

Promemoria

Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen

Ett tryggt och mer hållbart premiepensionssystem

Innehållsförteckning

1	Promemorians huvudsakliga innehåll	4
2	Lagförslag	5
2.1	Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.....	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder).....	12
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (2005:59) om distansavtal och avtal utanför affärslokaler	14
3	Ärendet.....	16
4	Allmänna utgångspunkter	17
4.1	Inledning	17
4.1.1	Sveriges allmänna pensionssystem.....	17
4.1.2	Riskspridning inom den allmänna pensionen.....	17
4.1.3	Hur mycket pengar avsätts till den allmänna pensionen?	18
4.1.4	Vem betalar pensionsavgiften?.....	18
4.1.5	Kort om premiepensionssystemet.....	19
4.1.6	Fonderna inom premiepensionssystemet.....	20
4.1.7	Traditionell försäkring.....	20
4.1.8	Vilka krav gäller i dagsläget för fonderna på fondtorget?.....	21
4.1.9	Olika typer av fonder och fondförvaltare	21
4.1.10	Vilka lagar och regler styr premiepensionen?	22
4.1.11	Problem med dagens konstruktion	22
4.1.12	Konstruktionen behöver reformeras	24
4.1.13	Uppmärksammade risker i dagens system.....	25
4.1.14	Risker vid marknadsföring av fonder	25
4.1.15	Risk för fondförvaltning som inte syftar till pensionsspararnas bästa	27
4.1.16	Risk för olämpliga fondförvaltare	28
4.1.17	Sekretessbestämmelser	28
4.1.18	Något om de rättsliga utgångspunkterna för reglering av premiepensionssystemet	29
5	Pensionsmyndighetens uppdrag som försäkringsgivare.....	31
5.1	Pensionsmyndighetens uppdrag som försäkringsgivare för premiepension ska förtydligas	31
6	Ett nytt ansökningsförfarande och nya villkor i fondavtalet	36
6.1	Ansökan om att få ingå fondavtal.....	36
6.2	Rättelse, ändring och överklagande.....	37
6.3	Villkor för deltagande på fondtorget	38
6.4	Krav på fondförvaltare och deras fonder i fondavtalet	40
6.5	Överföring av medel.....	46
6.6	Förordning om premiepensionssystemet	47
7	Hållbarhetskrav	54

7.1	Krav på hållbarhetsinformation	54
7.2	Krav på hållbarhetskännsyn i fondförvaltningen.....	55
8	Förbud mot marknadsföring och försäljning via telefon inom premiepensionen	58
9	Egenhändig underskrift vid fondval och fondbyte inom premiepensionssystemet.....	63
10	Avgifter för fondförvaltare.....	66
11	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	71
11.1	Ikraftträdande	71
12	Förslagets konsekvenser.....	72
12.1	Inledning.....	72
12.2	Vilka berörs av regleringen?.....	73
12.2.1	Konsekvenser för premiepensionssparare och pensionärer.....	74
12.2.2	Berörda fondbolag, fondföretag och förvaltningsbolag	77
12.3	Berörda myndigheter	81
12.3.1	Pensionsmyndigheten	81
12.3.2	Finansinspektionen	83
12.3.3	Konsumentverket.....	83
12.3.4	Ekobrottsmyndigheten.....	83
12.3.5	Sveriges Domstolar	83
12.3.6	Sjunde AP-fonden	84
12.3.7	Kammarkollegiet	84
12.3.8	Jämställdhet	84
12.3.9	Konsekvenser för hållbarhet.....	85
13	Författningskommentar	87
13.1	Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	87
13.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder).....	94
13.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2005:59) om distansavtal och avtal utanför affärslokaler	94

1 Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian föreslås ändringar i socialförsäkringsbalken, lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder) och lagen (2005:59) om distansavtal och avtal utanför affärslokaler. Förslagen i promemorian syftar till att skapa ett tryggt och mer hållbart premiepensionssystem. Förslagen innebär att Pensionsmyndighetens beslut att ingå avtal med fondbolag, fondföretag och förvaltningsbolag (i det följande används fondförvaltare som samlingsbegrepp) regleras. En fondförvaltare måste ansöka hos Pensionsmyndigheten om att få ingå avtal om att få erbjuda en eller flera fonder på fondtorget för premiepensionen. Det ställs upp särskilda krav som måste vara uppfyllda för att avtal ska få tecknas. Dessutom tydliggörs att Pensionsmyndigheten, i egenskap av försäkringsgivare, ska ställa upp kompletterande avtalsvillkor om fondförvaltare och fondernas förvaltning.

Genom förslaget införs även ett krav på att det för varje värdepappersfond på fondtorget ska lämnas den information som behövs för förståelsen av fondens förvaltning med avseende på hållbarhet. Regeringen ska få meddela föreskrifter om närmare krav på verksamhets- och avkastningshistorik samt minsta förvaltad kapital och Pensionsmyndighetens högsta andel av det totala fondkapitalet för att få verka på Pensionsmyndighetens fondtorg. Det föreslås också att det ska införas ett krav på pensionssparares egenhändiga undertecknande vid fondval och fondbyte, att Pensionsmyndigheten ska ta ut en avgift från fondförvaltare för att täcka myndighetens kostnader för handläggning av ansökan och löpande granskning av fondförvaltare och fonder samt att marknadsföring och försäljning av produkter på premiepensionsområdet inte ska få ske via telefon.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2018.

2 Lagförslag

2.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken
dels att nuvarande 64 kap. 22 § ska betecknas 64 kap. 18 e §,
dels att den nya 64 kap. 18 e § ska ha följande lydelse,
dels att 64 kap. 3, 19, 40 och 41 §§ och 113 kap. 1 § samt rubriken
närmast före 64 kap. 40 § ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas åtta nya paragrafer, 64 kap. 18 a–18 d, 22, 23 a
och 23 b §§ och 113 kap. 41 §, samt närmast före 64 kap. 18 a–18 e och
113 kap. 41 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

64 kap.

3 §¹

Pensionsmyndigheten är försäkringsgivare för premiepension. Myndighetens verksamhet i fråga om premiepension ska bedrivas enligt försäkringsmässiga principer.

Pensionsmyndigheten ska erbjuda pensionsspararna ett brett utbud av valbara värdepappersfonder med olika placeringsinriktning och riskprofil på ett fondtorg för premiepension.

Pensionsmyndigheten ska förvalta premiepensionsmedlen genom att

1. ingå avtal om att erbjuda en eller flera fonder på fondtorget (fondavtal) med fondförvaltare,

2. ingå samarbetsavtal med Sjunde AP-fonden, och

3. placera medlen i fonder.

Pensionsmyndigheten ska granska att fondförvaltare och deras fonder på fondtorget uppfyller de i avtalen uppställda villkoren.

Med fondförvaltare avses i detta kapitel fondbolag, fondföretag och förvaltningsbolag enligt 1 kap. 1 § lagen (2004:46) om värde-

¹ Senaste lydelse 2017:232.

pappersfonder.

Ytterligare bestämmelser om Pensionsmyndighetens verksamhet m.m. finns i lagen (2017:230) om Pensionsmyndighetens försäkringsverksamhet i premiepensionssystemet.

Villkor i fondavtal

18 a §

Pensionsmyndigheten ska i fondavtal ställa upp affärsmässiga villkor och de särskilda villkor som krävs för att god sed på premiepensions-området ska kunna upprätthållas.

Fondavtalet ska även innehålla villkor om fondförvaltarens

- 1. affärsmodelmodell, strategier och riktlinjer,*
- 2. organisation och nyckelpersoner,*
- 3. innehav och handel,*
- 4. hantering av intressekonflikter,*
- 5. marknadsföring,*
- 6. tredjepartsförhållande och tredjepartsinformation,*
- 7. deltagande i gransknings- och uppföljningsarbete, och*
- 8. hållbarhetsarbete i förvaltningen av fonden.*

För fondförvaltarens fond ska villkor ställas som innefattar

- 1. avkastningshistorik,*
- 2. minsta tillåtna förvaltad kapital,*
- 3. högsta andel av det totala fondkapitalet som förvaltas inom ramen för premiepensionssystemet, och*
- 4. uppgifter om fondens innehav och fondens handel med värdepapper.*

Ansökan om deltagande på fondtorget

18 b §

En fondförvaltare får ansöka hos Pensionsmyndigheten om att

få ingå fondavtal med myndigheten.

Villkor för deltagande på fondtorget

18 c §

För att få ingå fondavtal ska fondförvaltaren

1. ha rätt att driva fondverksamhet enligt lagen (2004:46) om värdepappersfonder,

2. uppfylla krav på verksamhetshistorik,

3. på begäran lämna sådana informationshandlingar som avses i 4 kap. 15, 16 a och 18 §§ lagen om värdepappersfonder till pensionssparare som har valt eller överväger att välja någon av förvaltarens fonder i premiepensionssystemet,

4. lämna sådan information som avses i 4 kap. 24 §² lagen om värdepappersfonder,

5. inte ta ut några avgifter för inlösen av fondandelar,

6. inte ta ut avgifter i övrigt utöver vad som godtagits av Pensionsmyndigheten, med eller utan prisnedsättning, och

7. för varje år till myndigheten rapportera dels alla kostnader som har tagits ut ur fonden, uppdelade på olika kostnadsslag, dels de kostnadsbelopp som dagligen belastat fonden redovisade per fondandel, med angivande av hur stor del som avser förvaltningskostnader, inklusive kostnader för förvaring av fondtillgångarna.

Beslut om godkännande

18 d §

² Lydelse enligt prop. 2017/18:5 Bättre förutsättningar för fondsparande och hållbara val

Pensionsmyndigheten ska besluta att ingå fondavtal med fondförvaltare som uppfyller villkoren i 18 c § och de villkor som ställs i fondavtalet. Om villkoren inte är uppfyllda ska ansökan om att få ingå fondavtal avslås.

Antal fonder

18 e §³

Pensionsmyndigheten får bestämma det högsta antal fonder som en fondförvaltare samtidigt får ha registrerade på fondtorget för premiepension.

19 §⁴

Överföring enligt 18 § första stycket 1 får göras till fonder som har anmälts för registrering hos Pensionsmyndigheten och som förvaltas av fondförvaltare som

1. har rätt att driva fondverksamhet enligt lagen (2004:46) om värdepappersfonder,

2. har slutit samarbetsavtal med myndigheten,

3. har åtagit sig att på begäran lämna sådana informationshandlingar som avses i 4 kap. 15, 16 a och 18 §§ lagen om värdepappersfonder till pensionssparare som har valt eller överväger att välja någon av förvaltarens fonder i premiepensionssystemet,

4. har åtagit sig att inte ta ut några avgifter för inlösen av fondandelar,

5. har åtagit sig att, med eller utan särskild prisnedsättning, inte ta ut avgifter i övrigt utöver vad

Överföring enligt 18 § första stycket 1 får göras till fonder som uppfyller de villkor som ställs i fondavtalet och som förvaltas av fondförvaltare som uppfyller villkoren i 18 c §.

³ Senaste lydelse av tidigare 22§ 2010:110.

⁴ Senaste lydelse 2013:581.

som godtagits av myndigheten, och
6. har åtagit sig att för varje år till myndigheten rapportera dels alla kostnader som har tagits ut ur fonden, uppdelade på olika kostnadsslag, dels de kostnadsbelopp som dagligen belastat fonden redovisade per fondandel, med angivande av hur stor del som avser förvaltningskostnader, inklusive kostnader för förvaring av fondtillgångarna.

22 §

Regeringen får meddela föreskrifter om villkoren i 18 a § tredje stycket 1–3 och 18 c § 2.

23 a §

En anmälan om val av fond enligt 24 § och en begäran om byte av fond enligt 25 § ska vara egenhändigt undertecknad av pensionsspararen.

23 b §

Marknadsföring eller försäljning av produkter på premiepensionsområdet får inte ske via telefon.

Ett avtal som har ingåtts i strid med första stycket är ogiltigt. Konsumenten är då inte skyldig att betala för levererade produkter.

Ett agerande som strider mot första stycket ska vid tillämpning av marknadsföringslagen (2008:486) anses utgöra otillbörlig marknadsföring mot konsumenter. En sådan handling kan medföra marknadsstörningsavgift enligt bestämmelserna i 29–36 §§ marknadsföringslagen.

Avgifter för registrering av och information om fonder

Avgifter för fondförvaltare

40 §

Pensionsmyndigheten får ta ut avgifter från fondförvaltare för att täcka myndighetens kostnader för

- registrering av fonder, och
- information om fonder.

Fondförvaltare ska med avgifter täcka Pensionsmyndighetens kostnader för

- handläggning av ansökan enligt 18 b §,
- granskning av fondförvaltare och fonder enligt 3 § fjärde stycket, och
- information om fonder.

Bestämmelserna i 37 § andra stycket gäller även för sådana avgifter.

41 §

Uppgift om att avgifter får tas ut ska finnas i det avtal mellan Pensionsmyndigheten och fondförvaltaren som avses i 19 § 2.

Bestämmelserna i 37 § andra stycket gäller även för sådana avgifter.

Uppgift om att avgifter för granskning av fondförvaltare och fonder samt för information om fonder ska tas ut ska finnas i fondavtalet.

113 kap.

1 §⁵

I detta kapitel finns allmänna bestämmelser i 2 §.

Vidare finns bestämmelser om

- ändring av beslut i 3–6 §§,
- omprövning av beslut i 7–9 §§,
- överklagande av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut i 10–15 §§,
- överklagande av allmän förvaltningsdomstols beslut i 16 och 17 §§,
- tidsfrister för begäran om omprövning och överklagande i 19 och 20 §§,
- handlingar till fel myndighet i 20 a §, och
- avvísingsbeslut i 21 §.

Slutligen finns särskilda bestämmelser om

- allmän ålderspension i 22–36 §§, och
- förmåner till efterlevande i 37–40 §§.

Slutligen finns särskilda bestämmelser om

- allmän ålderspension i 22–36 §§,
- förmåner till efterlevande i 37–40 §§, och
- beslut rörande fondförvaltare i 41 §.

⁵ Senaste lydelse 2013:82.

Särskilda bestämmelser om
beslut rörande fondförvaltare

41 §

I fråga om rättelse, ändring och överklagande av ett beslut enligt 64 kap. 18 d § om ansökan att ingå fondavtal med Pensionsmyndigheten och ett beslut enligt 64 kap. 40 § om att påföra en fondförvaltare en avgift gäller bestämmelserna i 36–46 §§ förvaltningslagen (2017:900).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder)

Häri genom föreskrivs att 5 kap. 2 § lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

2 §⁶

Sjunde AP-fonden ska ingå i samarbetsavtal enligt 64 kap. 19 § 2 socialförsäkringsbalken med Pensionsmyndigheten samt göra de åtaganden som anges i samma paragraf.

Sjunde AP-fonden ska ingå i samarbetsavtal enligt 64 kap. 3 § tredje stycket 2 socialförsäkringsbalken med Pensionsmyndigheten och åta sig följande:

1. att på begäran lämna sådana informationshandlingar som avses i 4 kap. 15, 16 a och 18 §§ lagen om värdepappersfonder till pensionssparare som har valt eller överväger att välja någon av Sjunde AP-fondens fonder i premiepensionssystemet,

2. att inte ta ut några avgifter för inlösen av fondandelar,

3. att, med eller utan särskild prisnedsättning, inte ta ut avgifter i övrigt utöver vad som godtagits av Pensionsmyndigheten, och

4. att för varje år till myndigheten rapportera dels alla kostnader som har tagits ut ur fonden, uppdelade på olika kostnadsslag, dels de kostnadsbelopp som dagligen belastat fonden redovisade per fondandel, med angivande av hur stor del som avser förvaltningskostnader, inklusive kostnader för förvaring av fondtillgångarna.

Fondbestämmelserna för de fonder som förvaltas av Sjunde AP-fonden får inte tillåta att medel delas ut till någon annan än Pensionsmyndigheten. Sjunde AP-fonden får inte heller genom fonderna utöva sådan fondverksamhet som avser förvaltning av specialfonder

⁶ Senaste lydelse 2013:571.

enligt 12 kap. lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2005:59) om distansavtal och avtal utanför affärslokaler

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2005:59) om distansavtal och avtal utanför affärslokaler⁷

dels att 3 kap. 4 a § ska upphöra att gälla,

dels att 3 kap. 1 och 8 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

1 §⁸

Detta kapitel gäller för distansavtal mellan en näringsidkare och en konsument om kredit, försäkring, betalning eller andra finansiella tjänster eller om överlåtelse eller emission av finansiella instrument.

Kapitlet gäller även för avtal utanför affärslokaler mellan en näringsidkare och en konsument om finansiella tjänster. Kapitlet gäller dock inte för ett sådant avtal, om det pris som konsumenten sammanlagt ska betala understiger 400 kronor eller om avtalet omfattas av konsumentkreditlagen (2010:1846).

Bestämmelserna gäller inte för de enskilda tjänster eller överlåtelser som utförs inom ramen för ett avtal om fortlöpande tjänster eller återkommande överlåtelser.

Om parterna inom ett år ingår ett nytt avtal om samma slag av finansiella tjänster eller finansiella instrument, behöver näringsidkaren inte på nytt lämna information enligt 3 och 4 §§ *och 4 a § tredje stycket*.

Om parterna inom ett år ingår ett nytt avtal om samma slag av finansiella tjänster eller finansiella instrument, behöver näringsidkaren inte på nytt lämna information enligt 3 och 4 §§.

Med finansiella instrument avses detsamma som i lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument. Det som sägs i detta kapitel om finansiella instrument gäller också andra finansiella produkter.

8 §⁹

Ångerfristen börjar löpa den dag då avtalet ingås. Vid avtal om livförsäkring börjar ångerfristen dock löpa den dag då konsumenten får kännedom om att försäkringsavtalet kommit till stånd.

Ångerfristen börjar löpa tidigast den dag då information och avtalsvillkor enligt 3 § fjärde stycket, 4 § andra stycket *eller 4 a § tredje stycket* kommer

Ångerfristen börjar löpa tidigast den dag då information och avtalsvillkor enligt 3 § fjärde stycket *eller 4 § andra stycket* kommer konsumenten till handa.

⁷ Lydelse av lagens rubrik enligt 2014:14.

⁸ Senaste lydelse 2014:221.

⁹ Senaste lydelse 2014:221.

konsumenten till handa.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

3 Ärendet

Mot bakgrund av Pensionsgruppens ställningstagande om behov av ett mer tryggt fondtorg gav regeringen den 8 december 2016 Pensionsmyndigheten i uppdrag att analysera och klargöra de risker som kan uppstå när fondförvaltare verksamma på Pensionsmyndighetens fondtorg brister i att följa reglerna. Myndigheten fick även i uppdrag att föreslå åtgärder för att reducera dessa risker. Uppdraget skulle redovisas i samråd med Finansinspektionen och efter inhämtande av synpunkter från Konsumentverket, Ekobrottsmyndigheten och berörda branschorganisationer.

Pensionsmyndigheten delredovisade uppdraget den 16 mars 2017 i en promemoria och slutredovisade det den 1 juni 2017 i promemorian *Stärkt konsumentskydd inom premiepensionen* (dnr Fi2016/04460/FPM). En sammanfattning av promemorian och promemorians lagförslag finns i *bilagorna 1 och 2*.

Den 23 februari 2017 inkom Pensionsmyndigheten med en begäran om ändring i socialförsäkringsbalken som innebär att det ska krävas pensionssparares egenhändiga undertecknande vid val och byte av fonder inom premiepensionssystemet (dnr Fi2017/00945/FPM).

I denna promemoria behandlas frågan om en sådan lagändring och förslagen i Pensionsmyndighetens promemoria *Stärkt konsumentskydd inom premiepensionen*.

I regleringsbrevet för budgetåret 2017 gav regeringen Pensionsmyndigheten i uppdrag att göra en översyn av kostnadsänkande åtgärder inom premiepensionssystemet. Den 25 september 2017 inkom Pensionsmyndigheten med svar på uppdraget i *Översyn av kostnadsänkande åtgärder* (dnr Fi2017/03684/FPM). Pensionsmyndigheten föreslår bl.a. en ändring i socialförsäkringsbalken som innebär att myndigheten får rätt att ta ut en årlig avgift från fondförvaltare för löpande granskning av fonder och fondförvaltare. I denna promemoria behandlas även Pensionsmyndighetens förslag om en sådan lagändring.

I promemorian föreslås också nya krav på hållbarhet i fondförvaltningen inom premiepensionssystemet.

Parallellt med arbetet med att ta fram förslagen i denna promemoria har Pensionsgruppen tagit ställning för en reformering av premiepensionssystemet genom en övergång till ett upphandlat fondtorg. Övergripande principer för en sådan förändring har presenterats i en särskild överenskommelse – Pensionsgruppens överenskommelse om långsiktigt höjda och trygga pensioner (Dnr. S2017/07369/SF). Förslag om en sådan förändring kommer att lämnas efter att frågan utretts.

Pensionsgruppen, med företrädare för de partierna som står bakom pensionsöverenskommelsen, står bakom det som presenteras i denna promemoria.

4 Allmänna utgångspunkter

4.1 Inledning

I den *första delen* av detta kapitel ges en kort redogörelse för premiepensionens roll i det allmänna pensionssystemet och dess konstruktion. I den *andra delen* beskrivs uppmärksammade risker inom premiepensionen. Avslutningsvis beskrivs i den *tredje delen* de rättsliga utgångspunkterna för reglering av premiepensionssystemet.

4.1.1 Sveriges allmänna pensionssystem

Sveriges inkomstgrundade allmänna pensionssystem består av inkomst- och premiepension.

Inkomstpensionssystemet är ett fördelningssystem och inbetalda pensionsavgifter används för att betala samma års pensioner. De över- eller underskott som uppstår när pensionsavgifterna är större eller mindre än pensionsutbetalningarna hanteras av Första–Fjärde AP-fonden. Inkomstpensionssystemets resultat påverkas av ett stort antal samhälls-ekonomiska och demografiska faktorer. Kortsiktigt är sysselsättningens utveckling den viktigaste faktorn, men aktie- och obligationsmarknadernas påverkan på AP-fondernas värde har också betydelse för resultatet. På lång sikt är demografiska faktorer viktigast för resultatutvecklingen.

Premiepensionssystemet är ett fonderat system, som liknar en fondförsäkring, där pensionsspararna har individuella konton och själva kan välja i vilka fonder som premiepensionspengarna ska placeras. Pensionen betalas ut genom att det ackumulerade kapitalet säljs av. Tillgångarna i premiepensionssystemet utgörs av pensionsspararnas placeringar i fonder. Förändringar i fondandelarnas värden påverkar pensionsspararnas och pensionärernas tillgångar direkt och lika mycket i systemet.

Inom premiepensionssystemet finns även en traditionell försäkring, som är valbar för individen från det att individen väljer att gå i pension. För den individ som väljer att övergå till en traditionell försäkring under pensionärstiden säljs individens fondandelar och det belopp som erhålls placeras i den traditionella försäkringen.

Värdet av pensionsspararnas och pensionärernas premiepensionstillgångar uppgick den 31 december 2016 till drygt 1000 miljarder. Värdeutvecklingen för premiepensionssystemet har sedan starten varit 6,7 procent.

4.1.2 Riskspridning inom den allmänna pensionen

Inkomstpensionen och premiepensionen är konstruerade för att komplettera varandra och bidra till riskspridning inom den allmänna pensionen. Den allmänna pensionens utveckling påverkas alltså dels av inkomstpensionen vars värde beror på löneutvecklingen i samhället, dels

på premiepensionen vars värde beror på utvecklingen på kapitalmarknaden. Premiépensionens exponering mot kapitalmarknaden syftar till att möjliggöra en högre avkastning än den inom inkomstpensionen. Ett ytterligare motiv för att införa premiépensionen var att öka valfriheten för individen att själv få bestämma placeringsinriktning på delar av sitt pensionskapital.

Den allmänna pensionen finansieras utanför statens budget av de pensionsavgifter som betalas in av arbetsgivare och arbetstagare, samt i vissa fall av staten. Det är främst individen och inte staten som står risken för en eventuell svag utveckling av inkomstpensionens och premiépensionens värde, såväl under sparskedet som under utbetalningskedet.

För de individer som är i behov av ekonomiskt stöd under åren som pensionär finns garantipension, bostadstillägg, äldreomsorgsstöd och efterlevandepension i form av garantipension. Dessa ekonomiska stöd till pensionärer finansieras genom statens budget.

4.1.3 Hur mycket pengar avsätts till den allmänna pensionen?

Pensionsavgiften är 18,5 procent av pensionsunderlaget. Pensionsunderlaget består av pensionsgrundande inkomster och belopp. Förutom lön räknas ersättning från social- och arbetslöshetsförsäkringarna som inkomster. Pensionsgrundande belopp är beräkningsunderlag, inte några inkomster i egentlig mening. Pensionsrätt för pensionsgrundande belopp tillgodoräknas vid sjuk- och aktivitetsersättning, år med små barn (barnår), studier och vid pliktjänst. Pensionsunderlaget är maximerat till 7,5 inkomstbasbelopp (444 750 kronor år 2016). Pensionsrätten för inkomstpension motsvarar 16 procent av pensionsunderlaget och pensionsrätten för premiépension motsvarar 2,5 procent.

4.1.4 Vem betalar pensionsavgiften?

Den försäkrade betalar allmän pensionsavgift till den allmänna pensionen på 7 procent av sin lön och på ersättningar från social- och arbetslöshetsförsäkringarna. Avgiften betalas för inkomster upp till 8,07 inkomstbasbelopp. Inbetalningen sker tillsammans med preliminärskatten. Årsinkomsten är pensionsgrundande när den överstiger gränsen för deklarationsskyldighet, som är 42,3 procent av det gällande prisbasbeloppet. När inkomsten har passerat denna tröskel är den pensionsgrundande från första kronan.

För sina anställda betalar arbetsgivare en pensionsavgift på 10,21 procent av varje anställds lön till pensionssystemet. Avgiften betalas även för inkomster över 8,07 inkomstbasbelopp.

Eftersom inkomster som överstiger 8,07 inkomstbasbelopp inte ger pensionsrätt är de avgifterna i själva verket en skatt. De tillfaller därför inte pensionssystemet.

För de personer som får pensionsgrundande ersättning från social- och arbetslöshetsförsäkringarna betalar staten en avgift på 10,21 procent av

ersättningen till pensionssystemet. För personer som tillgodoräknas pensionsgrundande belopp betalar staten en avgift till pensionssystemet på 18,5 procent av det pensionsgrundande beloppet. Dessa statliga ålderspensionsavgifter finansieras med allmänna skattemedel.

Pensionsavgiften summerar således till 17,21 procent av avgiftsunderlaget, samtidigt som pensionsrätten och pensionsavgiften är 18,5 procent av pensionsunderlaget. Skillnaden förklaras av att den allmänna pensionsavgiften, 7 procent, dras av från avgiftsunderlaget när pensionsrätten beräknas. Det innebär att maximalt pensionsunderlag är 93 procent av 8,07 inkomstbasbelopp, det vill säga 7,5 inkomstbasbelopp. Maximal pensionsrätt 2016 var 82 279 kronor.

4.1.5 Kort om premiepensionssystemet

För den enskilde innebär premiepensionssystemet att en summa motsvarande 2,5 procent av pensionsunderlaget årligen sätts in på ett premiepensionskonto hos Pensionsmyndigheten som är knutet till den enskilde individen. Under den s.k. sparandeperioden kan premiepensionskontot jämföras med en statlig fondförsäkring, där staten genom Pensionsmyndigheten är försäkringsgivare och där den enskilde (försäkringstagaren) har möjlighet att själv – inom ramen för de placeringsalternativ (fonder) som erbjuds i den statliga försäkringen – välja hur de inbetalda pengarna ska placeras och förvaltas. Det är den enskilde pensionsspararen bär också den finansiella risken för placeringen.

I en fondförsäkring är det försäkringsgivaren (staten) som bestämmer vilket utbud – dvs. vilka placeringsalternativ – som ska finnas tillgängligt inom ramen för försäkringen, och hur ickevals/förvalsalternativet ska vara närmare konstruerat. De årliga inbetalningarna till premiepensionskontot (sparandet i fondförsäkringen) sker enligt den s.k. livsinkomstprincipen, vilket innebär att det för de flesta pensionssparare kommer att handla om regelbundet återkommande inbetalningar under en mycket lång tidsperiod (hela arbetslivet). Pensionerna är livsvariga och premiepensionssystemet är därför ett livslångt obligatoriskt pensionsparande i försäkringsform. Att premiepensionssparandet är ett obligatoriskt livslångt sparande innebär bl.a. att premiepensionssystemet dels omfattar alla som arbetat i Sverige, dels omfattar mycket kapital.

Vid utvärderingar och analyser av eventuella förändringar i premiepensionssystemet måste utgångspunkt tas i att systemet nu omfattar över sju miljoner individer och att det samlade sparandet, efter drygt 20 års sparande, nu uppgår till cirka 1024 miljarder kronor. I promemorian *Stärkt konsumentskydd inom premiepensionen* (dnr Fi2016/04460/FPM) uppskattas marknadsvärdet för premiepensionen fortsätta att växa till ca 4 900 miljarder kronor år 2040. Att premiepensionssystemet utgör ett livslångt pensionssparande innebär bl.a. att analyser och utvärderingar av eventuella förändringar i systemet bör göras med utgångspunkt i ett långsiktigt perspektiv. Det kan här nämnas att den genomsnittliga sparandefasen uppgår till 40 år och den genomsnittliga utbetalningsfasen till 20 år.

Det långsiktiga perspektivet innebär t.ex. att man bör vara försiktig med att dra slutsatser grundade på analyser av alltför korta tidsperioder. I

detta sammanhang kan också noteras att det i Vägvalspromemorian bl.a. anges att västvärldens högre grad av fonderade pensionssystem har inneburit att stora mängder kapital sökt eller söker sig till kapitalmarknaden och att detta sannolikt har påverkat prisbilden och bidragit till en prisuppgång. På kapitalmarknaden förväntas nu allt lägre avkastningskrav framåt i tiden, och räntenivåerna är på historiskt mycket låga nivåer. Vad som nu sagts innebär bl.a. att frågor kring avkastning, risknivåer, avgifter och kostnadseffektivitet kan förväntas bli allt viktigare över tid, vilket bl.a. har betydelse vid framåtriktade analyser av olika förvaltningsstrategier¹⁰.

4.1.6 Fonderna inom premiepensionssystemet

Alla som har ett premiepensionssparande kan själv välja i vilka av de fonder som är valbara på Pensionsmyndighetens fondtorg som premiepensionskapitalet ska placeras. Kapitalet kan placeras i upp till fem olika fonder. Vid årsskiftet 2016/2017 fanns det 844 valbara fonder registrerade, förvaltade av 109 olika fondförvaltare. För dem som inte vill välja bland de privata fonderna på fondtorget, finns det förutom AP7 Såfa, statens förvaltningsportföljer AP7 Försiktig, AP7 Balanserad och AP7 Offensiv samt de valbara fonderna AP7 Aktie och AP7 Ränta. För de individer som inte aktivt gör ett val när sparandet inleds placeras kapitalet i AP7 Såfa. Särskilt bland nya sparare är förvalsalternativet mycket vanligt. Närmare 99 procent inleder sin tid som premiepensionssparare i AP7 Såfa. Totalt är det ca 50 procent som har egen vald portfölj och ca 50 procent som har sitt kapital i AP7 Såfa.

Per den 31 december 2016 fanns 959 miljarder kronor i fondförsäkringen. Den övervägande delen av kapitalet är placerat i aktie- och blandfonder. Av de 959 miljarderna var 328 miljarder placerade i förvalsfonden AP7 Såfa.

4.1.7 Traditionell försäkring

I samband med att en person ska börja ta ut sin pension, kan han eller hon välja att fortsätta spara i enskilda fonder på Pensionsmyndighetens fondtorg, eller gå över till en traditionell försäkring. Per den 31 december 2016 fanns 26 miljarder kronor i den traditionella försäkringen. I lagen (2017:230) om Pensionsmyndighetens försäkringsverksamhet i premiepensionssystemet finns krav på placeringsriktlinjer som tillåter räntebärande tillgångar, globala aktier och likvida medel. Tillgångarna i den traditionella försäkringen utgörs av cirka 60 procent svenska statsobligationer och säkerställda bostadsobligationer samt cirka 40 procent globala aktieindexfonder.

¹⁰ Fokus premiepension (SOU 2016:61) s. 6970.

4.1.8 Vilka krav gäller i dagsläget för fonderna på fondtorget?

För att få verka på Pensionsmyndighetens fondtorg krävs att fondförvaltaren har tillstånd och står under tillsyn. Endast fonder som uppfyller kraven i det senaste UCITS-direktivet får registreras.

Dessutom måste de fondförvaltare som önskar registrera fonder på Pensionsmyndighetens fondtorg acceptera myndighetens avtalsvillkor. Villkoren framgår i det samarbetsavtal som de fondförvaltare som vill anmäla fonder till premiepensionssystemet måste teckna med Pensionsmyndigheten. Villkoren reglerar bland annat god sed inom premiepensionen, marknadsföring, daglig handel, rabatt på förvaltningsavgiften och former för rapportering av kurser.

4.1.9 Olika typer av fonder och fondförvaltare

Sedan början på 1990-talet är den svenska lagstiftningen på fondområdet anpassad till EU-rätten. Den EU-rättsliga regleringen finns bl.a. i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/65/EG av den 13 juli 2009 om samordning av lagar och andra författningar som avser företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper (fondföretag) (i det följande benämnt UCITS-direktivet). Det direktivet har i svensk rätt genomförts i lagen (2004:46) om värdepappersfonder. En svensk UCITS-fond benämns värdepappersfond. Svenska aktiebolag som har tillstånd att driva fondverksamhet, dvs. förvalta en värdepappersfond och handha försäljning och inlösen av andelar, benämns fondbolag. Utländska UCITS-fonder benämns fondföretag i svensk rätt och utländska fondbolag benämns förvaltningsbolag.

En UCITS-fond måste vända sig till allmänheten. Det är således inte möjligt att begränsa kretsen av investerare i en UCITS-fond. Eftersom UCITS-fonder vänder sig till allmänheten gäller särskilda placeringsregler som syftar till att tillvarata investerarnas behov av riskspridning. Placeringsreglerna innebär begränsningar av vilka tillgångslag medlen i fonden får placeras i och begränsningar av vilka riskkoncentrationer som en UCITS-fond får ha. Utöver placeringsreglerna gäller särskilda skyddsregler för UCITS-fonder, t.ex. att andelar i fonden måste kunna lösas in eller återköpas på fondandelsägarens begäran, att fondandelsägarna ska få tillgång till viss information om fonden och att tillgångarna i fonden ska förvaras hos ett förvaringsinstitut.

Ett viktigt syfte med den gemensamma regleringen för UCITS-fonder är att skapa en gemensam fondmarknad inom EU. Därför innehåller UCITS-direktivet regler om vad som gäller för UCITS-fonder vars andelar marknadsförs i ett annat land inom EES än hemlandet. Utländska förvaltare kan därför med stöd av lagen om värdepappersfonder marknadsföra UCITS-fonder etablerade utomlands till svenska investerare efter ett visst underrättelseförfarande (1 kap. 7 § lagen om värdepappersfonder). Dessa fonder ska följa de regler som gäller i det land där fonden är etablerad. Regelverket är dock i stora delar harmoniserat

genom UCITS-direktivets minimiregler. UCITS-direktivet medger inte att det i nationell rätt ställs högre krav på gränsöverskridande aktörer när det gäller sådant som faller inom direktivets tillämpningsområde. Regleringen av bl.a. fondens rättsliga struktur varierar dock mellan olika länder. UCITS-direktivet innehåller också regler om s.k. förvaltningspass som innebär att förvaltning av en fond i ett land inom EES kan ske gränsöverskridande av en förvaltare i ett annat land inom EES.

4.1.10 Vilka lagar och regler styr premiepensionen?

I 64 kap. socialförsäkringsbalken (SFB) regleras premiepensionen.

Bland annat anges att medel som motsvarar fastställda pensionsrätter för premiepension ska fonderas och att pensionsspararna ska ha möjlighet att själva bestämma om förvaltningen av de medel som fonderas för deras räkning. Där framgår att Pensionsmyndigheten är försäkringsgivare och att myndighetens verksamhet i denna del ska bedrivas enligt försäkringsmässiga principer.

På begäran av pensionssparare ska Pensionsmyndigheten föra över medel som motsvarar pensionsrätten till myndighetens fondförsäkring för placering i sådana fonder som har anmälts för registrering hos myndigheten. Pensionsmyndigheten är i egenskap av försäkringsgivare formellt sett andelsägare i de fonder pensionsspararna väljer. Pensionsrätten tillkommer den enskilde pensionsspararen med utgångspunkt i tillgodohavandet vid varje tid på pensionsspararens premiepensionskonto. I lagen (2017:230) om Pensionsmyndighetens försäkringsverksamhet i premiepensionssystemet finns bestämmelser om Pensionsmyndighetens tillämpning av försäkringsrörelse- och redovisningsregler. I lagen finns också bestämmelser om Finansinspektionens tillsyn över myndigheten.

Pensionsmyndighetens verksamhet styrs därtill genom myndighetens instruktion och genom årliga regleringsbrev.

I lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder) finns bestämmelser om bland annat Sjunde AP-fonden som förvaltar ickevalsalternativet inom premiepensionen.

4.1.11 Problem med dagens konstruktion

Under senare år har ett antal allvarliga händelser uppmärksammats på Pensionsmyndighetens fondtorget. Händelserna visar att såväl olämpliga som i vissa fall – enligt Pensionsmyndighetens bedömning – kriminella beteenden har förekommit på fondtorget. Bakom händelserna finns bolag med affärsidéer som utnyttjar det faktum att risk är mycket svårt för pensionsspararna att värdera, att många sparare har låg kännedom om det långsiktiga sparande som premiepensionen utgör samt att många sparare har ett lågt intresse för och/eller låg kunskap om finansiella frågor i allmänhet. Det är pensionssparare som betalar eller riskerar att betala priset för oseriösa och brottsliga ageranden hos vissa aktörer genom en lägre premiepension.

Problematiken återfinns huvudsakligen i två led. För det första förekommer olagliga eller mycket olämpliga och skadliga aktiviteter i det

så kallade distributionsledet, dvs. inom ramen för den marknadsföring och försäljning som riktar sig till premiepensionsspararna och som kan bedrivas av andra aktörer än fondförvaltare. För det andra förekommer olämpliga eller skadliga aktiviteter i den kapitalförvaltande verksamheten, som utförs av fondförvaltare inom ramen för Pensionsmyndighetens fondtorg.

Det agerande som Pensionsmyndigheten fått kännedom om och som myndigheten bedömt strider mot samarbetsavtalet har i ett antal fall lett till att Pensionsmyndigheten, i egenskap av försäkringsgivare, har sagt upp samarbetsavtalet med aktuell fondförvaltare samt avregistrerat fondförvaltarens fonder från fondtorget. I vissa fall har Pensionsmyndigheten observerat beteenden som, enligt myndighetens uppfattning, är straffbara enligt brottsbalken. Pensionsmyndigheten har i de fallen gjort anmälningar till Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten som har inlett förundersökningar om misstänkta brott.

Fondtorget för premiepensionen har funnits sedan år 2000. Premiepensionen är således fortfarande ett förhållandevis nytt system för sparande. Det statliga förvalsalternativet inom premiepensionen förändrades 2010 då risknivån höjdes och förvaltningen i AP7 Såfa inriktades mot passiv aktieförvaltning. Systemet har i övrigt inte genomgått några större förändringar av grundläggande funktionssätt och förutsättningar sedan starten.

Utvecklingen av fondtorget speglar samtidigt de omvärldsförändringar som har skett under de första dryga femton åren.

En grundläggande tanke då premiepensionssystemet utformades var att skapa förutsättningar för högre pensioner genom att ge pensionsspararna möjlighet att tillgodogöra sig aktiemarknadens förväntade meravkastning. Det var en viktig pusselbit i övergången från ett förmånsbestämt system där möjligheten till meravkastning från premiepensionen skulle kunna kompensera för att individens risk ökade i det reformerade pensionssystemet. Detta har hittills uppnåtts såtillvida att den årliga genomsnittliga värdeutvecklingen på premiepensionskapitalet sedan systemets start fram till sista december 2016 har varit cirka tre procentenheter högre än den genomsnittliga inkomstillväxten, som vanligen bestämmer inkomstpensionens värdeutveckling.

En bärande idé med premiepensionen var och är alltså att pensionsspararna på ett fondtorg ska kunna välja ur ett brett utbud av fonder från den vanliga fondmarknaden i Sverige och inom EU. I princip gäller att alla fondförvaltare med fonder som följer EU:s s.k. UCITS-regelverk och som ingått ett samarbetsavtal med Pensionsmyndigheten ska beredas möjlighet att delta på fondtorget för premiepensionen. Avsikten var således att sådana fonder som erbjuds och marknadsförs utanför premiepensionen också skulle kunna anslutas till fondtorget i stället för att särskilda regler för ”premiepensionsfonder” skulle införas. Regelverket för värdepappersfonder har omarbetats flera gånger sedan införandet av systemet för premiepension vilket medfört ökad rörelsefrihet inom EU och större frihet för fonder att placera i finansiella instrument.

Under senare år har det tillkommit ett relativt stort antal fondförvaltare och fonder som uteslutande eller i princip uteslutande förvaltar kapital inom ramen för premiepensionssystemet. Det har alltså utvecklats en

sorts premiepensionsfonder som är helt beroende av att förvalta premiepensionsspararnas fondkapital i det statliga pensionsystemet. Premiepensionen har därigenom i vissa avseenden utvecklats till en delmarknad som – på gott och ont – har en betydande och på förhand given aggregering av nytt kapital, men som inte fullt ut speglar fondmarknaden och dess aktörer i övrigt. Sammantalet är antalet fonder på fondtorget mycket stort, vilket lett till att valsituationen för de flesta blir svår och snarast hämmar aktiva val.

En annan central utgångspunkt när premiepensionssystemet skapades var att endast fonder med tillstånd att bedriva fondverksamhet och som står under tillsyn skulle få medverka i systemet. Härigenom ansåg lagstiftaren att det kunde antas att fondförvaltningen inom premiepensionssystemet skulle komma att bedrivas under sunda former.

Den senaste tidens allvarliga händelser på premiepensionens fondtorg har uppmärksammat Pensionsmyndigheten på risken att fondförvaltare och fonder trots detta kan ägna sig åt vad som Pensionsmyndigheten i vissa fall anser innefattar brottsliga ageranden. Det har handlat exempelvis om otillåtna investeringar, bristfälligt hanterade intressekonflikter samt även ett direkt tillskansande av pensionsspararnas medel med olagliga metoder. Det som har hänt visar att inte alla fondförvaltare med fonder på fondtorget lever upp till kraven i fondregelverket så som det har beslutats i EU och implementerats i medlemsstaterna (för svenskt vidkommande lagen [2004:46] om värdepappersfonder med anslutande föreskrifter). I ärendet gällande fondförvaltaren Falcon Funds genomförde fondförvaltaren inte heller den inlösenorder Pensionsmyndigheten begärde och som andelsägare har rätt till enligt UCITS-regelverket. Det dröjde innan åtgärder vidtogs. Efter fyra månader framtvängades en inlösen av andelarna. Hade denna tid varit kortare hade sannolikt det ekonomiska utfallet för spararna hade blivit bättre.

Utvecklingen har aktualiserat frågan om de krav för att bedriva fondverksamhet som följer av UCITS-regelverket är tillräckligt långtgående för ett obligatoriskt pensionssparande som ska bidra till att trygga framtida försörjning för pensionärer och därmed även minska den ekonomiska risken för staten, och om det behöver ställas högre krav på fondförvaltare och fonder som deltar på fondtorget för premiepensionen.

4.1.12 Konstruktionen behöver reformeras

Lagstiftaren utgick vid införandet av premiepensionssystemet från att förekomsten av en öppen och konkurrensutsatt fondmarknad skulle säkerställa att fonderna var konkurrenskraftiga. Vidare ansågs kraven på att ett fondbolag har tillstånd och står under tillsyn skulle borgen för sundhet inom premiepensionen. Tanken var att på så sätt erbjuda en möjlighet för spararen att välja bland ett brett urval fonder och på så sätt själv kunna påverka sin pension utifrån personliga preferenser. Premiepensionen som sådan fyller sitt syfte väl och har i genomsnitt hittills levererat en mycket god avkastning. Inom ramen för den pensionsöversyn som pågår har dock Pensionsgruppen konstaterat uppenbara problem med konstruktionen. Erfarenheterna har visat att den nuvarande konstruktionen med ett öppet fondtorg skapar effektivitets-

förluster och inte ger den trygghet som bör prägla en allmän pension. Politiken måste ta ett större ansvar för utfallet och för de fonder som finns på fondtorget och konstruktionen måste ta sin utgångspunkt i hur människor agerar och inte utifrån hur de borde agera. Premiépensionen är en del av socialförsäkringssystemet och trygghet bör därför vara i fokus för konstruktionen.

Pensionsgruppen har med den utgångspunkten slagit fast att förvalet ska vara utgångspunkten i premiépensionssystemet. Staten bör här ta ett större ansvar och en analys av utformning och risknivå för förvalet ska därför genomföras i syfte att uppnå ett långsiktigt tryggt förval som samtidigt ger en god och rimlig avkastning. Den som vill ta ett eget ansvar för sparade medel placeras ska även fortsatt kunna välja fonder. Fondtorget som staten erbjuder måste dock vara tryggt och det nuvarande öppna fondtorget ska därför ersättas med ett upphandlat fondtorg för vilket en särskild huvudman ska ha ansvar. Reformeringen av konstruktionen är en förhållandevis stor förändring som kommer att leda till påtagliga förändringar av utbudet. En sådan reformering behöver utredas innan den kan genomföras.

De problem med oseriösa aktörer som har uppdragats på dagens fondtorg måste åtgärdas i väntan på ett upphandlat fondtorg. Pensionsgruppen har därför kommit överens om att införa Pensionsmyndighetens 30-punktsprogram, med åtgärder för att säkerställa trygghet och kvalitet på dagens fondtorg. Förslagen i denna promemoria innefattar just dessa förslag.

4.1.13 Uppmärksammade risker i dagens system

Pensionsmyndigheten har identifierat flera risker inom befintligt premiépensionssystem. De förslag till åtgärder som presenteras i denna promemoria syftar bl.a. till att reducera eller helt ta bort de risker som uppmärksammats.

4.1.14 Risker vid marknadsföring av fonder

Fondförvaltares marknadsföring på premiépensionsområdet sker på många sätt. Den kan ske via anställda hos fondförvaltaren, investeringsrådgivare eller försäkringsförmedlare i närstående bolag eller via avtal med externa ombud, telemarketingsäljare, försäkringsförmedlare m.fl. Finns fondverksamheten och försäljningen inom samma företagsgrupp skulle det kunna uppstå målkonflikter mellan fondförvaltarens uppdrag, som är att tillvarata spararnas intressen, och andra affärsintressen inom företagsgruppen. Osunda avtalsförhållanden, provision och andra kick back-strukturer m.m. ger en uppenbar risk för att spararnas intresse inte sätts i första rummet.

Under 2016 mottog Pensionsmyndigheten cirka 3 500 kundsynpunkter, varav drygt 1 300 synpunkter berörde fondtorget. Av dessa var det 1 119 klagomål och synpunkter som rörde rådgivning, förvaltning och fondförvaltare specifikt. Några av de vanligast förekommande kundsynpunkterna på marknadsföringen av fonder och förvaltningstjänster inom premiépensionen är följande.

Utger sig för att ringa från eller samarbeta med Pensionsmyndigheten

Telefonförsäljare ringer upp privatpersoner och uppger att de arbetar på Pensionsmyndigheten, att samtalet sker på uppdrag av myndigheten eller att den aktör de företräder på annat sätt samarbetar med myndigheten. För att öka trovärdigheten har vissa aktörer också beställt fondbytesblanketter åt pensionsspararen.

Felaktig information och löften om värdeutveckling

Vid kontakter med pensionssparare utlovar aktörer viss värdeutveckling i de fonder de företräder. Det förekommer också att aktörer påstår att andra fonder, till exempel AP7 Såfa, har gått betydligt sämre än de egna fonderna eller att andra alternativ kostar mycket mer i avgift för premiepensionsspararen.

Lockar med gratisprodukter

Försäljare använder andra produkter som försäljningsargument för val av en viss premiepensionsfond. Produkterna som påstås erbjudas gratis eller under en viss period gratis benämns som efterlevandeskydd, livförsäkring eller återbetalningsskydd.

Metoder för att skapa rädsla eller osäkerhet

Vissa aktörer skapar allmän oro, upplevs som hotfulla eller skapar en känsla av osäkerhet hos pensionsspararen genom att utnyttja sitt kunskapsövertag i finansiella frågor. Aktören framställer sparares nuvarande fondval som dåligt. Andra aktörer har hävdat att staten kommer att dra in pengarna eller att premiepensionssystemet kommer att haverera för att på så vis förmå pensionsspararen att flytta premiepensionskapitalet till en viss fond.

Missbruk av pensionssparares e-legitimation

Vissa försäljare förmår innehavaren av e-legitimation att själva använda sin e-legitimation på ett felaktigt sätt. Detta kan ske så att innehavaren vilseleds att aktivera sin e-legitimation, medan någon annan placerar sig mellan den som legitimerar sig och den som identifierar användaren. Fel person släpps därmed in i den e-tjänst pensionsspararen legitimerar sig för. Ett missbruk kan också ske så att innehavaren förmås att medvetet aktivera sin e-legitimation för att någon annan ska bli insläppt i en e-tjänst.

Missbruk av pensionssparares e-legitimationer är svårt att upptäcka då tillhandahållaren av en e-tjänst, i det här fallet Pensionsmyndigheten, litar på att e-legitimationen är en äkta urkund och att det är rätt person som legitimerar sig.

Missbruk kopplat till pinkod och fondbytesblanketter

Ytterligare en metod som har använts innebär att försäljaren tillskansar sig eller begär att få pensionsspararens pinkod. Koden används sedan för att se i Pensionsmyndighetens system vilka fonder pensionsspararen valt att placera sitt premiepensionskapital i. Det förekommer också att aktörer beställer fondbytesblanketter som skickas hem till pensionsspararen, en

per dag i ett par veckor, utan att pensionsspararen tecknat avtal med aktören. Säljare uppger att man ringer från Pensionsmyndigheten och blanketten som skickas hem till pensionsspararen förstärker bilden av att det är myndigheten som pensionsspararen har varit i kontakt med.

Ett annat exempel innebär att en aktör genomför fondbyte via fullmakt eller en blankett för fondbyte som pensionsspararen inte känner igen att man skrivit på.

Som framgår av ovanstående är det ett faktum att pensionssparare utsätts för aggressiv marknadsföring, men också direkt vilseledande marknadsföring. Det har förekommit dessutom att såväl e-legitimation som pinkod (det senare för beställning av blanketter för fondbyte) missbrukas för flytt till fonder som inte pensionsspararna själva har valt att placera i. Förfarandena är inte förenliga med Pensionsmyndighetens principen om god sed och kan i vissa fall också vara brottsliga, såsom i fallet med missbruk av annans e-legitimation.

4.1.15 Risk för fondförvaltning som inte syftar till pensionsspararnas bästa

Det finns risk att en fondförvaltare har innehav eller genomför transaktioner i fonder vars huvudsakliga syfte är att gynna andra än pensionsspararna. Som exempel kan nämnas innehav med betydande motpartsrisk, orimlig kreditrisk eller bristande avkastningspotential. Oseriös fondförvaltning kan även yttra sig i rent fusk eller åtgärder för optimering av avgifter, dolda avgifter eller kostnader. Ju högre kapital i en fond, desto större rabatt kräver Pensionsmyndigheten från fondens avgift. Därtill finns absoluta avgiftstak i premiepensionen som är beroende av fondtyp. Det finns en risk att en fond kategoriserats på ett sätt som medger högre avgiftsuttag, men sedan agerar som en annan kategori av fond.

Att ta ut eller tillgodogöra sig värden ur fonderna på andra sätt och i annan omfattning än vad avtalet stipulerar är redan idag förbjudet. Pensionsmyndighetens uppfattning är dock att sådana otillåtna ageranden har förekommit på fondtorget.

Intressekonflikter ska hanteras på ett professionellt sätt och i enlighet med gällande regelverk. Pensionsmyndigheten har dock kunnat konstatera att intern handel förekommit på ett sätt som inte varit i fondandelsägarnas intresse. Detta har enligt Pensionsmyndighetens uppfattning inneburit att pensionssparare som haft sina medel i de aktuella fonderna gått miste om värden som annars skulle ha tillgodogjorts dem.

Vidare är det av avgörande betydelse att information och framförallt värdering av innehav i fonderna är transparent och tillförlitlig. I några fall under de senaste åren har Pensionsmyndigheten kunnat konstatera att den information som fondförvaltare lämnat om innehavens värde vid en närmare granskning har visat sig vara felaktig.

Andra typer av oseriösa ageranden kan hänföras till osunda affärsmodeller som inte verkar för pensionsspararnas bästa. För den enskilda spararen är det mycket svårt att veta hur fondförvaltare affärsmodell ser ut och att bedöma huruvida en viss fonds affärsupplägg

kan innebära skada för honom eller henne som sparare. En särskild typ av risk som är förknippad med förvaltningen är att fondförvaltare köper, säljer och fusionerar fonder eller styr pensionssparare till fonder via affärsupplägg inom en företagsgrupp eller med andra fondförvaltare (t.ex. via fond-i-fonder) på ett sätt som inte främjar pensionsspararnas intressen. Fond-i-fond-lösningar gör det svårare att överblicka innehaven och riskerar att leda till för hög avgiftsnivå för sparare. Lösningen innebär att premiepensionskapital kan förvaltas i fonder vars fondförvaltare inte har samarbetsavtal med Pensionsmyndigheten och som därmed inte behöver leva upp till de krav och villkor som gäller på fondtorget (såvida de inte finns på fondtorget). Det kan även göra det svårt att fastställa hur stor den sammanlagda fondförmögenheten är. Placering i underliggande fonder utanför fondtorget skapar betydande risk för att myndighetens rabattmodell inte fungerar så som tänkt. Myndigheten är beroende av att fondförvaltare har gjort den, ibland komplexa, rabattberäkningen korrekt. Ytterligare komplexitet i rabattberäkningen uppkommer om det finns underliggande fonder i flera led.

4.1.16 Risk för olämpliga fondförvaltare

Den allvarlig risk för premiepensionssystemet är att oseriösa fondförvaltare får tillträde till fondtorget. Det kan handla om ägarbild, hur verksamheten är och har varit organiserad, olämpliga nyckelpersoner eller personer med betydande inflytande i bolaget. En risk som Pensionsmyndigheten särskilt har påtalat är att existerande och seriösa fonder på fondtorget köps upp av olämpliga fondförvaltare som har för avsikt att ta betalt på annat sätt än enbart genom förvaltningsavgiften, exempelvis genom att tillskansa sig delar av fondkapitalet eller avkastningen på ett sätt som bryter mot god sed och eventuellt även är olagligt.

Detta är faktorer som kan vara svåra att upptäcka inför avtalstecknande och den löpande granskningen. Det är därför centralt att vidta flera och kompletterande åtgärder som säkerställer att endast seriösa förvaltare har förutsättningar att klara av kraven för tillträde till fondtorget.

4.1.17 Sekretessbestämmelser

Sekretessbestämmelser har tidigare förhindrat Finansinspektionen från att lämna ut information som Pensionsmyndigheten kan ha nytta av för att följa upp bolag och personer. Pensionsmyndigheten har därför i en framställan till regeringen tillsammans med Finansinspektionen och Ekobrottsmyndigheten begärt en förordningsändring i syfte att underlätta informationsutbyte inom ramen för samverkan mot grov organiserad verksamhet. Regeringen utfärdade den 1 juni 2017 en ändring i den förordning som reglerar utbyte av information mellan Ekobrottsmyndigheten, Finansinspektionen och Pensionsmyndigheten. Förändringen innebär att myndigheterna har en ömsesidig skyldighet att, utan att hindras av sekretess, lämna uppgifter till varandra och skapa samverkan för att bättre förebygga, förhindra och upptäcka den organiserade och systemhotande brottsligheten inom premiepensionssystemets fondtorg.

4.1.18 Något om de rättsliga utgångspunkterna för reglering av premiepensionssystemet

Inledning

Förslagen i denna promemoria berör huvudsakligen förhållandet mellan Pensionsmyndigheten och fondförvaltare som har fonder på Pensionsmyndighetens fondtorg.

Samarbetsavtalen

I förarbetena beskrivs samarbetsavtalen som ett avtal om det praktiska samarbetet med Pensionsmyndigheten och om priset för förvaltartjänsten (prop. 1997/98:151 s. 408). Där anges också att frågor om rutiner för överföring av information och medel mellan myndigheten och fondförvaltarna löses bäst genom avtal mellan myndigheten och fondförvaltarna. Även överenskommelser om prisreduktion med de fondförvaltare som vill delta i premiepensionssystemet bör tas in i det avtal som ska slutas mellan myndigheten och respektive fondförvaltare (prop. 1997/98:151 s. 413). I samarbetsavtalet med Pensionsmyndigheten tillämpas samma avtalsvillkor i förhållande till samtliga fondförvaltare. Samarbetsavtalet har alltså formen av ett standardavtal, vilket motiveras av administrativa skäl och intresset av att behandla alla fondförvaltare lika (prop. 2009/10:44 s. 26). Det anförda kan knappast anses ge någon heltäckande bild av vilka övriga frågor som lämpligen bör regleras i samarbetsavtal och uttalandena ger inte heller någon närmare ledning i frågan om i vilken utsträckning Pensionsmyndigheten har möjlighet att i samarbetsavtalen ta in ytterligare krav och åtaganden för fondförvaltarna än vad som framgår av lagen.

Beskrivning av rådande rättsläge

Det kan konstateras att förhållandet mellan Pensionsmyndigheten och fondförvaltarna vilar på civilrättslig grund. Samarbetsavtalen har fått en ökad betydelse och gradvis ökat i omfång, samtidigt som de krav på fondförvaltarna och de enskilda fonderna på fondtorget som uppställs i lag har varit förhållandevis få. En viss osäkerhet har dock rått i frågan om hur bestämmelserna om premiepension i 64 kap. SFB bör förstås. Ett flertal domstolsavgöranden talar emellertid starkt för att förvaltningsdomstol inte är behörig att i sak pröva frågor om uppsägning av samarbetsavtal och avregistrering av en fond (bl.a. Högsta förvaltningsdomstolens beslut den 29 augusti 2016 i mål nr 4224–16, Kammarrätten i Stockholms beslut den 18 juli 2016 i mål nr 4836–16 och Förvaltningsrätten i Stockholms beslut den 20 mars 2017 i mål nr 6592–17). Kammarrätten i Stockholm har dock i ett mål om dessa frågor meddelat prövningstillstånd och beslutat om inhibition (Kammarrätten i Stockholms beslut den 24 mars 2017 i mål nr 1684–17). Målet avskrevs efter att klaganden återkallat sitt överklagande. Kammarrätten har därefter i ett annat mål funnit att Pensionsmyndighetens beslut om köpstopp av en fondförvaltares fonder inte var myndighetsutövning mot enskild och att allmän förvaltningsdomstol inte var behörig att pröva

fondförvaltarens yrkande (Kammarrätten i Stockholms dom den 17 oktober 2017 i mål nr 4489–17). Domen har överklagats.

Ett öppet system

Premiepensionssystemet är i dag ett öppet system, vilket innebär att fondförvaltare som uppfyller vissa krav i princip fritt kan anmäla sina fonder till systemet om de grundläggande kraven är uppfyllda. Den möjlighet som Pensionsmyndigheten hittills använt sig av för att begränsa fondutbudet innebär att en fondförvaltare får ha ett högsta antal fonder registrerade i premiepensionssystemet (64 kap. 23 § SFB, SOU 2005:87 s. 167).

En konsekvens av att systemet är öppet är att Pensionsmyndigheten vid en eventuell registrering inte ska göra någon bedömning av om fonden i övrigt är lämplig att ingå i systemet. Pensionsmyndigheten ska t.ex. inte göra någon kommersiell bedömning av fonden. Pensionsmyndigheten kan inte heller avvisa en fond på den grunden att motsvarande fonder redan tillhandahålls i systemet av andra fondförvaltare och därför inte behöver finnas med i sortimentet. Det finns dock undantag från denna princip om att systemet ska vara öppet. Premiepensionsmedel får inte placeras i en fond som kan dela ut medel till andra än andelsägare i fonden (64 kap. 20 § SFB). Regeln träffar i första hand s.k. ideella fonder, som delar ut medel till olika ideella ändamål. Sådana fonder kan således inte registreras hos Pensionsmyndigheten (prop. 2009/10:44 s. 27).

Premiepensionssystemets förhållande till EU-rätten

Av det föregående framgår det att premiepensionen utgör en av två delar av den allmänna pensionen. Premiepensionssystemet är ett livslångt obligatoriskt pensionssparande i försäkringsform. Premiepensionen bör som en del av det allmänna pensionssystemet betraktas som i huvudsak en nationell angelägenhet, varför utrymmet för nationell reglering framstår som tämligen stort. I förarbetena vid införandet av premiepensionssystemet uttalades att det även med hänsyn till EG:s regler (numera EU) står det nämligen varje land fritt att i ett allmänt socialförsäkringssystem ställa sådana krav i olika hänseenden som är påkallade av försäkringssystemets särskilda natur (se prop. 1997/98:151 s. 411). Det saknas anledning att se annorlunda på denna fråga i dag. I sammanhanget kan nämnas att EU-domstolen i en dom den 2 juni 2016, med anledning av en begäran om förhandsavgörande från en tysk domstol, uttalat sig om ett system inom ramen för vilket ett offentligt organ avsåg att förvärva varor på marknaden genom att under systemets hela giltighetstid, ingå avtal med varje leverantör som åtar sig att leverera varorna på i förväg fastställda villkor, utan att organet gör något val mellan intresserade leverantörer. Domstolen konstaterade att det vid ett sådant system, där leverantörer ges möjlighet att ansluta sig under hela systemets giltighetstid inte ska anses föreligga ett offentligt kontrakt i den mening som avses i 2004 års LOU-direktiv. EU-domstolen uttalade vidare att om det står klart att föremålet för ett sådant system är av ett gränsöverskridande intresse, så ska förfarandet utformas och genomföras på ett sätt som är förenligt med de grundläggande reglerna i EUF-för-

draget, särskilt principerna om förbud mot diskriminering, om likabehandling och om öppenhet (dom Falk Pharma, C-410/14). Av nämnda domstolsavgörande kan slutsatsen dras att när det gäller krav på de fondförvaltare och fonder som ska ingå på fondtorget bör dessa emellertid vara generellt tillämpliga och inte t.ex. endast riktade mot utländska aktörer för att de ska kunna sägas vara förenliga med EU-rätten. Kraven får givetvis inte heller direkt eller indirekt innebära att avvikelser görs i förhållande till vad som gäller enligt direktiv på området och andra EU-rättsakter. Kraven bör vara icke diskriminerande och objektiva och de bör vara marknadsmässiga och transparenta.

5 Pensionsmyndighetens uppdrag som försäkringsgivare

5.1 Pensionsmyndighetens uppdrag som försäkringsgivare för premiepension ska förtydligas

Promemorians förslag: Pensionsmyndigheten ska erbjuda pensionsspararna ett brett utbud av valbara värdepappersfonder med olika placeringsinriktning och riskprofil på ett fondtorget för premiepension.

Pensionsmyndigheten ska förvalta premiepensionsmedlen genom att

1. ingå fondavtal med fondförvaltare, dvs. fondbolag, fondföretag och förvaltningsbolag enligt definitioner i lagen om värdepappersfonder,

2. ingå samarbetsavtal med Sjunde AP-fonden, och
3. placera medlen i fonder.

Pensionsmyndigheten ska granska att fondförvaltare och de fonder de förvaltar uppfyller de i fondavtalen uppställda villkoren.

Skälen för promemorians förslag

Nuvarande reglering

Pensionsmyndighetens verksamhet kan delas in i två olika delar. Den ena delen är att vara förvaltningsmyndighet för ålderspensionssystemet inom socialförsäkringen och för andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning ska administreras av myndigheten. Myndigheten har i uppdrag att bl.a. administrera och informera om det allmänna pensionssystemet och därmed sammanhängande förmåner. Detta framgår av förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten.

Den andra delen av myndighetens verksamhet består i att fungera som ett försäkringsbolag och i egenskap av försäkringsgivare formellt sett agera andelsägare i de fonder som på enskilda pensionssparares begäran medel ska placeras i inom premiepensionen. Detta uppdrag framgår av

bestämmelser i 64 kap. socialförsäkringsbalken (SFB). Pensionsmyndigheten är i denna verksamhet försäkringsgivare för premiepension och verksamheten i fråga om premiepension ska bedrivas enligt försäkringsmässiga principer (3 §). I kapitlet finns också bl.a. bestämmelser om hur myndigheten ska hantera uttag av premiepension (7–14 §§) och kapitalförvaltning m.m. (15–22 §§).

Ytterligare bestämmelser om Pensionsmyndighetens verksamhet som försäkringsgivare finns i lagen (2017:230) om Pensionsmyndighetens försäkringsverksamhet i premiepensionssystemet. Lagen innehåller detaljerade bestämmelser om hur verksamheten ska bedrivas så att den uppfyller de krav som ställs på en försäkringsrörelse.

Att Pensionsmyndigheten ska bedriva premiepensionsverksamheten enligt försäkringsmässiga principer innebär att myndigheten när den vidtar åtgärder i den verksamheten ska verka för pensionsspararnas bästa och säkerställa att de tjänster som köps in håller den kvalitet som följer av uppställda krav.

Bestämmelserna om Pensionsmyndighetens placering hos fondförvaltare finns i 64 kap. 18–22 §§ SFB. Där anges under vilka förutsättningar Pensionsmyndigheten får överföra medel till fonder. Genom dessa förutsättningar anges ramarna för Pensionsmyndighetens relation till en fondförvaltare som tillhandahåller en fond på Pensionsmyndighetens fondtorg. För att överföring ska få ske krävs att fondförvaltaren har rätt att driva fondverksamhet enligt lagen (2004:46) om värdepappersfonder, har slutit samarbetsavtal med Pensionsmyndigheten och åtagit sig vissa uppgifter, t.ex. lämna vissa informationshandlingar (bl.a. informationsbroschyr och faktablad) till pensionssparare. Av bestämmelserna framgår att relationen mellan Pensionsmyndigheten såsom försäkringsgivare för premiepensionen och fondförvaltarna grundas i samarbetsavtalet, dvs. i ett civilrättsligt avtal.

Beträffande samarbetsavtalet uttalades vid införandet av premiepensionssystemet att fondförvaltarna ska anmäla sina fonder för registrering hos myndigheten och sluta avtal med myndigheten om det praktiska samarbetet och om priset för förvaltartjänsten (prop. 1997/98:151 s. 408). Frågor om bl.a. rutiner för överföring av information och medel mellan myndigheten och fondförvaltaren ansågs lösas bäst genom avtal dem emellan (prop. 1997/98:151 s. 411). Det ansågs angeläget att myndigheten gavs möjlighet att avtala om en prisreduktion med de fondförvaltare som vill delta i premiepensionssystemet och överenskommelsen borde tas in i det avtal som ska slutas mellan myndigheten och respektive fondförvaltare. Det betonades att i de fall de krav i fråga om prisreduktion som myndigheten ställer upp inte uppfylls ska förvaltaren vägras tillträde till systemet (prop. 1997/98:151 s. 413).

Relationen mellan Pensionsmyndigheten såsom försäkringsgivare för premiepension och fondförvaltarna har sedan premiepensionssystemets tillkomst varit civilrättslig.

Avtalet mellan Pensionsmyndigheten och fondförvaltare

Under de senaste åren har vissa fondförvaltare ifrågasatt om relationen mellan Pensionsmyndigheten som försäkringsgivare för premiepension

och fondförvaltare är civilrättslig och i stället hävdad att den är förvaltningsrättslig.

Pensionsmyndigheten har ställt upp allmänna villkor för samarbete mellan myndigheten och fondförvaltare. Av villkoren framgår bl.a. under vilka förutsättningar en fond kan registreras på respektive avregistreras från Pensionsmyndighetens fondtorg och på vilka grunder uppsägning av samarbetsavtalet får ske. Pensionsmyndigheten har sagt upp avtal med flera fondförvaltare som inte bedömts uppfylla villkoren. Vissa av dem har dock invänt att myndigheten inte haft rätt att säga upp avtalet. I flera fall har fondförvaltare överklagat Pensionsmyndighetens beslut till allmän förvaltningsdomstol.

Förvaltningsrätten i Stockholm har i flera av målen avvisat talan på grund av att åtgärder grundade i det civilrättsliga avtalet faller utanför begreppet myndighetsutövning och att beskedet om uppsägning av samarbetsavtalet eller meddelande om köpstopp därför inte bedömts utgöra ett förvaltningsbeslut som kan överklagas. Förvaltningsrätten har också ansett att det inte heller rört en civil rättighet eller skyldighet enligt artikel 6.1 i Europakonventionen som skulle föranleda en rätt till domstolsprövning (mål nr 12687–16, 6592–17, 6755–17 och 16414–17). Kammarrätten i Stockholm och därefter Högsta förvaltningsdomstolen har beträffande överklagandet av Förvaltningsrätten i Stockholms beslut i mål nr 12687–16 inte meddelat prövningstillstånd (Kammarrätten i Stockholms beslut den 8 juli 2016 i mål nr 4836–16 och Högsta förvaltningsdomstolens beslut den 29 augusti 2016 i mål nr 4224–16).

Kammarrätten i Stockholm har dock i ett mål (kammarrättens mål nr 1684–17 funnit frågan om allmän förvaltningsdomstols behörighet oviss och i avvaktan på målets slutliga avgörande av denna fråga beslutat inhibera Pensionsmyndighetens uppsägning av samarbetsavtalet och avregistrering av fonderna (beslut den 24 mars 2017 i mål nr 1684–17). Någon prövning i sak skedde dock inte eftersom bolaget återkallade sin talan.

Kammarrätten i Stockholm har sedan i beslut den 28 juni 2017 i mål nr 1750–17 inte meddelat prövningstillstånd beträffande överklagande av Förvaltningsrätten i Stockholms beslut den 21 mars 2017 i mål nr 6755–17.

Kammarrätten i Stockholm har därefter i dom den 17 oktober 2017 (i mål nr 4489–17) funnit att Pensionsmyndighetens beslut om köpstopp av ett fondbolags fonder inte var myndighetsutövning mot enskild eftersom myndigheten inte hade att tillämpa några särskilda föreskrifter om förutsättningarna för detta, utan köpstoppet var en konsekvens av det som avtalats mellan myndigheten och fondbolaget. Kammarrätten ansåg därför att allmän förvaltningsdomstol inte var behörig att pröva fondbolagets yrkande att Pensionsmyndighetens beslut ska upphävas. Domen har överklagats till Högsta förvaltningsdomstolen.

Premiepensionssystemet ska präglas av trygghet, förutsägbarhet och långsiktighet. Det innebär att eventuella ändringar i såväl systemet som i Pensionsmyndighetens löpande verksamhet ska ta sin utgångspunkt i pensionsspararnas behov och bara vidtas om det finns starka skäl för detta. Pensionsmyndigheten ska såsom myndighet agera opartiskt och objektivt, vilket således också gäller i premiepensionsverksamheten även om den ska drivas enligt försäkringsmässiga principer. Myndigheten

måste, som försäkringsgivare med ansvar för att förvalta det obligatoriska sparandet inom den allmänna pensionen, kunna agera snabbt om den uppmärksammar att en fondförvaltare eller en fond är olämplig i premiepensionssystemet. Olämpligheten kan exempelvis bestå i att fonderna marknadsförs i strid med gällande konsumentskyddsregler eller misskötsel i förvaltningen.

För att kunna skydda pensionsspararnas tillgångar från olämpliga fondförvaltare och fonder måste Pensionsmyndigheten kunna säga upp ett avtal med en fondförvaltare. En förutsättning för att premiepensionen ska kunna fungera som en fondförsäkring är att Pensionsmyndigheten kan bedriva daglig handel i fonderna. Den handeln kan inte hindras eller fördröjas på grund av invändningar från en fondförvaltare om att den bakomliggande åtgärden att lägga en säljorder är ogiltig eller felaktig.

Osäkerhet i rättstillämpningen om huruvida åtgärden kan stå under förvaltningsrättslig prövning eller inte kan leda till mycket stora ekonomiska skador för de aktuella pensionsspararna. Om Pensionsmyndigheten inte kan säga upp avtal med fondförvaltare som bryter mot det eller som begår brott eller i övrigt kan agera skyndsamt för att säkra pensionsspararnas pengar, kan det få till följd att pensionsspararna riskerar att förlora stora summor pengar.

Pensionsmyndigheten ska ingå fondavtal med fondförvaltare

För att Pensionsmyndigheten ska kunna erbjuda pensionsspararna värdepappersfonder för placering av medel som motsvarar pensionsrätten för premiepension, behöver myndigheten bl.a. ingå fondavtal med fondförvaltare som vill erbjuda fonder på Pensionsmyndighetens fondtorg. För att det inte ska råda någon tveksamhet om att Pensionsmyndigheten inom premiepensionsverksamheten ska ingå avtal med dessa fondförvaltare föreslås ett förtydligande härom i 64 kap. SFB.

Det civilrättsliga fondavtalet reglerar förhållandet mellan Pensionsmyndigheten och fondförvaltaren, vilket innebär att allmän förvaltningsdomstol inte har behörighet att pröva t.ex. en uppsägning av fondavtalet eller ett meddelande om köpstopp av en fond. Förtydligandet innebär inte att fondförvaltarna saknar möjlighet att få sina rättigheter enligt avtalet prövade av domstol. En sådan prövning kommer, liksom i dagsläget, kunna ske genom att talan väcks i allmän domstol med Stockholms tingsrätt som första instans enligt vad som anges i fondavtalet.

En lämplig placering av ett sådant förtydligande är bland de inledande bestämmelserna i 64 kap. SFB om Pensionsmyndighetens funktion som försäkringsgivare. Begreppet fondförvaltare används i SFB men inte i lagen om värdepappersfonder eller UCITS-direktivet. Det finns därför anledning att förtydliga att med fondförvaltare avses fondbolag, fondföretag och förvaltningsbolag i enlighet med definitionerna av dessa i lagen (2004:46) om värdepappersfonder.

Pensionsmyndigheten ska ingå samarbetsavtal med Sjunde AP-fonden

Enligt SFB ska Pensionsmyndigheten föra över medel som motsvarar pensionsrätten till värdepappersfonder, fondföretag eller fonder som förvaltas av Sjunde AP-fonden. I SFB anges att Sjunde AP-fondens

fonder utgör ett s.k. förval i de fall en pensionssparare inte anmäler något eget val. Enligt 5 kap. 2 § lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder) ska Sjunde AP-fonden ingå samarbetsavtal med Pensionsmyndigheten och göra vissa åtaganden.

Med hänsyn till det särskilda ansökningsförfarandet för fondförvaltare om ingående av fondavtal med Pensionsmyndigheten som föreslås i denna promemoria, se avsnitt 6.1, behöver det tydliggöras i SFB att Pensionsmyndigheten ingår avtal med fondförvaltare och överenskommelse i form av ett samarbetsavtal med Sjunde AP-fonden. Sjunde AP-fonden omfattas således inte av det nya ansökningsförfarandet. Samarbetsavtalet bör reglera det praktiska samarbetet mellan myndigheterna och Sjunde AP-fondens åtaganden.

Pensionsmyndigheten ska erbjuda ett brett utbud av fonder

I avsnitt 6.3 föreslås att nya krav ska ställas på fondförvaltare och fonder, avseende bl.a. verksamhetshistorik, avkastningshistorik och ett minsta tillåtna förvaltad kapital för att få ingå ett fondavtal med Pensionsmyndigheten. Det föreslås även att det i lagtext ska anges att Pensionsmyndigheten ska ställa upp särskilda villkor i avtalet med fondförvaltare. Avsikten med de nya kraven är inte att minska antalet fonder på Pensionsmyndighetens fondtorg, även om det kan bli en konsekvens av förslagen. Syftet är att ge Pensionsmyndigheten förutsättningar att ställa relevanta villkor i avtalet och möjlighet att granska att dessa efterlevs och därmed kunna förhindra att oseriösa fondförvaltare kan erbjuda fonder på fondtorget.

En utgångspunkt för premiepensionssystemet är att Pensionsmyndigheten ska erbjuda pensionsspararna ett brett utbud av valbara fonder med olika placeringsinriktning och riskprofil på ett fondtorg för premiepension. Pensionsmyndigheten får dock enligt 64 kap. 22 § SFB bestämma ett högsta antal fonder som samtidigt får registreras för en fondförvaltare. Vid införandet av den bestämmelsen betonades att det är väsentligt att denna utgångspunkt beaktas när myndigheten inför begränsningar för förvaltarna. Varje förvaltare bör få möjlighet att erbjuda ett urval av fonder, således såväl aktie- som ränte- och blandfonder. Begränsningen ska vara generell för fondförvaltarna i systemet och får inte innebära en snedvridning av konkurrensen mellan fondförvaltarna (prop. 1998/99:98 s. 25 f. och 39).

För att betona att Pensionsmyndigheten även fortsättningsvis, med beaktande av de nya kraven, ska erbjuda pensionssparare ett brett utbud av valbara fonder föreslås en bestämmelse om detta. Hur stort antal fonder som kommer tillhandahållas på fondtorget beror dock på hur många fonder fondförvaltarna ansöker om att få erbjuda på fondtorget och som kvalificerar sig för att få tillhandahållas enligt de uppställda kraven.

Pensionsmyndigheten ska granska fondförvaltare och fonder

Pensionsmyndigheten bör under avtalens löptid granska att fondförvaltare och de fonder de förvaltar som är valbara på Pensionsmyndighetens fondtorg uppfyller de i fondavtalen uppställda villkoren. En bestämmelse med den innebörden bör därför tas in i SFB.

6 Ett nytt ansökningsförfarande och nya villkor i fondavtalet

6.1 Ansökan om att få ingå fondavtal

Promemorians förslag: En fondförvaltare ska få ansöka hos Pensionsmyndigheten om att få ingå fondavtal med myndigheten. Pensionsmyndigheten ska besluta att ingå avtal med fondförvaltare som uppfyller kraven i socialförsäkringsbalken och fondavtalet för deltagande på fondtorget. Om villkoren inte är uppfyllda ska ansökan om att få ingå fondavtal avslås.

Skälen för promemorians förslag

Nuvarande reglering

De grundläggande bestämmelserna om premiepensionssystemet finns som tidigare har nämnts i 64 kap. socialförsäkringsbalken (SFB). Pensionsmyndighetens administration av premiepensionssystemet fungerar väsentligen som ett fondförsäkringsbolag och ska bedrivas enligt försäkringsmässiga principer. Det innebär att sådana frågor som är av försäkringsteknisk eller liknande karaktär och som inte har reglerats särskilt ska lösas i enlighet med principer som är allmänt vedertagna inom försäkringsväsendet (prop. 2009/10:44 s. 23). Bestämmelser om Pensionsmyndighetens försäkringsverksamhet finns i lagen (2017:230) om Pensionsmyndighetens försäkringsverksamhet.

I 64 kap. 18–22 §§ SFB anges hur Pensionsmyndigheten ska gå tillväga vid placering av medel som motsvarar pensionsrätten samt avkastningen på dessa medel. Av bestämmelserna framgår att myndigheten, i egenskap av försäkringsgivare, måste ha slutit ett samarbetsavtal med en fondförvaltare för att myndigheten ska få överföra medel till en fond som förvaltas av fondförvaltaren. Ytterligare förutsättningar för att överföring ska få ske är att fondförvaltaren ska ha åtagit sig vissa uppgifter, t.ex. att på begäran lämna vissa informationshandlingar till pensionssparare och att inte ta ut några avgifter för inlösen av fondandelar. Regleringen tar sikte på fonderna och inte på fondförvaltarna.

Pensionsmyndighetens anskaffning av fondförvaltning på det sätt som sker genom Pensionsmyndighetens fondtorg är undantagen från tillämpningsområdet för lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (3 kap. 24 § nämnda lag och prop. 2015/16:195 s. 413 f.). Hur Pensionsmyndigheten ska hantera en förfrågan från en fondförvaltare om att få ingå ett samarbetsavtal med myndigheten är i dagsläget oreglerat.

Konstruktionen med fondtorget har likheter med s.k. valfrihetssystem enligt lag (2008:962) om valfrihetssystem. Grundprincipen i ett valfrihetssystem är att den enskilde väljer vilken av de godkända och kontrakterade leverantörerna som ska få utföra en viss tjänst. Samtliga leverantörer som uppfyller uppställda krav och som har godkänts får

teckna kontrakt med den upphandlande myndigheten (prop. 2008/09:29 s. 52 f. och prop. 2015/16:195 s. 355).

Behov av ny reglering

De senaste åren har det uppmärksammats att oseriösa aktörer har kunnat vara verksamma på Pensionsmyndighetens fondtorg. Den reglering som finns i dagsläget är inte tillräcklig för att trygga pensionsspararnas kapital inom premiepensionssystemet. Det behöver därför vidtas åtgärder för att förhindra att fondförvaltare med oseriösa avsikter kan missbruka premiepensionssystemet och verka på fondtorget. Ett sätt att åstadkomma detta är att ställa upp ytterligare materiella krav på fondförvaltarna och fonderna än de som i dagsläget framgår av 64 kap. 19 § SFB. Detta behandlas i avsnitt 6.3.

Det finns anledning att även formalisera Pensionsmyndighetens beslut att ingå respektive inte ingå ett civilrättsligt avtal med en fondförvaltare.

Ett nytt ansökningsförfarande

För att tydliggöra att Pensionsmyndigheten ska ta ställning till om en fondförvaltare ska få ingå ett avtal om att få erbjuda en eller flera fonder på Pensionsmyndighetens fondtorg eller inte bör det införas bestämmelser om att fondförvaltare ska ansöka hos Pensionsmyndigheten om att få ingå ett sådant avtal. Alla fondförvaltare som önskar delta på Pensionsmyndighetens fondtorg har rätt att ansöka om detta. För att tydliggöra att Pensionsmyndigheten ska ställa affärsmässiga villkor i avtalet bör avtalet benämnas fondavtal och inte som i dagsläget samarbetsavtal.

För att en fondförvaltares ansökan ska bifallas måste denne uppfylla de krav som ställs upp i 64 kap. SFB och de villkor som Pensionsmyndigheten ställer upp i fondavtalet. Samtliga fondförvaltare som kan visa att de och den eller de fonder som de vill erbjuda på fondtorget uppfyller kraven och villkoren ska få teckna fondavtal. Om en fondförvaltare inte uppfyller kraven ska pensionsmyndigheten avslå ansökan. Om fondförvaltarens ansökan avser flera fonder, ska Pensionsmyndigheten göra en separat granskning av varje fond, och bevilja fondavtal för de fonder som lever upp till kraven enligt SFB och fondavtalet. För fonder som inte lever upp till kraven ska ansökan avslås i den delen. Pensionsmyndigheten ska ange skälen för myndighetens bedömning att fondförvaltaren eller en eller flera fonder inte uppfyller ett eller flera krav eller villkor.

Pensionsmyndigheten ska även fortsättningsvis få bestämma det högsta antal fonder som en fondförvaltare samtidigt får erbjuda på fondtorget. Om en fondförvaltare efter att fondavtal ingåtts vill erbjuda ytterligare fonder på Pensionsmyndighetens fondtorg ska en ny ansökan om att få ingå fondavtal ges in till myndigheten.

6.2 Rättelse, ändring och överklagande

<p>Promemorians förslag: I fråga om rättelse, ändring och överklagande av ett beslut av Pensionsmyndighetens om ansökan att ingå fondavtal</p>

med Pensionsmyndigheten och ett beslut om att påföra en fondförvaltare en avgift gäller bestämmelser i förvaltningslagen.

Promemorians bedömning: Pensionsmyndighetens åtgärder med anledning av fondavtalet, såsom t.ex. att köpstoppa en fond på Pensionsmyndighetens fondtorg och säga upp fondavtalet med en fondförvaltare är inte förvaltningsrättsliga beslut som är överklagbara till allmän förvaltningsdomstol.

Skälen för promemorians förslag och bedömning: I de fall Pensionsmyndigheten gör bedömningen att en fondförvaltare inte uppfyller kraven i SFB eller villkoren i fondavtalet eller att ingen av de fonder som fondförvaltaren förvaltar gör det ska myndigheten enligt vad som föreslås i avsnitt 6.1 fatta ett beslut om att avslå fondförvaltarens ansökan om att få ingå fondavtal med myndigheten. En fondförvaltare vars ansökan har avslagits bör kunna överklaga beslutet till allmän förvaltningsdomstol i enlighet med bestämmelserna i förvaltningslagen.

Förutom bestämmelserna om överklagande i förvaltningslagen bör även bestämmelserna om rättelse och ändring av beslut vara tillämpliga. Det innebär bl.a. att Pensionsmyndigheten får rätta uppenbara skrivfel, och att myndigheten under vissa omständigheter får ändra sitt beslut. Det bör därför införas en bestämmelse i SFB som hänvisar till 36–46 §§ förvaltningslagen (2017:900). Det innebär vidare att överklagandetiden är tre veckor från den dag då den som överklagar fick del av beslutet genom myndigheten och att den allmänna forumregeln i 14 § lagen om (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar är tillämplig.

Pensionsmyndighetens beslut att ingå respektive inte ingå fondavtal med fondförvaltare är förvaltningsrättsliga beslut. När Pensionsmyndigheten och fondförvaltaren har tecknat fondavtal regleras emellertid deras rättsliga förhållande genom avtalet. Pensionsmyndighetens åtgärder med anledning av fondavtalet, såsom att fatta affärsbeslut om att t.ex. köpstoppa en fond på Pensionsmyndighetens fondtorg och säga upp fondavtal med en fondförvaltare är därför inte förvaltningsrättsliga beslut som är överklagbara till allmän förvaltningsdomstol. Om tvist uppstår rörande tillämpningen av fondavtalet ska den prövas av den instans som anges i fondavtalet.

Förslaget om de utökade kraven på fondförvaltarna och de fonder som i fortsättningen erbjuds på Pensionsmyndighetens fondtorg och de bedömningar som görs här bidrar till en tydlighet i premiepensions-systemet. En sådan tydlighet bör minska risken för kostsamma processer i instanser i olika domstolsslag.

6.3 Villkor för deltagande på fondtorget

Promemorians förslag: För att få ingå fondavtal ska fondförvaltaren utöver de förutsättningar som ställs upp i nuvarande bestämmelser i socialförsäkringsbalken uppfylla krav på verksamhetshistorik. Regeringen ska få meddela föreskrifter om kravet på verksamhetshistorik.

Skälen för promemorians förslag: De oseriösa beteenden och misstänkt brottsliga ageranden som Pensionsmyndigheten rapporterat om under främst 2016 och 2017 och som i vissa fall är föremål för brottsutredningar motiverar att särskilda åtgärder vidtas för att förhindra att sådana beteenden kan fortgå och upprepas.

I 64 kap. 19 § SFB anges under vilka förutsättningar Pensionsmyndigheten får föra över medel till värdepappersfonder eller fondföretag. För att detta ska få ske ska fonderna förvaltas av en fondförvaltare som

1. har rätt att driva fondverksamhet enligt lagen om värdepappersfonder,
2. har slutit samarbetsavtal med myndigheten,
3. har åtagit sig att på begäran lämna sådana informationshandlingar som avses i 4 kap. 15, 16 a och 18 §§ lagen om värdepappersfonder till pensionssparare som har valt eller överväger att välja någon av förvaltarens fonder i premiepensionssystemet,
4. har åtagit sig att inte ta ut några avgifter för inlösen av fondandelar,
5. har åtagit sig att, med eller utan särskild prisnedsättning, inte ta ut avgifter i övrigt utöver vad som godtagits av myndigheten, och
6. har åtagit sig att för varje år till myndigheten rapportera dels alla kostnader som har tagits ut ur fonden, uppdelade på olika kostnadsslag, dels de kostnadsbelopp som dagligen belastat fonden redovisade per fondandel, med angivande av hur stor del som avser förvaltningskostnader, inklusive kostnader för förvaring av fondtillgångarna.

En praxis har utvecklats som innebär att de fondförvaltare som har rätt att driva fondverksamhet eller marknadsföra fonder i Sverige och som har ett gällande samarbetsavtal med Pensionsmyndigheten och tillhandahåller fonder på fondtorget också ska få ta emot medel för förvaltning i premiepensionssystemet om enskilda pensionssparare har anmält placering av innehav hos dessa. Kravet på att ha ingått samarbetsavtal innebär att en fondförvaltare måste ha tecknat ett standardiserat samarbetsavtal för fondförvaltare på fondtorget som ensidigt har bestämts av Pensionsmyndigheten. Avtalet reglerar det praktiska samarbetet som krävs för att fonderna ska kunna fungera på ett tillfredsställande sätt inom premiepensionssystemets administration. I avtalet finns således bl.a. allmänna krav på fondförvaltare att utföra sina uppdrag på ett fackmannamässigt och i övrigt omsorgsfullt sätt.

Under 2016 ändrade Pensionsmyndigheten de allmänna villkoren till samarbetsavtalen och införde bl.a. ett uttryckligt förbud för fondförvaltare och deras samarbetspartner att agera i strid med gällande regelverk, bl.a. vad gäller marknadsföring och konsumentskydd, på ett sätt som skadar pensionsspararna eller som inte är i enlighet med god sed inom premiepensionen. Vidare ställdes det upp ett krav på att fonden är lämplig och kan antas fungera på ett tillfredsställande sätt inom premiepensionssystemet.

Genom dessa ändringar i de allmänna villkoren till samarbetsavtalen har Pensionsmyndigheten haft möjlighet att på avtalsrättsliga grunder agera om en fondförvaltare vidtagit transaktioner eller i övrigt uppträtt på ett sätt som skadar pensionsspararnas intressen eller premiepensionssystemet. De allmänna villkoren gäller dock först efter att sam-

arbetsavtalet har ingåtts och kan således göras gällande först vid olämpligt agerande från fondförvaltarens sida under pågående avtalsförhållande. Villkoren i gällande samarbetsavtal innebär inte att Pensionsmyndigheten kan vägra en fondförvaltare att registrera en fond som har tillstånd och står under tillsyn och som inte agerar på ett sätt som skadar pensionsspararnas intressen eller pensionssystemet.

De krav som ställs på fondförvaltarna och deras fonder enligt gällande regelverk har inte förhindrat att fondförvaltare och deras samarbetspartners i vissa fall har kunnat verka på Pensionsmyndighetens fondtorg trots att de inte främst sett till pensionsspararnas intressen. I takt med att det ackumulerade kapitalet i premiepensionssystemet växer, ökar också risken för förekomst av oseriösa fondförvaltare om inga åtgärder vidtas.

Utöver de krav som gäller idag för fondförvaltare som vill delta på fondtorget bör ytterligare villkor läggas till avseende fondförvaltarens verksamhetshistorik. Ett sådant krav innebär att endast fondförvaltare som är konkurrenskraftiga på den privata marknaden utanför premiepensionen har förutsättningar att delta på fondtorget för premiepensionen. Krav på verksamhetshistorik för fondförvaltare ger även Pensionsmyndigheten möjlighet att följa hur fondförvaltarens verksamhet har bedrivits och hur de fonder som förvaltats har utvecklats över tid innan fondförvaltare ges möjlighet att delta på fondtorget inom premiepensionen.

Detta nya krav bör tillsammans med de krav som ställs upp i nuvarande 64 kap. 19 § SFB vara uppfyllda för att en fondförvaltare ska tillåtas ingå fondavtal. Bestämmelser om detta bör tas in i SFB.

Regeringen ska därtill få meddela föreskrifter om kravet på verksamhetshistorik.

6.4 Krav på fondförvaltare och deras fonder i fondavtalet

Promemorians förslag: Pensionsmyndigheten ska i avtal om att erbjuda en eller flera fonder på fondtorget för premiepension (fondavtal) ställa upp affärsmässiga villkor och de särskilda villkor som krävs för att god sed på premiepensionsområdet ska kunna upprätthållas. Fondavtalet ska även innehålla villkor om fondförvaltarens

1. affärsmodell, strategier och riktlinjer,
2. organisation och nyckelpersoner,
3. innehav och handel
4. hantering av intressekonflikter,
5. marknadsföring,
6. tredjepartsförhållande och tredjepartsinformation, och
7. deltagande i gransknings- och uppföljningsarbete.

För fondförvaltarens fond ska villkor ställas som innefattar avkastningshistorik, minsta tillåtna förvaltad kapital och högsta andel av det totala fondkapitalet som förvaltas inom ramen för

premiepensionssystemet samt uppgifter om fondens innehav och fondens handel med värdepapper.

Regeringen ska få meddela föreskrifter om avkastningshistorik, minsta tillåtna förvaltad kapital och högsta andel av det totala fondkapitalet som förvaltas inom ramen för premiepensionssystemet.

Skälen för promemorians förslag: De allvarliga regelöverträdelser som uppdragats av Pensionsmyndigheten inom premiepensionssystemet under de senaste åren visar att befintliga krav enligt lag och samarbetsavtal inte är tillräckliga för att säkerställa en fullgod trygghet inom premiepensionssystemet. Villkoren i det avtal som Pensionsmyndigheten ingår med fondförvaltare bör därför utvecklas. Detta ska ske genom att Pensionsmyndigheten i fondavtalet ställer upp affärsmässiga villkor och de särskilda villkor som krävs för att god sed på premiepensionsområdet ska kunna upprätthållas.

För att säkerställa att Pensionsmyndigheten kan få tillgång till den information som myndigheten behöver för att kunna bedöma om fondförvaltaren följer avtalsvillkoren ska fondavtalet även innehålla villkor om fondförvaltarens:

- affärsmodell, strategier och riktlinjer,
- organisation och nyckelpersoner,
- innehav och handel,
- hantering av intressekonflikter,
- marknadsföring,
- tredjepartsförhållande och tredjepartsinformation, och
- deltagande i gransknings- och uppföljningsarbete.

I avsnitt 7.2 anges de hållbarhetskrav som också ska ingå i fondavtalet. Pensionsmyndighetens verksamhet i fråga om premiepension ska bedrivas enligt försäkringsmässiga principer. Om Pensionsmyndigheten kan anlägga ett mer affärsmässigt förhållningssätt inom den verksamheten finns förutsättningar för att förhållandena på Pensionsmyndighetens fondtorg blir mer lika dem som gäller på andra fondtorg och plattformar, såsom för kollektivavtalade tjänstepensioner, där affärsmässiga och kvalitativa överväganden görs löpande av försäkringsgivare och valcentraler på uppdrag av avtalsparterna. Ett närmande i detta avseende till andra fondtorg och plattformar gör att premiepensionen löper mindre risk att dra till sig oseriösa aktörer.

Det bör i sammanhanget betonas att det är viktigt att de villkor som fondförvaltarna och deras fonder förväntas leva upp till är tydligt uttryckta och kommunicerade i avtalet, så att fondförvaltaren kan fatta välinformerade beslut i fråga om att medverka på fondtorget.

Närmare om affärsmässiga villkor

När Pensionsmyndigheten beslutar om villkoren i fondavtalet ska myndigheten även beakta att myndigheten ska erbjuda premiepensionssparare ett brett utbud av valbara fonder med olika placeringsinriktning och riskprofil att välja mellan.

Villkoren i fondavtalet ska utformas med beaktande av att ett obligatoriskt pensionssparande kräver ett särskilt högt konsumentskydd.

Vid utformningen av kravet på affärsmässighet bör Pensionsmyndigheten beakta vad som vid var tidpunkt gäller enligt bästa branschstandard. I kravet på affärsmässighet ligger vidare att Pensionsmyndigheten i fondavtalet ska tillförsäkras effektiva och kraftfulla möjligheter att vidta åtgärder för att kunna förebygga, upptäcka och förhindra att en fondförvaltare eller dennes samarbetspartner agerar på ett sätt som skadar pensionsspararna eller pensionssystemet.

Fondavtalet kan även innehålla villkor om t.ex. ansvarsbegränsning, skadestånd, vite och s.k. välj- och köpstopp. Även avtalstid och uppsägning av avtalet bör regleras.

God sed på premiepensionsområdet

Sedan 2016 har Pensionsmyndigheten i Allmänna villkor för samarbete mellan Pensionsmyndigheten och fondförvaltare infört ett villkor som ålägger fondförvaltaren att följa god sed på premiepensionsområdet (§ 11). Fondförvaltaren ansvarar också för att samtliga aktörer som fondförvaltaren genom outsourcing/utkontraktering eller på annat sätt anlitar för rådgivning, marknadsföring, administration eller försäljning av fond eller fonder följer god sed på premiepensionsområdet. Fondförvaltarens skyldighet att följa god sed på premiepensionsområdet frångår inte fondförvaltarens skyldighet att följa övriga regelverk som reglerar fondförvaltarens verksamhet.

Med god sed på premiepensionsområdet avses att fondförvaltaren eller den aktör som fondförvaltaren anlitar eller samarbetar med ska ta till vara pensionsspararens intressen med tillbörlig omsorg. Begreppet innebär enligt nuvarande avtal att den som kontaktar en pensionssparare för att ge råd om, marknadsföra eller förmå pensionsspararen att välja en viss fond har att följa vissa krav för att konsumentskyddet ska upprätthållas.

Begreppet god sed på premiepensionsområdet har tillkommit för att stärka konsumentskyddet. Vad som avses med god sed på premiepensionsområdet kan under tid förändras. Det är Pensionsmyndigheten som genom avtalsvillkoren bestämmer dess närmare innebörd.

Fondförvaltarens affärsmodell, strategier och andra riktlinjer

Pensionsmyndigheten kan som beslutsunderlag vid prövningen av en fondförvaltarens ansökan om att få ingå fondavtal, men även om det finns skäl vid löpande granskning, göra en analys och en helhetsbedömning av fondförvaltarens affärsmodell, placeringsstrategi och andra relevanta riktlinjer för verksamheten.

Avtalsvillkoren bör utformas så att det framgår att fondförvaltaren har en skyldighet att på förfrågan lämna den information som efterfrågas av Pensionsmyndigheten om affärsmodeller, strategier och andra riktlinjer som fondförvaltaren arbetar efter.

Fondförvaltarens organisation och nyckelpersoner

Fondavtalet bör innehålla villkor som ger Pensionsmyndigheten rätt att kräva att fondförvaltaren lämnar myndigheten information om ägarbild, bolagsstruktur om fondförvaltaren tillhör en företagsgrupp, organisation och processer som är relevanta för fondförvaltningen samt information

om nyckelpersoner för fondförvaltaren. Detta bör även innefatta grundarna till fonder i de fall de inte ingår i kretsen för fondförvaltaren.

Fondavtalet bör även innehålla villkor som ger Pensionsmyndigheten rätt att begära en redovisning av avtalsituationen för fondförvaltaren och fondens verksamhet liksom inom en eventuell företagsgrupp. Verksamhetens koppling och beroenden till andra bolag genom t.ex. personer eller avtal bör, vid förfrågan, kunna redovisas och fondförvaltaren ska då även kunna redovisa hur dessa beroenden hanteras.

Vidare bör fondavtalet innehålla villkor som medför att ändrade förhållanden i fondförvaltarens ägarstruktur eller ledning alltid ska meddelas Pensionsmyndigheten utan dröjsmål. Det omfattar även information om att Finansinspektionen, Konsumentverket eller motsvarande tillsynsmyndigheter i andra EU-länder har inlett en undersökning. Eftersom sekretess i stor utsträckning gäller i förhållande till Pensionsmyndigheten för vissa uppgifter hos tillsynsmyndigheter bör avtalet innehålla villkor som medför att fondförvaltaren har en skyldighet att dels underrätta Pensionsmyndigheten om pågående och avslutade tillsynsärenden, dels när Pensionsmyndigheten begär det lämna information om tidigare eller pågående tillsynsaktiviteter. Även t.ex. rapporter från fondförvaltarens kontrollfunktioner, såsom risk- och regel efterlevnadsfunktion samt internrevision bör vara möjliga att begära ut vid behov.

Redovisning av hur intressekonflikter hanteras

Intern handel, liksom handel eller andra transaktioner med närstående bolag är förenat med en risk för att den som styr transaktionen gynnar egna eller närståendes intressen på bekostnad av andelsägarna. Intressekonflikter ska aldrig leda till högre kostnader eller sämre avkastning för premiepensionsspararna.

Fondavtalet bör därför innehålla villkor som ålägger fondförvaltaren att redovisa förekomsten av och risken för intressekonflikter både för den registrerade fonden och för underliggande fonder vid fond-i-fond-lösning samt hur intressekonflikterna hanteras och följs upp av fondförvaltaren.

Krav på att marknadsföring följer riktlinjer

Pensionsmyndigheten bör kunna förutsätta att fondförvaltare som verkar på Pensionsmyndighetens fondtorg följer de riktlinjer för marknadsföring av fonder som har överenskommit mellan Konsumentverket och Fondbolagens förening. Det innebär bland annat att all marknadsföring ska utformas i enlighet med god marknadsföringssed (lagar och andra författningar, domstolspraxis, god affärssed etc.), att informationen ska vara relevant, saklig och tydlig samt att fondbolagen redogör för de risker som finns (Riktlinjer för fondbolagens marknadsföring och information, p. 2.1–2.8). Då dessa riktlinjer bör gälla för alla fondförvaltare, dvs. även för fondföretag och förvaltningsbolag, bör Pensionsmyndigheten ställa upp villkor om dessa frågor i avtalet. För att fondföretag och förvaltningsbolag ska kunna få en uppfattning om vad villkoren innebär bör myndigheten informera dem om det. Pensionsmyndigheten bör även ställa upp villkor som möjliggör för

myndigheten att säga upp fondavtalet om fondförvaltaren och dess samarbetspartners inte lever upp till dessa villkor.

I avsnitt 8 föreslås ett förbud mot marknadsföring och försäljning av premiepensionsprodukter via telefon.

Redovisning av tredjepartsförhållanden och tredjepartsinformation

Den senaste ändringen av UCITS-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/91/EU av den 23 juli 2014 om ändring i direktiv 2009/65/EG om samordning av lagar och andra författningar som avser företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper (fondföretag) när det gäller förvaringsinstitutionsfunktioner, ersättningspolicy och sanktioner, även benämnt UCITS V) innehåller bl.a. regler om förvaringsinstitutens funktion och ansvar.

Av artikel 22 framgår att fondförvaltare ansvarar för att det för varje värdepappersfond utses ett förvaringsinstitut. Detta ska dokumenteras i ett skriftligt avtal i vilket ska regleras bl.a. det informationsutbyte som behövs för att förvaringsinstitutet ska kunna utföra sina uppgifter i enlighet med UCITS V-direktivet samt lagar och andra författningar. Förvaringsinstitut ska bl.a. utföra kontroller av försäljning och inlösen av fondandelar och beräkning av att fondandelarnas värde inte ändrats i sak. För fondbolag gäller bestämmelserna i 3 kap. lagen (2004:46) om värdepappersfonder om förvaringsinstitut.

Det avtal som upprättas mellan förvaringsinstitutet och fondförvaltaren ska reglera bland annat det informationsutbyte som anses vara nödvändigt för att förvaringsinstitutet ska kunna utföra sina uppgifter för den fondförvaltare för vilket det utsetts som förvaringsinstitut. Pensionsmyndigheten bör genom avtalet säkerställa att myndigheten har rätt att på begäran kunna få ta del av avtalet mellan fondbolaget och förvaringsinstitutet. Den av förvaringsinstitutet och fondförvaltaren överenskomna processen för värdering av innehav bör vara tillräcklig för att myndigheten ska kunna göra en bedömning.

Innehav och handel

Pensionsmyndigheten bör via avtalsparten, fondförvaltaren, kunna motta information om hur fondförvaltaren har värderat sina innehav under hela avtalstiden, dvs. ta del av information mellan fondförvaltaren och dess förvaringsinstitut. Det är fondförvaltaren som bör ha i uppgift att säkerställa att sådan information kan lämnas vidare till Pensionsmyndigheten.

Om fondförvaltaren mottar rapporter från förvaringsinstitutet som innehåller uppgifter som är av intresse för Pensionsmyndigheten, bör fondförvaltaren snarast informera om detta. Om förvaringsinstitutet inleder ett s.k. upptrappningsförfarande bör fondförvaltaren ha skyldighet att informera Pensionsmyndigheten om detta.

Pensionsmyndigheten bör vidare säkerställa att myndigheten utan dröjsmål kan få del av information om ändrade förhållanden i fondförvaltarens relation till förvaringsinstitutet.

Avtalet mellan Pensionsmyndigheten och fondförvaltaren bör vara utformat på sådant sätt att oklarheter eller brister i rutinerna kring värderingen av andelarna i en fond kan utgöra grund för

Pensionsmyndigheten att säga upp avtalet med fondbolaget rörande den fonden.

Uppföljnings- och granskningsarbete

Representanter från fondförvaltaren med relevant kompetens och beslutanderätt bör medverka i Pensionsmyndighetens uppföljnings- och granskningsarbete, i enlighet med vad som anges i fondavtalet.

Krav på fonder

Pensionsmyndigheten har i nu gällande allmänna villkor för samarbete mellan myndigheten och fondförvaltare ställt upp vissa villkor för att en fond ska få erbjudas (registreras) på Pensionsmyndighetens fondtorg. Pensionsmyndigheten bör även i fortsättningen ställa upp motsvarande villkor. Dessutom bör Pensionsmyndigheten ställa upp villkor som avser fondens avkastningshistorik, minsta tillåtna förvaltad kapital och högsta andel av det totala fondkapitalet som förvaltas inom ramen för premiepensionssystemet. Bestämmelser om detta bör därför tas in i SFB.

I fondavtalet bör även finnas villkor som ålägger fondförvaltaren att på Pensionsmyndighetens begäran t.ex. redovisa fondens samtliga innehav och underlag om transaktioner i enlighet med myndighetens instruktioner. Samma villkor om transparens och rapportering i innehav bör ställas på fonder och underliggande fonder (fond-i-fond-lösningar). Det är särskilt angeläget eftersom det kan förekomma att underliggande fonder inte är granskade och registrerade på Pensionsmyndighetens fondtorg. Tiden för inrapportering av innehav i underliggande fonder kan tillåtas att vara något längre än för den registrerade fonden.

Underlåtelse att lämna nödvändig information om innehav kan utgöra grund för Pensionsmyndigheten att säga upp avtalet med fondförvaltaren rörande den fonden och därmed avregistrera den från fondtorget. Detsamma bör gälla förekomst av innehav där fondförvaltaren efter fråga från Pensionsmyndigheten inte kan påvisa eller göra troligt att innehavet inte missgynnar premiepensionsspararna. Det bör ställas upp ett villkor på att fondförvaltare ska kunna påvisa hur de säkerställer objektiv (marknadsmässig) värdering av innehav. Fondförvaltarens verksamhet ska vara organiserad så att funktionen för värdering av tillgångarna är skild från förvaltningsfunktionen. Tillgångar och skulder ska marknadsvärderas på objektiva och på förhand angivna grunder, t.ex. med användning av oberoende källor för värdering eller angivna värderingsmodeller. Det är fondförvaltaren som har att visa att prissättningen är marknadsmässig. Kan fondförvaltaren inte visa att så är fallet bör det kunna utgöra grund för uppsägning av avtalet med fondförvaltaren samt avregistrering av fonden från fondtorget.

Nivåerna på kraven bör fastställas på lägre nivå än lag

När det gäller den lagtekniska utformningen av de skärpta kraven på fondförvaltarna och fonderna uppkommer även frågan om kraven ska preciseras närmare i lag eller i föreskrifter från regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Pensionsmyndighetens beslut att bifalla en fondförvaltares ansökan om att få teckna fondavtal respektive beslut att avslå en sådan ansökan är av

offentligrättslig art och därmed ett förvaltningsbeslut. Detta innebär att delegering av föreskriftsrätt rörande den närmare regleringen av de i socialförsäkringsbalken föreslagna nya kraven om fondförvaltarens verksamhetshistorik och fondens avkastningshistorik samt minsta tillåtna förvaltat kapital är möjlig. Även om delegering av föreskriftsrätten således är möjlig kan frågan ställas om en sådan delegering är lämplig och om de närmare kraven i stället bör preciseras i lag.

De skärpta kraven på fondförvaltarna och fonderna som ska ingå på Pensionsmyndighetens fondtorg syftar till att stänga ute oseriösa fondförvaltare från fondtorget. Däremot står det klart att behovet av närmare preciseringar kan komma att växla över tiden. Behov av anpassningar kan dessutom uppkomma hastigt beroende på utvecklingen av fonderna som ingår på fondtorget och förvaltningen av dessa för att kraven från tid till annan ska tjäna sitt syfte.

En ordning som innebär att varje liten justering i det kompletterande regelverket kräver en lagändring är mindre flexibel och kan leda till att kraven inte uppnår sitt syfte. Nivåerna på dessa krav bör därför regleras på lägre nivå än lag.

Nivåerna på kraven får en stor påverkan på fondförvaltarna och fonderna och därmed även på hela premiepensionssystemet. Sådana ställningstaganden är också av den arten att de kan påverka inriktningen på fondtorget och därmed något som kan anses omfattas av pensionsöverenskommelsen. Frågor av detta slag bör därför beredas med de partier som står bakom pensionsöverenskommelsen. Det bör därför vara regeringen som bemyndigas att i förordning ange nivåerna på kraven. Närmare om nivåerna på kraven, se avsnitt 6.6.

6.5 Överföring av medel

Promemorians förslag: Pensionsmyndigheten får placera medel i fonder som uppfyller villkoren i fondavtalet och som förvaltas av fondförvaltare som uppfyller villkor för deltagande på fondtorget.

Skälen för promemorians förslag. I 64 kap. 19 § SFB anges under vilka förutsättningar Pensionsmyndigheten får föra över medel till fonder. En förutsättning för att medel ska få föras över är att fondförvaltaren har ett avtal med myndigheten. Enligt avtalet mellan Pensionsmyndigheten och fondförvaltare kan en fond i vissa situationer bli stoppad för nya investeringar inom premiepensionssystemet. Det innebär att i ett fall där Pensionsmyndigheten funnit att det finns skäl att stoppa en fond för nya investeringar på grund av att fondförvaltaren t.ex. inte fullgör sina skyldigheter enligt avtalet får överföring till den fonden inte ske.

I avsnitt 6.4, 7.1 och 7.2 föreslås nya villkor för en fond ska få erbjudas på Pensionsmyndighetens fondtorg, bl.a. att en fond måste ha ett minsta förvaltat kapital. En fondförvaltare som ansöker om att få ingå avtal med Pensionsmyndigheten behöver således förvalta åtminstone en fond som uppfyller bl.a. det kravet för att en ansökan ska bifallas. Syftet med kravet är att säkerställa att fondförvaltaren har en tillräcklig ekonomisk bas för att kunna driva en professionell och kostnadseffektiv verksamhet

och täcka kostnader för att upprätthålla regelefterlevnad. Därtill föreslås att det ska införas ett krav på högsta andel av fondens kapital som får ägas av Pensionsmyndigheten för att medel ska få föras över till en fond. Med ett sådant krav undviks att en medverkande fond har för stort enskilt beroende till premiepensionssystemet. Konsekvensen när Pensionsmyndighetens andel av det totala fondkapitalet i en fond överstiger uppsatt gräns föreslås vara att nya överföringar inte får göras på pensionsspararnas initiativ. Detta är helt i linje med den ursprungliga avsikten med premiepensionen. Tanken var att vanliga värdepappersfonder skulle få ta emot medel för förvaltning inom premiepensionssystemet (prop. 1997/98:151 s. 409). Om en fond har betydande investeringar utanför premiepensionen visar det på en marknadsqualifikation som kan indikera god kvalitet på kort och lång sikt.

De villkor som gäller för att en fond ska få erbjudas på fondtorget bör även gälla under tiden fonden finns tillgänglig där. Som krav för att medel ska få föras över till en fond bör därför gälla att fonden uppfyller kraven i fondavtalet och att den förvaltas av en fondförvaltare som uppfyller villkoren för deltagande på fondtorget.

6.6 Förordning om premiepensionssystemet

Promemorians bedömning: Regeringen bör i en förordning föreskriva att det krävs

1. att en fondförvaltare har minst tre års verksamhetshistorik för att få ingå fondavtal med Pensionsmyndigheten,
2. att den fond som erbjuds ska ha minst tre års avkastningshistorik och ett minsta förvaltad kapital om 500 miljoner kronor för att fondavtal om att erbjuda den på Pensionsmyndighetens fondtorg ska få ingås, och
3. att Pensionsmyndighetens andel av det totala fondkapitalet i en fond inte får överstiga 50 procent av det totala kapitalet. Fonder i vilka andelen premiepensionskapitalet överstiger taket om 50 procent ska köpstoppas till dess premiepensionskapitalets andel är under 40 procent.

Skälen för promemorians bedömning: I avsnitt 6.4 anges bl.a. att de närmare kraven och nivåerna på de föreslagna kraven på fondförvaltarens verksamhetshistorik, fonders avkastningshistorik och minsta förvaltad kapital samt Pensionsmyndighetens andel av det totala fondkapitalet i en fond bör fastställas i förordning. Skälet för att de kvantitativa nivåerna föreslås fastställas i förordning är bl.a. att ett sådant förfarande möjliggör att vid behov snabbt kunna ändra valda nivåer.

Att regeringen ska besluta om nivåerna i förordning avser inte att hindra att Pensionsmyndighetens och Finansinspektionens kompetens tas tillvara vid framtagandet av lämpliga nivåer på kraven. Pensionsmyndigheten bör ha ett särskilt ansvar att bevaka att beslutade nivåer är ändamålsenliga och vid behov föreslå att de justeras. Förändringar av nivåer och gränser kommer att påverka fondtorgets

storlek varför sådana förändringar alltid också blir en fråga för samråd med riksdagens pensionsgrupp.

Krav på verksamhetshistorik för fondförvaltare

Kravet på verksamhetshistorik för en fondförvaltare bör ligga på en nivå som bedöms minska risken för att oseriösa fondförvaltare kan få tillträde till fondtorget. Pensionsmyndigheten föreslår i promemorian *Stärkt konsumentskydd inom premiepensionen* att en fondförvaltare ska kunna visa att den i egen regi under tre helår har förvaltat en eller flera UCITS-fonder (värdepappersfonder) under en sammanhängande period i direkt anslutning till avtalets ingående.

Av nämnda promemoria framgår även att Finansinspektionen bedömer att tio års erfarenhet är ett lämpligt krav på fondförvaltare. Enligt Finansinspektionen kan ett krav av denna storleksordning mer effektivt hålla ute olämpliga fondförvaltare och begränsa riskerna för oetiska och otillåtna beteenden. Vidare framgår att högre krav på bl.a. fondförvaltares verksamhetshistorik skulle minska antalet fonder på fondtorget kraftigt.

Förutom inträdeskrav för att få ingå avtal med Pensionsmyndigheten förtydligas att det åligger Pensionsmyndigheten att löpande granska och följa upp att fondförvaltarna och deras fonder på Pensionsmyndighetens fondtorg följer villkoren i avtalet. Det bedöms därför att en verksamhetshistorik i egen regi under tre helår är en lämplig nivå för att åstadkomma avsedd effekt.

Krav på avkastningshistorik för fond

När det gäller kravet på avkastningshistorik bör en lämplig nivå innebära en tillräckligt lång tid för att kunna bedöma fondens kvalitet och historiska resultat. En period om minst tre helårs egen avkastningshistorik för fonden, som föreslås i promemorian *Stärkt konsumentskydd inom premiepensionen*, framstår som rimligt. Pensionsmyndigheten kan dock behöva göra en särskild bedömning i de fall en fondförvaltare vid upprepade tillfällen har ändrat fondbestämmelserna för en fond eller låtit fonden genomgå fusioner i en sådan omfattning att det är svårt att bedöma förvaltningsresultatet. Sådana fonder kan i praktiken behöva ha en längre kvalificeringsperiod.

Krav på förvaltad kapital i fonden inför ansökan

Syftet med att införa ett krav på externt förvaltad kapital är att säkerställa att fondförvaltaren har en tillräcklig ekonomisk bas för att kunna driva en professionell och kostnadseffektiv verksamhet och täcka kostnader för att upprätthålla regelefterlevnad. Med ett krav på visst externt förvaltad kapital ökar också sannolikheten för att fonder som registreras på fondtorget även är konkurrenskraftiga på fondmarknaden utanför premiepensionssystemet, precis som ursprungstanken var när det beslutades om premiepensionssystemet och dess förutsättningar.

Pensionsmyndigheten bedömer i promemorian *Stärkt konsumentskydd inom premiepensionen* att en kapitalnivå om 500 miljoner kronor i fonden är rimlig för att nå det önskade syftet.

Av nämnda promemoria framgår att Finansinspektionen förordar ett väsentligt högre krav för inträde, nämligen 5 miljarder kronor. Som skäl anges att ett krav i den storleksordningen mer effektivt skulle hålla ute olämpliga fondförvaltare och begränsa riskerna för oetiska och otillåtna beteenden. Genom kravet säkerställs att förvaltaren och den enskilda fonden under en längre tid och med framgång vad gäller förvaltad kapital har klarat konkurrensen på den vanliga fondmarknaden. För att nå ett fondkapital om 5 miljarder kronor krävs att fondförvaltaren lyckats övertyga ett stort antal aktiva småsparare eller ett antal professionella aktörer att fonden är värd att investera i. Ett krav i denna storleksordning bedöms även medföra att möjligheten att skapa fondförvaltare och fonder som enbart riktar sig till premiepensionssparare i praktiken försvinner.

Finansinspektionens högre krav på fondförvaltarens verksamhets-historik (10 år) och förvaltad kapital (minst 5 miljarder kronor) uppskattas minska antalet fonder på Pensionsmyndighetens fondtorg med närmare 700 av de omkring 840 fonder som fanns på fondtorget årsskiftet 2016/2017.

Vid årsskiftet 2016/2017 hade cirka 200 fonder på fondtorget mindre än 500 miljoner kronor i totalt förvaltad kapital. Det finns anledning att instämma i bedömningen att ett väsentligt högre belopp än 500 miljoner kronor i minsta förvaltad kapital i fonden skulle kunna bidra till ökad säkerhet och pålitlighet i premiepensionssystemet men att det även leder till ett väsentligt annorlunda utbud på fondtorget. Förutom en nivå av minsta förvaltad kapital i en fond föreslås även att Pensionsmyndighetens andel av det totala fondkapitalet i en fond inte får överstiga 50 procent av det totala kapitalet och att myndigheten ska löpande granska och följa upp att fondförvaltarna följer gällande avtal. Dessa åtgärder tillsammans bedöms kunna säkerställa att fondförvaltaren har en tillräcklig ekonomisk bas för att kunna driva en professionell och kostnadseffektiv verksamhet samt följer gällande regler. Mot den bakgrunden görs bedömningen att en lämplig nivå för att få erbjuda en fond på fondtorget är att fonden har ett minsta förvaltad kapital om 500 miljoner kronor.

Krav på förvaltad kapital under avtalstiden

När en fondförvaltare har ingått ett avtal med Pensionsmyndigheten och tillhandahåller fonden på fondtorget, gäller kravet på minsta förvaltad kapital om 500 miljoner inklusive kapital som erhållits genom premiepensionssystemet. Kravet på minsta kapital bör bedömas i genomsnitt under en tidsperiod, t.ex. totalt förvaltad kapital vid tre mättillfällen (årsskiftet). Konsekvensen av att en fond inte lever upp till kravet på minsta förvaltad kapital bör vara att avtalet sägas upp i den delen. Det premiepensionskapital som finns i fonden bör flyttas över till AP7 Såfa. Pensionsmyndigheten ska informera berörda sparare om att vald fond har avregistrerats samt möjligheten att välja annan fond på fondtorget.

Krav på Pensionsmyndighetens maximala andel av det totala fondkapitalet i en fond

Införandet av en gräns för hur stort ägande Pensionsmyndigheten får ha i en enskild fond syftar till att öka sannolikheten att de fonder som är

valbara på fondtorget är konkurrenskraftiga även på den privata marknaden utanför premiepensionen. Förslaget innebär således att det tillförs en kompletterande marknadsmässig kvalitetsbedömning av fonden och fondförvaltaren. Kravet speglar även de ursprungliga intentionerna med fondtorget om att göra privata, konkurrensutsatta fonder valbara inom ramen för premiepensionen.

Det är emellertid svårt att uppge en optimal nivå för hur stort ägande Pensionsmyndigheten maximalt bör ha i en fond för att uppnå syftet med bestämmelsen.

Pensionsmyndigheten har i promemorian *Stärkt konsumentskydd inom premiepensionen* argumenterat för att en lämplig nivå är att myndigheten äger maximalt 50 procent av fondens totala värde. Om Pensionsmyndighetens andel av fonden överstiger 50 procent så ska fonden köpstoppas. Vidare föreslår myndigheten att köpstoppet bör kombineras med en gräns för när en fond återigen ska kunna väljas på fondtorget. När Pensionsmyndighetens ägarandel har kommit ned till 40 procent av fondens totala värde bör fonden vara möjlig att välja igen inom ramen för premiepensionen. Köp av fondandelar som beror på arvsvinster och återbetalade fondavgifter föreslås undantas från köpstoppet.

I denna promemoria görs bedömningen att en ägarandel om maximalt 50 procent i en enskild fond ger en god indikation om fondens konkurrenskraft på den privata marknaden, men att vald nivå bör utvärderas med viss regelbundenhet och att regeringen bör hållas informerad om hur vald nivå påverkar fondtorgets utformning och funktion.

Införandet av ett köpstopp vid maximalt 50 procent av fondens värde kommer bl.a. innebära att de sparare som valt fonden får framtida pensionsrätter placerade i AP7 Såfa. Pensionsmyndigheten kommer att behöva informera alla sparare om de nya villkoren och varför flera av fonderna på fondtorget inte är valbara. Pensionsmyndigheten kommer därtill särskilt att behöva informera de sparare som har valt en fond där det införs ett köpstopp. Berörda sparare ska upplysas om att nya pensionsrätterna placeras i AP7 Såfa och att de kan välja att ha kvar sitt sparande i AP7 Såfa eller välja någon av de valbara fonderna på fondtorget. En konsekvens kan bli att antalet fonder per pensionssparare behöver utökas från dagens fem, för att möjliggöra nyval vid köpstopp av tidigare valda fonder.

Konsekvenser för fondutbudet på fondtorget och fondmarknaden

Förslagen påverkar ett relativt stort antal fonder som i dagsläget finns på fondtorget, samt de fondförvaltare som i framtiden vill ansöka om fondavtal med Pensionsmyndigheten. Pensionsmyndigheten uppskattar att det är ca 280 fonder med ett sammanlagt förvaltad kapital om 133 miljarder kr på Pensionsmyndighetens befintliga fondtorg som inte kommer att leva upp till kraven om minsta förvaltad kapital på 500 miljoner utanför premiepensionssystemet och kravet på minst tre års verksamhetshistorik för fonden. Dessa fonder skulle därmed inte kunna omfattas av ett avtal med Pensionsmyndigheten. Om man lägger till kraven på att Pensionsmyndigheten får äga maximalt 50 procent av andelarna i en fond skulle enligt Pensionsmyndigheten 314 fonder som

sammanlagt förvaltar ett kapital om ca 321 miljarder som påverkas av kraven. Det innebär att fondföretag som idag har fonder på fondtorget men där Pensionsmyndigheten äger mer än 50 procent, kommer att kunna teckna avtal om dessa fonder, givet att de lever upp till övriga krav. Enligt Pensionsmyndigheten är det ca 30 fonder som skulle kunna bli aktuella för att omfattas av ett avtal, men vara köpstoppade från avtalets start för nya insättningar fram till dess att Pensionsmyndighetens ägarandel är under 40 procent.

Hade kraven om minsta historik och kravet på minsta förvaltad kapital utanför premiepensionssystemet realiserats som sammansättningen på torget såg ut vid årsskiftet, och fondbolagen inte hade vidtagit andra åtgärder i syfte att uppfylla kraven, hade det medfört en försäljning av andelar motsvarande 133 miljarder kronor i 280 fonder.

Pensionsmyndigheten skulle därefter flytta kapitalet till AP7 Såfa, och därefter upplysa berörda sparare om möjligheten att välja annan fond på fondtorget eller fortsätta att spara i AP7 Såfa. Enligt Pensionsmyndighetens beräkningar skulle 1 232 185 premiepensionssparare påverkas av förslagen.

Befintliga fondförvaltare på verkas av förslagen i stor utsträckning. Per årsskiftet 2016/2017 hade totalt 105 fondförvaltare tecknat avtal med Pensionsmyndigheten om att tillhandahålla fonder på Pensionsmyndighetens fondtorget. Av dessa är det 82 fondförvaltare som berörs av förslagen. För 32 av fondförvaltarna innebär kraven att ingen av deras fonder som per 2016/2017 är valbara på fondtorget lever upp till kraven. Av de 105 fondförvaltarna är det 23 förvaltare som har fonder som skulle leva upp till kraven om verksamhetshistorik och minsta förvaltad kapital.

Förslaget innebär att det införs en begränsning avseende hur mycket kapital som en fondförvaltare kan förvalta inom ramen för premiepensionen. Enda sättet att öka andelen kapital inom premiepensionen är att samtidigt öka inflödet av sparande i fonden från marknaden utanför premiepensionen. Detta kan komma att leda till att de fondförvaltare som har möjlighet, slår samman fonder inom premiepensionssystemet med fonder utanför premiepensionssystemet, för att på så sätt minska Pensionsmyndighetens ägarandel. Det finns emellertid regler inom fondregelverket (kapitel VI i UCITS-direktivet och t.ex. 8 kap. lagen [2004:46] om värdepappersfonder) för hur detta får ske.

Det finns även en viss risk att vissa fondförvaltare vars fonder är nära gränsen till att köpstoppas inom premiepensionen använder sig av aggressiva försäljningsmetoder för att snabbt öka antalet andelsägare utanför premiepensionssystemet. Ett sådant beteende vore självklart inte önskvärt ur ett konsumentskyddsperspektiv. Den lagstiftning som reglerar finansiell rådgivning har emellertid skärpts i flera avseenden genom framförallt nya regler om marknader för finansiella instrument (prop. 2016/17:162), varför risken för oseriös rådgivning om finansiella instrument bör vara begränsad när de nya reglerna för premiepensionen träder ikraft.

Alternativa gränser för maximalt ägande i en fond

Förslaget som innebär att Pensionsmyndigheten ägarandel i en fond begränsas till en viss procentsats syftar, som angetts ovan, bl.a. till att

säkerställa att det finns konkurrenskraftiga fonder på fondtorget. Att det finns ett stort intresse av att spara i fonden även utanför premiepensionen ger en indikation om att marknaden har förtroende för fondförvaltaren. Denna marknadsindikation går att uppnå även med andra procentuella gränser. Det är dock mycket svårt att uppge en optimal procentuell gräns för att uppnå syftet. Färre fonder skulle påverkas av förslaget om vald maximal nivå skulle höjas.

En maximal nivå på 50 procent innebär att 271 fonder som tillsammans har ett förvaltad kapital på 206 miljarder inte klarar kravet. Om nivån höjs till 80 procent innebär detta att 230 fonder som tillsammans har ett förvaltad kapital på 131 miljarder inte klarar kravet. Höjs nivån ytterligare till 90 procent är det 222 fonder som tillsammans har ett förvaltad kapital på 102 miljarder som inte klarar kravet.

Alternativa förslag

Höjt krav på externt förvaltad kapital i fonden

Ett alternativt sätt att säkerställa att det endast är väletablerade fonder som är valbara inom premiepensionen är att höja kravet på minsta förvaltad kapital. Detta är en lösning som förespråkas av Finansinspektionen i promemorian *Stärkt konsumentskydd inom premiepensionen*. Finansinspektionen menar att krav på minsta förvaltad belopp bör införas med en lägsta nivå på 5 miljarder. Finansinspektionen menar att det är ett effektivt sätt att öka sannolikheten för att de valbara fonderna inom premiepensionen håller hög kvalitet. Med en sådan åtgärd behövs inte ytterligare åtgärder i form av begränsningar avseende Pensionsmyndighetens andelsägande, enligt Finansinspektionen.

Krav på Pensionsmyndighetens maximala andel av det totala fondkapitalet

För att uppnå en marknadsmässig kvalitetsbedömning av fonden och fondförvaltaren skulle kravet i stället kunna utformas med tyngdpunkt på hur marknaden bedömer fondförvaltarens kapacitet. Att en fondförvaltare har fått marknads förtroende att förvalta stora volymer kapital även utanför premiepensionen kan ge en indikation om att fondförvaltaren över tid har lyckats prestera god avkastning till fondernas andelsägare, och därför kunnat behålla och attrahera nya sparare.

Förslaget om att Pensionsmyndigheten får äga maximalt 50 procent av en fond skulle kunna kombineras eller ersättas med en gräns avseende hur stor andel premiepensionskapitalet får vara i relation till hur mycket kapital som fondförvaltaren totalt sett förvaltar utanför premiepensionen.

Om premiepensionens andel av förvaltarens totalt förvaltade kapital är begränsad ger detta också en kompletterande relevant information om marknads förtroende för förvaltaren. Eftersom syftet med åtgärden är att väga in marknadsmässiga bedömningar av kvalitén på fonden och fondförvaltaren, skulle en kombination av krav kunna öka Pensionsmyndighetens förutsättningar att uppnå syftet med åtgärden. Till exempel skulle en kompletterande bestämmelse kunna utformas som att om Pensionsmyndighetens andel av fondförvaltarens totala kapital understiger 50 procent, bör Pensionsmyndighetens andel i en enskild

fond kunna uppgå till maximalt 80 procent innan Pensionsmyndigheten köpstoppas fonden. Fonden bör i dessa fall göras valbar inom premiepensionen på nytt när Pensionsmyndighetens ägarandel har kommit ned till 70 procent. En sådan kompletterande bestämmelse skulle möjliggöra ett större ägande i fonder som förvaltas av fondförvaltare som har ett stort förvaltad kapital utanför premiepensionssystemet.

Sammanfattande bedömning

Det kan sammanfattningsvis konstateras att det finns flera alternativa sätt att utforma krav som syftar till att öka kvaliteten på de fonder som är valbara inom ramen för premiepensionssystemet. Det som avgör vilken effekt som det valda kravet ger är framförallt vilken kvalitativ eller kvantitativ nivå som ska gälla för kravet, vilket beslutas av regeringen genom förordning. Det finns skäl att göra bedömningen att de kvalitativa och kvantitativa nivåer som föreslås av Pensionsmyndigheten i *Stärkt konsumentskydd inom premiepensionen* är rimliga för att uppnå de syften som finns med kraven. Det är emellertid svårt att på förhand förutse vilka effekter som valda krav och nivåer kommer att få på fondtorgets utbud. Det är därför viktigt att Pensionsmyndigheten ges ett särskilt ansvar att bevaka att de nivåer som beslutas genom förordning är ändamålsenliga och att myndigheten vid behov föreslår att nivåerna justeras. Förändringar av nivåer kommer att påverka fondtorgets storlek varför sådana förändringar alltid också blir en fråga för samråd med riksdagens pensionsgrupp.

7 Hållbarhetskrav

7.1 Krav på hållbarhetsinformation

Promemorians förslag: För att få ingå fondavtal ska fondförvaltaren lämna den information som behövs för förståelsen av fondens förvaltning med avseende på hållbarhet, däribland i frågor som rör miljö, sociala förhållanden, personal, respekt för mänskliga rättigheter och motverkande av korruption. Om fondförvaltaren inte alls beaktar hållbarhetsaspekter, ska förvaltaren i stället informera om detta.

Skälen för promemorians förslag: För att skapa ett tryggare och mer hållbart fondtorg ska åtgärder för att säkerställa att kapitalet placeras hållbart introduceras. För att kunna bedöma hållbarhetsarbetet i en fond krävs att fondförvaltaren redovisar hur hållbarhetsaspekter beaktas i förvaltningen av fonden. Att tillhandahålla hållbarhetsinformation bör därför utgöra ett krav för att fondförvaltaren ska få ingå fondavtal med Pensionsmyndigheten om att tillhandahålla fonder på fondtorget.

I regeringens proposition *Bättre förutsättningar för fondsparande och hållbara val* (2017/18:5), föreslås bl.a. ändringar i lagen (2004:46) om värdepappersfonder och lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder som föreslås träda i kraft den 1 januari 2018. Lagändringarna innebär att fondbolag, förvaltningsbolag och AIF-förvaltare för varje värdepappersfond som bolaget förvaltar respektive varje alternativ investeringsfond som förvaltaren marknadsför till icke-professionella investerare ska lämna den information som behövs för förståelsen av fondens förvaltning med avseende på hållbarhet, däribland i frågor som rör miljö, sociala förhållanden, personal, respekt för mänskliga rättigheter och motverkande av korruption. Informationen ska beskriva vilka hållbarhetsaspekter som beaktas i förvaltningen, den eller de metoder som används för hållbarhetsarbetet och uppföljningen av hållbarhetsarbetet. Om en fondförvaltare inte alls beaktar hållbarhetsaspekter, ska förvaltaren i stället informera om detta.

Det föreslås även en ändring i lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder) som innebär att informationskravet avseende hållbarhetsaspekter även ska gälla för de fonder i premiepensionssystemet som Sjunde AP-fonden förvaltar.

Enligt UCITS-direktivet ska det för en värdepappersfond finnas information i form av prospekt (informationsbroschyr i svensk rätt), årsberättelse, halvårsredogörelse och basfakta för investerare (faktblad i svensk rätt). Innehållet i och utformningen av dessa obligatoriska informationskällor regleras i UCITS-direktivet (artiklarna 68–82). EU-rätten ger medlemsstater möjlighet att ställa högre nationella krav på innehållet i informationsbroschyr, årsberättelse och halvårsredogörelse. Enligt förslaget i prop. 2017/18:5 ska hållbarhetsinformationen finnas tillgänglig på fondförvaltarens webbplats. En redogörelse för vilka hållbarhetsaspekter som beaktas och metoder för detta ska även lämnas i fondens informationsbroschyr och årsberättelse, medan uppföljningen ska redovisas i årsberättelse eller i en separat rapport. De föreslagna

kraven går därmed längre än minimikraven i UCITS-direktivet och gäller för svenska värdepappersfonder, oavsett om dessa förvaltas av ett fondbolag eller ett förvaltningsbolag. För utländska värdepappersfonder som marknadsförs i Sverige gäller de informationskrav som följer av UCITS-direktivet eller eventuella ytterligare krav som gäller i fondens hemland.

Det

föreslagna kravet om hållbarhetsinformation innebär att alla fondförvaltare med fonder på fondtorget ska redovisa hur fondförvaltaren beaktar hållbarhetsaspekter, enligt förslagen i regeringens nyss nämnda proposition. För fondförvaltare med fonder som är registrerade i Sverige innebär förslaget således inget nytt. De kommer att behöva ge motsvarande information om hur hållbarhet beaktas i förvaltningen för fonder både inom och utanför premiepensionssystemet. För fondförvaltare med utlandsregistrerade fonder innebär förslaget emellertid att de behöver lämna den information som behövs för förståelsen av fondens förvaltning med avseende på hållbarhet i enlighet med svensk fondlagstiftning, för att få teckna ett fondavtal med Pensionsmyndigheten.

De föreslagna lagkraven syftar till att underlätta för sparare att bedöma vilka hållbarhetsaspekter som beaktas vid fondförvaltningen. Förslaget innebär att samma krav på tillhandahållande av hållbarhetsinformation gäller för samtliga fonder på fondtorget, oavsett fondens juridiska hemvist. Att utgå från de lagstadgade informationskraven för svenska fonder minskar onödigt administration för svenska fondförvaltare, underlättar uppföljning och ger samma konkurrensvillkor för svenska och utländska fondförvaltare.

7.2 Krav på hållbarhetshänsyn i fondförvaltningen

Promemorians förslag: Pensionsmyndigheten ska i fondavtal om att erbjuda en eller flera fonder på fondtorget för premiepensionen ställa upp villkor om fondförvaltarens hållbarhetsarbete i förvaltningen av fonden.

Skälen för promemorians förslag

Krav på hållbarhet i fondförvaltningen ska införas

Förslagen i denna promemoria syftar bl.a. till att fastställa de kvalitativa och kvantitativa krav, däribland de hållbarhetskrav som ska gälla för de fonder som ska vara valbara inom ramen för premiepensionen.

Sedan 2015 finns ett nytt mål för finansmarknadspolitiken som, utöver målen om finansiell stabilitet och konsumentskydd, innebär att det finansiella systemet ska bidra till en hållbar utveckling genom att finansmarknadernas aktörer ska beakta miljömässiga, sociala och bolagsstyrningsaspekter, s.k. ESG aspekter (Environmental, Social and Governance). I Sverige och internationellt sker en snabb utveckling när

det gäller integrering av ESG-aspekter inom finansiell analys och förvaltning. Effekterna av hållbarhetsrelaterade händelser, exempelvis klimatförändringar, bedöms i allt större utsträckning få företagsekonomiska konsekvenser och ESG-integrering tillämpas därför av alltfler kapitalförvaltare som ett sätt att bedöma investeringens risk- och avkastningspotential. Det är därför rimligt och lämpligt att Pensionsmyndigheten ska ställa särskilda krav på fondförvaltaren att ta hänsyn till hållbarhetsaspekter i fondförvaltningen, utöver de krav på att tillhandahålla hållbarhetsinformation som anges i avsnitt 7.1.

Inom kapitalförvaltning finns det olika metoder för att analysera hur miljömässiga, sociala- och bolagsstyrningsrisker kan påverka investeringens avkastning. Fonden är inget självständigt rättssubjekt och kan inte förvärva rättigheter eller ta på sig skyldigheter. Det är därför fondförvaltaren som i förvaltning av tillgångarna i en fond kan välja att beakta hållbarhetsaspekter i samband med att olika placeringsalternativ analyseras och väljs ut som investeringsobjekt för fonden. Fondförvaltaren kan arbeta med hållbarhetsintegrering på olika sätt och vilken metod som är mest lämplig är delvis beroende på om fonden är en aktiefond (som huvudsakligen placerar i aktier och andra aktieliknande instrument), en räntefond (som endast placerar i fordringar t.ex. obligationer, statsskuldväxlar och ränteindex) eller en blandfond som placerar i både aktier och räntebärande värdepapper.

Fonder inom premiepensionen ingår i den allmänna pensionen vilket skulle kunna motivera att samma krav på hållbarhet bör gälla för förvaltningen av dessa fonder som för förvaltningen av Första till Fjärde AP-fonderna. I en promemoria (Fi2017/02972/FPM) föreslås att Första till Fjärde AP-fonderna ska få nya placeringsregler från och med 2018 och att det i lag ska framgå att fonderna ska förvalta fondmedlen föredömligt genom ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande utan att det görs avkall på det övergripande målet om hög avkastning. Eftersom mandat och ägarförhållanden för Första till Fjärde AP-fonderna skiljer sig från mandatet för fonderna på premiepensionens fondtorg skulle dock motsvarande krav varken vara lämpligt eller ändamålsenligt.

Utöver de nya krav som Pensionsmyndigheten ska fastställa i fondavtalet enligt förslagen i avsnitt 6.4, ska Pensionsmyndigheten även ställa upp krav på att hållbarhetsaspekter beaktas i fondens förvaltning som villkor i avtal med fondförvaltare. Preciseringsen av villkoren för kraven bör vid behov kunna anpassas utifrån marknadsutvecklingen och är därför mer lämpade att anges i fondavtal än i lag.

Utgångspunkter för hållbarhetskrav i fondavtalet

Pensionsmyndigheten bör vid utformningen av hållbarhetskrav i avtalet analysera hur kraven kan utformas för att inspirera och motivera fondförvaltare att integrera hållbarhetsaspekter i förvaltningen. Hållbarhetskravet syftar till att utgöra en miniminivå för fondens hållbarhetsarbete men ska inte hämma fondförvaltare att vidareutveckla detta arbete och inte heller leda till omotiverade högre avgifts- eller risknivåer. Hållbarhetskravet bör även utformas på ett sätt som inte missgynnar en metod för att integrera hållbarhetsaspekter i förvaltningen framför en annan. Begrepp och metoder för hur hållbarhetsaspekter

integreras i fondförvaltning utvecklas kontinuerligt. Pensionsmyndighetens krav i fondavtalet bör därför anpassas till den marknadsutveckling som sker över tid.

Pensionsmyndigheten ansvarar för utformningen av kravet i fondavtalet, men en möjlig miniminivå kan vara att de fondförvaltare som anger att de inte tar någon hållbarhetshänsyn alls i förvaltningen, utifrån de lagkrav som föreslås i regeringens proposition 2017/18:5, inte tillåts ingå fondavtal med Pensionsmyndigheten.

Uppföljning av krav

En förutsättning för att genomföra särskilda hållbarhetskrav i fondavtalet motsvarande exempel ovan är att fondförvaltaren på ett tillfredsställande sätt uppfyller förslaget i avsnitt 7.1 om tillhandahållande av hållbarhetsinformation.

För att ställa särskilda hållbarhetskrav i fondavtalet behöver Pensionsmyndigheten granska och följa upp att kravet som föreslås i avsnitt 7.1 är uppfyllt. En sådan uppföljning kan göras på flera olika sätt. Exempelen nedan illustrerar endast vilka typer av överväganden som Pensionsmyndigheten kommer att behöva göra.

Pensionsmyndigheten skulle i fondavtalet kunna ställa krav på att fondförvaltarens uppgiftslämnande enligt det krav som föreslås i avsnitt 7.1 är tillfredsställande och att detta är tillstyrkt av tredje part med ändamålsenlig kompetens. För Pensionsmyndigheten skulle en sådan tredjepartsverifiering kräva mindre resurser jämfört med att utföra granskningen på egen hand. Samtidigt tillkommer en ytterligare dimension av osäkerhet för Pensionsmyndigheten. Vem ska anses behörig för tredjepartsverifiering och hur ska tredjeparternas verifiering kunna granskas och följas upp? Pensionsmyndigheten skulle fortfarande behöva granska ett urval av både fondförvaltare och tredje part genom stickprov eller liknande.

Pensionsmyndigheten skulle alternativt kunna vara tydlig i fondavtalet med att det regelbundet, genom stickprovskontroller eller liknande, kommer att granskas och följas upp att fondförvaltarens uppgiftslämnande är tillfredsställande. Konsekvenserna om oförklarliga brister upptäcks i kontrollen skulle kunna vara uteslutning och eventuellt även krav på karenstid innan en ny ansökan om tillträde kan göras. Pensionsmyndighetens uppföljning av krav kan väntas innebära starka incitament till fondförvaltarna att på egen hand säkerställa att informationen tillhandahålls enligt utarbetad praxis på den svenska fondmarknaden.

8 Förbud mot marknadsföring och försäljning via telefon inom premiepensionen

Promemorians förslag: Ett nytt krav införs i socialförsäkringsbalken om att marknadsföring eller försäljning av produkter på premiepensionsområdet inte får ske via telefon.

Ett avtal som har ingåtts i strid med förbudet är ogiltigt. Konsumenten är då inte skyldig att betala för levererade produkter.

Ett agerande som strider mot förbudet ska anses utgöra otillbörlig marknadsföring mot konsumenter och kan medföra marknadsstörningsavgift.

Skälen för promemorians förslag

Behov av förstärkt reglering avseende marknadsföring och telefonförsäljning inom premiepensionsområdet

Premiepensionen är en del av den allmänna inkomstpensionen. Premiepensionen är konstruerad för att möjliggöra för pensions sparare att välja i vilka värdepappersfonder som intjänade pensionsrätter ska placeras. Avsikten med valfriheten är att varje individ ska kunna välja fonder som motsvarar individens preferenser avseende t.ex. risknivå eller krav på etik och miljö i förvaltningen. Intresset för att själv välja fonder inom premiepensionen är emellertid begränsat.

Pensionsmyndigheten har i uppdrag att informera allmänheten om bl.a. premiepensionssystemet och har även utvecklat ett beslutsstöd som syftar till att underlätta för premiepensionssparare att välja fonder på fondtorget som motsvarar spararens preferenser. Därtill finns inom premiepensionen ett statligt förvalsalternativ AP7 Såfa, som även är valbar på fondtorget som ett alternativ för dem som inte längre vill vara aktiva och välja bland utbudet av privata fonder på fondtorget.

Förutom information från Pensionsmyndigheten, kan sparare få rådgivning av privata aktörer. För att få ge investeringsrådgivning om fonder inom premiepensionen krävs ett tillstånd enligt lagen om värdepappersmarknaden. För sparare kan professionell investeringsrådgivning ge en bra vägledning om val av fond. Det svaga intresset för att välja fonder på fondtorget, inom premiepensionen har emellertid utnyttjats av oseriösa aktörer som ofta marknadsför och säljer premiepensionsprodukter i huvudsak per telefon. Denna typ av försäljning kännetecknas av att konsumenten blir uppringd utan förvarning. Konsumenten hamnar ofta i en utsatt situation och utrymmet för missförstånd och för att konsumenten fattar beslut som inte är väl övervägda ökar. Oseriösa aktörer kan t.ex. agera genom att:

- Utge sig för att ringa från eller samarbeta med Pensionsmyndigheten.
- Lämna felaktig information och löften om värdeutveckling.
- Locka med gratisprodukter.

- Använda metoder för att skapa rädsla eller osäkerhet.
- Missbruka pensionssparares e-legitimation.
- Missbruka användningen av pinkod och fondbytesblanketter.

Det finns således oacceptabla problem vid marknadsföring och försäljning av premiepensionstjänster via telefon som måste åtgärdas.

Premiepensionens andel av den allmänna pensionen växer. För en person född på 80-talet kan premiepensionen innebära ca 20—25 procent av den allmänna pensionen. Premiepensionssystemet har därmed en stor betydelse för människors levnadsvillkor som pensionärer och det finns därför anledning att ha ett särskilt starkt konsumentskydd inom denna del av marknaden. De aktörer som kontaktar konsumenter per telefon för att marknadsföra eller sälja premiepensionsprodukter har i de allra flesta fall incitament att marknadsföra eller sälja de produkter som ger högst vinst snarare än de produkter som bäst speglar konsumentens behov och önskemål.

I dag finns det ett formkrav vid ingående av avtal genom telefonförsäljning av förvaltningstjänster eller rådgivningstjänster som avser premiepensionen (3 kap. 4 a § lagen [2005:59] om distansavtal och avtal utanför affärslokaler. Formkravet innebär att avtal om sådana tjänster ingås genom att konsumenten skriftligen accepterar näringsidkarens anbud. Formkravet skyddar konsumenter från att per telefon ingå ogenomtänkta beslut och det har inte framkommit att dessa regler brister.

Omständigheterna på detta område är emellertid speciella och det har utvecklats ett säljarbeteende per telefon som är oacceptabelt. Det finns därför anledning att överväga särskilda åtgärder i fråga om marknadsföring och försäljning av premiepensionsprodukter via telefon.

Telefonförsäljning inom premiepensionen har diskuterats i ett flertal utredningar under de senaste tio åren. Konsumentverket har deltagit i flera av dessa utredningar och har återkommande pekat på faran med telefonförsäljning inom premiepensionens område. Pensionsmyndigheten gör i promemorian *Stärkt konsumentskydd inom premiepensionen* bedömningen att det inte finns något egenvärde i att pensionssparare ska ta beslut i komplexa frågor om hela sitt premiepensionsinnehav via telefon.

Kravet på skriftlig accept vid telefonförsäljning har bidragit till att kraftigt öka kundskyddet. Men som anförs ovan finns det fortfarande problem på marknaden i form av bedräglig marknadsföring vid offensiv telefonförsäljning. Det förekommer bl.a. att telefonförsäljare utger sig för att ringa från eller samarbeta med Pensionsmyndigheten och att aktörer skickar fakturor eller hotar med inkassoförfarande trots att pensionsspararen sagt upp avtalet på ett korrekt sätt eller i vissa fall inte ens har ingått något avtal.

Under 2016 mottog Pensionsmyndigheten cirka 3 500 kundsynpunkter, varav drygt 1 300 var synpunkter rörande fondtorget. Av dessa var det 1 119 klagomål och synpunkter som rörde rådgivning, förvaltningstjänster eller enskilda fondförvaltare.

Pensionsgruppen har kommunicerat att de förslag som Pensionsmyndigheten föreslår i promemorian *Ett stärkt konsumentskydd inom premiepensionen* ska genomföras som ett första steg för att

säkerställa att sparandet i premiepensionen är tryggt och säkert. I promemorian föreslås bl.a. att det införs ett förbud mot marknadsföring och försäljning av premiepensionsprodukter via telefon.

Konsumentskyddet bör stärkas genom ett förbud mot marknadsföring och försäljning av premiepensionsprodukter via telefon

En stor del av dagens problem inom premiepensionen hänförs till aggressiv marknadsföring per telefon för att förmå premiepensionssparare att göra fondbyten. Beslut om investeringar med pensionsändamål är komplexa beslut och är därför inte lämpliga att ta i samband med säljsamtal per telefon. Telefonförsäljning lämpar sig därför inte som kanal för marknadsföring av produkter kopplade till premiepensionen. Det inkluderar även försäljning av förvaltnings- och rådgivningstjänster. Det finns därför anledning att införa ett förbud mot marknadsföring eller försäljning av produkter på premiepensionsområdet via telefon.

En första fråga som uppkommer är om det finns några rättsliga hinder mot ett sådant förbud. Det är här inte fråga om något generellt förbud mot direktmarknadsföring inom premiepensionens område. Utanför förbudet faller således marknadsföring som kan ske genom medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Det föreslagna förbudet kan därmed inte anses stå i strid med dessa grundlagar (jfr Stärkt konsumentskydd vid försäkringsförmedling, Ds 2014:22 s. 51).

När det gäller direktivet om distansförsäljning av finansiella tjänster till konsumenter (Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/65/EG av den 23 september 2002 om distansförsäljning av finansiella tjänster till konsumenter och om ändring av rådets direktiv 90/619/EEG samt direktiven 97/7/EG och 98/27/EG [EGT L 271, 9.10.2002, s. 16, Celex 32002L0065]) kan det inledningsvis nämnas att det i förarbetena till genomförandet av direktivet i svensk rätt har ansetts att begreppet finansiell tjänst omfattade bl.a. investeringsrådgivning (prop. 2004/05:13 s. 30, 36 f. och s. 146 f.) och regeringen bedömde i det sammanhanget att även förvaltnings- och rådgivningstjänster på premiepensionsområdet omfattades, även om det statliga premiepensionssystemet i sig faller utanför direktivets tillämpningsområde. I direktivet, som i princip är ett fullharmoniseringsdirektiv, regleras dock inte nu aktuell fråga.

Det är här fråga om att begränsa sättet för hur marknadsföring och försäljning av produkter på premiepensionsområdet får ske och inte om något totalförbud mot direktmarknadsföring och försäljning inom området, varför förslaget bedöms vara förenligt med ovan nämnda direktiv.

Förslaget bedöms vara förenligt även med direktivet om otillbörliga affärsmetoder (Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/29/EG om otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenter på den inre marknaden och om ändring av rådets direktiv 84/450/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG, 98/27/EG och 2002/65/EG samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2006/200). När det gäller marknadsföring m.m. av finansiella tjänster är det direktivet utformat som ett minimihar-

moniseringsdirektiv. Vid genomförandet av direktivet i svensk rätt uttalades i förarbetena att det som utgångspunkt vid genomförandet av direktivet i dessa delar gäller att medlemsstaterna – inom de ramar som ges av EG-fördraget – får bestämma om ett starkare skydd för konsumenterna än det som direktivet ger (prop. 2007/08:115 s. 57). Förslaget om förbud mot marknadsföring och försäljning via telefon av produkter på premiepensionsområdet får anses ge ett starkare skydd för konsumenterna än vad direktivet ger.

I prop. 2016/17:162 lämnas förslag på lagändringar som genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/65/EU av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument och om ändring av direktiv 2002/92/EG och av direktiv 2011/61/EU (MiFID II) i svensk rätt. MiFID II reglerar bl.a. investeringsrådgivning. Marknadsföring och försäljning ligger emellertid utanför begreppet investeringsrådgivning och faller därmed utanför direktivets tillämpningsområde. Alltså utgör inte heller detta direktiv något hinder mot att inför ett förbud mot marknadsföring eller försäljning av produkter på premiepensionsområdet via telefon i enlighet med vad som föreslås i denna promemoria.

Däremot bör den föreslagna regleringen ses i förhållande till reglerna om investeringsrådgivning, då regleringarna bör ses i en helhet. Avsaknaden av en legaldefinition av finansiell rådgivning innebär att det i praktiken kan vara svårt att särskilja rådgivning från marknadsföring och försäljning (se t.ex. SOU 2015:2 s. 393).

Vid genomförandet av MiFID II uttalades att rådgivning som avser finansiella instrument som ingår i premiepensionssystemet utgör investeringsrådgivning enligt MiFID II (prop. 2016/17:162 s. 258). En följd av detta är alltså att det för att lämna råd om fonder inom premiepensionen krävs att man har tillstånd enligt lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden. Det innebär sammanfattningsvis att konsumentskyddet är bättre vid investeringsrådgivning, än om det har varit fråga om marknadsföring och försäljning (SOU 2015:2 s. 407).

Då reglerna om rådgivning är av konsumentskyddande karaktär utgår bedömningen från kundens perspektiv i fråga om det varit rådgivning eller marknadsföring och försäljning. Vid en direktkontakt mellan en näringsidkare och en konsument torde utrymmet vara ytterst litet för att endast marknadsföra eller saluföra finansiella instrument, utan att något moment av rådgivning ingår (SOU 2015:2 s. 410).

Genom genomförandet av MiFID II får konsumentskyddet anses ha stärkts när det kommer till investeringsrådgivning. Förslaget om att införa ett förbud mot marknadsföring och försäljning via telefon inom premiepensionen bör därför ses som en förstärkning av konsumentskyddet även när det kommer till marknadsföring och försäljning.

På grund av den gränsdragningsfråga som ändå föreligger skulle det annars finnas en viss risk för kringgående av bestämmelserna om rådgivning under förevändning att det är fråga om marknadsföring eller försäljning, trots att utrymmet för detta får anses vara ytterst litet. Genom förslaget sett som en helhet uppnås en skärpt reglering gällande rådgivning, marknadsföring och försäljning inom premiepensionsområdet.

Det finns därför anledning att införa ett förbud mot marknadsföring och försäljning av produkter på premiepensionsområdet via telefon. Ett sådant förbud bedöms vara lätt att kommunicera för Pensionsmyndigheten och andra berörda myndigheter och för premiepensionssparare att åberopa gentemot näringsidkare.

När det konstaterats att det inte finns några rättsliga hinder att införa ett förbud mot marknadsföring eller försäljning av produkter på premiepensionsområdet via telefon, bör det övervägas i vilken lag som ett sådant förbud bör införas. I promemorian *Ett stärkt konsumentskydd inom premiepensionen*, föreslås att ett förbud mot marknadsföring och försäljning av premiepensionsprodukter via telefon införs i lagen om distansavtal och avtal utanför affärslokaler. Ett alternativ till att placera bestämmelsen i distansavtalslagen, skulle kunna vara att införa en motsvarande bestämmelse i marknadsföringslagen. Båda dessa lagar innehåller emellertid bestämmelser som gäller generellt, varför sektorsspecifik lagstiftning inte är optimalt placerad i någon av dessa lagar (jfr t.ex. de särskilda reglerna om marknadsföring som finns i 14 § tobakslagen [1993:581] och 7 kap. 1 §alkohollagen [2010:1622]). I denna promemoria anses det därför mest ändamålsenligt att en bestämmelse om förbud mot marknadsföring och försäljning av premiepensionsprodukter via telefon införs i Socialförsäkringsbalkens 64 kap. där bl.a. krav relaterade till deltagande på Pensionsmyndighetens fondtorg anges.

Innebörden av förbudet

Förbudet mot marknadsföring och försäljning av produkter på premiepensionsområdet gäller alltså endast sådan verksamhet som sker via telefon. Det ska röra sig om telefonsamtal som utgör led i försäljning eller annan liknande verksamhet. Med telefon avses användning av klassisk telekommunikation, men för att regleringen ska bli teknikneutral bör även annan telekommunikationsbaserad användning, som t.ex. IP-telefoni, bildtelefoni, teknik för videokonferens eller motsvarande, omfattas.

Detta innebär att förbudet i första hand träffar fall när näringsidkaren ringer upp konsumenten i försäljningssyfte. Även fall när konsumenten kontaktar näringsidkaren omfattas dock, om kontakten beror direkt på näringsidkarens marknadsföring. Det kan t.ex. vara fråga om uppmaningar i reklam att kontakta näringsidkaren. Detsamma gäller för den som agerar för näringsidkarens räkning.

Begreppet produkter på premiepensionsområdet omfattar både finansiella produkter som förvaltnings- och rådgivningstjänster. Som exempel på produkt kan nämnas försäljning av efterlevandeskydd (livförsäkringsprodukt) kopplad till premiepensionen. Ett exempel på tjänst är försäljning av diskretionär förvaltning kopplad till premiepensionen genom utförande av omallokering/fondbyten för pensionsspararnas räkning.

Det kan förekomma att ett erbjudande från en näringsidkare avser både produkter på premiepensionsområdet och andra finansiella tjänster eller finansiella produkter. Om det inte går att klart skilja på de produkter som omfattas av förbudet och övriga andra finansiella tjänster eller finansiella

produkter som ingår i erbjudandet, bör förbudet mot marknadsföring och försäljning via telefon gälla.

Marknadsföring eller försäljning i strid med förbudet bör utgöra grund för en möjlig sanktion enligt marknadsföringslagen (2008:486) samt uppsägning av avtalet med fondförvaltaren. Ett åsidosättande av lagen ska även kunna medföra marknadsstörningsavgift enligt bestämmelserna i 29–36 §§ marknadsföringslagen.

För att uppnå syftet med reformen bör, som föreslås i promemorian *Stärkt konsumentskydd inom premiepensionen*, ett avtal som ingåtts i strid med förbudet vara ogiltigt. Om ett avtal är ogiltigt, är utgångspunkten enligt svensk rätt att parterna inte är skyldiga att fullgöra sina åtaganden enligt avtalet och att prestationer som helt eller delvis har fullgjorts ska återbäras. I vissa fall kan en part bli betalningsskyldig för värdet av det som redan har presterats.

Om ett avtal inte blir gällande, saknar näringsidkaren rätt att utföra den beställda tjänsten, trots vad som överenskommits per telefon. Någon ersättning för tjänsten bör därför inte kunna debiteras. Det bör anges i lagen att konsumenten, om avtalet är ogiltigt på grund av åsidosättande av förbudet, inte är skyldig att betala för levererade produkter. En annan ordning skulle riskera att underminera det stärkta konsumentskydd som eftersträvas.

9 Egenhändig underskrift vid fondval och fondbyte inom premiepensionssystemet

<p>Promemorians förslag: En anmälan om val av fond och en begäran om byte av fond ska vara egenhändigt undertecknad av pensionsspararen.</p>

Skälen för promemorians förslag

Inledning

En sparare som ska göra ett nytt fondval eller byta fonder inom premiepensionssystemet kan göra det genom att logga in på Pensionsmyndighetens webbplats, eller genom att fylla i en blankett som skickas till Pensionsmyndigheten. Pensionsmyndigheten har sedan juni 2017 tagit bort möjligheten att använda personlig kod (PIN-kod) vid inloggning i myndighetens e-tjänster. Numera kan inloggning i dessa endast ske genom användning av e-legitimation, vilket bedöms leda till höjd säkerhet. Sedan februari 2014 har det inte varit möjligt att göra fondbyten med hjälp av PIN-kod. I stället ska fondbyten göras med användning av e-legitimation eller en fysisk blankett (fondbytesblankett) som fastställts och förtryckts av myndigheten. Enligt myndigheten skulle dessa åtgärder få till följd att förvaltningsföretag inte skulle kunna genomföra fondbyten åt sina kunder.

I februari 2017 lämnade Pensionsmyndigheten in en framställan till regeringen om ändring i socialförsäkringsbalken som innebär krav på egenhändig underskrift vid fondval (dnr Fi2017/00945/FPM). Pensionsmyndigheten har i promemorian Stärkt konsumentskydd inom premiepensionen påpekat att det är av vikt att den begärda lagändringen i framställan genomförs.

Nuvarande reglering av fondbyten

I 64 kap. 23–35 §§ socialförsäkringsbalken (SFB) finns bestämmelser om val och byte av fond. Innebörden av bestämmelserna är att pensionsspararna själva ska ges möjlighet att bestämma var deras pensionsmedel ska placeras. Beträffande byte av fond gäller att Pensionsmyndigheten på pensionsspararens begäran ska placera om spararens fondmedel på det sätt spararen anger. Varken i socialförsäkringsbalken eller i dess förarbeten anges emellertid närmare på vilket sätt spararen ska kunna begära fondbyte. Frånvaron av sådan reglering innebär emellertid inte att spararen har rätt att få tillgång till ett specifikt tillvägagångssätt eller förfarande. Administrativa frågor av det slaget har i stället ansetts vara en sak för Pensionsmyndigheten att avgöra och reglera i verkställighetsföreskrifter utifrån tillgänglig systemfunktionalitet och de säkerhets- och servicemässiga överväganden myndigheten gör över tid.

I 111 kap. 4 § SFB anges att enskild får rättshandla genom att använda självbetjäningstjänster på internet i den utsträckning som framgår av föreskrifter meddelade av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Rättshandlingarna har då samma rättsverkan som om de utförts i enlighet med de föreskrifter och formkrav som annars gäller.

Pensionsmyndigheten har idag föreskrifter som innebär att fondbyte antingen kan beställas i myndighetens självbetjäningstjänst på internet efter identifikation med e-legitimation eller på blankett som fastställs och förtryckts av myndigheten. I föreskrifterna anges att en sådan blankett ska skrivas under av pensionsspararen eller av spararens företrädare, det vill säga av ombud, förmyndare, förvaltare eller god man.

Uppmärksammade problem

I takt med att fondutbudet i premiepensionssystemet har ökat har det uppstått en marknad för företag som erbjuder olika typer av tjänster med koppling till systemet. Dessa har genom åren i huvudsak handlat om olika typer av rådgivningstjänster som innebär att företag säljer rekommendationer och placeringsalternativ där kunderna sedan själva beställer fondbyten med stöd av dessa råd, visatjänster som innebär att företag på sina webbplatser tillhandahåller information om kundernas premiepensionskonton och förvaltningstjänster som innebär att företag beställer fondbyten som ombud på kundernas premiepensionskonton (s.k. diskretionär förvaltning). Framväxten av dessa företag och tjänster i anslutning till premiepensionssystemet förutsågs inte i samband med systemets införande och lagstiftningens förarbeten saknar därför överväganden angående behovet av att reglera dessa företeelser särskilt.

Tjänsterna, och då i synnerhet förvaltningstjänsterna, har under årens lopp visat sig innebära en rad problem både för pensionsspararna och för

Pensionsmyndigheten. Problemen bottnar många gånger i att tjänsterna marknadsförs med i många fall mycket aggressiva och olämpliga affärsmetoder och att tjänsternas mervärde för spararna kan ifrågasättas. Det har i sin tur medfört en stor mängd klagomål från spararna, inte bara till Pensionsmyndigheten utan även till andra myndigheter och organ. För Pensionsmyndighetens del har tjänsterna även inneburit att myndighetens datasystem har överbelastats periodvis när ombud har beställt fondbyten för många sparare samtidigt genom automatiserade förfaranden (så kallade massfondbyten).

På regeringens uppdrag stoppade Pensionsmyndigheten möjligheten till massfondbyten via internet den 1 december 2011. Stoppet påverkade emellertid inte pensionsspararnas formella möjlighet att byta fonder via ombud.

Sedan februari 2014 – då möjligheten att göra fondbyten med PIN-kod togs bort – kan fondbyten endast beställas i myndighetens självbetjäningstjänst via internet efter inloggning med e-legitimation eller på fondbytesblankett. För förvaltningsföretagens del innebar förändringen att de är hänvisade till att beställa fondbyte via blankett eftersom de inte har tillgång till sina kunders e-legitimationer och därför inte kan använda sig av självbetjäningstjänsten. Den totala mängden fondbyten har visserligen minskat men samtidigt har andelen fondbyten via blankett ökat kraftigt. Pensionsmyndigheten uppskattar att ca 70 procent av antalet fondbyten via blankett idag beställs av förvaltningsföretag. Det stora antalet blankettbeställningar som har föregått dessa byten har tidvis inneburit tekniska problem och ökade administrationskostnader för Pensionsmyndigheten.

Trots att Pensionsmyndighetens självbetjäningstjänst för fondbyten nu endast är öppen för pensionsspararen själv, genom kravet på e-legitimation, har det enligt Pensionsmyndigheten vid ett flertal tillfällen inträffat att förvaltningsföretag eller företag knutna till sådana bolag otillbörligen har använt sig av spararens e-legitimation och bytt fonder i systemet. En annan kvarstående brist är att ett förvaltningsföretag kan gå runt massfondbytesstoppet i självbetjäningstjänsten genom att göra massuttag av fondbytesblanketter och med hjälp av dessa beställa manuella fondbyten för stora grupper sparare samtidigt. De åtgärder som vidtagits har således inte varit tillräckliga för att helt åtgärda problemen.

Krav på egenhändig underskrift vid fondval och fondbyte

Många pensionssparare upplever att de har svårt att själva ta ställning till hur deras premiepensionsmedel ska placeras. Till detta kommer att många förvaltningsföretag genom sin marknadsföring underblåser uppfattningen att valet av fonder är svårt och komplicerat och något man måste få hjälp med för att få en bra avkastning och en tillräcklig framtida pension. Mot bakgrund av den ovan tecknade bilden kan det ifrågasättas om det är lämpligt att dessa företag tillåts agera ombud och beställa fondbyten i premiepensionssystemet för pensionsspararnas räkning.

I 110 kap. 4 § andra stycket SFB anges att en ansökan om att få ut en förmån ska vara egenhändigt undertecknad. Det innebär att en förmånsansökan ska undertecknas av sökanden personligen och det godtas alltså inte att ansökan undertecknas av ett eventuellt ombud till

sökanden. Om myndigheten anser det nödvändigt gäller enligt 110 kap. 47 § andra stycket SFB samma formkrav även vid en anmälan om ändrade förhållanden. Kravet på egenhändigt undertecknande motverkar risken för att någon obehörigen ansöker om förmån i annans namn och har genom åren funnits i ett flertal författningar på socialförsäkringsområdet.

Det får mot bakgrund av premiepensionssystemets utformning anses ligga ett betydande värde i att pensionsspararna är medvetna om hur deras premiepensionsmedel är placerade. Att fondbyten i dagsläget kan beställas av ombud för spararens räkning motverkar en sådan medvetenhet. De händelser som beskrivits ovan där fondbyten har beställts av personer som uppgivit sig vara spararens ombud, men där det i efterhand visats ha skett obehörigen, visar på behovet av att anmälan om fondval och begäran om fondbyte knyts till pensionsspararen personligen på samma sätt som i dag gäller vid ansökan om förmån. De stora mängder klagomål som kommit in till Pensionsmyndigheten angående förvaltningsföretag och deras tjänster visar tydligt att de problem som föranledde regeringens beslut om stoppade massfondbyten 2011 till stora delar fortfarande finns kvar.

Det finns således anledning att instämma i Pensionsmyndighetens förslag att det i SFB bör införas ett krav på att en anmälan om fondval och begäran om fondbyte ska vara egenhändigt undertecknad. Detta krav förhindrar att sådana rättshandlingar utförs via ombud. Regleringen bör komma till uttryck på det sätt som Pensionsmyndigheten har föreslagit. Åtgärden bedöms minska möjligheten för oseriösa aktörer att byta fonder åt enskilda.

En sådan ordning hindrar inte att de sparare som vill välja fonder själva på fondtorget men samtidigt vill få hjälp i sitt val av en rådgivare fortfarande kan få det utan innebär endast att den rättshandling som förväntas följa på ett sådant råd ska utföras av den enskilde själv. Pensionsspararen ges på så vis ytterligare rådrum innan spararen slutligen tar ställning till hur pensionsmedlen ska placeras.

En sådan ordning

begränsar inte heller möjligheten för en pensionssparares legala ställföreträdare (förmyndare, förvaltare eller god man) att beställa fondbyte i premiepensionssystemet.

10 Avgifter för fondförvaltare

Promemorians förslag: Fondförvaltare ska med avgifter täcka Pensionsmyndighetens kostnader för

- handläggning av ansökan om fondavtal,
- granskning av fondförvaltare och fonder, och
- information om fonder.

Uppgift om att avgifter för granskning av fondförvaltare och fonder samt för information om fonder ska tas ut, ska finnas i fondavtalet. Pensionsmyndigheten bestämmer när avgifterna ska tas ut. Avgifterna får disponeras av myndigheten.

Pensionsmyndighetens beslut att ta ut avgift från fondförvaltare ska få rättas, ändras och överklagas enligt bestämmelser i förvaltningslagen.

Regeringen får meddela föreskrifter om uttaget av avgifter för Pensionsmyndighetens kostnader.

Skälen för promemorians förslag

Gällande reglering

Premiepensionssystemet är självfinansierat på samma sätt som ett försäkringsbolags verksamhet. Premiepensionssystemet finansieras genom avgifter från pensionsspararna, inklusive pensionärerna. Kostnaderna för systemet består i huvudsak av två delar, dels fondförvaltarens och Sjunde AP-fondens förvaltningskostnader, dels Pensionsmyndighetens administrativa kostnader. Pensionsmyndighetens administrativa kostnader för premiepensionssystemet täcks av avgifter som tas ut av pensionsspararna och fondförvaltarena.

Enligt 64 kap. 40 § socialförsäkringsbalken (SFB) får Pensionsmyndigheten ta ut avgifter från fondförvaltare för att täcka myndighetens kostnader för registrering av – och information om fonder. Pensionsmyndigheten tar i dag ut avgifter från fondförvaltare endast för att täcka myndighetens kostnader för information om fonder.

Genom förslaget att införa ett formellt ansökningsförfarande för fondförvaltare för att få ingå avtal med Pensionsmyndigheten och myndighetens utvecklade arbetssätt med administrationen – med en initial prövning av den ansökande fondförvaltaren och den eller de fonder som denne önskar erbjuda på fondtorget och därefter under avtalstiden löpande granskningar och uppföljningar – kommer myndighetens kostnader att öka. Dessa ökade kostnader saknar i dagsläget särskild finansiering, vilket innebär att utan åtgärd kommer kostnaderna i praktiken finansieras av hela kollektivet pensionssparare.

På motsvarande sätt som gäller för avgiftsuttaget för kostnaderna för registrering av fonder och informationskostnaderna för fonder är det därför rimligt att överväga om de tillkommande kostnaderna ska finansieras genom en ansökningsavgift och årlig avgift av fondförvaltare.

Ansökningsavgift

Pensionsmyndigheten kan som nämnts ovan med stöd av gällande bestämmelser ta ut en avgift från fondförvaltare för att täcka kostnader för registrering av en fond. Den nu gällande bestämmelsens lydelse ger dock inte myndigheten stöd för att ta ut en avgift för att täcka kostnaderna för handläggningen av ansökan.

Det finns både för- och nackdelar med att Pensionsmyndigheten får ta ut en ansökningsavgift. De fördelar som finns med förslaget är i huvudsak att de ökade kostnader som det medför att säkerställa ett tryggt fondtorg inte belastar premiepensionsspararna. Om en ansökningsavgift införs skapas emellertid en högre ekonomisk inträdesbarriär till fondtorget vilket kan leda till minskad förnyelse på torget.

Promemorian gör sammantaget bedömningen att övervägande skäl talar för att en avgift från fondförvaltare för att täcka Pensionsmyndighetens kostnader för handläggningen av en fondförvaltares ansökan ska tas ut.

En ansökningsavgift bör täcka kostnaderna för handläggningen av ansökan. Den bör syfta till att täcka myndighetens kostnader för att hantera dessa ansökningsärenden på aggregerad nivå, inklusive overhead och eventuell utveckling. Det handlar således inte bara om att täcka de direkta kostnaderna i det specifika ansökningsärendet.

När en fondförvaltare som redan har ett avtal med Pensionsmyndigheten vill erbjuda ytterligare en fond eller flera fonder på fondtorget ska fondförvaltaren ansöka om att få teckna ett nytt avtal med Pensionsmyndigheten. Myndigheten kommer att behöva granska den tillkommande fonden eller de tillkommande fonderna men även fondförvaltaren för att säkerställa att samtliga avtalsvillkor efterlevs. Det är rimligt att fondförvaltare ska erlägga en avgift som ska täcka myndighetens kostnader för att handlägga den tillkommande ansökan.

Årlig avgift

Pensionsmyndighetens kostnader för den löpande granskningen under avtalstiden av att fondförvaltare och deras fond eller fonder uppfyller de i avtalen uppställda villkoren finansieras lämpligen genom att myndigheten tar ut en årlig avgift. En årlig avgift innebär att en fondförvaltare måste betala en viss summa t.ex. per fond till Pensionsmyndigheten varje år för att få erbjuda en eller flera fonder på Pensionsmyndighetens fondtorg.

Pensionsmyndigheten uppskattar i promemorian *Översyn av kostnadssänkande åtgärder Svar på regleringsbrevsuppdrag 2017*, att myndighetens kostnader kommer att öka med cirka 25 miljoner kronor för att genomföra de åtgärder som föreslås i promemorian *Stärkt konsumentskydd inom premiepensionen*, när dessa är fullt genomförda. Förslagen i denna promemoria utgår till stor del från förslagen i *Stärkt konsumentskydd inom premiepensionen*, varför det är rimligt att utgå från Pensionsmyndighetens uppskattning av de ökade kostnaderna för att genomföra förslagen.

Pensionsmyndigheten anger i sitt svar på regleringsbrevsuppdrag enligt ovan, att om avgiften ska täcka de utökade kostnaderna krävs en årlig avgift på mellan 30 000 – 50 000 kronor. Pensionsmyndigheten betonar dock i rapporten att det är svårt att i förhand bestämma en nivå som ska täcka kostnader, eftersom kostnaderna kan komma att ändras och fondantalet kan komma att minska eller öka beroende på intresse och förutsättningar för att delta på fondtorget framöver.

Fördelar och nackdelar med en årlig avgift

Även förslaget som möjliggör för Pensionsmyndigheten att ta ut en årlig avgift är förenat med både för- och nackdelar. De fördelar som finns med förslaget är i huvudsak att de ökade kostnader som det medför att säkerställa ett tryggt fondtorg inte belastar samtliga premiepensionssparare. Beroende på hur avgiften utformas kan den leda

till antingen minskade administrationskostnader eller betalas ut som rabatt till sparare.

För Pensionsmyndighetens del kan förslaget även leda till mindre administration till följd av att färre fonder troligen kommer att registreras på fondtorget, på grund av minskad lönsamhet. Färre fonder är dock inte ett självändamål med förslaget.

En risk med förslaget är att en årlig avgift ökar incitamenten till aktiv försäljning mot sparare då en liten fond måste komma upp i volym för att kunna bära sina högre kostnader. I promemorian finns dock förslag som syftar till att minska riskerna för aggressiv försäljning, varför möjligheten att på ett oseriöst sätt öka antalet sparare i en fond begränsas jämfört med i dagsläget. Dessutom uppställs ett krav på att en fond måste uppfylla minsta tillåtet förvaltad kapital för att få erbjudas på fondtorget.

Övervägande skäl talar således för att ett uttag av en årlig avgift från fondförvaltare för att ha en fond registrerad på Pensionsmyndighetens fondtorg är en ändamålsenlig och lämplig lösning. En sådan fördelning av kostnaden är skälig med hänsyn till det värde möjligheten att få verka på fondtorget har för en fondförvaltare.

Av 8 kap. 2 § 2 regeringsformen framgår att föreskrifter som avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna ska meddelas genom lag om de gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Vidare framgår av 3 § att riksdagen kan bemyndiga regeringen att meddela sådana föreskrifter förutsatt att de inte avser bl.a. skatt. Det aktuella förslaget rör avgifter för att täcka en del av Pensionsmyndighetens kostnader för att administrera fondtorget och inte en skatt och regeringen skulle därför genom en föreskrift i förordning kunna ge Pensionsmyndigheten den möjligheten. Då det redan finns bestämmelser i SFB som ger Pensionsmyndigheten möjlighet att ta ut avgifter från fondförvaltare är det dock lämpligt att även de nya bestämmelserna regleras där.

Fondförvaltare ska med avgift bidra till att täcka vissa kostnader

I denna promemoria föreslås en rad skärpta krav som ska gälla för fondförvaltare som tecknat fondavtal med Pensionsmyndigheten och för de fonder avtalet avser. Pensionsmyndigheten ges vidare ansvar för att löpande granska att dessa krav efterlevs. Pensionsmyndighetens utökade uppgifter i samband med handläggning av ansökan, löpande granskning av fondförvaltare och fonder samt information om fonder medför kostnader som inte är av tillfällig karaktär.

I avtalet mellan Pensionsmyndigheten och fondförvaltare ska därför uppgift om att avgifter för löpande granskning av fondförvaltare och fonder samt information om fonder ska tas ut finnas med. Pensionsmyndigheten bestämmer när avgifterna ska tas ut. Detta gäller även för avgifter för information om fonder. Såsom i dag bör avgifterna disponeras av myndigheten. Enligt 42 § får regeringen meddela föreskrifter om uttaget av avgifter för Pensionsmyndighetens kostnader.

Rättelse, ändring och överklagande av beslut om avgift

I 113 kap. SFB finns bestämmelser om ändring, omprövning och överklaganden av beslut som är fattade med stöd av bestämmelserna i

den lagen. Av 2 § framgår att beslut i ärenden om förmåner enligt SFB får ändras, omprövas och överklagas. Även vissa andra uppräknade beslut får omfattas av bestämmelserna i 113 kap. Ett beslut av Pensionsmyndigheten att ta ut en avgift från en fondförvaltare är inte ett beslut om en förmån enligt SFB. Sådana beslut är inte heller särskilt uppräknade som överklagbara. Fråga är då om Pensionsmyndighetens beslut att ta ut en avgift enligt 64 kap. 40 § SFB borde vara överklagbart.

Premiepensionen reglerades tidigare i den numera upphävda lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension. I 11 kap. 1 § femte stycket den lagen fanns bestämmelser som gav Pensionsmyndigheten möjlighet att ta ut avgifter från fondförvaltare för att täcka myndighetens kostnader för registrering av och information om fonder. Uppgift om att avgifter kan tas ut skulle finnas i avtal mellan myndigheten och fondförvaltaren. I 13 kap. samma lag fanns bestämmelser om överklagande. Av 9 § framgick att ett beslut enligt lagen skulle omprövas om den som beslutet avsåg begärde det eller om det fanns andra skäl. Av 11 § framgick att begäran om omprövning av ett beslut enligt 3 kap. eller 4 kap. skulle ha kommit in till Pensionsmyndigheten före utgången av året efter det fastställelseår som beslutet avsåg. I fråga om annat beslut skulle begäran om omprövning ha kommit in inom två månader från det att den som begärde omprövningen fick del av beslutet.

Vidare framgick av 17 § att ett beslut enligt lagen fick överklagas hos allmän förvaltningsdomstol av den som beslutet avsåg. En enskild fick dock endast överklaga sådana beslut som hade tillkommit genom omprövning. Av 17 § framgick att ett beslut som rörde en person som var bosatt i Sverige överklagades till den förvaltningsrätt inom vars domkrets personen hade sin hemortskommun när beslutet fattades. Beslut i övriga fall överklagades till den förvaltningsrätt inom vars domkrets det första beslutet i saken fattades.

En fondförvaltare kunde således med stöd av bestämmelserna i lagen om inkomstgrundad ålderspension begära att Pensionsmyndigheten skulle ompröva sitt beslut att påföra en avgift. Om fondförvaltaren var missnöjd med omprövningsbeslutet kunde förvaltaren därefter överklaga det till allmän förvaltningsdomstol.

Av förarbetena till SFB framgår inte varför omprövnings- och överklagandemöjligheten kom att tas bort (prop. 2008/09:200 s. 350 f. och 576 f.). Då ett beslut om att påföra en fondförvaltare en avgift är att jämställa med skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden enligt 8 kap. 2 § 2 regeringsformen bör Pensionsmyndighetens beslut om detta kunna rättas, ändras och överklagas. I avsnitt 6.2 föreslås att Pensionsmyndighetens beslut om att en fondförvaltare inte får ingå ett civilrättsligt avtal med myndigheten eller att inte samtliga av fondförvaltarens anmälda fonder får omfattas av avtalet ska få rättas, ändras och överklagas enligt bestämmelserna i 36–46 §§ förvaltningslagen (2017:900). Samma bestämmelser bör gälla för rättelse, ändring och överklagande av Pensionsmyndighetens beslut att påföra en fondförvaltare en avgift. För att möjliggöra detta föreslås en ny bestämmelse i 113 kap. SFB om att beslut om att påföra en fondförvaltare en avgift ska få rättas, ändras och överklagas enligt bestämmelserna i 36–46 §§ förvaltningslagen.

11 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

11.1 Ikraftträdande

<p>Promemorians förslag: Ändringsförfattningarna ska träda i kraft den 1 juli 2018.</p>
--

Skälen för promemorians förslag: Pensionsmyndigheten har i promemorian *Stärkt konsumentskydd inom premiepensionen* gjort bedömningen att de av myndigheten föreslagna ändringarna i socialförsäkringsbalken bör träda i kraft senast den 1 januari 2018. Ett nytt avtal för att tillhandahålla fonder på fondtorget bedöms kunna bli klart senast vid den tidpunkten. Myndighetens målsättning är att en förstärkt organisation och nya processer i sina huvuddrag bör kunna vara på plats inom sex månader från det att myndigheten har fått ett utökat och utvecklat uppdrag.

Med hänsyn till att Pensionsmyndigheten behöver viss tid för att förbereda nya avtal och processer för handläggningen av bl.a. ingående av avtal med fondförvaltare med anledning av förslagen i denna promemoria, föreslås att lagändringarna träder i kraft den 1 juli 2018.

I samarbetsavtalet stadgas att Pensionsmyndigheten, vid ett och samma tillfälle, har rätt att säga upp samtliga fondförvaltares samarbetsavtal till upphörande om de inte längre är förenliga med ändrade rättsliga förutsättningar för premiepensionssystemets funktion. Eftersom det föreslås att det från och med den 1 juli 2018 ska införas ett formaliserat ansökningsförfarande för att få ingå fondavtal med Pensionsmyndigheten om att erbjuda en eller flera fonder på fondtorget, samtidigt som nya krav ställs på fondförvaltare och fonder, ska samtliga fondförvaltare som vill erbjuda en eller flera fonder på Pensionsmyndighetens fondtorg ansöka om detta. En sådan förändring av de rättsliga förutsättningarna innebär otvetydigt att nu gällande samarbetsavtal inte längre är förenliga med premiepensionssystemets funktion. Pensionsmyndigheten bör därför säga upp samtliga samarbetsavtal.

För att det inte ska uppstå en situation där det under en period inte kommer att finnas några fonder på Pensionsmyndighetens fondtorg, förutom Sjunde AP-fondens fondalternativ, bör samarbetsavtalen sägas upp den 1 juli 2018, med verkan vid en senare tidpunkt, lämpligen den 1 oktober 2018.

12 Förslagens konsekvenser

12.1 Inledning

Sveriges inkomstgrundande allmänna pensionssystem består av inkomst- och premiepension. Inkomstpensionen är ett fördelningssystem och inbetalda premier används för att betala samma års pensioner. Inkomstpensionen påverkas inte av förslagen i denna promemoria. Premiepensionen är ett fonderat system där pensionsspararna och pensionärer själva kan välja hur premiepensionspengarna ska placeras, inom ramen för det fondtorg som tillhandahålls av Pensionsmyndigheten. Fondtorget för premiepensionen har funnits sedan år 2000. Premiepensionen är således fortfarande ett förhållandevis ungt system för sparande. För de sparare som inte aktivt väljer fonder på fondtorget, placeras premiepensionskapitalet i det statliga förvalet AP7 Såfa, som är en generationsfond som förvaltas av myndigheten Sjunde AP-fonden.

Villkoren för Pensionsmyndighetens fondtorg läggs fast i Socialförsäkringsbalkens 64 kap. De krav som finns i lagen är utformade i ljuset av hur marknaden för fondsparande såg ut för 15 år sedan. Sedan lagen beslutades har emellertid utvecklingen på fondmarknaden gått snabbt och fondsparande är en mycket populär sparform i Sverige. Utbudet av fonder, med säte i Sverige eller i andra EU-länder, har vuxit mycket. Den snabba tillväxttakten återspeglas även på Pensionsmyndighetens fondtorg där antalet valbara fonder i dagsläget uppgår cirka 840 fonder. Fonderna förvaltas av närmare 110 olika fondbolag, fondföretag och förvaltningsföretag (vilka benämns fondförvaltare i denna promemoria).

En grundläggande tanke då premiepensionssystemet utformades var att skapa förutsättningar för högre pensioner genom att ge pensionsspararna möjlighet att tillgodogöra sig aktiemarknadens förväntade meravkastning. Det var en viktig pusselbit i övergången från ett förmånsbestämt system där möjligheten till mer-avkastning från premiepensionen skulle kunna kompensera för att individens risk ökade i det reformerade pensionssystemet. Detta har hittills uppnåtts såtillvida att den årliga genomsnittliga värdeutvecklingen på premiepensionskapitalet sedan systemets start fram till sista december 2016 har varit cirka tre procentenheter högre än den genomsnittliga inkomstillväxten, som vanligen bestämmer inkomstpensionens värdeutveckling. Premiepensionen omfattar i dagsläget ett förvalt kapital om drygt 1 000 miljarder kronor, och väntar fortsätta växa. År 2040 uppskattas marknadsvärdet för premiepensionen till cirka 4 900 miljarder kronor. Premiepensionsdelen för en person född på 80-talet kan innebära ca 20–25 procent av den allmänna pensionen.

En bärande idé med premiepensionen var och är alltså att pensionsspararna ska kunna välja själva i vilka fonder som deras premiepensionskapital ska placeras, ur ett varierat och brett utbud av fonder från den privata fondmarknaden. I princip gäller att alla fonder som följer EU:s s.k. UCITS-regelverk och som har ingått ett

samarbetsavtal med Pensionsmyndigheten ska beredas möjlighet att delta på fondtorget för premiepensionen. Avsikten var således att sådana fonder som erbjuds och marknadsförs utanför premiepensionen också skulle kunna anslutas till fondtorget i stället för att särskilda regler för ”premiepensionsfonder” skulle införas.

Under senare år har det tillkommit ett relativt stort antal fondbolag och fonder som uteslutande eller i princip uteslutande förvaltar kapital inom ramen för premiepensionssystemet. Det har alltså utvecklats en sorts premiepensionsfonder som är helt beroende av att förvalta premiepensionsspararnas fondkapital i det statliga pensionssystemet. Premiepensionen har därigenom i vissa avseenden utvecklats till en delmarknad som – på gott och ont – har en betydande och på förhand given aggregering av nytt kapital, men som inte fullt ut speglar fondmarknaden och dess aktörer i övrigt. Denna utveckling förutsågs inte vid systemets start då fokus låg på hur det offentliga skulle skapa ett intresse för fondtorget och för aktiva val hos pensionsspararna.

En annan central utgångspunkt vid tillskapandet av premiepensionssystemet var att endast förvaltare med tillstånd att bedriva fondverksamhet och som står under tillsyn skulle få medverka i systemet. Härigenom ansåg lagstiftaren att det kunde antas att fondförvaltningen inom premiepensionssystemet skulle komma att bedrivas under sunda former. Under de senaste åren har emellertid Pensionsmyndigheten identifierat förekomst av bedrägerier inom premiepensionssystemet. Dessa bedrägerier har uppmärksammat behovet av att modernisera regelverket och skärpa kraven inom premiepensionen för att kunna säkerställa att sparande inom premiepensionssystemet kan ske tryggt och säkert. Förslagen i denna promemoria syftar till att lägga till nya krav på fondförvaltare och fonder som går utöver dem som följer av UCITS-direktivet, för att reducera risken för att oseriösa fondförvaltare finns representerade på fondtorget. En konsekvens av de skärpta kraven blir att även seriösa fondförvaltare påverkats av kraven och att antalet fonder på fondtorget kraftigt reduceras.

12.2 Vilka berörs av regleringen?

Promemorians förslag till ny reglering påverkar i huvudsak premiepensionssparare och pensionärer med sparande inom premiepensionen, fondbolag, fondföretag och förvaltningsbolag (som benämns fondförvaltare i denna promemoria) med fonder inom premiepensionen och Pensionsmyndigheten. Utöver dessa aktörer berörs även fondförvaltare som i framtiden önskar delta inom premiepensionen, Sveriges Domstolar, Konsumentverket och Finansinspektionen.

12.2.1 Konsekvenser för premiepensionssparare och pensionärer

Förslagen i promemorian syftar till att öka skyddet för pensionssparare genom att skärpa kraven på de fondförvaltare som Pensionsmyndigheten ingår fondavtal med samt de fonder som ska vara valbara inom ramen för Pensionsmyndighetens fondtorg. Därtill föreslås en rad åtgärder som ska minska risken för att pensionssparare utsätts för oseriös rådgivning eller förvaltningstjänst kopplat till sitt sparande inom premiepensionen. Åtgärderna väntas sammantaget bidra till att reducera risken för att premiepensionssparare och pensionärer ska kunna drabbas av oseriös rådgivning eller att kapitalet förvaltas av en oseriös fondförvaltare. I promemorian föreslås även att Pensionsmyndigheten ska utöka sin granskning av de fondförvaltare och de fonder som omfattas av Pensionsmyndighetens fondavtal. Den utökade granskningen föreslås i promemorian finansieras via avgifter som tas ut av fondförvaltare. Därmed kommer inte pensionssparare och pensionärer drabbas av kostnaderna för den utökade granskningen, vilket annars skulle ske genom ett ökat avgiftsuttag från premiepensionen. Därtill till föreslås det i promemorian nya krav avseende integrering av hållbarhetsaspekter i fondförvaltningen samt transparenskrav kopplat till hållbarhet för att få delta på Pensionsmyndighetens fondtorg. Dessa krav syftar till att underlätta för premiepensionsspararen att bedöma på vilket sätt som fondförvaltaren integrerar hållbarhet i förvaltningen av fonden och väga in denna information vid val av fond.

De förslag i promemorian som specifikt syftar till att höja kraven på de fonder som är valbara på Pensionsmyndighetens fondtorg, påverkar i huvudsak de premiepensionssparare och pensionärer som har valt att placera sina pensionsrätter i en eller flera privata fonder på Pensionsmyndighetens fondtorg.

Enligt Pensionsmyndighetens beräkningar kommer de förslag och bedömningar som presenteras i denna promemoria avseende krav på fonder om minsta förvaltad kapital utanför premiepensionen om 500 miljoner och minst 3 års verksamhetshistorik att påverka ca 1,2 miljoner enskilda premiepensionssparare (beräkningarna baseras på statistik från årsskiftet 2016/2017). Dessa sparare har valt fonder på Pensionsmyndighetens fondtorg som inte lever upp till de krav som föreslås och därmed inte kommer att vara valbara inom premiepensionen när de nya kraven träder ikraft. När de nya kraven träder ikraft kommer premiepensionskapitalet att säljas av i de fonder som inte lever upp till kraven, och därefter flyttas till det statliga förvaltsalternativet AP7 Såfa. Enligt förslaget kommer Pensionsmyndigheten att informera de ca 1,2 miljoner berörda premiepensionsspararna om möjligheten att välja att fortsätta spara i AP7 Såfa eller välja att spara i en annan valbar fond på fondtorget. Tabell 1 nedan visar hur fondutbudet påverkas av förslagen.

Tabell 1 Kombinerat krav avseende historik och fondförmögenhet

Fondtyp	Antal fonder som <u>inte klarar kraven</u>	Premiepensionskapital (miljoner kr.)	Antal fonder som klarar kraven	Premiepensionskapital (miljoner kr.)
Aktiefonder	183	63 862	390	320 216
Räntefonder	35	1 883	97	24 033
Blandfonder	46	17 218	45	42 811
Generationsfonder	19	50 722	22	96 035
Summa	283	133 688	554	483 097

Källa: Pensionsmyndigheten. Baserat på uppgifter per årsskiftet 2016-12-31.

Av tabell 1 framgår att 283 fonder inte skulle leva upp till de föreslagna kraven om minsta avkastningshistorik på 3 år och ett minsta förvaltad kapital på 500 miljoner utanför premiepensionssystemet. Förslagen innebär att antalet fonder minskar inom alla fondkategorier. Pensionsmyndighetens andelar i de 283 fonder som inte lever upp till kraven, hade per årsskiftet 2016/2017 ett sammanlagt värde av 133 688 381 531 kr. Om de nya krav som föreslås i denna promemoria införs, kommer därmed ca 133 688 miljoner kronor att säljas av. Att sälja ett stort antal fondandelar under en begränsad tidsperiod och flytta över kapitalet till AP7 Såfa är förenat med likviditetsrisk. Alla fondandelar kommer emellertid inte att avyttras samtidigt. Eftersom de fondförvaltare som vill delta på fondtorget när de nya reglerna har trätt ikraft behöver ansöka om att teckna ett nytt fondavtal, kommer försäljningen av fondandelar att kunna spridas ut över en längre tidsperiod i takt med att fondbolag och fonder godkänns/nekas nytt fondavtal. På detta sätt bör man kunna minska påverkan på marknaden ganska markant. Fonderna består av kapital som är investerat på en global kapitalmarknad, i väldigt många underliggande värdepapper, varför det är rimligt att anta att likviditetsrisken är begränsad. Beloppet kan jämföras med de ca 40 miljarder kronor som Pensionsmyndigheten i december varje år köper fondandelar för i samband med att pensionsrätter för premiepension placeras på spararnas konton, vilket enligt Pensionsmyndigheten hittills inte har genererat någon märkbar negativ marknadspåverkan.

Tabell 2 visar hur många fonder och hur mycket kapital som skulle påverkats om de tre föreslagna kraven avseende; minst 3 års verksamhetshistorik, minst 500 miljoner i förvaltad kapital utanför premiepensionen och att Pensionsmyndighetens ägarandel i en fond inte får överstiga 50 procent, hade genomförts per årsskiftet 2016/2017.

Tabell 2 Kombinerat krav avseende historik, fondförmögenhet och ägarandel

Fondtyp	Antal fonder som <u>inte</u> klarar kraven	Premiepensionskapital (miljoner kr.)	Antal fonder som klarar kraven	Premiepensionskapital (miljoner kr.)
Aktiefonder	202	185 812	371	198 266
Räntefonder	35	1 883	97	24 033
Blandfonder	51	34 771	40	25 258
Generationsfonder	26	98 849	15	47 908
Summa	314	321 318	523	295 467

Källa: Pensionsmyndigheten. Baserat på uppgifter per årsskiftet 2016-12-31.

Av tabell 2 framgår att det är sammanlagt 314 fonder av totalt 837 som skulle påverkas av de tre kraven som föreslås i promemorian avseende verksamhetshistorik, minsta förvaltat kapital och maximal ägarandel. Om förslagen skulle genomförts per årsskiftet 2016/2017 skulle det således bli 283 fonder färre på fondtorget, samtidigt som 31 fonder skulle vara köpstoppande fram till dess att Pensionsmyndighetens ägarandel minskar till 40 procent. Enligt Pensionsmyndighetens beräkningar skulle ca 2,3 miljoner premiepensionssparare påverkas av dessa tre krav.

Sparare som berörs av ett köpstopp kommer enligt förslaget att få nya pensionsrätter flyttade i AP7 Såfa samt informeras om möjligheten att välja någon annan valbar fond på Pensionsmyndighetens fondtorg. Pensionssparare som har valt en eller flera fonder som har köpstoppats kan därmed komma att ha fler fondval än dagens fem fondval. Hur många sparare som påverkas av förslaget på lång sikt är svårt att bedöma eftersom antalet köpstoppade fonder framöver bl.a. beror på hur fondmarknaden utvecklas utanför premiepensionssystemet.

De sparare som idag har allt sitt premiepensionskapital i det statliga förvalet AP7 Såfa berörs inte av dessa förslag.

Genom att höja kraven för att få delta på fondtorget ökar sannolikheten att de fonder som är valbara är av god kvalitet, vilket gynnar samtliga sparare som vill välja fonder på fondtorget.

Förslagen innebär emellertid, som framgår av tabell 1 och 2 ovan, att flera av de fonder som idag är valbara på fondtorget inte kommer att leva upp till de krav som föreslås. För vissa sparare kan det komma att upplevas som negativt att en eller flera fonder som de tidigare har valt inte längre kommer att vara valbara inom premiepensionssystemet. Detta kan till exempel komma att gälla för de premiepensionssparare som valt generationsfonder som är skraddarsydda för långsiktigt pensionssparande. I en generationsfond behöver spararen inte byta fond för att få mer rätetillgångar med lägre risk vid högre ålder, det sköts i stället av fondförvaltaren. De premiepensionssparare som har valt en generationsfond som köpstoppas kommer eventuellt att uppleva det som negativt att han eller hon behöver välja på nytt, eftersom valet av

generationsfond kan ha styrs av önskemålet om att inte behöva engagera sig i sitt sparande över tid. Pensionsmyndigheten kommer enligt förslaget att placera nya pensionsrätter i AP7 Såfa, vilket också är en generationsfond. Pensionsspararen kan därefter välja om han eller hon vill ha sitt premiepensionsskapital placerat i en statlig och en privat generationsfond, eller om han eller hon vill välja en annan valbar fond på fondtorget. Om pensionssparare i köpstoppade generationsfonder söker sig till kvarvarande privata generationsfonder kommer även dessa över tid sannolikt att nå taket för Pensionsmyndighetens ägarandel och därmed köpstoppas på samma sätt som övriga. I denna promemoria föreslås emellertid att det i lag anges att Pensionsmyndigheten ska erbjuda pensionssparare ett brett utbud av valbara fonder med olika riskprofil och inriktning. Det ska därför vara möjligt för de sparare som påverkas av att vald fond försvinner eller köpstoppats att kunna hitta ett likvärdigt alternativ bland övriga valbara fonder på fondtorget.

I avsnitt 5 i promemorian betonas emellertid att Pensionsmyndigheten bör ges ett särskilt ansvar att bevaka att de nivåer som beslutas genom förordning är ändamålsenliga och att myndigheten vid behov föreslår att nivåerna justeras. Förändringar av nivåer kommer att påverka fondtorgets storlek och utbud varför sådana förändringar alltid också blir en fråga för samråd med riksdagens pensionsgrupp.

12.2.2 Berörda fondbolag, fondföretag och förvaltningsbolag

För många fondbolag, fondföretag och förvaltningsbolag som i denna produkt benämns fondförvaltare, är Pensionsmyndigheten en stor fondandelsägare i de fonder som bolagen och företagen förvaltar. Pensionsmyndighetens fondtorg utgör därtill en plattform för marknadsföring av såväl svenska som utländska fonder. För fondförvaltare innebär det faktum att de flesta premiepensionssparare relativt sällan byter fond att det kan löna sig att lägga ned mycket resurser på att få en premiepensionssparare att välja en av fondförvaltaren valbara fonder inom premiepensionssystemet, eftersom personen därefter kan komma att kvarstå vid sitt fondval under flera år och ibland ända fram till pensionering. För vissa fondförvaltare har premiepensionssystemet även varit en plattform för att marknadsföra och bygga upp kapital i nystartade fonder. Av tabellen framgår att premiepensionens andel av den totala fondförmögenheten bland Fondbolagens förenings medlemmar har ökat kraftigt sedan premiepensionens start år 2000, och väntas fortsätta att växa i enlighet med vad som anges i tabell 3 nedan. År 2040 uppskattas marknadsvärdet för premiepensionen till cirka 4 900 miljarder kronor jämfört med dagens cirka 1 000 miljarder kronor. Det privata fondkapitalet (bland Fondbolagens förenings medlemmar) var cirka 2 345 miljarder per den 30 september 2016. Pensionsmyndigheten har beräknat att premiepensionens andel av den framtida totala fondförmögenheten år 2040 förväntas ligga i ett spann på 30 till 35 procent.

Tabell 3 Premiépensionens andel av total fondförmögenhet bland fondbolagens föreningsmedlemmar

År	2000	2005	2010	2015	2016	2040
Premiépensionens andel av total fondförmögenhet	5,7%	13,6%	21,1%	26,3%	26,5	30-35%

Källa: Pensionsmyndigheten, Stärkt konsumentskydd inom premiépensionen, s. 67.

De förslag till ytterligare krav på fondförvaltare och fonder som presenteras i denna promemoria påverkar fondförvaltare i varierande stor utsträckning. Tabell 4 visar hur fondförvaltare påverkas av de förslag som presenteras avseende minst 3 års historik, minsta förvaltad kapital om 500 miljoner utanför premiépensionssystemet och att fonden köpstoppas om Pensionsmyndighetens ägarandel överstiger 50 procent.

Tabell 4 Antal berörda fondförvaltare

	Totalt antal	Påverkade	Vars samtliga fonder påverkas	Ej påverkade
Antal fondförvaltare	105	84	36	21

Källa: Pensionsmyndigheten. Baserat på uppgifter per årsskiftet 2016-12-31.

Som framgår av tabell 4 och 2 är det totalt 21 fondförvaltare och totalt 523 fonder som klarar samtliga tre krav; om minsta verksamhetshistorik, förvaltad kapital och Pensionsmyndighetens maximala ägarandel.

En majoritet av de fondförvaltare som idag har ett samarbetsavtal med Pensionsmyndigheten kommer dock att påverkas av de krav som föreslås i promemorian. De fondförvaltare som berörs av förslagen kommer när de nya kraven träder ikraft att ha färre eller inga fonder på Pensionsmyndighetens fondtorg. För berörda fondförvaltare innebär detta att de går miste om den intjäning som fondförvaltaren fått hittills genom fondavgifter från de sparare som valt fonden på Pensionsmyndighetens fondtorg. Konsekvensen av förslagen blir givetvis störst för de 36 fondförvaltare vars samtliga fonder påverkas av förslagen. Enligt Pensionsmyndighetens beräkningar baserat på uppgifter från årsskiftet 2016/2017 skulle 32 av dessa fondförvaltare inte ha någon fond som klarar kraven, medan fyra förvaltare skulle ha fonder som inte lever upp till kravet om Pensionsmyndighetens maximala ägarandel, och därmed får ta ställning till om de vill ha fonder på fondtorget som är köpstoppade fram till dess att Pensionsmyndighetens ägarandel är 40 procent.

Kravet om att en fond ska ha minst 500 miljoner kronor i förvaltad kapital utanför premiepensionssystemet innebär att fondförvaltare måste bevisa att fonden attraherar kapital på fondmarknaden utanför premiepensionen innan den kan registreras hos Pensionsmyndigheten. Detta förväntas gynna etablerade fondförvaltare. I dagsläget förekommer en motsatt situation där premiepensionssystemet ses som en gratis reklamplats för nya fonder och där det kan anses värdehöjande att finnas på fondtorget för premiepensionen.

De nya krav som föreslås avseende minsta verksamhetshistorik, minsta förvaltad kapital utanför premiepensionen och kravet som innebär en maximal gräns för Pensionsmyndighetens ägande i en fond, kommer innebära att en fondförvaltare inte kommer kunna ha premiepensionssystemet som sin enda plattform och marknadsföringskanal. Det medför att exempelvis små fondförvaltare med nischfonder kan få svårare att etablera sig på den svenska marknaden via premiepensionssystemet. Det innebär dock inte ett hinder för att verka på den svenska fondmarknaden utanför premiepensionssystemet.

En effekt av principen om köpstopp kan bli att många fonder kommer att vara köpstoppade för nytt premiepensionskapital för en lång tid. Oaktat eventuella tillskott av externt kapital, om bolaget antar en strategi att vidga sin marknad, kan det ta många år att ”på naturlig väg” sjunka under 50 procent och ner till 40 procent. Minskningen sker, om det inte sker något tillskott av externt kapital till fonden, genom den försäljning av fondandelar som sker löpande på grund av att pensions sparare väljer att placera om sitt kapital i en annan fond, dödsfall och pensionsuttag.

De nya kraven kan leda till att det sker ett antal förändringar på marknaden som annars inte hade skett, såsom sammanslagning av fonder för att på så sätt minska Pensionsmyndighetens totala ägarandel. En sammanslagning av fonder med lika placeringsprofil behöver dock inte vara negativt för spararna utan kan leda till en ökad konstandseffektivitet och lägre avgifter.

Eftersom totalt fondkapital inom premiepensionen växer snabbare än fondmarknaden utanför premiepensionen finns det en risk för att allt fler fonder över tid kommer att köpstoppas på grund av att Pensionsmyndighetens ägarandel överstiger 50 procent. Det skulle kunna inträffa om flera av de premiepensionssparare som sparar i köpstoppade fonder inte låter nytt pensionskapital gå till AP7 Såfa utan aktivt väljer andra privata fonder på Pensionsmyndighetens fondtorg.

En risk med förslagen är att fondförvaltare tillämpar aggressiv försäljning av fonderna utanför premiepensionssystemet för att få spararna att välja dessa. Kravet på externt ägande skulle också kunna ge fondförvaltare incitament att ge kunder råd om att placera i egna eller närstående förvaltares fonder, och skapa incitament för diskretionära förvaltare och fondförvaltare att placera i egna eller närstående bolags fonder. Det ställer högre krav på att Pensionsmyndigheten granskar att fondförvaltare lever upp till de krav som anges i avtalet.

I denna promemoria föreslås även att alla fonder som är valbara på fondtorget ska redovisa hur fondförvaltaren beaktar hållbarhetsaspekter, enligt förslagen i regeringens proposition *Bättre förutsättningar för fondsparande och hållbara val* (2017/18:5). För fondförvaltare med

fonder som är registrerade i Sverige innebär förslaget i denna promemoria således inget nytt. De kommer att behöva ge motsvarande information om hur hållbarhet beaktas i förvaltningen för fonder både inom och utanför premiepensionssystemet. För fondförvaltare med utlandsregistrerade fonder innebär förslaget emellertid att de behöver lämna den information som behövs för förståelsen av fondens förvaltning med avseende på hållbarhet i enlighet med svensk fondlagstiftning, för att få teckna ett fondavtal med Pensionsmyndigheten. Detta skapar en konkurrensneutral situation avseende hållbarhetsredovisning för fonder på Pensionsmyndighetens fondtorg.

Därtill föreslås att Pensionsmyndigheten som villkor i avtal med fondförvaltare ska ställa upp krav på att hållbarhetsaspekter ska beaktas i förvaltningen av fonden. Enligt förslaget är det Pensionsmyndigheten som fastställer kravet i avtalet. En möjlig minimnivå kan vara att de fondförvaltare som anger att de inte tar någon hållbarhetshänsyn alls i förvaltningen, utifrån de lagkrav som föreslås i regeringens proposition 2017/18:5, inte tillåts ingå fondavtal med Pensionsmyndigheten. Konsekvenserna för fondmarknaden är beroende av hur Pensionsmyndigheten väljer att utforma kravet. Pensionsmyndigheten kommer dock att behöva beakta att myndigheten ska erbjuda ett brett utbud av valbara fonder med olika riskprofil och inriktning. Det kompletterande hållbarhetskravet behöver därför utformas med beaktande av detta. För de fondförvaltare som redan har ett ambitiöst hållbarhetsarbete innebär kraven en fördel vid ansökan om fondavtal och för de fondförvaltare som inte integrerar hållbarhetsaspekter i fondförvaltningen kan hållbarhetskraven bidra till en ökad motivation att göra detta.

Förslag som innebär att Pensionsmyndigheten får möjlighet att ta ut en årlig avgift från fondförvaltare kan leda till att det blir olönsamt för de fondförvaltare som endast förvaltar lite premiepensionskapital att delta på fondtorget. Dessa fondförvaltare kan komma att välja att avregistrera olönsamma fonder från fondtorget.

En indikation på lönsamheten för respektive fond finns i tabell 5 nedan. Tabell 5 visar fondavgiftens storlek i kronor efter rabatt för fonder med olika stort premiepensionskapital. Ett fondbolag kan givetvis besluta att kvarstå med en fond på fondtorget även om den vid en snabb analys torde förlora ekonomiskt på en medverkan. Förklaringen kan t.ex. vara att ett deltagande på premiepensionens fondtorg ses som en god marknadsföringsåtgärd och ger framtida affärsmöjligheter.

Tabell 5 Fonderas intäkter från premiepensionssystemet

Fonderas intäkt från PPM					
Intervall	Antal fonder	Genomsnittligt PM-kapital i fonderna	Genomsnittlig intäkt PPM	Genomsnittligt externt kapital i fonderna	Genomsnittlig intäkt, externt
Över 100 000 000	0	0	0		0
20 000 000 - 100 000 000	15	13 602 430 673	37 222 248	7 961 319 271	66 688 684
5 000 000 - 20 000 000	71	3 211 560 759	10 175 967	6 928 747 512	85 200 148
1 000 000 - 5 000 000	201	687 544 550	2 338 710	4 492 593 509	67 721 028
500 000 - 1 000 000	90	178 652 540	696 616	5 942 176 577	107 263 744
300 000 - 500 000	65	97 985 525	395 533	3 248 636 107	44 981 681
250 000 - 300 000	37	76 503 153	276 513	5 560 010 361	105 858 180
200 000 - 250 000	37	118 263 982	220 971	3 942 478 257	66 977 032
150 000 - 200 000	44	126 204 280	175 185	3 194 727 211	40 291 242
100 000 - 150 000	58	53 293 651	124 290	4 241 585 659	70 122 023
75 000 - 100 000	29	46 226 602	85 349	2 688 463 053	51 220 180
50 000 - 75 000	33	15 761 932	61 062	4 058 722 917	63 533 009
25 000 - 50 000	49	14 336 426	35 516	2 704 357 451	40 373 798
0 - 25 000	108	52 502 740	10 219	2 994 853 737	45 851 717

Källa: Pensionsmyndigheten, 2017.

12.3 Berörda myndigheter

12.3.1 Pensionsmyndigheten

För Pensionsmyndigheten innebär förslagen i denna promemoria att myndigheten ges ett utökad uppdrag. Myndigheten kommer genom de förslag som presenteras i promemorian bl.a. att behöva fastställa de nya och utökade krav som ska gälla för deltagande på fondtorget enligt fondavtalet, hantera ansökningsförfarande om deltagande på fondtorget och att löpande granska att kraven enligt fondavtalet efterlevs. Myndigheten kommer på kort sikt att behöva anpassa organisationen för att kunna hantera de nya uppgifter som de nya lagkraven innebär. De nya kraven medför bl.a. att Pensionsmyndigheten ska granska fondförvaltare och fonder i större utsträckning än idag. För att kunna göra omfattande och kvalificerade granskningar av fondförvaltare och fonder behöver Pensionsmyndigheten förstärkas resursmässigt inom bl.a. områdena fondanalys och affärsjuridik/fondjuridik. Troligen behöver även funktioner relaterade till verksamhetsuppföljning och internkontroll att utökas med anledning av de nya uppgifterna. Myndigheten kommer även att behöva anpassa och utveckla sitt IT-system, samt utöka sitt kommunikations- och informationsarbete med anledning av de nya krav som föreslås i promemorian.

Pensionsmyndigheten har uppskattat hur förslagen påverkar myndighetens resursbehov, vilket summeras i tabell 6 nedan. I summeringen har Pensionsmyndigheten inte beaktat kostnader till följd av att förslagen kan antas leda till en minskning av antalet fonder på fondtorget fullt ut. De kostnader som kan tillkomma avser framförallt administrationskostnader i samband med att fonder avregistreras, enligt Pensionsmyndigheten.

Tabell 6 Pensionsmyndighetens uppskattade resursbehov 2017–2020

År	Estimerat resursbehov	Avser
2017	10 mkr	Uppbyggnad av organisation och processer. Rekrytering av personal
	2,5 mkr	Förstudier, IT-stöd
	0,5 mkr	Kommunikation
2018	20 mkr	Fortsatt rekrytering och etablering av nya funktioner och processer, löpande drift
	8 mkr	IT-utveckling Licenser
	1 mkr	Kommunikation
2019	20 mkr	Drift av kvalitets- och granskningsfunktioner
	8 mkr	IT-utveckling Licenser
	1 mkr	Kommunikation
2020 -	Ca 25 mkr	Drift av kvalitets- och granskningsfunktioner

Källa: Pensionsmyndigheten, Rapporten Stärkt konsumentskydd inom premiepensionen 2017.

Med beaktande av premiepensionssystemets omfattning och betydelse för befintliga och framtida pensioner framstår kostnaderna som rimliga och välmotiverade.

Kostnaderna för förslagen ska också vägas mot de kostnader som kan uppstå om åtgärderna inte vidtas. Erfarenheterna från de senaste årens mycket allvarliga händelser på fondtorget visar att kostnaderna i form av väsentligt minskat premiepensionskapital för vissa pensionssparare när oseriösa aktörer vidtar skadliga åtgärder blivit mycket hög. Enbart i fallet Falcon Funds beräknas förlusterna när fonderna är avvecklade uppgå till flera hundra miljoner kronor. Kostnaderna för att öka tryggheten och införa ett mer hållbart premiepensionssystem framstår i ljuset av såväl risken för ytterligare ekonomiska skada och förtroendeskada för pensionssystemet om inga åtgärder vidtas, som rimliga.

Premiepensionssystemet finansieras utanför statsbudgeten, vilket innebär att förvaltningskostnaderna för systemet finansieras genom avgifter som tas ut av premiepensionsspararna. Förslaget i denna promemoria som innebär att Pensionsmyndigheten får ta ut en årlig avgift av fondförvaltare gör att en stor del av de utökade kostnaderna kan finansieras av de fondförvaltare som deltar i premiepensionssystemet.

12.3.2 Finansinspektionen

Förslagen i denna promemorian förväntas inte leda till några ekonomiska eller organisatoriska konsekvenser för Finansinspektionen. Det kan emellertid krävas samverkan och kommunikationsinsatser kring vad Finansinspektionens uppdrag är i relation till Pensionsmyndighetens granskning av att fondförvaltare och fonder lever upp till kraven enligt fondavtalet. Eventuella ökade kostnader ska hanteras inom ramen för myndighetens befintliga ramar.

12.3.3 Konsumentverket

Det regelverk utifrån vilket Konsumentverket utövar tillsyn utvecklas genom det föreslagna införandet av ett telefonförsäljningsförbud på premiepensionsområdet.

Förslagen kan medföra en fördjupad samverkan mellan Konsumentverket och Pensionsmyndigheten avseende Konsumentverkets tillsyn relaterat till exempelvis marknadsföring av fonder. Eventuella ökade kostnader ska hanteras inom ramen för myndighetens befintliga ramar.

12.3.4 Ekobrottsmyndigheten

Ekobrottsmyndigheten har under 2017 fått lägga betydande resurser på hanteringen av särskilda händelser på fondtorget, cirka 30 miljoner kronor på årsbasis. Åtgärderna som föreslås i denna promemoria syftar till att stoppa oseriösa aktörer redan innan inträdet på fondtorget, alternativt redan vid konstaterad förekomst av otillåten marknadsföring eller marknadsföring som strider mot god sed. Detta bör på sikt minska Ekobrottsmyndighetens arbete relaterat till premiepensionssystemet. Vidare torde det vara avgörande att bevisbördan när det gäller den civilrättsliga processen om tillstånd och granskning av fondbolag tydligt läggs på bolagen. De åtgärder som föreslås väntas därmed inte leda till några ekonomiska konsekvenser för Ekobrottsmyndigheten. Eventuella ökade kostnader ska hanteras inom ramen för myndighetens befintliga ramar.

12.3.5 Sveriges Domstolar

Lagförslagen förväntas medföra endast marginella kostnadsökningar för allmänna förvaltningsdomstolar. Lagförslagen innebär att förfarandet för fondförvaltare att ingå avtal med Pensionsmyndigheten blir tydligare och mer reglerat än enligt gällande rätt. Även att förhållandet mellan Pensionsmyndigheten och fondförvaltarna efter att avtal har ingåtts regleras civilrättsligt tydliggörs. Förslagen bedöms därigenom på sikt minska antalet rättsprocesser i domstol. När det nya förfarandet för att ansöka om att ingå avtal med Pensionsmyndigheten införs kan det förväntas att ett stort antal fondförvaltare ansöker om att få ingå avtal och att Pensionsmyndigheten finner att några av dessa eller deras

fond eller fonder inte uppfyller uppställda krav och villkor för att få ingå fondavtal. Initialt kan det därför förväntas att ett antal beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Pensionsmyndigheten har uppgett att cirka tio fondförvaltare per år vill ingå samarbetsavtal med myndigheten och att cirka 40–50 fonder registreras respektive avregistreras fond fondtorget på ett år. När det nya förfarandet väl har börjat tillämpas bedöms det inte medföra mer än några enstaka överklaganden per år. Ytterligare resurstilldelning till domstolsväsendet bedöms därför inte nödvändig med anledning av lagförslagen. Förslagen bedöms alltså kunna finansieras inom befintliga anslagsramar.

12.3.6 Sjunde AP-fonden

Sjunde AP-fonden är en statlig myndighet som, sedan premiepensionssystemet infördes år 2000, har i uppdrag att förvalta de premiepensionsmedel som placeras i förvalsalternativet AP7 Såfa. Idag placerar tre och en halv miljon svenskar sin premiepension i fondportföljen AP7 Såfa. De förslag som presenteras i denna promemorian väntas leda till att antalet sparare i AP7 Såfa ökar kraftigt i samband med förslagets genomförande. AP7 Såfa är en generationsfond som är konstruerad för att kunna förvalta stora belopp. De förslag som presenteras i promemorian bör därför inte innebära några större ekonomiska eller organisatoriska konsekvenser för myndigheten. I takt med att AP7 Såfa växer kan det emellertid komma att ställas ytterligare krav på genomlysning av produktens utformning och risknivå.

Det föreslås att Pensionsmyndigheten även fortsättningsvis ska ingå samarbetsavtal med Sjunde AP-fonden, till skillnad mot övriga fondförvaltare där fondavtal ska ingås kopplat till det föreslagna ansökningsförfarandet. Samarbetsavtalet bör som i dag reglera såväl det praktiska samarbetet mellan Pensionsmyndigheten och Sjunde AP-fonden som Sjunde AP-fonden åtaganden. Det innebär ingen förändring på rådande ordning och konsekvenser kopplade till detta bedöms vara obefintliga.

12.3.7 Kammarkollegiet

Kammarkollegiet förvaltar i dagsläget flera kapitalprodukter kopplade till premiepensionen: den tillfälliga förvaltningen av pensionsrätter, räntekonsortiet (skuldmatchningsportföljen) i den traditionella livförsäkringen samt kapitalet i frivilliga försäkringen. Ingen av dessa uppdrag bedöms påverkas av förslagen i denna promemoria.

12.3.8 Jämställdhet

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har fått i uppdrag av regeringen att analysera skillnaderna och spridningen i pensioner mellan kvinnor och män i dag och i framtiden. I rapporten *Premiepensionen: Skillnader i utfall mellan män och kvinnor* (ISF Rapport 2017:14) redovisar ISF

sammanfattningsvis att kapitalavkastningen från fonder förklarar en mycket liten del av skillnaden mellan kvinnors och mäns genomsnittliga premiepensioner. I stället är det inkomstskillnaderna under arbetslivet som står för nästan hela könsskillnaden. Män väljer efterlevandeskydd för sin partner i större utsträckning än kvinnor vilket leder till att könsskillnaden minskar. Även överföringar av premiepensionsrätter mellan män och kvinnor minskar könsskillnaden i premiepensionen något. Män står för en större andel av de fondbyte som görs inom premiepensionen (57 procent). Kvinnor och män köper förvaltningstjänster i samma utsträckning.

Förslagen i promemorian syftar till att öka tryggheten och hållbarheten inom premiepensionssystemet, vilket kommer såväl kvinnor som män till del. Förslagen i promemorian har ingen direkt påverkan på jämställdheten inom pensionssystemet.

12.3.9 Konsekvenser för hållbarhet

I promemorian föreslås att som en ytterligare förutsättning för att få teckna avtal med Pensionsmyndigheten ska det krävas att fondförvaltaren av fonden lämnar den information som behövs för förståelsen av fondens förvaltning med avseende på hållbarhet, däribland i frågor som rör miljö, sociala förhållanden, personal, respekt för mänskliga rättigheter och motverkande av korruption. Om fondförvaltaren inte alls beaktar hållbarhetsaspekter, ska förvaltaren i stället informera om detta.

Genom att detta krav ska gälla för såväl svenska som utländska fondförvaltare kan de svenska transparenskraven avseende hållbarhet komma att tillämpas av ett större antal fondförvaltare även inom EU, vilket underlättar för de premiepensionssparande som vill väga in hållbarhetsaspekter vid val av fond. Det är emellertid svårt att bedöma vilka direkta konsekvenser detta har för en hållbar utveckling.

Därtill föreslås att Pensionsmyndigheten som villkor i avtal med fondförvaltare ska ställa upp krav att hänsyn ska tas till hållbarhetsaspekter i förvaltningen av fonden.

Fondförvaltare kan integrera hållbarhetsaspekter i sin förvaltning på olika sätt, t.ex. genom att aktivt välja bort investeringsalternativ som har en direkt koppling till försämrade miljö eller sociala förhållanden, eller aktivt välja investeringsalternativ som bedöms bidra till en miljömässig och social hållbarutveckling. En fondförvaltare kan även agera i egenskap av ägare och rösta på bolagsstämmor etc. Det är emellertid svårt att kvantifiera i vilken utsträckning som integrering av hållbarhetsaspekter i förvaltningen av fonder på Pensionsmyndighetens fondtorget kommer att få för en hållbar utveckling. År 2040 uppskattas marknadsvärdet för premiepensionen uppgå till cirka 4 900 miljarder kronor jämfört med dagens cirka 1 000 miljarder kronor. Fonder inom premiepensionen ingår i den allmänna pensionen och kraven avseende hållbarhet bör inte vara mindre ambitiösa än dem för förvaltningen av Första till Fjärde AP-fonderna. I en promemoria (Fi2017/02972/FPM) föreslås att Första till Fjärde AP-fonderna ska få nya placeringsregler från och med 2018 och att det i lag ska framgå att fonderna ska förvalta fondmedlen föredömligt genom ansvarsfulla investeringar och

ansvarsfullt ägande utan att det görs avkall på det övergripande målet om hög avkastning. Eftersom mandat och ägarförhållanden för Första till Fjärde AP-fonderna skiljer sig från mandaten för fonderna på premiepensionens fondtorg behöver kraven anpassas för premiepensionen. Sammantaget bedöms emellertid förslagen i promemorian bidra till ökad och harmoniserad transparens avseende hållbarhetsredovisning, samt till en ökad motivation hos fondförvaltare att integrera hållbarhetsaspekter inom fondförvaltningen.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

64 kap.

3 §

Paragrafen innehåller övergripande bestämmelser om Pensionsmyndigheten som försäkringsgivare för premiepension.

Av *andra stycket*, som är nytt, framgår att Pensionsmyndigheten i egenskap av försäkringsgivare av premiepensionen ska administrera ett fondtorg. Vidare framgår att fondtorget ska innehålla ett brett utbud av värdepappersfonder med olika placeringsinriktning och riskprofil. I 18 a och 18 c §§ anges vissa krav som ska vara uppfyllda för att en fondförvaltare ska få ingå avtal om att erbjuda en eller flera fonder på fondtorget.

I *tredje stycket*, som är nytt, tydliggörs Pensionsmyndighetens uppdrag att som försäkringsgivare inom premiepensionen ingå avtal med de förvaltare av värdepappersfonder som är fondförvaltare. Rättsförhållandet mellan Pensionsmyndigheten som försäkringsgivare och fondförvaltarna vilar på civilrättslig grund. Vidare tydliggörs att Pensionsmyndigheten och Sjunde AP-fonden ska ingå överenskommelse i form av samarbetsavtal och att Pensionsmyndigheten ska göra placeringar i fonder.

I *fjärde stycket*, som är nytt, anges att Pensionsmyndigheten ska granska att fondförvaltare och deras fonder på fondtorget uppfyller de i avtalen uppställda villkoren.

I *femte stycket*, som är nytt, definieras fondförvaltare. Begreppet har även tidigare använts i kapitlet, dock utan att det har definierats där. Med fondförvaltare avses fondbolag, fondföretag och förvaltningsbolag enligt 1 kap. 1 § punkterna åtta, nio respektive 13 i lagen (2004:46) om värdepappersfonder.

Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

18 a §

Paragrafen, som är ny, innehåller de villkor som ett fondavtal ska innehålla.

I paragrafens *första stycke* anges att Pensionsmyndigheten ska ställa upp affärsmässiga villkor och de särskilda villkor i fondavtalet som krävs för att god sed på premiepensionsområdet ska kunna upprätthållas. Kravet på affärsmässighet innebär bl.a. att Pensionsmyndigheten som försäkringsgivare ska utgå från vad som vid var tidpunkt gäller enligt bästa branschstandard. I kravet på affärsmässighet ligger vidare att Pensionsmyndigheten i avtalet ska tillförsäkras effektiva och kraftfulla möjligheter att vidta åtgärder för att kunna förebygga, upptäcka och

förhindra att en fondförvaltare eller dennes samarbetspartner agerar på ett sätt som skadar pensionsspararna eller pensionssystemet.

Kravet på affärsmässighet innebär också att avtalet bör innehålla villkor om t.ex. ansvarsbegränsning, skadestånd, vite och s.k. välj- och köpstopp. Begreppet affärsmässiga villkor innebär däremot inte att Pensionsmyndigheten ska ställa upp villkor om exempelvis en fonds risk eller avkastning.

När Pensionsmyndigheten bestämmer villkoren ska myndigheten beakta att utgångspunkten för premiepensionssystemet är att ge pensionsspararna ett stort och varierat urval av fonder att välja mellan.

Begreppet god sed på premiepensionsområdet har sedan år 2016 funnits i samarbetsavtalen mellan Pensionsmyndigheten och fondförvaltare. Begreppet har tillkommit för att stärka konsumentskyddet. God sed på premiepensionsområdet innebär att fondförvaltaren eller den aktör som fondförvaltaren anlitar eller samarbetar med ska ta till vara pensionsspararens intressen med tillbörlig omsorg. Vad som närmare avses med god sed på premiepensionsområdet kan under tid förändras. Det är Pensionsmyndigheten som genom avtalsvillkoren bestämmer dess närmare innebörd.

I *andra stycket* anges att avtalet även ska innehålla vissa där preciserade villkor som rör fondförvaltarens verksamhet. Det är fråga om fondförvaltarens affärsmodell, strategier och riktlinjer, organisation och nyckelpersoner, innehav och handel, hantering av intressekonflikter, marknadsföring, tredjepartsförhållanden och tredjepartsinformation, deltagande i gransknings- och uppföljningsarbete samt hållbarhetsarbete i förvaltningen av fonden.

I fråga om fondförvaltarens hantering av intressekonflikter (punkten 4) bör avtalet innehålla bl.a. villkor som ålägger fondförvaltaren att redovisa förekomsten av och risken för intressekonflikter, både för den registrerade fonden och för underliggande fonder vid fond-i-fond-lösning samt hur intressekonflikterna hanteras och följs upp av fondförvaltaren. Pensionsmyndigheten bör även ställa upp villkor som innebär att om fondförvaltare bryter mot de riktlinjer för marknadsföring av fonder som har överenskommit mellan Konsumentverket och Fondbolagens förening (Riktlinjer för fondbolagens marknadsföring och information, p. 2.1–2.8) föreligger grund för uppsägning av avtalet (punkten 5).

Pensionsmyndigheten bör ställa upp villkor för att säkerställa att myndigheten får del av relevanta tredjepartsförhållanden och relevant tredjepartsinformation från fondförvaltaren. Genom avtalet förbinder sig fondförvaltaren att medverka i Pensionsmyndighetens gransknings- och uppföljningsarbete rörande att fondförvaltaren och fonden uppfyller de i avtalet uppställda villkoren (punkten 6).

Pensionsmyndigheten ska dessutom ställa upp villkor i avtalet om hållbarhetsarbete i fondförvaltningen (punkten 8). Kravet på hållbarhetsredovisning för att få ingå avtal med Pensionsmyndigheten kompletteras med villkor i avtalet om hållbarhetsarbete i fondförvaltningen. Preciseringsen av villkoren bör vid behov kunna anpassas utifrån marknadsutvecklingen.

Av *tredje stycket* framgår att Pensionsmyndigheten i avtalet även ska ställa upp vissa villkor om den fond eller de fonder som fondförvaltaren förvaltar. En fond ska uppfylla villkor i fråga om avkastningshistorik,

minsta tillåtna förvaltad kapital och högsta andel av det totala fondkapitalet som förvaltas inom ramen för premiepensionssystemet. Regeringen bemyndigas enligt 22 § att meddela föreskrifter om dessa villkor. Vidare ska fondavtalet innehålla uppgifter om fondens innehav och fondens handel med värdepapper. Det innebär t.ex. att fondförvaltaren på Pensionsmyndighetens begäran ska redovisa fondens samtliga innehav och underlag om transaktioner.

Övervägandena finns i avsnitt 6.4 och 7.2.

18 b §

Genom paragrafen, som är ny, införs ett nytt ansökningsförfarande för att få ingå avtal med Pensionsmyndigheten om att erbjuda en eller flera fonder på Pensionsmyndighetens fondtorg. Det är fondförvaltare, dvs. i detta sammanhang, ett fondbolag, fondföretag eller förvaltningsbolag enligt lagen (2004:46) om värdepappersfonder som kan ansöka om att få ingå sådana avtal.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

18 c §

I paragrafen, som är ny, anges de villkor – förutom de villkoren i fondavtalet – som ska vara uppfyllda för att fondförvaltaren ska få delta på fondtorget.

Enligt *första stycket, första punkten* krävs såsom i dagsläget att fondförvaltaren har rätt att driva fondverksamhet enligt lagen (2004:46) om värdepappersfonder. Kraven är desamma för svenska och utländska fondförvaltare. Bestämmelsen motsvarar hittills gällande 19 §.

Av *första stycket, andra punkten* framgår att fondförvaltaren måste uppfylla krav på verksamhetshistorik. Kravet är nytt. En förutsättning för att en fondförvaltare som vill medverka på Pensionsmyndighetens fondtorg ska tillåtas göra det är att förvaltaren kan visa att företaget under stabila förhållanden under en viss tid förvaltat fonder. Regeringen bemyndigas i 22 § att meddela föreskrifter om verksamhetshistorik.

Enligt *första stycket, tredje punkten* ska fondförvaltaren lämna vissa informationshandlingar (informationsbroschyr, faktablad, årsberättelse och halvårsredogörelse) till pensionssparare som valt eller överväger att välja någon av förvaltarens fonder i premiepensionssystemet. Bestämmelsen motsvarar hittills gällande 19 §.

Fondförvaltaren ska enligt *första stycket, fjärde punkten* lämna hållbarhetsinformation enligt 4 kap. 24 § lagen om värdepappersfonder. Bestämmelsen är ny. Fondförvaltaren ska lämna den information som behövs för förståelsen av fondens förvaltning med avseende på hållbarhet, däribland i frågor som rör miljö, sociala förhållanden, personal, respekt för mänskliga rättigheter och motverkande av korruption. Om fondförvaltaren inte alls beaktar hållbarhetsaspekter, ska förvaltaren i stället informera om detta.

Enligt *första stycket, femte punkten* ska fondförvaltaren inte ta ut några avgifter för inlösen av fondandelar. Bestämmelsen motsvarar hittills gällande 19 §.

I *första stycket, sjätte punkten* anges att fondförvaltaren inte ska, med eller utan särskild prisnedsättning, ta ut avgifter i övrigt utöver vad som godtagits av myndigheten. Bestämmelsen motsvarar hittills gällande 19 §.

Enligt *första stycket, sjunde punkten* ska fondförvaltaren för varje år till myndigheten rapportera dels alla kostnader som har tagits ut ur fonden, uppdelade på olika kostnadsslag, dels de kostnadsbelopp som dagligen belastat fonden redovisade per fondandel, med angivande av hur stor del som avser förvaltningskostnader, inklusive kostnader för förvaring av fondtillgångarna. Bestämmelsen motsvarar hittills gällande 19 §.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

18 d §

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om Pensionsmyndighetens beslut att ingå avtal med fondförvaltare.

Pensionsmyndigheten ska besluta att ingå fondavtal med fondförvaltare vars ansökan om att ingå avtal med myndigheten om att erbjuda en eller flera fonder på Pensionsmyndighetens fondtorg uppfyller uppställda villkor. Om villkoren inte är uppfyllda ska ansökan att få ingå fondavtal avslås. Ett avslagsbeslut får enligt 113 kap. 41 § överklagas enligt bestämmelserna i 36–46 §§ förvaltningslagen (2017:900). Alla fondförvaltare som kan visa att de och den eller de fonder som omfattas av ansökan uppfyller lagens krav och de av Pensionsmyndigheten formulerade villkoren i avtalet ska godkännas. Det föreligger således inte någon konkurrenssituation mellan fondförvaltarna om att få teckna fondavtal med Pensionsmyndigheten.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

18 e §

Bestämmelsen är flyttad från 22 §. Den innehåller bestämmelser om det högsta antal fonder som en fondförvaltare samtidigt får ha registrerade på fondtorget för premiepension. Ändringen innebär att det förtydligas att det är Pensionsmyndigheten som får bestämma detta.

I 3 § anges att Pensionsmyndigheten ska erbjuda pensionsspararna ett brett urval av fonder att välja mellan när myndigheten inför begränsningar för fondförvaltarna enligt bestämmelsen. Varje fondförvaltare ska därför ha möjlighet att erbjuda ett urval av fonder, t.ex. aktie-, ränte- och blandfonder. Begränsningen, som kan variera över tiden, ska vara generell för fondförvaltarna i systemet. Pensionsmyndighetens beslut om högsta antal fonder som en fondförvaltare samtidigt får ha registrerade på Pensionsmyndighetens fondtorg får inte innebära en snedvridning av konkurrensen mellan fondförvaltarna (prop. 1998/99:98 s. 39).

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

19 §

I bestämmelsen anges under vilka förutsättningar Pensionsmyndigheten får föra över medel till fonder på Pensionsmyndighetens fondtorg, nämligen till de fonder som uppfyller villkoren i fondavtalet och som

förvaltas av fondförvaltare som uppfyller villkor för deltagande på fondtorget.

Ändringen innebär att punkterna 1–6 flyttas till 18 c §.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

22 §

Paragrafen, som är ny, innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om kraven på

- fondförvaltarens verksamhetshistorik som avses i 18 c § första stycket 2, och
- fonden, i fråga om avkastningshistorik, minsta tillåtna förvaltad kapital och högsta andel av det totala fondkapitalet som förvaltas inom ramen för premiepensionssystemet, som avses i 18 a § tredje stycket 1–3. Övervägandena finns i avsnitt 6.3 och 6.5.

23 a §

Paragrafen, som är ny, innebär ett krav på egenhändigt undertecknande av anmälan om fondval och begäran om fondbyte.

Det innebär att det inte längre är möjligt för ombud att vidta sådana rättshandlingar för pensionsspararens räkning. Detta begränsar dock inte möjligheten för en pensionssparares legala ställföreträdare (förmyndare, förvaltare eller god man) att beställa fondbyte i premiepensionssystemet.

Övervägandena finns i avsnitt 9.

23 b §

Paragrafen, som är ny, innehåller särskilda regler vid telefonförsäljning.

I *första stycket* anges att marknadsföring eller försäljning av produkter på premiepensionsområdet inte får ske via telefon. Detta gäller oavsett om det är näringsidkaren själv eller någon annan som agerar för näringsidkarens räkning.

Begreppet produkter på premiepensionsområdet innefattar både varor och tjänster inom premiepensionens område, dvs. såväl finansiella produkter som förvaltnings- och rådgivningstjänster. Som exempel kan nämnas försäljning av efterlevandeskydd (livförsäkringsprodukt) kopplad till premiepensionen. Ett exempel på tjänst är försäljning av diskretionär förvaltning kopplad till premiepensionen genom utförande av omallokering/fondbyten för pensionsspararnas räkning.

Det ska röra sig om telefonsamtal som utgör led i försäljning eller annan liknande verksamhet (prop. 2004/05:13 s. 134). Detta innebär att förbudet i första hand träffar fall när näringsidkaren ringer upp konsumenten i försäljningssyfte. Även fall när konsumenten kontaktar näringsidkaren omfattas dock, om kontakten beror direkt på näringsidkarens marknadsföring. Det kan t.ex. vara fråga om uppmaningar i reklam att kontakta näringsidkaren. Detsamma gäller för den som agerar för näringsidkarens räkning.

Förbudet avser försäljning via telefon med användning av klassisk telekommunikation men även telekommunikationsbaserad försäljning som utförs med stöd av internet, såsom exempelvis IP-telefoni, bildtelefoni, teknik för videokonferens eller motsvarande omfattas.

Tillämpningsområdet omfattar åtgärder som avses leda till eller leder till avtal som ingås mellan en näringsidkare och en konsument om produkter i enlighet med 3 § marknadsföringslagen, och avser premiepension enligt 64 kap. socialförsäkringsbalken.

Det förekommer att ett erbjudande från en näringsidkare avser både produkter på premiepensionsområdet och andra finansiella tjänster eller finansiella produkter. Om det inte går att klart skilja på de produkter som omfattas av förbudet och övriga andra finansiella tjänster eller finansiella produkter som ingår i erbjudandet, bör förbudet mot marknadsföring och försäljning via telefon gälla.

Av *andra stycket* framgår att ett avtal är ogiltigt om förbudet inte iakttagits och att konsumenten i ett sådant fall inte är skyldig att betala för de produkter som näringsidkaren ändå levererar.

I *tredje stycket* anges att ett agerande som strider mot förbudet mot marknadsföring eller försäljning via telefon vid tillämpningen av marknadsföringslagen (2008:486) ska anses utgöra otillbörlig marknadsföring mot konsumenter och kan medföra marknadsstörningsavgift enligt den lagen. Motsvarande bestämmelser finns bland annat i lagen (2005:405) om försäkringsförmedling och lagen (2004:46) om värdepappersfonder.

Övervägandena finns i avsnitt 8.

40 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om avgifter för fondförvaltare.

Ändringen i paragrafens *första stycke* innebär att fondförvaltare med avgifter ska täcka Pensionsmyndighetens kostnader för handläggning av ansökan enligt 18 b § (ansökningsavgift) och myndighetens administration av premiepensionssystemet i form av granskning av fondförvaltare och dennes fond eller fonder som erbjuds på Pensionsmyndighetens fondtorg samt kostnader för information till pensionssparare om fonder på fondtorget. Avgifterna ska återspegla myndighetens kostnader i angivet avseende.

Bemyndigandet i 42 § till regeringen att meddela föreskrifter om avgiftsuttaget för Pensionsmyndighetens kostnader inkluderar också de nytillkomna avgifterna.

I ett nytt *andra stycke* – som motsvarar gällande 41 § andra stycket – anges att bestämmelserna i 37 § andra stycket även ska gälla för sådana avgifter, dvs. avgifter som tas ut för att täcka myndighetens kostnader för handläggning av ansökan enligt 18 b §, granskning av fonder och fondförvaltare enligt 3 § fjärde stycket och information om fonder. Pensionsmyndigheten bestämmer när avgifterna ska tas ut. Avgifterna disponeras av myndigheten.

Övervägandena finns i avsnitt 10.

41 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om att uppgifter om avgifter ska finnas i fondavtalet.

Ändringen i *första stycke* innebär att det i fondavtalet ska anges att avgifter för granskning av fondförvaltare och fonder samt information om fonder ska tas ut.

Att Pensionsmyndigheten ska ta ut avgifter för handläggning av en ansökan måste inte anges i avtalet. Detta eftersom fondförvaltaren redan har betalat den avgiften i samband med att ansökan getts in till myndigheten.

Nuvarande *andra stycket* har flyttats till 40 § andra stycket.

113 kap.

1 §

Paragrafen innehåller en innehållsförteckning till kapitlet.

Paragrafen ändras till följd av att en ny paragraf, 41 §, införs i kapitlet.

41 §

Paragrafen innehåller särskilda bestämmelser om beslut rörande fondförvaltare.

I paragrafen anges att i fråga om rättelse, ändring och överklagande av ett beslut enligt 64 kap. 18 d § om ansökan att ingå fondavtal med Pensionsmyndigheten och ett beslut enligt 64 kap. 40 § om att påföra en fondförvaltare en avgift gäller bestämmelserna i 36–46 §§ förvaltningslagen (2017:900), FL.

För dessa beslut gäller således bestämmelserna i förvaltningslagen om rättelse, ändring och överklagande och inte bestämmelserna i 113 kap. SFB. Det innebär att Pensionsmyndigheten får rätta ett beslut som innehåller en uppenbar felaktighet till följd av myndighetens eller någon annans skrivfel, räknefel eller något annat liknande förbiseende enligt 36 § FL. Pensionsmyndigheten får under vissa förutsättningar ändra ett beslut enligt 37 § FL. I 38 § FL anges under vilka förutsättningar myndigheten har en skyldighet att ändra ett beslut. Om en fondförvaltare har överklagat ett beslut får det, enligt 39 § FL, ändras av myndigheten enbart i sådana fall som avses i 38 § FL och under förutsättning att överklagandet och övriga handlingar i ärendet ännu inte har överlämnats till den högre instans som ska pröva överklagandet.

Av 40 § FL framgår att beslutet överklagas till allmän förvaltningsdomstol och att det krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten. Enligt 41 § FL får beslutet överklagas om det kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Av 42 § FL framgår att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. Vidare gäller bestämmelserna i 43 § FL om hur man överklagar ett beslut, bl.a. att det ska göras skriftligen. Överklagandetiden är enligt 44 § FL för en enskild tre veckor från den dag då den enskilde fick del av beslutet genom myndigheten.

Av 45 § FL följer att Pensionsmyndigheten ska rättidspröva överklagandet. Om överklagandet kommit in för sent ska myndigheten avvisa det.

Om överklagandet inte avvisas ska Pensionsmyndigheten enligt 46 § FL skyndsamt överlämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet

till förvaltningsrätten. Vidare regleras vad Pensionsmyndigheten ska göra om den i samband med ett överklagande ändrar sitt ursprungliga beslut.

Om en fondförvaltare ansökt om att få ingå avtal med Pensionsmyndigheten att erbjuda t.ex. två fonder och Pensionsmyndigheten beslutar att ingå avtal med fondförvaltaren rörande endast en av dessa men avslår ansökan rörande den andra fonden, kan fondförvaltaren överklaga beslutet att inte ingå avtal rörande den andra fonden.

När Pensionsmyndigheten har beslutat att ingå fondavtal med en fondförvaltare regleras det rättsliga förhållandet mellan myndigheten och fondförvaltaren genom det civilrättsliga avtalet. Det innebär att partsbesked (beslut) som myndigheten fattar med anledning av avtalet inte är förvaltningsrättsliga beslut. Sådana partsbesked är därför inte överklagbara till allmän förvaltningsdomstol. Om det uppstår en tvist med anledning av de partsbesked som myndigheten meddelat, t.ex. om att köpstoppa en fond eller säga upp ett avtal, ska den prövas av den instans som anges i avtalet.

Övervägandena finns i avsnitt 10.

13.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder)

5 kap

2 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om Sjunde AP-fonden.

Första stycket ändras till följd av ändringarna i 64 kap. socialförsäkringsbalken. Sjunde AP-fondens åtaganden anges direkt i paragrafen i stället för som tidigare i 64 kap. 19 § socialförsäkringsbalken, men innebär inte någon ändring i sak.

13.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2005:59) om distansavtal och avtal utanför affärslokaler

3 kap.

1 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillämpningsområdet för kapitlet om avtal om finansiella tjänster och finansiella instrument.

Ändringen i *fjärde stycket* är föranledd av att 4 a § upphör att gälla. I stället för det nu i 4 a § gällande kravet på skriftlig accept vid telefonförsäljning av en förvaltningstjänst eller rådgivningstjänst som avse premiepension föreslås införande av förbud mot marknadsföring eller försäljning av produkter på premiepensionsområdet via telefon (se författningskommentaren till 64 kap. 23 b § socialförsäkringsbalken).

8 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om konsumentens ångerrätt.

Ändringen i *andra stycket* är föranledd av att 4 a § upphör att gälla.

Sammanfattning i Pensionsmyndighetens promemoria Stärkt konsumentskydd inom premiepensionen

Pensionsmyndigheten har fått regeringens uppdrag att komma med förslag som stärker konsumentskyddet på premiepensionens fondtorg. Myndigheten ska, enligt uppdraget, analysera och klargöra risker relaterade till bristande regelefterlevnad hos bland annat fondbolag och förvaltningsbolag med ansvar för förvaltning av fonder på Pensionsmyndighetens fondtorg samt föreslå åtgärder för att minska riskerna.

Bakgrunden till uppdraget är de olämpliga och i vissa fall, enligt Pensionsmyndighetens bedömning, brottsliga aktiviteter som har förekommit på premiepensionens fondtorg där konsumenterna (pensionsspararna) i slutändan drabbas eller riskerar att drabbas genom lägre pensioner. Uppdraget redovisas i samråd med Finansinspektionen och med inhämtande av synpunkter från Konsumentverket, Ekobrottsmyndigheten och berörda branschorganisationer.

Rapporten tar sin utgångspunkt i konsumentintresset och i vad pensionssparare enligt Pensionsmyndigheten bör kunna förvänta sig av det nationella obligatoriska premiepensionssparandet: trygghet och stabilitet över tid, pålitlighet och transparens i systemet, en grundläggande kvalitet i utbudet, enkelhet, valmöjlighet för sparare samt kostnadseffektivitet i verksamheten.

Genom bl.a. kundsynpunkter har Pensionsmyndigheten fått en god bild av de brister, fel och även oegentligheter som pensionsspararna riskerar att utsättas för av aktörer inom premiepensionen. De vanligaste förekommande kategorierna av kundsynpunkter handlar om fondförvaltning, fondbolag samt deras samarbetspartners. Synpunkterna avser bl.a. vilseledande marknadsföring, felaktig information och löften om viss garanterad värdeutveckling. Vidare förekommer att man använder erbjudanden om gratisprodukter och att avtal ingås i strid med lag. Pensionssparare har också uppgett att e-legitimationer har missbrukats.

Att konsumentskyddet inom denna marknad uppvisar allvarliga brister är känt. Under det senaste dryga decenniet har ett flertal utredningar genomförts. Samtliga dessa utredningar visar på att premiepensionsområdet ofta är särskilt utsatt för olämpliga, otillbörliga och skadliga beteenden från vissa marknadsaktörer. Få förslag till förbättrat konsumentskydd har dock genomförts och de förslag som har realiserats, såsom kravet på att konsument vid telefonförsäljning av tjänster på premiepensionens område skriftligen måste bekräfta näringsidkarens anbud för att avtalet ska vara giltigt, bedömer Pensionsmyndigheten inte har haft tillräcklig effekt.

Förutom de betydande problem som kan konstateras i marknadsföringsledet konstaterar Pensionsmyndigheten i rapporten ytterligare ett antal risker.

Det finns en risk för att vissa fondbolag inom premiepensionen inte agerar för spararnas bästa, t.ex. genom uttag av dolda avgifter eller andra transaktioner som missgynnar pensionsspararna. Att olämpliga fondbolag

och olämpliga personer bereds tillträde till fondtorget är en risk i sig, vilken kan leda till ett minskat förtroende för premiepensionen.

Det finns sannolikt en bred förväntan att information om konstaterade eller misstänkta oegentligheter ska kunna delas mellan myndigheter. Möjligheten för svenska Finansinspektionen eller andra tillsynsmyndigheter att lämna ut information till Pensionsmyndigheten i egenskap av andelsägare är dock begränsad, varför Pensionsmyndigheten i normalfallet inte får del av information om t.ex. iakttagna brister i en pågående undersökning och inte heller kan motta närmare information om misstänkta eller identifierade brister vid en ägar- eller ledningsprövning. Pensionsmyndigheten ser även en risk i att Finansinspektionens möjligheter att ingripa i vissa fall är begränsade.

Pensionsmyndigheten har bl.a. mot denna bakgrund gjort bedömningen att ett stärkt konsumentskydd inom premiepensionen förutsätter att det kan ställas ytterligare generella krav för medverkan på fondtorget. Dessa krav föreslås gälla utöver kravet på tillstånd enligt UCITS-regelverket för att få verka inom premiepensionen. Kraven syftar bl.a. till att höja inträdeströsklarna så att det blir svårare för oseriösa aktörer att etablera sig på fondtorget. Vidare finns ett tydligt behov av att Pensionsmyndigheten inom ramen för det samarbetsavtal som ingås med samtliga fondbolag som finns på fondtorget gör en noggrann granskning ur ett affärsmässigt perspektiv. Pensionsmyndighetens granskning behövs utöver den tillsyn som utövas av behöriga tillsynsmyndigheter i respektive medlemsstat och som delvis har ett annat syfte.

Pensionsmyndigheten föreslår mot denna bakgrund flera samverkande åtgärder för att säkerställa ett tillräckligt konsumentskydd inom premiepensionen. Vi föreslår bl.a. följande åtgärder.

- Krav på historik för fondbolag och fonder (tre år) samt ett visst förvaltad kapital (500 miljoner kronor) före registrering på fondtorget,
- krav på visst fortsatt förvaltad kapital (500 miljoner kronor) och ett tak (50 procent) för Pensionsmyndighetens ägarandel för att fonden fortsatt ska få verka respektive vara valbar på fondtorget,
- utökat uppdrag för Pensionsmyndigheten att göra kvalitativa helhetsbedömningar av fonder och fondbolag grundat på ett affärsmässigt förhållningssätt och med hänsyn tagen till bl.a. bolags och personers lämplighet och risk,
- krav på egenhändig underskrift vid fondbyte,
- förbud mot telefonförsäljning inom premiepensionen,
- utvecklad strategisk samverkan mellan Pensionsmyndigheten, Konsumentverket, Finansinspektionen och Ekobrottsmyndigheten samt
- inrättande av ett råd för premiepensionsfrågor med deltagande från branschen.

Pensionsmyndigheten har i dagsläget inte något uppdrag som innebär att myndigheten vare sig inför att nya fonder registreras, eller under den tid de finns på fondtorget, ska lägga några mer omfattande resurser på att granska och följa upp att fonderna och fondbolagen lever upp till eller kan förväntas leva upp till kraven. Vi föreslår därför att regeringen ska ge Pensionsmyndigheten ett sådant utökat och delvis nytt uppdrag. Vidare föreslår vi att myndighetens instruktion ändras så att uppdraget inom premiepensionen förtydligas.

Gällande lagstiftning ger Pensionsmyndigheten stöd för att i samarbetsavtalet ställa krav på att aktörerna på fondtorget inte agerar på ett sätt som skadar pensionspararna eller pensionssystemet. Pensionsmyndigheten föreslår trots detta ett förtydligande i socialförsäkringsbalken så att det säkerställs att de konsumentskyddande åtgärder vi bedömer behövs kan genomföras.

Det krävs också ändringar i socialförsäkringsbalken för att nya generella krav på fonder som ska finnas på fondtorget ska kunna ställas upp.

Pensionsmyndigheten ser också ett behov av att utveckla sina arbetssätt och stödssystem.

Pensionsmyndigheten bedömer att kostnaderna för att utveckla organisationen och införa nya arbetssätt uppgår till 10 miljoner kronor år 2017. För fortsatt utveckling samt drift av funktionen krävs 20 miljoner kronor under 2018 respektive 2019. Vidare uppskattar Pensionsmyndigheten kostnaderna för nya IT-stöd till ca 20 miljoner kronor under åren 2017–2019. Till detta kommer medel för kommunikationsinsatser.

Den löpande kostnaden för en förstärkt organisation med nytt arbetssätt beräknas uppgå till 25 miljoner kronor per år när det är fullt ut genomfört.

Givet premiepensionssystemets omfattning och betydelse framstår, enligt vår uppfattning, kostnaderna som rimliga och välmotiverade.

Kostnaderna för de förslag som lämnas i denna rapport ska också vägas mot kostnaderna som enligt Pensionsmyndighetens bedömning kan uppstå om åtgärderna inte vidtas. Pensionsmyndigheten konstaterar att en sådan beräkning inte låter sig göras med en särskilt hög grad av säkerhet. Erfarenheterna från de senaste årens mycket allvarliga händelser på fondtorget visar dock att kostnaderna i form av väsentligt minskat premiepensionskapital för pensionspararna när oseriösa aktörer vidtar skadliga åtgärder har blivit mycket höga. Enbart i fallet Falcon Funds räknar Pensionsmyndigheten med att förlusterna när fonderna är avvecklade kommer uppgå till flera hundra miljoner kronor. Kostnaderna för förslagen framstår sedda i ljuset även av detta, enligt Pensionsmyndigheten, som rimliga.

Myndigheten bedömer att det finns anledning att överväga att låta kostnaderna för arbetet med fondtorget belasta fondbolagen genom ett uttag av en årlig avgift för att få ha fonder registrerade på fondtorget. En sådan fördelning av kostnaderna är skäliga med hänsyn till det värde möjligheten att få verka på fondtorget har för fondbolagen. Pensionsmyndigheten kommer återkomma till den frågan inom ramen för ett annat uppdrag som ska redovisas till regeringen i september 2017.

Utöver detta bedömer Pensionsmyndigheten att Konsumentverket genom tillskott av resurser bör ges möjlighet att utöva riktad tillsyn av marknadsföring inom premiepensionen.

Vi föreslår att åtgärderna ska införas så fort som möjligt och att de åtgärder som inte kräver lag- eller annan föreskriftsändring börjar införas omedelbart efter att regeringen fattat beslut om det.

Lagförslag i Pensionsmyndighetens promemoria Stärkt konsumentskydd inom premiepensionen

Bilaga 2

Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken att det i socialförsäkringsbalken ska införas två nya paragrafer, 64 kap. 14 a och 14 b §§, och ny rubrik närmast efter rubriken Kapitalförvaltning m.m., av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

64 kap.

Inledande bestämmelser

14 a §

Pensionsmyndigheten ska förvalta premiepensionsmedlen genom att ingå avtal med förvaltare av värdepappersfonder (fondförvaltare) och göra placeringar

14 b §

Pensionsmyndigheten ska tillhandahålla pensionsspararna ett brett utbud av valbara fonder på ett fondtorg för premiepensionen.

Pensionsmyndigheten får i det avtal som avses i 14 a § bestämma de krav som ska gälla för deltagande för fonder och fondförvaltare på premiepensionens fondtorg. Ytterligare förutsättningar för deltagande på fondtorget framgår av 19 §.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

Förslag till lag om ändring i lagen (2005:59) om distansavtal och avtal utanför affärslokaler

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 4 a § lagen (2005:59) om distansavtal och avtal utanför affärslokaler ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse
3 kap.

4 a §

Vid telefonförsäljning av en förvaltningstjänst eller en rådgivningstjänst som avser premiepension ingås ett avtal genom att konsumenten skriftligen accepterar näringsidkarens anbud.

Ett avtal som inte har ingåtts enligt första stycket är ogiltigt. Konsumenten är då inte skyldig att betala för utförda tjänster.

I stället för 4 § andra stycket gäller att näringsidkaren i rimlig tid innan ett avtal som avses i första stycket ingås ska ge konsumenten all information enligt 3 § första stycket och samtliga avtalsvillkor i en handling eller i någon annan läsbar och varaktig form som är tillgänglig för konsumenten. Av informationen ska även innebörden av att konsumenten inte skriftligen accepterar näringsidkarens anbud framgå.

Föreslagen lydelse

Marknadsföring eller försäljning av produkter på premiepensionsområdet får inte ske via telefon. Detta gäller oavsett om det är näringsidkaren själv eller någon annan som agerar för näringsidkarens räkning.

Ett avtal som ingås i strid med första stycket är ogiltigt. Konsumenten är då inte skyldig att betala för levererade produkter.

En handling som strider mot första stycket ska vid tillämpning av marknadsföringslagen (2008:486) anses vara otillbörlig marknadsföring mot konsumenter. En sådan handling kan medföra marknadsstörningsavgift enligt bestämmelserna i 29-36 §§ marknadsföringslagen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.