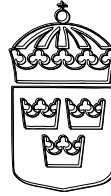


Kommittédirektiv



Genomförande av direktivet om intjänande och bevarande av tjänstepension

**Dir.
2015:45**

Beslut vid regeringssammanträde den 30 april 2015

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå hur direktivet om intjänande och bevarande av tjänstepension ska genomföras i svensk rätt. Direktivet gäller för kompletterande pensionssystem, dvs. tjänstepensionssystem som för den anställde tillhandahåller en pensionsförmån utöver vad som erhålls genom den allmänna pensionen.

Utredaren ska bedöma i vilken omfattning svensk rätt uppfyller de krav som ställs i direktivet och utarbeta de författningsförslag som behövs för att anpassa svensk lagstiftning till direktivet när det gäller

- villkor för förvärvande av rättigheter enligt kompletterande pensionssystem,
- bevarande av vilande pensionsrättigheter och
- information om kompletterande pensionsrättigheter.

Utredaren ska ha den svenska arbetsmarknadsmodellen som utgångspunkt för sina överväganden och förslag och genomföra utredningsarbetet i dialog med arbetsmarknadens parter.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 augusti 2016.

Direktivet om intjänande och bevarande av tjänstepension

Den 16 april 2014 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/50/EU om minimikrav för ökad rörlighet mellan medlemsstaterna för arbetstagare genom förbättrade villkor för intjänande och bevarande av kompletterande pensionsrättigheter

(direktivet om intjänande och bevarande av tjänstepension). Direktivet ska vara genomfört senast den 21 maj 2018. Enligt direktivet kan genomförandet ske i lag eller genom att arbetsmarknadens parter genom kollektivavtal inför de bestämmelser som krävs.

Direktivet syftar till att underlätta den fria rörligheten för arbetstagare mellan medlemsstaterna genom att minska de hinder som följer av vissa bestämmelser om kompletterande pensionssystem knutna till ett anställningsförhållande (artikel 1). Däremot innebär inte direktivet att medlemsstaterna förpliktas införa en rätt till tjänstepension. Direktivet innehåller i huvudsak bestämmelser om begränsning av eventuella kvalifikationstider för förvärvande av pensionsrättigheter, bevarande av vilande pensionsrättigheter och information om kompletterande pensionsrättigheter.

Sedan tidigare finns ett annat direktiv om tjänstepension, rådets direktiv 98/49/EG av den 29 juni 1998 om skydd av kompletterande pensionsrättigheter för anställda och egenföretagare som flyttar inom gemenskapen. Även det syftar till att förbättra utövandet av rätten till fri rörlighet för arbetstagare när det gäller de kompletterande pensionssystemen. Det har genomförts genom kollektivavtal och genom lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta, lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister och Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd om information som gäller försäkring och tjänstepension (FFFS 2011:39).

Tjänstepension i Sverige

Tjänstepension är ett viktigt komplement till den allmänna pensionen. Av det samlade belopp som utbetalades i pension (allmän pension, tjänstepension och privat pensionsförsäkring) 2012 avsåg 24 procent tjänstepension (Pensionsmyndighetens Orange rapport, Pensionssystemets årsredovisning, 2013). Det finns ingen lagstadgad rätt till tjänstepension. I de flesta fall regleras rätten till tjänstepension i stället i kollektivavtal. Sådana avtal finns på hela arbetsmarknaden. De fyra största

tjänstepensionsavtalen är ITP (tjänstepension för privatanställda tjänstemän), KAP-KL/AKAP-KL (tjänstepension för anställda inom kommun och landsting), Avtalspension SAF-LO (tjänstepension för privatanställda arbetare) och PA 03 (tjänstepension för anställda inom staten).

Enligt Medlingsinstitutets årsrapport 2013 omfattas 90 procent av alla arbetstagare av kollektivavtal med tjänstepensionssystem. Utöver detta förekommer även enskilda tjänstepensionsavtal, där arbetsgivare och arbetstagare själva förhandlat om rätt till tjänstepension. I vilken omfattning sådana enskilda avtal förekommer är oklart.

Det finns ingen specifik lagstiftning om tjänstepensionsvillkor eller förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare när det gäller tjänstepensionsförmåner. Sådana villkor regleras i stället i kollektivavtal eller i enskilda avtal. I försäkringsrörelselagen (2010:2043) (FRL) finns dock särskilda näringsrättsliga och associationsrättsliga bestämmelser för försäkringsföretag och i lagen (1972:262) om understödsföreningar (UFL) regleras bl.a. tjänstepensionskassor. Den sistnämnda lagen upphävdes vid ikraftträdandet av försäkringsrörelselagen den 1 april 2011. Befintliga tjänstepensionskassor får emellertid fortsätta att driva sin verksamhet enligt UFL till utgången av 2017, men ska därefter ansöka om tillstånd enligt FRL eller träda i likvidation. I försäkringsavtalslagen (2005:104) finns bl.a. vissa allmängiltiga och dispositiva bestämmelser om kollektivavtalsgrundad personförsäkring. Vidare finns i 58 kap. inkomstskattelagen (1999:1229) ett antal bestämmelser som avser utformningen av tjänstepensionsavtal i kvalitativt och kvantitativt hänseende. I lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelse m.m. (tryggandelagen) finns det bestämmelser om hur en arbetsgivare ekonomiskt får trygga pensionsutfästelser genom avsättningar till pensionsstiftelse eller i arbetsgivarens balansräkning. Tryggandelagen är för närvarande föremål för en översyn inom ramen för Tjänstepensionsbeskattningsutredningen (dir. 2012:22, 2013:89 och 2014:122). I föreskrifter från Finansinspektionen finns även bestämmelser med krav på information rörande tjänstepension. Dessa bestämmelser är

dock inte fullt ut tillämpliga på kollektivavtalsgrundade tjänstepensioner.

Det kan komma ytterligare bestämmelser om bl.a. information till följd av förslaget till ändringar i direktivet 2003/41/EG om verksamhet i och tillsyn över tjänstepensionsinstitut (IORP II). Vidare finns förslag om en ny reglering för tjänstepensionsinstitut i betänkandet från Tjänstepensionsföretagsutredningen (En ny reglering för tjänstepensionsföretag, SOU 2014:57).

Uppdraget att föreslå hur direktivet om intjänande och bevarande av tjänstepension ska genomföras i svensk rätt

Utgångspunkter för uppdraget

Som framgått ovan regleras villkoren för tjänstepension huvudsakligen i kollektivavtal. För den övervägande delen av arbetsmarknaden bestäms alltså villkoren för tjänstepension av arbetsmarknadens parter. De kollektivavtalade tjänstepensionssystemen utgör en del av lönebildningen i Sverige. Det är parterna som förfogar över lönebildningen, i princip utan någon statlig inblandning. En utgångspunkt för uppdraget ska därför vara att arbetsmarknadens parter roll när det gäller förutsättningarna och villkoren för tjänstepension ska respekteras.

Direktivet erkänner också uttryckligen arbetsmarknadens parter självständiga roll när det gäller tjänstepensioner. I skäl 10 lyfts särskilt fram att direktivet inte innebär någon begränsning av självbestämmanderätten för arbetsmarknadens parter, om de är ansvariga för att inrätta och förvalta pensionssystem, förutsatt att de kan säkerställa de resultat som anges i detta direktiv. Direktivet ger också utrymme för att överlåta genomförandet av direktivet till arbetsmarknadens parter, under förutsättning att medlemsstaterna vidtar alla nödvändiga åtgärder för att hela tiden kunna garantera de resultat som anges i direktivet (artikel 8.1).

Den 29 augusti och den 14 november 2014 höll Arbetsmarknadsdepartementet partssamråd om direktivets

genomförande med företrädare för arbetsmarknadens parter på tjänstepensionsområdet. I samband med dessa förklarade parterna att de inte har önskemål om att genomföra direktivet genom kollektivavtal. Mot den bakgrunden behövs inget uppdrag i denna del. Däremot ska utredaren med anledning av parternas roll när det gäller tjänstepension genomföra utredningen i dialog med dessa.

Det finns i Sverige en tradition av att genomföra EU-rättsakter på det arbetsrättsliga området på ett sätt som innebär att arbetsmarknadens parter möjlighet att förfoga över villkor genom kollektivavtal så långt som möjligt vidmakthålls. Detta kan bl.a. ske genom semidispositiv lagstiftning, dvs. lagstiftning som ger möjlighet till avvikelser genom kollektivavtal.

I direktivet öppnas särskilt för att genomförandet kan medge att särskilda regler införs i kollektivavtal. I artiklarna 4.2 och 5.4 anges att medlemsstaterna ska kunna överlåta till arbetsmarknadens parter att införa avvikande regler i kollektivavtal när det gäller villkor för intjänande av rättigheter enligt kompletterande tjänstepensionssystem och bevarande av pensionsrättigheter. En förutsättning är dock att bestämmelserna inte ger ett mindre förmånligt skydd och inte skapar hinder för arbetstagarnas fria rörlighet.

Utredarens utgångspunkt ska vara att arbetsmarknadens parter även fortsättningsvis så långt som möjligt bör ansvara för och kunna förfoga över vilka regler som ska gälla för kollektivavtalade tjänstepensioner.

Mot denna bakgrund ska utredaren, i enlighet med vad som anges nedan under respektive rubrik,

- genomföra utredningen i dialog med arbetsmarknadens parter, och
- lämna författningsförslag för genomförande av direktivet som utformas på så sätt att arbetsmarknadens parter ska kunna avvika från bestämmelserna genom kollektivavtal, så länge detta inte innebär ett mindre förmånligt skydd än vad som avses i det aktuella direktivet.

Direktivets tillämpningsområde

Direktivet gäller med vissa undantag för kompletterande pensionssystem (artikel 2) och syftar till att göra det lättare för arbetstagare att utöva rätten till fri rörlighet mellan medlemsstaterna genom att minska de hinder som följer av vissa bestämmelser om kompletterande pensionssystem knutna till ett anställningsförhållande (artikel 1). Direktivet gäller därför inte intjänande och bevarande av kompletterande pensionsrättigheter för arbetstagare som flyttar inom en enda medlemsstat (artikel 2.5). Medlemsstaterna får dock enligt direktivet överväga att utvidga direktivets bestämmelser även till aktiva deltagare i kompletterande pensionssystem som byter anställning inom en medlemsstat (skäl 6).

Direktivet är ett minimidirektiv som ger medlemsstaterna möjlighet att införa eller behålla förmånligare bestämmelser. Genomförandet får inte tas som anledning till att inskränka det nuvarande skyddet i medlemsstaten (artikel 7). Direktivet gäller endast för anställningsperioder som infaller efter dess införlivande (artikel 2.4).

Direktivet innehåller en rad definitioner, bl.a. av vad som avses med kompletterande pensionssystem. Dessutom finns en uppräkningslista av vad som inte omfattas av direktivets tillämpningsområde.

Utredaren ska mot bakgrund av detta och med beaktande av utgångspunkterna för uppdraget

- analysera direktivets tillämpningsområde, och
- undersöka vilka kompletterande pensionssystem i Sverige som kan anses omfattas av direktivet.

Vissa av direktivets bestämmelser kan vara svåra att tillämpa om de enbart ska vara tillämpliga för arbetstagare som lämnar sin anställning och flyttar till en annan medlemsstat, s.k. avgående arbetstagare (artikel 3 g). Till exempel ska värdet av den intjänade pensionen säkerställas på ett visst sätt om personen efter anställningens upphörande flyttar från landet. I skäl 7 i direktivet föreskrivs att en medlemsstat får kräva att avgående arbetstagare som flyttar till en annan medlemsstat underrättar sina kompletterande pensionssystem om detta. Det

skulle dock kunna övervägas om direktivet ska genomföras så att de bestämmelser som föreslås, i vart fall i vissa delar, ska gälla för alla arbetstagare. Samtidigt måste beaktas att tjänstepension i dag i princip enbart är avtalsreglerad, vilket skulle kunna motivera att författningsreglering inte sker i större omfattning än vad som är nödvändigt. När det gäller direktivets bestämmelser i övrigt, bör utredarens förslag inte gå utöver vad direktivet kräver.

Utredaren ska med beaktande av utgångspunkterna för uppdraget

- analysera om genomförandet av bestämmelserna om intjänande, bevarande och information i direktivet bör begränsas till avgående arbetstagare eller omfatta alla arbetstagare,
- lämna författningsförslag för båda alternativen, och
- rekommendera ett av alternativen.

Villkor för intjänande och förvärvande av rättigheter enligt kompletterande pensionssystem

I direktivet finns bestämmelser om att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att eventuella kvalifikationstider, förvärvandestider och åldersgränser begränsas på vissa angivna sätt. Med kvalifikationstid avses den anställningsperiod som krävs enligt nationell rätt eller enligt bestämmelserna i ett kompletterande pensionssystem eller av arbetsgivare innan en arbetstagare blir berättigad till deltagande i ett kompletterande pensionssystem (artikel 3 d). Ett exempel på en kvalifikationstid är att arbetstagaren måste ha varit anställd en viss period, t.ex. två år, för att få rätt att delta i ett kompletterande pensionssystem. Med förvärvandetid avses den tid som aktiv deltagare i ett kompletterande pensionssystem som krävs, antingen enligt nationell rätt eller enligt bestämmelserna i ett kompletterande pensionssystem för att få rätt till ackumulerade kompletterande pensionsrättigheter (artikel 3 e). Förvärvandetid avser således enligt direktivet att pensionsavgifter visserligen redan från början avsätts för arbetstagaren, men att denne först efter en viss anställningstid

får rätt till de tjänstepensionsförmåner som baseras på de avgifter som redan betalats in i det kompletterande pensionssystemet.

Om det föreskrivs en minimiålder för förvärvandet av pensionsrättigheter, får den åldern enligt direktivet inte vara högre än 21 år för avgående arbetstagare (artikel 4.1 b). Med förvärvande av pensionsrättigheter avses alla rättigheter till ackumulerade kompletterande pensionsrättigheter som har erhållits när intjänandevillkoren har uppfyllts enligt bestämmelserna i ett kompletterande pensionssystem och, i förekommande fall, enligt nationell rätt (artikel 3 f). Under förhandlingarna av direktivet gjordes det, efter påpekande från Sverige, tydligt att bestämmelsen om minimiålder för förvärvande av pensionsrättigheter inte avser krav på minimiålder för deltagande i ett kompletterande pensionssystem (skäl 17). Direktivet syftar till att underlätta arbetstagares fria rörlighet genom att de hinder som följer av vissa bestämmelser om kompletterande pensionssystem ska minskas (artikel 1). Bestämmelsen om åldergränser tar därför sikte på att en arbetstagare inte får rätt till tjänstepensionsförmåner som baseras på de avgifter som redan betalats in (ackumulerade pensionsrättigheter) förrän han eller hon har uppnått en viss ålder.

I direktivet finns också en bestämmelse om att ett kompletterande pensionssystem ska återbetala avgifter som betalats in av arbetstagaren, om arbetstagaren avslutar sin anställning innan han eller hon fått rätt till de ackumulerade pensionsrättigheterna (artikel 4.1.c). En sådan situation kan i praktiken endast inträffa om det finns en förvärvandetid för att få rätt till ackumulerade pensionsförmåner.

Vid genomförandet av dessa bestämmelser öppnas i direktivet för arbetsmarknadens parter att fastställa avvikande regler i kollektivavtal, under förutsättning att de inte ger ett mindre förmånligt skydd än direktivet och inte hindrar arbetstagarens fria rörlighet (artikel 4.2).

Utredaren ska med beaktande av utgångspunkterna för uppdraget utifrån ovan angivna utgångspunkter

- analysera direktivets bestämmelser om intjänande och förvärvande av pensionsrättigheter,
- redogöra för bestämmelser i nationell rätt av betydelse för intjänande och förvärvande av pensionsrättigheter,
- bedöma om redan befintliga bestämmelser kan anses uppfylla de krav som ställs i direktivet,
- analysera hur bestämmelserna ska genomföras om direktivets bestämmelser om intjänande och förvärvande av pensionsrättigheter inte kan anses uppfyllda inom ramen för gällande rätt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Bevarande av vilande pensionsrättigheter

Direktivet innehåller bestämmelser om att de pensionsrättigheter en avgående arbetstagare har förvärvat i ett visst kompletterande pensionssystem ska kunna bevaras på visst sätt. Grundprincipen är att sådana bestämmelser ska antas som är nödvändiga för att säkerställa att avgående arbetstagares och deras efterlevandes vilande pensionsrättigheter eller värdet av dessa likställs med värdet av rättigheterna för aktiva deltagare i kompletterande pensionssystem, eller följer utvecklingen av de pensionsförmåner som för närvarande utbetalas eller behandlas på andra sätt som anses vara rättvisa (artikel 5.2). I direktivet ges exempel på hur detta kan ske. Därutöver finns det även en möjlighet att i vissa fall i stället utbetala ett belopp till en avgående arbetstagare motsvarande värdet av de förvärvade pensionsrättigheterna (artikel 5.3). Med ”bevarande av vilande pensionsrättigheter” avses de olika metoderna att tillvarata en avgående arbetstagares eller dennes efterlevandes rätt enligt artikel 5. Arbetsmarknadens parter får i kollektivavtal fastställa avvikande bestämmelser för direktivet så länge dessa inte ger ett mindre förmånligt skydd och hinder inte skapas för arbetstagarnas fria rörlighet (artikel 5.4).

Utredaren ska med beaktande av utgångspunkterna för uppdraget

- redogöra för direktivets bestämmelser om bevarande av vilande pensionsrättigheter,

- redogöra för bestämmelser i nationell rätt av betydelse för bevarande av pensionsrättigheter i den mening som avses i direktivet,
- bedöma om redan befintliga bestämmelser kan anses uppfylla de krav som ställs i direktivet,
- analysera hur bestämmelserna om villkor för bevarande av rättigheter enligt kompletterande pensionssystem ska genomföras om direktivets bestämmelser om bevarande av vilande pensionsrättigheter inte kan anses genomförda inom ramen för gällande rätt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Bestämmelser om rätt till information

Direktivet innehåller vidare regler om information, bl.a. att aktiva deltagare i kompletterande pensionssystem ska kunna få information om hur anställningens upphörande kan påverka deras kompletterande pensionsrättigheter.

Direktivet anger inte vem som ska tillhandahålla informationen. Enligt gällande svensk rätt är det huvudsakligen försäkringsföretag, tjänstepensionskassor eller pensionsstiftelser samt arbetsgivare som tryggar pension i en pensionsstiftelse som ska tillhandahålla information till arbetstagaren. Utredaren bör så långt som möjligt utgå från att denna ordning bör bestå. Den statliga förmånsbestämda tjänstepensionen som administreras av Statens tjänstepensionsverk och några myndigheter faller i huvudsak utanför dessa regleringar. Vidare finns viss informationsplikt även för arbetsmarknadens parter.

Utredaren ska med beaktande av utgångspunkterna för uppdraget

- redogöra för direktivets bestämmelser om information,
- redogöra för bestämmelser i nationell rätt av betydelse för information i den mening som avses i direktivet,
- bedöma om redan befintliga bestämmelser kan anses uppfylla de krav som ställs i direktivet,
- analysera hur direktivets bestämmelser ska genomföras om de inte kan anses uppfyllda inom ramen för gällande rätt och

- lämna nödvändiga författningsförslag.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Medlemsstaterna ska senast den 21 maj 2018 ha genomfört direktivet genom lag eller annan författning eller se till att arbetsmarknadens parter innan detta datum genom avtal har infört de bestämmelser som krävs. Direktivet innehåller inga särskilda övergångsbestämmelser, vilket innebär att det ska tillämpas från dagen för genomförandet. Det kan innebära att även redan ingångna avtal påverkas av de nya reglerna från tiden för ikraftträdandet. Direktivet gäller dock endast för anställningsperioder som infaller efter dess införlivande (artikel 2.4). En grundläggande princip i civilrätten är att ingångna avtal inte påverkas, eller bör påverkas, av ny lagstiftning (se SOU 1975:75 s. 158 f., bet. KU 1974:60 och prop. 2006/07:26 s. 46 f.; jfr även prop. 2003/04:5 s. 31 f.). Utredaren ska därför analysera om direktivet kräver att de nya bestämmelserna, eller vissa av dem, ska påverka redan ingångna avtal och vid behov lämna förslag till övergångsbestämmelser i de författningsförslag som lämnas.

Även när det gäller kollektivavtal är utgångspunkten att ingrepp i gällande kollektivavtal bör undvikas. Samtidigt måste direktivet genomföras vid en viss tidpunkt. Om utredaren lämnar författningsförslag som påverkar redan ingångna kollektivavtal, bör därför en dialog föras med arbetsmarknadens parter och förslag lämnas på en lösning för ikraftträdandet som i så liten omfattning som möjligt påverkar kollektivavtalen.

Uppdragets genomförande och redovisning

Utredaren ska analysera kostnader och konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och internationella åtaganden. Utredaren ska analysera direktivet och de författningsförslag som lämnas ur ett jämställdhetsperspektiv.

Utredaren ska föra en dialog med företrädare för arbetsmarknadens parter, relevanta myndigheter, företrädare för

de företag som tillhandahåller tjänstepensionslösningar och andra berörda intressenter.

Utredaren bör hålla sig informerad om hur kommissionen och andra medlemsstater ser på direktivet, t.ex. när det gäller tillämpningsområdet, och om andra länders arbete med att genomföra direktivet. Genomförandet i övriga nordiska länder ska uppmärksammas särskilt.

Utredaren ska hålla sig informerad om pågående EU-förhandlingar och om andra utredningar och lagstiftningsarbete som kan ha betydelse för uppdraget.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 augusti 2016.

(Arbetsmarknadsdepartementet)