukter utgör betydande hinder mot den fria rörligheten för personer och tjänster. Utan att försöka uppnå harmonisering och med omsorg om att bevara skatteintäkterna för medlemsstaterna är det viktigt att försöka avskaffa nationell skattediskriminering av finansiella tjänster från försäkringsbolag och pensionsfonder som är etablerade i andra medlemsstater.

Kommissionen och medlemsstaterna har redan börjat arbeta tillsammans för att finna sätt att ta bort de viktigaste hindren mot den fria rörligheten för personer och tjänster. En central fråga gäller möjligheten till skattemässigt avdrag för avgifter och premier som betalats till ett institut som är etablerat i ett annat land än medlemmens eller

försäkringstagarens hemland. Det arbete som redan påbörjats inom högnivågruppen Skattepolitiska gruppen (Taxation Policy Group) kommer att fortsätta. Mot bakgrund av dessa aktiviteter och under förutsättning att tillräcklig enighet uppnås mellan medlemsstaterna kan kommissionen komma att initiera lagstiftning också på detta område.

Underlätta arbetskraftens fria rörlighet inom EU

Den fria rörligheten för personer får ökad betydelse inom ramen för EMU. Det finns redan EU-regler som samordnar pensionssystemen inom den första pelaren. Att skapa ett sådant system också för kompletterande pensioner borde inriktas på följande aspekter.

- Intjänandeperioder och andra villkor för förvärv av pensionsrättigheter inom området för tilläggs pensioner. Orimligt långa sådana perioder och alltför komplexa villkor för förvärv av pensionsrättigheter motverkar den fria rörligheten för personer.
- Möjligheterna att överföra intjänande rättigheter mellan medlemsstaterna. Avsaknaden av för medlemsstaterna gemensamma villkor för rätten att överföra kapital missgynnar arbetskraft som flyttar över landsgränserna i förhållande till arbetskraft som finns kvar i ursprungslandet. På grundval av insatser från alla berörda parter kommer kommissionen att överväga att lägga fram lagstiftningsförslag även på detta område.
- Villkoren för anslutning till pensionsfonder över nationsgränserna. Detta kräver ett ömsesidigt erkännande av tillsynsordningarna och en bättre samordning av skattesystemen.
- Inrättandet av ett pensionsforum. Ett sådant forum skulle bestå av företrädare för medlemsstaterna, pensionsfonderna och arbetsmarknadens parter. Forumet skulle användas till diskussion, till att underlätta genomförandet av tekniska undersökningar och till uppföljning av befintlig och kommande gemenskapslagstiftning.

Gällande svenska regler

Tjänstepensionssystemen i Sverige regleras i kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter och grundas på utfästelser av arbetsgivaren. Vissa skatte- och civilrättsliga regler har betydelse för dessa system, främst lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelse m.m. En särskild lagstiftning finns för s.k. ITP-kassor (försäkringsföreningar). De näringsrättsliga reglerna för avtals- försäkringsbolagen finns i

försäkringsrörelselagen (1982:713). EU:s direktiv angående placeringsregler m.m. på försäkringsområdet har införlivats i sistnämnda lag.

I Sverige finns i huvudsak tre i särskild ordning reglerade sätt att trygga pensionsutfästelser som gjorts i ett fonderat system, nämligen försäkring, särskild redovisning av pensionsskulden i balansräkningen (kontotryggande) och avsättning till pensionsstiftelse. En pensionsstiftelse är i princip endast pant för arbetsgivarens åtagande. Detta innebär att det är arbetsgivaren som står den finansiella risken. Stiftelserna står inte under Finansinspektionens tillsyn som livförsäkringsbolag och ITP-kassor. Tillsynen utövas i stället av länsstyrelsen. De tillgångar som förvaltas inom pensionsstiftelser motsvarar ca tre procent av Sveriges BNP.

Eftersom resonemangen i grönboken också rör individuella pensionslösningar, skall nämnas att i Sverige kan sådana förekomma genom dels traditionell livförsäkring, dels fondförsäkring (s.k. unit linked), dels individuellt pensionssparande. Sistnämnda typ av pensionssparande sker hos institut som fått tillstånd av Finansinspektionen att driva pensionssparrörelse och står också under tillsyn av inspektionen. Individuellt pensionssparande får ske i sparformerna inlåning, andelar i värdepappersfond och andra värdepapper.

Förslagets effekter på gällande svenska regler m.m.

I medlemsstaterna varierar formerna för olika pensionsordningar starkt. Det finns ofta, som i Sverige, en strävan att beakta möjligheterna till fri avtalsbildning för arbetsmarknadens parter. Vissa ändringar kan också påverka ländernas skattebaser. Av dessa och andra skäl har kommissionen tidigare haft svårt att få till stånd en harmonisering på området. Det är nu för tidigt att ange effekter av de allmänt hållna förslagspunkter som tas upp. Det kan dock noteras att i den mån pensionsstiftelser omfattas av förslaget kan reglerna för denna tryggandeform komma att ändras påtagligt.

Ekonomiska konsekvenser

Det är på detta stadium av processen inte möjligt att bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagets olika delar. För det fall att förslagen till någon del innebär att skattebasen försämras är detta till nackdel för Sverige.

Preliminär svensk inställning

Allmänt sett tillhör förslagen i grönboken och i det uppföljande meddelandet ett för svenskt vidkommande prioriterat område. Sverige stöder den grundläggande inriktningen. Frågorna är komplicerade och rör bl.a. avtalsregler mellan arbetsmarknadens parter och skatteregler. Kommis-

sions meddelande ger ur svensk synvinkel upphov till främst följande övergripande synpunkter.

1. Definitionen av begreppet "pensionsfond" och direktivets omfattning.
2. Konkurrensneutral behandling av institut för kompletterande pensioner.
3. Vikten av hänsyn till friheten för arbetsmarknadens parter att utforma kollektivavtal;
4. Betydelsen för den fria rörligheten för arbetstagare.

1. Definition och omfattning

Det är väsentligt att kommissionens fortsatta behandling av frågan om kompletterande pensionssystem grundas på en analys av hur medlemsstaternas pensionssystem är uppbyggda. I syfte att slå fast räckvidden hos ett kommande direktiv bör kommissionen ge begreppet "pensionsfond" en klar och tydlig definition. Begreppet bör definieras i ett tidigt skede för att ge medlemsstaterna nödvändig ledning inför det fortsatta arbetet.

En särskild fråga rörande omfattningen av ett direktiv om den försiktighetsmässiga tillsynen över pensionsfonder har att göra med att det i grönboken om kompletterande pensioner antyds att en definition kunde omfatta också pensioner inom pelare 3, dvs. individuella pensionslösningar. Det kan ifrågasättas om detta är en lämplig gränsdragning med tanke på de påtagliga olikheter som finns mellan de olika medlemsstaternas pensionssystem

2. Konkurrensneutralitet

Likabehandling är en naturlig utgångspunkt för kommissionens arbete vad gäller de olika instituten för kompletterande pensioner. Sådan likabehandling är i sin tur en förutsättning för konkurrensneutralitet på detta område.

Pensionstryggande i form av avsättningar i ett företags balansräkning skall inte omfattas av ett kommande direktiv om pensionsfonder. En orsak till det bör vara att den finansiella risken för pensionsåtagandet då alljämt vilar hos arbetsgivaren. Detta borde medföra att även andra sätt att trygga pensionsutfästelser som på motsvarande sätt innebär att arbetsgivaren står risken utesluts från tillämpningsområdet för ett direktiv.

3. Kollektivavtalen

Kompletterande pensionssystem (tjänstepensioner) på den svenska marknaden bygger i mycket hög utsträckning på frivilliga kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter. Det är ur svensk synvinkel viktigt att nya bestämmelser på EU-nivå beaktar dessa möjligheter till fri avtalsbildning för arbetsmarknadens parter.

4. Fri rörlighet för arbetstagare

Det är svårt att avgöra om det är lämpligt med tvingande bestämmelser på unionsnivå i fråga om överföring av intjänade pensionsrättigheter mellan pensionssystem i olika länder. Sådana bestämmelser kan medföra såväl administrativa som juridiska svårigheter. Dessutom är intjänade pensionsrättigheter i väsentlig grad skyddade genom rådets direktiv 98/49/EG av den 29 juni 1998 om skydd av kompletterande pensionsrättigheter för anställda och egenföretagare som flyttar inom gemenskapen. Bestämmelser om intjänandeperioder kan behöva ses över.

Eventuella synpunkter från remissinstanser m.fl.

I likhet med vad som skedde med grönboken om kompletterade pensionskydd kommer det nu aktuella meddelandet från kommissionen att inom kort remitteras till arbetsmarknadens parter, berörda institut och intresseorganisationer m.fl. Inför den fortsatta hanteringen av frågan skall det också bildas en samrådsgrupp bestående av representanter för Regeringskansliet och nu nämnda intressenter.