

Ett bättre premiepensionssystem

*Betänkande av Utredningen om
ett upphandlat fondtorg för premiepension*

Stockholm 2019



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2019:44

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2019

ISBN 978-91-38-24972-7

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Ardalan Shekarabi

Regeringen beslutade den 28 juni 2018 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att ta fram dels förslag till regelverk för ett upphandlat fondtorget för premiepension, dels förslag till en lag som reglerar en ny myndighet som ska ha till uppgift att upphandla fonder och förvalta fondtorget. Regeringen beslutade samtidigt om direktiv för utredningen (dir. 2018:57). Till särskild utredare förordnades samma dag rättschefen Mikael Westberg.

Som experter i utredningen förordnades den 4 oktober 2018 avdelningschefen Erik Fransson, departementsrådet Karin Hååg, seniora rådgivaren Lars Hörngren, direktören Stefan Lundbergh, verkställande direktören Fredrik Nordström, överdirektören Maria Rydbeck, avdelningschefen Ole Settergren, analysdirektören Annika Sundén och kanslirådet Anne-Therése Zetterström. Ämnesrådet Stefan Oscarson förordnades som expert från och med den 14 januari 2019. Den 22 mars 2019 förordnades juristerna Ellen Hausel Heldahl och Sara Kinnander som experter.

Som huvudsekreterare i utredningen anställdes från och med den 20 augusti 2018 kanslirådet Elin Berglöf och som sekreterare i utredningen från och med den 3 september 2018 juristen Lovisa Hedberg, från och med den 10 september 2018 (till och med den 6 maj 2019) juristen Annika Aula, från och med den 28 januari 2019 civilekonomen Jonas Westberg samt från och med den 8 april 2019 (till och med den 29 september 2019) juristen Jonas Opperud. Ämnesrådet Stefan Oscarson var anställd som sekreterare från och med den 1 oktober 2018 (till och med den 31 december 2018).

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Ett bättre premiepensionssystem* (SOU 2019:44).

Stockholm i november 2019

Mikael Westberg

/Elin Berglöf
Lovisa Hedberg
Jonas Westberg

Innehåll

Sammanfattning	19
Summary	51
1 Författningsförslag	87
1.1 Förslag till lag om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning	87
1.2 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	100
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1984:404) om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter.....	126
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning	127
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder).....	128
1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.	130
1.7 Förslag till lag om ändring i aktiebolagslagen (2005:551).....	131
1.8 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	132
1.9 Förslag till förordning om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning	136

1.10	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2002:135) om årlig redovisning av det inkomstgrundade ålderspensionssystemets finansiella ställning och utveckling	137
1.11	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1135) om årliga avgifter för finansiering av Finansinspektionens verksamhet.....	138
1.12	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen	141
1.13	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:607) med instruktion för Konsumentverket	143
1.14	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten ...	144
1.15	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:231) om underlag för årsredovisning för staten.....	147
1.16	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:775) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet	148
1.17	Förslag till förordning om upphävande av förordningen (2018:1302) om premiepension	149
1.18	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2019:202) om statliga myndigheters lokalisering	150
2	Alternativa författningsförslag	151
2.1	Förslag till lag om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning.....	151
2.2	Förslag till lag om Nämnden för premiepensionens fondförvaltning.....	160
3	Uppdraget och dess genomförande	167
3.1	Uppdraget	167
3.2	Utredningsarbetet	167

3.3	Betänkandets disposition.....	169
3.4	Utredningens förhållningssätt till översynen av förvalet ...	170
4	Bakgrund.....	171
4.1	Inledning.....	171
4.2	Det svenska pensionssystemet.....	171
4.3	Premiepensionssystemets syfte.....	172
4.4	Premiepensionssystemets historia	173
4.4.1	Beslut och införande.....	173
4.4.2	Fondvalet lyfts fram och Premiepensionsmyndigheten bildas	174
4.4.3	Utveckling av förval och beslutsstöd, Pensionsmyndigheten bildas.....	175
4.4.4	Massfondbyten och rådgivningstjänster ökar i omfattning samt ny syn på premiepensionssystemet	177
4.4.5	Misstänkta bedrägerier och ny överenskommelse i Pensionsgruppen	179
4.5	Hur väl har premiepensionssystemet uppfyllt sina syften?.....	181
5	Mål och valarkitektur för premiepensionssystemet.....	185
5.1	Bakgrund	185
5.2	Mål för premiepensionssystemet	193
5.2.1	Direktivens utgångspunkter	193
5.2.2	Premiepensionen är en socialförsäkring.....	194
5.2.3	Mål för premiepensionssystemet: en bra sparprodukt och en trygg pension med rätt till valfrihet	198
5.2.4	Valfrihet och kvantitativa mål.....	203
5.2.5	En särskild utbetalningsprodukt behöver utredas	206
5.2.6	Förvaltets roll för att uppnå målet.....	207
5.2.7	Fondtorgets roll för att uppnå målet.....	208
5.2.8	Bör risken på fondtorget begränsas?	210

5.3	Att mäta måluppfyllelsen	212
5.3.1	Nytt uppdrag till Pensionsmyndigheten	212
5.3.2	Bör premiepensionssystemets mål behandlas inom ramen för den årliga utvärderingen av AP-fonderna?	214
5.4	Den beteendekonomiska forskningen belyser brister i premiepensionssystemets konstruktion	214
5.5	Valarkitekturen är nyckeln till ett välfungerande premiepensionssystem	224
5.5.1	Huvuddragen i en ny valmiljö	228
5.5.2	Val av risknivå som första steg efter förvalet – möjligt även med förvalet utformad som en diversifierad tillväxtportfölj	233
5.5.3	Ju starkare valarkitektur, desto fler fonder möjliga på fondtorget.....	234
5.5.4	Vilka steg i valarkitekturen ska kunna kombineras?.....	236
6	Kartläggning av arbetssätt och avtalslösningar för tjänstepensionernas valcentraler.....	239
6.1	Inledning	239
6.2	Bakgrund	239
6.2.1	Mål för tjänstepensionen	240
6.3	De fyra stora tjänstepensionsavtalen.....	241
6.3.1	Valcentralernas roll	243
6.3.2	Två sätt att knyta försäkringsgivare till tjänstepensionen.....	244
6.3.3	Kriterier för urval av försäkringsgivare.....	246
6.4	Är tjänstepensionens arbetssätt och avtalslösningar ändamålsenliga för upphandlingen av fonder till fondtorget för premiepensionen?.....	253
6.5	Försäkringsgivares urval av fonder	255

7	Upphandlingsföremålet	259
7.1	Vad ska upphandlas?	259
7.2	Vilka fonder ska kunna upphandlas till premiepensionens fondtorg?	265
7.3	Särskilt om icke EES-baserade alternativa investeringsfonder.....	290
8	Finns tillämpliga regelverk för upphandling?	293
8.1	Kommittédirektiven	293
8.2	EU:s befogenhet på socialförsäkringsområdet	293
8.3	Upphandlingsdirektiven	301
8.3.1	Utgångspunkter för en ny reglering	301
8.3.2	Ska upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg betraktas som en eller flera upphandlingar?	303
8.4	LOU-direktivet.....	305
8.4.1	Ingås ett kontrakt enligt LOU-direktivet?	305
8.4.2	Undantaget för finansiella tjänster	309
8.5	Lagen om offentlig upphandling.....	314
8.6	LUF-direktivet och LUK-direktivet	315
8.7	Lagen om upphandling av koncessioner.....	322
8.8	Sammanfattning	323
9	Utgångspunkter för en ny reglering.....	325
9.1	Upphandling eller valfrihetssystem?	325
9.2	Kan och bör något av de befintliga regelverken för upphandling tillämpas?	327
9.3	Ett flexibelt och särskilt anpassat regelverk	329

9.4	EU:s grundläggande principer för upphandling	330
9.4.1	Bakgrund.....	330
9.4.2	När blir de grundläggande principerna för upphandling tillämpliga vid upphandlingar som faller utanför det direktivstyrda området? ..	331
9.4.3	Är ett fondavtal av gränsöverskridande intresse?	333

10 De övergripande principerna för upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg 335

10.1	Hur ska de övergripande principerna regleras?	335
10.2	Principen om valfrihet.....	336
10.2.1	Regleringen av principen om valfrihet	336
10.2.2	Den nya myndigheten ska upphandla fonder med sådana egenskaper och i sådan omfattning att valfrihet upprätthålls.....	337
10.3	Principen om hållbarhet	340
10.3.1	Regleringen av principen om hållbarhet	340
10.3.2	Fondförvaltare som erbjuder fonder på premiepensionens fondtorg ska beakta ESG-faktorer i förvaltningen.....	341
10.4	Principen om kontrollerbarhet	356
10.4.1	Regleringen av principen om kontrollerbarhet ...	356
10.4.2	Ett uttryck för principen om kontrollerbarhet är att fondförvaltarna och fonderna står under tillsyn	356
10.4.3	Granskning av fondförvaltare och fonder	361
10.4.4	Den nya myndigheten och Finansinspektionen ska samverka och utbyta information.....	364
10.4.5	Antalet fonder på premiepensionens fondtorg påverkar den nya myndighetens möjlighet till granskning	366

11	Ett regelverk för upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg.....	369
11.1	Förenklingsutredningens förslag till enklare och flexibla upphandlingsregler bör tjäna som förebild	369
11.2	Definitioner	371
11.3	Krav på de fonder som ska upphandlas	373
11.4	De grundläggande principerna för upphandling	382
11.5	Förfaranden	384
11.6	Marknadsdialog	385
11.7	Annonsering.....	386
11.7.1	Förhandsannonsering.....	386
11.7.2	Annonsering inför upphandling	387
11.8	Upphandlingsdokumentation	389
11.9	Kommuniceringsformer	390
11.10	Tidsfrister	391
11.11	Dialog i upphandlingar	394
11.12	Information om beslut.....	395
11.13	Dokumentation.....	397
11.14	Tilldelning av fondavtal	399
11.15	Direktupphandling.....	403
11.15.1	Direktupphandling efter att ett fondavtal har sagts upp i förtid eller hävts	403
11.15.2	Information om beslut	405
11.15.3	Dokumentation	406
11.16	Fondavtalet.....	407
11.16.1	Förhållandet mellan den nya myndigheten och en fondförvaltare	407
11.16.2	Avtalsvillkor.....	409
11.16.3	Avtalets löptid	412
11.17	Avtalsspärr, överprövning och skadestånd.....	414

11.18	Vissa regler i överprövningsmål.....	420
11.18.1	Processkostnadsansvar och ansökningsavgift	420
11.18.2	Preklusionsfrist	424
11.19	Tillsyn och upphandlingskadeavgift	428
11.20	Reglerna om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg bör placeras i socialförsäkringsbalken	432
11.21	Följdändringar	433
11.21.1	Socialförsäkringsbalken	433
11.21.2	Vissa bestämmelser i förvaltningslagen ska inte tillämpas vid upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg	437
11.22	Det föreslagna regelverkets förenlighet med annan reglering...	441
12	Övergången till ett upphandlat fondtorg.....	445
12.1	Inledning	445
12.2	Inga rättsliga hinder mot att föra över medel till vare sig förvalet eller till en annan fond.....	446
12.3	Utredningens förslag till hantering av övergången till ett upphandlat fondtorg	449
12.3.1	Likvärdig fond om spararen inte själv väljer ny fond.....	449
12.3.2	Placering av premiepensionsmedel i en likvärdig fond utgör inte statsstöd.....	453
12.4	Alternativa lösningar	458
12.4.1	Alternativ 1: Tidigare placerade medel flyttas inte	458
12.4.2	Alternativ 2a: Medlen i samtliga fonder på fondtorget förs till förvalet	460
12.4.3	Alternativ 2b: Medel i de fonder som inte omfattas av ett nytt fondavtal förs till förvalet....	461
12.4.4	Alternativ 2c: Medlen förs över till ny fond om spararen väljer och till förvalet om spararen inte väljer	462
12.5	Successiv övergång.....	464

13	En myndighet för premiepensionens fondförvaltning	467
13.1	Inledning.....	467
13.2	Tidigare sätt att organisera premiepensionssystemet	468
13.2.1	Premiepensionsmyndigheten 1998–2009.....	468
13.2.2	Pensionsmyndigheten från 2010.....	469
13.2.3	Organisationen förstärktes 2018	470
13.2.4	Sjunde AP-fonden förvaltar förvalet sedan 2000	474
13.2.5	Slutsatser från tidigare och befintliga organisationslösningar.....	475
13.3	Uppgifter med stark koppling till förvaltningen av premiepensionens fondtorg	477
13.4	Vad är avgörande för hur den nya myndigheten ska organiseras?	482
13.5	Utredningens organisationsförslag.....	485
13.6	Styrning och ledning av den nya myndigheten	497
13.6.1	En ny lag reglerar myndigheten.....	497
13.6.2	Ansvar för myndighetens förbindelser	499
13.6.3	Myndigheten ska organiseras som en styrelsemyndighet	500
13.6.4	Myndighetens styrelse.....	501
13.6.5	Styrelsens sammansättning ska spegla myndighetens uppdrag.....	503
13.6.6	Styrelsen ska utse myndighetschef	504
13.6.7	Delegering	506
13.6.8	Jäv och bisysslor	507
13.6.9	Personalföreträdare och personalansvarsnämnd.....	510
13.6.10	Myndigheten ska ha en internrevision	512
13.6.11	Myndigheten ska lämna en årsredovisning	513
13.6.12	Ekonomi- och personaladministrativt stöd	514

13.7	Samverkan med andra myndigheter	516
13.7.1	En skyldighet att samverka med Pensionsmyndigheten ska införas	516
13.7.2	Uppgiftsskyldighet mellan den nya myndigheten och Pensionsmyndigheten.....	519
13.7.3	Bevaka statens rätt och föra talan om skadestånd.....	520
13.7.4	Samverkan med övriga myndigheter.....	521
13.8	Finansiering av myndigheten.....	524
13.8.1	Finansiering via flera finansieringskällor	524
13.8.2	Fondförvaltarna ska finansiera hanteringen av fonder på fondtorget	525
13.8.3	Förvaltningen av premiepensionssystemets förval ska finansieras av dem som väljer förvalet	529
13.8.4	Övrig verksamhet ska finansieras via uttag ur premiepensionssystemet.....	529
13.8.5	Avgift för kopior av allmän handling.....	531
13.9	Redovisning och revision	532
13.9.1	Löpande redovisning.....	532
13.9.2	Årlig granskning av myndigheten i samband med årsredovisningen	533
13.9.3	Det behövs ingen ytterligare särskild tillsyn av myndighetens verksamhet.....	534
13.10	Regeringen kommer inte att kunna styra fondurvalet	536
13.11	Följdändringar	538
13.11.1	Följdändringar med anledning av att myndighetens verksamhet ska regleras i den nya lagen	538
13.11.2	Följdändringar med anledning av att Sjunde AP-fonden byter namn till Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning	539

14	Andra sätt att bilda en ny myndighet	541
14.1	Inledning.....	541
14.2	En ytterligare, fristående myndighet – hälften så bra, dubbelt så dyr.....	542
14.2.1	En styrelsemyndighet som bör regleras i lag	545
14.2.2	Myndighetens ledning.....	546
14.2.3	En ny fristående myndighet lämnar årsredovisning och har internrevision	548
14.2.4	Samverkan med andra myndigheter	549
14.2.5	Finansiering sker via avgiftsuttag av fondförvaltare och ur premiepensionssystemet... ..	550
14.2.6	Löpande redovisning	552
14.2.7	Extern kontroll utförs av särskild revisor i samband med årsredovisningen	552
14.3	Nämndmyndighet – en enklare åtgärd men säkerställer inte oberoendet	553
14.3.1	Regleringen av en nämndmyndighet	558
14.3.2	Nämndmyndighetens lokalisering.....	560
14.3.3	Samverkan med andra myndigheter	561
15	Sekretess.....	563
15.1	Inledning.....	563
15.2	Grundlags- och sekretessregleringen.....	563
15.2.1	Offentlighetsprincipen.....	563
15.2.2	Sekretessens innebörd och sekretessbrytande bestämmelser	565
15.2.3	Sekretessbestämmelsernas uppbyggnad.....	566
15.2.4	Överföring av sekretess.....	567
15.2.5	Konsekvenser av att en uppgift lämnas över till en annan myndighet.....	568
15.2.6	Konkurrens mellan sekretessbestämmelser	568
15.3	Vilka slags uppgifter kommer hanteras?.....	568

15.4	Relevanta bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen	570
15.4.1	Sekretess till skydd för allmänna intressen.....	570
15.4.2	Sekretess till skydd för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden	573
15.5	Behov av nya sekretessbestämmelser	579
15.6	Den nya sekretessbestämmelsen till skydd för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med en fondförvaltare	582
15.7	Sekretess till skydd för uppgift om premiepensionsmedel.....	589
15.8	Sekretess för enskild när det gäller allmän försäkring m.m.....	590
15.9	Överföring av sekretess rörande visselblåsare	591
16	Behandling av personuppgifter	593
16.1	Inledning	593
16.2	Dataskydd i svensk rätt	593
16.2.1	Regeringsformen	593
16.2.2	EU:s dataskyddsförordning	594
16.2.3	Relevant nationell lagstiftning.....	596
16.2.4	Vilken reglering är tillämplig på den nya myndighetens personuppgiftsbehandling?	597
16.2.5	Behov av särskilda regler om personuppgiftsbehandling	598
17	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	605
18	Konsekvensanalys av utredningens förslag	611
18.1	Inledning	611
18.2	Intressenter som berörs	611
18.3	Konsekvenser för pensionssparare och pensionärer	612
18.4	Konsekvenser för Pensionsmyndigheten.....	621

18.5	Konsekvenser för Sjunde AP-fonden	625
18.6	Konsekvenser för Finansinspektionen	628
18.7	Konsekvenser för Konsumentverket	628
18.8	Konsekvenser för Kammarkollegiet	629
18.9	Konsekvenser för Riksgälden.....	630
18.10	Konsekvenser för Statens servicecenter	630
18.11	Konsekvenser för Ekobrottsmyndigheten.....	631
18.12	Konsekvenser för domstolarna	631
18.13	Konsekvenser för finansmarknaden och dess aktörer	632
18.14	Konsekvenser för pensionssystemet.....	640
18.15	Konsekvenser för statens budget.....	640
18.16	Konsekvenser för regeringens styrning.....	642
18.17	Konsekvenser med avseende på EU-rätt.....	645
18.18	Konsekvenser med avseende på jämställdhet	646
18.19	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.....	648
18.20	Konsekvenser för hållbarhetsutvecklingen	649
19	Författningskommentar	651
19.1	Förslaget till lag om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning	651
19.2	Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	676
19.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1984:404) om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter.....	736
19.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning	737
19.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder).....	738

19.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.....	739
19.7	Förslaget till lag om ändring i aktiebolagslagen (2005:551)	739
19.8	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	740
20	Författningskommentar – alternativa förslag.....	745
20.1	Förslaget till lag om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning.....	745
20.2	Förslaget till lag om Nämnden för premiepensionens fondförvaltning.....	760
	Referenser.....	775
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2018:57.....	785
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2019:56.....	797
Bilaga 3	Objective and choice architecture for the premium pension system	799

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Enligt kommittédirektiven ska utredningen formulera ett mål för premiepensionssystemet och fondtorgets roll för att uppnå det målet. Vidare ska en valmiljö skapas som ska vara pålitlig och säker samt erbjuda pensionsspararna valfrihet.

Utredningen ska också ta fram ett förslag till regelverk för ett upphandlat fondtorg för premiepensionen samt en lag som reglerar en ny myndighet som ska ha till uppgift att upphandla fonder och förvalta fondtorget. Därefter ska utredningen i ett andra steg förbereda och genomföra bildandet av den nya myndigheten.

Premiepensionssystemets syfte

Utredningens bedömning är att premiepensionssystemet hittills har uppfyllt syftet att möjliggöra högre avkastning genom investeringar på kapitalmarknaden och att bidra till riskspridning inom den allmänna pensionen. Utredningen bedömer vidare att premiepensionssystemet delvis har uppfyllt syftet att göra det möjligt för enskilda att påverka hur medlen förvaltas. Premiepensionssystemet har däremot inte uppfyllt ambitionen att skapa ökat engagemang och intresse för den egna pensionen.

Mål för premiepensionssystemet

Enligt kommittédirektiven behöver ett mål för premiepensionssystemet formuleras och riktas in på att leverera en förväntad avkastning som liksom i dagsläget långsiktigt tydligt överstiger inkomstindex. Vidare framgår att det ingår i uppdraget att säkerställa att målet

för premiepensionssystemet är förenligt med målet för förvalsalternativet. Mål och risknivå för förvalsalternativet har utretts separat i Finansdepartementets översyn av förvalsalternativet.¹

Premiepensionen är en socialförsäkring

Av pensionsöverenskommelsen² framgår att Pensionsgruppen är överens om att premiepensionssystemet ska behållas, men att systemet ska reformeras för att ge bättre trygghet och högre framtida pensioner. Utformningen ska ha en annan utgångspunkt och en ny struktur i enlighet med bland annat principen att premiepensionen är en socialförsäkring för vilken staten måste ha ett tydligare ansvar.

Utredningen konstaterar att en grundläggande del av den svenska välfärden är ett allmänt, obligatoriskt och väl täckande socialförsäkringssystem. Det syftar till att ge ekonomisk trygghet för alla försäkrade under livets samtliga skeden. En väsentlig del av den ekonomiska tryggheten är den allmänna ålderspensionen som syftar till att garantera en rimlig, trygg och tillräcklig försörjning efter förvärvslivet när det normalt sett saknas möjlighet till annan försörjning. Den allmänna ålderspensionen är obligatorisk och utformad som en försäkring som ger en livslång pension oavsett hur länge den försäkrade lever. Premiepensionen är en del av den allmänna pensionen och därmed också en socialförsäkring. Grundläggande för premiepensionen är att, tillsammans med inkomstpensionen utifrån inbetalda premier, ge ett standardskydd vid pensionering.

Mot denna bakgrund är det enligt utredningens uppfattning rimligt att det mål som ska föreslås för premiepensionssystemet vägleds av att det är fråga om en socialförsäkring. Det innebär att staten har ett tydligt ansvar för att premiepensionssystemet utformas så att det är förenligt med målet. Det handlar då särskilt om att ta ansvar för att risknivån ger möjlighet till en långsiktigt god avkastning samtidigt som risken för kraftiga förändringar av pensionsbeloppen begränsas.

Målet för premiepensionssystemet ska alltid ta sin utgångspunkt i att leverera en så bra försäkring som möjligt, där enbart pensionsparares och pensionärens intressen är i fokus. Andra intressen kan förvisso beaktas, men enbart om sådana inte är till nackdel för pensions-

¹ Finansdepartementet, *Förvalsalternativet inom premiepensionen*, 2019, Fi2019/00913/FPM.

² Socialdepartementet, *Pensionsgruppens överenskommelse om långsiktigt höjda och trygga pensioner*, 2017, S2017/07369/SF.

sparare eller pensionärer. Det innebär till exempel att premiepensionssystemet inte ska utformas för att främja tillväxt i svensk ekonomi eller genom andra ekonomisk-politiska mål. Det ska inte heller ha till syfte att vara en distributions- eller marknadsföringskanal för fondförvaltare, verka som produktutvecklingsplattform för fondmarknaden eller tjäna som kanal för nystartade eller utländska fondförvaltare som önskar etablera sig på den svenska fondmarknaden.

Vad är en ansvarsfull risknivå i en socialförsäkring?

På motsvarande sätt som för andra socialförsäkringsförmåner bör målet för premiepensionssystemet vägledas av att premiepensionen ska ge ekonomisk trygghet. Premiepensionssystemet syftar visserligen till att dra nytta av en förväntad högre avkastning från kapitalmarknaden och är därmed förenad med risk som, åtminstone i någon mån, skulle kunna anses vara oförenlig med att ge ekonomisk trygghet. Det fondsparande som det här är fråga om sker dock normalt under mycket lång tid. Dessutom har aktier historiskt och på lång sikt gett överavkastning, det vill säga avkastning utöver inkomstillväxten. Det går dock inte att utgå från att så alltid kommer att vara fallet. Till detta kommer att enskilda sparare i ett system med individuell valfrihet alltid kan få en låg eller volatil premiepension till följd av att deras val av fonder ger ett sådant utfall.

Utredningen anser att motsättningen mellan risk, avkastning och trygghet är oundviklig, men att en acceptabel avvägning är möjlig. Det är dock enligt utredningens bedömning väsentligt att premiepensionssystemets mål övergripande vägleds av att det är en socialförsäkring och att risken under både sparande- och utbetalningstiden därför anpassas så att variationer i pensionsbeloppen begränsas.

Mål för sparande- och utbetalningstiden samt rätt till valfrihet

Utredningen föreslår att målet för premiepensionssystemet ska vara att utgöra ett pensionssparande av hög kvalitet som ger en trygg pension vilket innebär att

1. under sparandetiden ge en avkastning som är tydligt högre än förändringen av inkomstindex men utan garantier för avkastningen, och

2. under utbetalningstiden leverera en premiepension med låg volatilitet, med beaktande av den återstående sparandetiden.

Premiepensionssystemet ska ge rätt till valfrihet så att sparare och pensionärer har möjlighet att påverka risknivån och placeringsinriktningen när det gäller placering av premiepensionsmedlen.

Utredningen föreslår att målet för premiepensionssystemet och principen om valfrihet ska regleras i lag.

Under sparandetiden måste premiepensionssystemet förväntas ge högre avkastning än lönetillväxten

Utredningen anser att målet för premiepensionssystemet under sparandetiden behöver innehålla en nivå för avkastningen. Det avser framför allt sådan förvaltning som staten har ett ansvar för, det vill säga i princip förvalet (i dagsläget AP7 Såfa).

Premiepensionssystemet ska också innefatta en rätt till reell valfrihet när det gäller placering av premiepensionsmedlen. Principiellt och med hänsyn till att premiepensionssystemet är en del av socialförsäkringssystemet bör målet även gälla dem som väljer fonder själva. Eftersom en avsikt med egna val är just att bland annat kunna påverka risknivån ligger det dock i sakens natur att sannolikheten för ett resultat som avviker från målet ökar för individer som väljer fonder själva. Dessa individer kan sägas sätta sina egna mål för premiepensionen genom att utnyttja rätten till valfrihet.

Utredningen har övervägt ett siffersatt mål för avkastningen, men anser att det är olämpligt. Den historiska utvecklingen på kapitalmarknaden har visserligen varit god, men är en för svag indikator för framtida avkastning. Bedömningen om vad som är en ansvarsfull nivå för ett mål om avkastning torde också variera över tid beroende på den långsiktiga ekonomiska utvecklingen, i Sverige och globalt.

Ett mål bör ha en långsiktig karaktär. Utredningen anser därför inte att det är rimligt att sätta ett mål som grundar sig på historisk avkastning eller dagens bedömningar av framtida avkastning utan att målet på en övergripande och långsiktig nivå fastställs i lag enbart bör slå fast att avkastningen tydligt bör överstiga inkomstindex.

Utredningen har också beaktat att ett mål för förvalet kommer att fastställas. Det är utredningens uppfattning att det målet får anses ge uttryck för statens ambitioner med premiepensionssystemet i termer

av avkastning och volatilitet på pensionsutbetalningarna. Utredningen har vidare gjort bedömningen att ett annat siffersatt mål för premiepensionssystemet som helhet än för förvalet skulle vara olämpligt.

Under utbetalningstiden bör målet vara en trygg och stabil pension

Med utgångspunkt i att premiepensionen är en del av socialförsäkringen som ska svara för ekonomisk trygghet bör det grundläggande slutmålet för premiepensionen vara att den under utbetalningstiden ska leverera en trygg och stabil pension. Med trygg och stabil avses en pensionsutbetalning med låg volatilitet. Även om pensionskapitalet under sparandetiden kan möta kraftiga såväl nedgångar som uppgångar bör de försäkrade känna trygghet i att premiepensionssystemet efter förvärvslivet ger pensionsutbetalningar som är tillräckligt förutsägbara och stabila.

Placering av medel på kapitalmarknaden är per definition förenad med risk. En högre risk ger möjlighet till en högre avkastning, men kan också innebära det omvända. Naturligtvis bör avkastningen vara så hög som möjligt, men samtidigt balanseras mot målet om en trygg pension. Risknivån blir därför alltid en avvägning mellan högsta möjliga avkastning och rimlig trygghet. Med utgångspunkt i att det grundläggande syftet med socialförsäkringen är ekonomisk trygghet anser utredningen att trygghet normalt bör prioriteras. Det innebär inte frånvaro av risk. Utredningens förslag till mål för utbetalningstiden är därför en premiepension med låg volatilitet, med beaktande av den återstående sparandetiden.

För de sparare som väljer att göra egna fondval kommer valen att kunna leda till utfall som står i konflikt med målet om en pension med låg volatilitet. Utredningen konstaterar att denna målkonflikt finns och att den är genuin, och därför inte kan lösas helt utan att antingen målet om låg volatilitet eller rätten till valfrihet tas bort. Att helt förhindra volatila utfall skulle kräva så omfattande inskränkningar i valfriheten att det inte längre skulle vara fråga om reell valfrihet. En sådan hantering skulle således vara oförenlig med både kommittédirektiven och pensionsöverenskommelsen.

De sparare som vill påverka risknivå och placeringsinriktning ska ha frihet att göra det

Av kommittédirektiven framgår att ett syfte med premiepensions-systemet är att den enskilde ska ha möjlighet att påverka pensionen genom att själv välja en eller flera fonder som medlen placeras i. Förutom förvalsalternativet ska det enligt direktiven även fortsättningsvis finnas ett fondtorg för premiepensionen med fonder som har olika placeringsinriktning och riskprofil och som pensionssparare som vill ta ett eget ansvar för förvaltningen av sina premiepensionsmedel ska kunna välja mellan. För de pensionssparare som vill ska det finnas möjlighet att placera premiepensionsmedel i fonder på ett tryggt, kontrollerat och professionellt upphandlat fondtorg. Upphandlingen av fonder ska ske efter övergripande principer om valfrihet, hållbarhet och kontrollerbarhet. De fonder som erbjuds på fondtorget ska hålla god kvalitet och vara kostnadseffektiva, hållbara och kontrollerade.

Utredningen kan utifrån det som anges i kommittédirektiven konstatera att det är naturligt att betrakta valfrihet som en integrerad rättighet för spararna i premiepensionssystemet. Valfriheten innebär för dem som vill en möjlighet att utifrån individuella preferenser påverka risknivå och placeringsinriktning genom att välja förvaltning av premiepensionsmedlen.

Måluppfyllelse i ett system med valfrihet

Utredningen bedömer att det finns en motsättning mellan att staten sätter upp mål om avkastning och volatilitet i ett fonderat pensions-system och samtidigt ger spararna valfrihet att själva välja risknivå på sparandet genom fonder på ett fondtorg. För att en sådan motsättning ska kunna hanteras utan att det ena intresset helt får ge vika för det andra krävs en tydlig och väl genomarbetad valarkitektur som ger förutsättningar för välgrundade val och ökar möjligheten att nå målen.

Utredningen konstaterar att sparande på fondtorget kan leda till utfall som är såväl högre som lägre än statens ambitioner för premiepensionssystemet som det kommer till uttryck i målet för förvalet. Detta är en naturlig följd av att systemet innehåller valfrihet. Huruvida detta är acceptabelt är i slutänden en fråga om lämplighet som får avgöras genom politiskt ställningstagande. Utredningen vill dock peka på några faktorer som enligt utredningen mildrar denna intresse-

konflikt. *För det första* anser utredningen att staten ska tydliggöra att enbart sparare som både vill och anser sig kunna välja fonder bör välja fonder på fondtorget. *För det andra* ska valarkitekturen stödja att så blir fallet. *För det tredje* ska fonderna på fondtorget upphandlas och dessutom kvalitetsgranskas i större utsträckning än vad som sker för närvarande. Genom det urval som upphandlingen utgör skapas en möjlighet – som inte finns i dagsläget – att liksom andra försäkringsgivare inom exempelvis tjänstepensionen sortera bort fonder med lägre sannolikhet än andra att generera god avkastning.

En särskild utbetalningsprodukt behöver utredas

För att uppnå målet om en premiepension med låg volatilitet under utbetalningstiden skulle premiepensionssystemet kunna kompletteras med en särskild produkt som tar sikte på utbetalningsfasen. Utredningen föreslår att det ska utredas i särskild ordning. Inom ramen för en sådan utredning ska även förslag tas fram som hanterar övergången mellan sparande- och utbetalningsfasen.

Målet för förvalet är förenligt med målet för premiepensionssystemet

Utredningen bedömer att det mål för förvalet som föreslås i Finansdepartementets översyn av förvalsalternativet är förenligt med det mål för premiepensionssystemet som föreslås i denna utredning. Utredningen anser att målet för förvalet ska lagregleras.

Fondtorgets roll för att uppnå målet

Utredningen föreslår att det upphandlade fondtorget ska ge pensions-sparare möjlighet att påverka risknivå och placeringsinriktning när det gäller förvaltningen av premiepensionsmedlen genom att välja bland upphandlade fonder. Det upphandlade fondtorget ska erbjuda ett urval av för premiepensionssystemet lämpliga fonder med olika risknivå och placeringsinriktning som ger en reell valfrihet. Fonderna ska vara kostnadseffektiva, hållbara, kontrollerbara och av hög kvalitet. Av kommittédirektiven framgår att utredningen inte ska ta ställning till antalet fonder på fondtorget.

Att exakt definiera vad som avses eller bör avses med reell valfrihet är inte möjligt. Det beror på att innebörden av begreppet är subjektivt och därmed i stor utsträckning beror på betraktarens värderingar. Utredningen anser dock att en lämplig definition att utgå från är att det ska finnas en valfrihet som gör att urvalet av fonder är tillräckligt brett för att tillfredsställa de flesta av de pensionssparare som är intresserade av att göra ett eget val.

Den mer exakta innebörden av begreppet reell valfrihet torde vidare kunna variera beroende på hur finansmarknaden utvecklas. Fondtorget bör inte bestå av fonder som är för lika, dels för att förenkla valet för spararna, dels för att skapa ett kostnadseffektivt och kontrollerbart fondtorg för den organisation som löpande ska granska fonderna. De olika fondkategorierna bör ta sin utgångspunkt i allmänt accepterade kategorier utifrån vid varje given tidpunkt bästa branschstandarder. Utredningen anser att det inte är lagstiftaren som ska sätta dessa begränsningar utan det bör göras av den nya myndigheten utifrån vid varje tidpunkt känd finansiell kunskap.

Eftersom upphandlingen syftar till att välja ut de bästa fonderna innebär ett fondtorg utan alltför lika fonder idealt sett att de sämre väljs bort. Det ska dock påpekas att det kan finnas skäl för att ha flera likartade fonder för att uppnå ett fungerande fondtorg och för att undvika att staten blir en för stor ägare i enskilda fonder.

Utredningen är medveten om att det är en idealiserad bild att alltid kunna välja ut de bästa fonderna. En professionell upphandlare har dock normalt bättre förutsättningar att granska och jämföra fonder jämfört med de flesta pensionssparare. Bara genom att sortera ut de fonder som har sämre möjligheter än andra att ge god avkastning ökar möjligheten för att fondtorget bidrar till att målet för premiepensionssystemet uppnås. Genom att införa ett upphandlat fondtorg ges förutsättningar för att konkurrensaspekten blir relevant i premiepensionssystemet igen, bland annat genom att skapa sund prispress och relevant innovationskraft på fondmarknaden. Förekomsten av och metodiken för urval av fonder inom tjänstepensionen kan tjäna som förebild för hur urval av fonder till premiepensionens fondtorg ska utformas.

I praktiken kommer kostnadsaspekten att begränsa antalet fonder betydligt jämfört med i dagsläget. Hur många fonder ett professionellt upphandlat fondtorg slutligen kommer att innehålla blir således en avvägning mellan vad som krävs för att uppnå en reell valfrihet och vad

som kan hanteras och kontrolleras till rimlig kostnad. Utredningen anser därför att antalet fonder inte bör målsättas utan bestämmas efter professionella bedömningar av den nya myndigheten.

Bör risken på fondtorget begränsas?

Utredningen bedömer att det inte på förhand bör finnas några begränsningar på fondtorget när det gäller fondernas risknivå och placeringsinriktning. Det bör i stället överlämnas till den nya myndigheten att säkerställa att de upphandlade fondernas risknivå och placeringsinriktning är lämpliga för premiepensionssparande.

Det bör vara valarkitekturen, inte inskränkningar i valfriheten, som genom att stödja medvetna val och ge förutsättningar för att sätta samman diversifierade portföljer utifrån spararens önskemål hanterar potentiella negativa effekter av hög eller låg risk i enskilda fonder.

Ett fondtorg utan egentliga restriktioner för risk innebär att det är möjligt för sparare att utforma portföljer med enbart riskfyllda fonder under både sparande- och utbetalningstiden. Det ökar påtagligt risken för en låg och volatil pension, vilket står i strid med målet om en pension med låg volatilitet.

Att införa restriktioner för risk i syfte att hindra ett mindre antal sparare från att göra dåliga eller riskfyllda val innebär dock enligt utredningens bedömning alltför stora inskränkningar för de som vill utnyttja rätten till valfrihet. Samtidigt begränsas risken för olämpliga val av den föreslagna valarkitekturen och information om konsekvenserna av att lämna förvalet och i stället själv välja fonder på fondtorget.

Pensionsmyndigheten får i uppdrag att mäta måluppfyllelsen

Utredningen föreslår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utifrån målet för premiepensionssystemet löpande ska formulera kvantifierade nyckeltal och mäta måluppfyllelsen för premiepensionssystemet. I uppdraget ska ingå att mäta graden av valfrihet för spararna på fondtorget. Uppgiften faller naturligt inom ramen för Pensionsmyndighetens uppdrag att utvärdera pensionssystemets påverkan på individ och samhälle. Utredningen föreslår därför att regeringen ska ge uppdraget till Pensionsmyndigheten.

Den beteendekonomiska forskningen belyser brister i premiepensionssystemets konstruktion

De senaste decennierna har en ny akademisk gren växt fram i gränslandet mellan ekonomi och psykologi: beteendekonomi. Parallellt har tjugo år av svenskt premiepensionssparande gett betydande insikter om individers beteenden i finansiella frågor.

Beteendekonomins generella slutsats – att individer av olika skäl inte är så rationella som ekonomiska modeller utgår ifrån – är särskilt tydlig när det gäller pensionssparande. Pensionssparande är ett återkommande exempel på en komplicerad beslutssituation där individerna antingen sparar för lite eller för mycket, söker eller erbjuder rådgivningshjälp alternativt fattar investeringsbeslut som inte alltid är ekonomiskt rationella.

Det finns särskilda svårigheter kopplade till individernas beteende i långsiktig pensionsförvaltning. Det beror bland annat på kraven på dynamiskt beslutsfattande samt svårigheterna i att sätta ihop en effektiv portfölj och att värdera den fonderade pensionen i relation till andra tillgångar. Det beror också på den fundamentala svårigheten att ta reda på sin egen riskpreferens och välja en sammansättning fonder som matchar den. Dessutom behöver spararen förstå och applicera diversifiering i portföljen, till exempel inse vilka tillgångslag som samvarierar, utvärdera fondförvaltarens kvalitet samt förhålla sig till behovet av rebalansering av portföljen med avseende på såväl marknadsförändringar som ålder. Det finns naturligtvis ett betydande antal sparare som har gjort medvetna, informerade och rationella val i förvaltningen av sitt premiepensionskapital. Utredningen har dock inte kunnat finna stöd i den beteendekonomiska forskningen för att de allra flesta eller ens en majoritet av spararna har gjort det, eller har kapacitet eller ens vilja att göra det.

Det är ett globalt problem att sparare som köpare av finansiella produkter sällan är kunniga om varan och att det därför kan tas ut höga avgifter och etableras omfattande marknadsföring som genererar flyttar från bra och billiga produkter till sämre och dyrare. Att sparare är okunniga om varan beror inte bara på spararna själva utan även på att varans egenskaper inte är och inte kan vara väldefinierade utan endast beskrivas utifrån historiska erfarenheter med statistik som har oklar eller i vart fall osäker betydelse för varans framtida egenskaper.

I flera andra länder och inom ramen för olika pensionslösningar pågår en förändring i synsätt – från övertygelse om individernas möjligheter och intresse av att göra aktiva val till insikt om hur individerna faktiskt agerar i praktiken. Även om andra länders pensionssystem har en annorlunda konstruktion än det svenska och fungerar i en annan miljö och kultur finns det påtagliga likheter när det gäller erfarenheter om hur individer agerar, eller inte agerar, och hur rådgivningsmarknaden växer när systemet blir för komplicerat. Utredningen kan konstatera att varken information, transparens eller standardisering hjälper om produkten som säljs är för komplex för de flesta individer.

Valarkitekturen är nyckeln till ett välfungerande premiepensionssystem

Utredningen föreslår att valarkitekturen för premiepensionssystemet ska främja att pensionssparare och pensionärer gör informerade och övervägda val om hur deras premiepensionsmedel ska förvaltas.

Utredningens bedömning är att premiepensionssystemet bör utformas och administreras så att enbart sparare som vill och kan sätta samman egna fondportföljer på fondtorget gör det. En väl genomtänkt och väl underhållen valarkitektur, som ger stöd och vägledning, är det främsta instrumentet för att säkerställa att så blir fallet. Utredningen gör också bedömningen att urval av fonder på det sätt som sker av försäkringsgivarna inom bland annat tjänstepensionen motverkar en del av de problem som individer ställs inför vid val av fonder i premiepensionssystemet.

En framträdande slutsats i den beteendekonomiska forskningen är att enskilda individer sällan agerar rationellt i den typ av beslutssituationer som pensionssparande utgör. Det är därför en central uppgift för en försäkringsgivare att utforma en genomtänkt valarkitektur. Tanken är att relativt små förändringar i beslutssituationen kan förenkla för individerna att fatta beslut som främjar deras, och ibland även kollektivets, välfärd utan att begränsa den egna valfriheten. Utgångspunkten är så kallad libertariansk paternalism, förenklat *puff* (*nudge*) eller beteendeinsatser (*behavioural insights*).

Redan ett par år efter premiepensionssystemets införande konstaterades betydande svårigheter för pensionsspararna att välja i det stora utbudet av fonder på fondtorget. En sedan dess framträdande

lösning har varit att utforma olika typer av beslutsstöd för spararna. Utredningen anser att de senare årens samlade erfarenheter och den beteendeeconomiska forskningens slutsatser visar att beslutsstöd som lösning för de sparare som inte kan välja fonder inte längre är fullt ut relevant. För att kunna fatta långsiktiga finansiella beslut om pensioner krävs förhållandevis djupa kunskaper och kontinuerligt engagemang. Många pensionssparare saknar sådana kunskaper och förmågor. Inom ramen för ett obligatoriskt socialförsäkringssystem är det inte heller rimligt att kräva sådana kunskaper eller förmågor, eller bygga utformningen av systemet på att spararna har sådana kunskaper eller förmågor. Erfarenheterna av systemet hittills visar också att det i praktiken inte är möjligt att genom beslutsstöd eller finansiell utbildning av befolkningen bygga upp sådana kunskaper hos en bredare grupp pensionssparare. De personer som inte kan sätta upp och förvalta en väldiversifierad portfölj bör därför inte heller göra det. Än mindre bör de, direkt eller indirekt, uppmanas att göra det. Den beteendeeconomiska forskningen talar för att dessa personer bör stanna i förvalet.

Beteendeeconomins slutsatser och erfarenheterna från premiepensionssystemet hittills visar dessutom på en betydande ojämlikhet mellan den som väljer en finansiell produkt (pensionsspararen) och den som tillhandahåller produkten (fondförvaltaren) när det kommer till kunskaper och information. Detta torde åtminstone delvis ha motiverat att så gott som alla försäkringsgivare inom tjänstepensionen tillämpar ett urvalsförfarande. Urvalsförfarandet innebär att fonder som bedöms ha sämre förutsättningar än andra att ge god avkastning sorteras bort eller, vilket är det vanligaste, att de fonder som bedöms ha bäst förutsättningar att ge god avkastning väljs in. Sett i ljuset av erfarenheterna från premiepensionssystemet hittills och beteendeeconomins slutsatser ser utredningen inga skäl till att staten som försäkringsgivare borde agera annorlunda.

Utredningen anser att premiepensionssystemet ska utformas och administreras så att endast personer som både vill och kan sätta samman lämpliga portföljer för pensionssparande gör det. Det är givetvis inte möjligt att garantera att så sker fullt ut, men utformningen och administrationen ska vara sådan att det så långt som möjligt blir fallet. En väl genomtänkt och väl underhållen valarkitektur är det viktigaste instrumentet för att säkerställa att de sparare som inte kan eller inte

vill välja fonder i stället sparar i förvalet samtidigt som de som både kan och vill välja fonder själva gör det på fondtorget.

Att endast sparare som har tillräcklig kunskap bör välja fonder på fondtorget innebär inte att dessa sparare lämnas utan stöd och bra verktyg för att välja fonder. En väl genomtänkt och väl underhållen valarkitektur ska enligt utredningens uppfattning med utgångspunkt i målgruppens behov tillhandahålla relevant information samt bygga på modern informationsteknik.

Ju starkare valarkitektur, desto fler fonder möjliga på fondtorget

Utredningen bedömer att en väl utformad valarkitektur med tydliga steg i valprocessen samt spärrar mot oönskade och ogenomtänkta val ger utrymme för att tillåta en stor variation av fonder med olika risknivå och placeringsinriktning. Omvänt gäller att en svag valarkitektur endast ger utrymme för ett mindre antal fonder på fondtorget.

Utredningen konstaterar att det stora antalet fonder i dagens system har gjort det svårt för spararna att göra medvetna val. Den nya myndighetens upphandling av fonder måste givetvis ta detta och vad som i övrigt framgår av den beteendekonomiska forskningen i beaktande. Utredningen anser dock att en robust och tydlig valmiljö med inbyggda spärrar som motverkar att personer som saknar kunskap eller vilja att välja fonder ändå hamnar på fondtorget kraftigt minskar risken och nackdelarna med ett förhållandevis stort fondutbud. Det framstår inte som osannolikt att ett antal fonder i nivå med maximalt antal inom tjänstepensionssystemens valbara del skulle fungera i enlighet med det mål som utredningen föreslår.

Huvuddragen i en valarkitektur för premiepensionssystemet

Utredningens föreslår att minst följande krav bör ställas på en valarkitektur i premiepensionssystemet.

Förvalet ska vara utgångspunkten för alla sparare och detta måste avspeglas i utformningen av valarkitekturen. Genom att förvalet är utgångspunkten konstrueras placerings- och valmiljön så att det inte krävs aktivitet eller finansiell kunskap hos spararen.

Pensionssparare som väljer att lämna förvalet ska upplysas om att hen därigenom själv tar över ansvaret för val och underhåll av val.

I samband med detta behöver spararen få information, stöd och vägledning för sin bedömning om det är lämpligt att lämna förvalet.

Det ska finnas möjlighet att välja risknivå inom ramen för statlig förvaltning. Om spararen vill lämna förvalet ska hen först få information om och ta ställning till val av risknivå.

Om spararen inte enbart vill välja risknivå ska det i första hand finnas möjlighet att välja en eller flera fondkategorier som spararen kan placera sina medel i.

Om spararen inte enbart vill välja kategori ska det finnas möjlighet för spararen att placera sina medel i upphandlade fonder på fondtorget.

Antal kategorier och antal fonder inom varje kategori kan variera beroende på bland annat efterfrågan hos pensionsspararna samt möjligheten att uppfylla målet för premiepensionssystemet och upprätthålla principen om valfrihet.

Utredningen anser att spararen skriftligen (normalt genom elektronisk signering) ska bekräfta att hen tagit del av information om vad det innebär att själv sätta samman en fondportfölj. Utöver att bekräftelsen krävs för att gå vidare i valprocessen bör den inte tillmätas någon vidare rättslig betydelse, men ska tjäna som ett viktigt observandum för spararen.

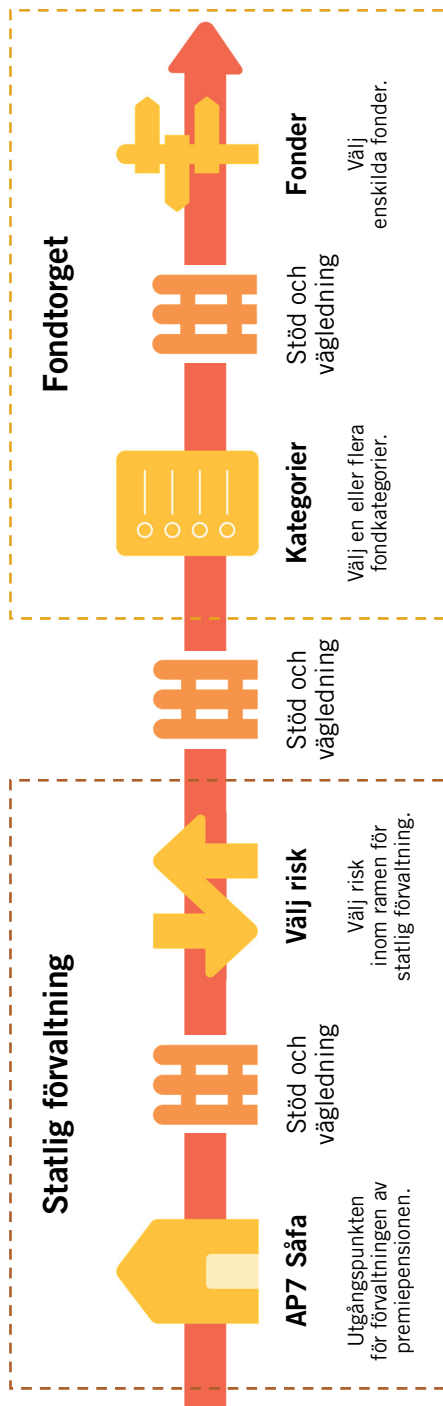
Det ska liksom i dagsläget vara möjligt att välja förvalet på nytt efter att ha valt fonder på fondtorget.

I den elektroniska valmiljön ska spararna i och inför varje steg ges lämpliga verktyg, vägledning, stöd och information för att förenkla valen.

Reglering av valarkitekturen

Huvuddragen i valarkitekturen bör regleras i lag eftersom den är en central del av premiepensionssystemets funktionssätt. Hur valmiljön utformas får också stor betydelse för antalet fonder och vilka fonder som upphandlas. Av kommittédirektiven framgår att ett tydligt syfte med reformeringen av premiepensionssystemet är att skapa ett regelverk som innebär att regeringen inte kan styra fondurvalet. Även av detta skäl bör huvuddragen av valarkitekturen regleras i lag.

Figur 1 Premiepensionssystemets valarkitektur



Den mer detaljerade regleringen av valarkitekturen bör dock ske på en lägre normhierarkisk nivå. Ett viktigt skäl för detta är att valarkitekturen fortlöpande behöver ses över och anpassas utifrån spararnas beteende, fondmarknadens utveckling och den beteendeeconomiska forskningen. Lagstiftningsprocessen är därför för dessa behov onödigt långdragen och omständlig. Eftersom utformningen av valarkitekturen har stor betydelse för fondurvalet och utformningen av fondtorget bör sådana mer detaljerade föreskrifter om valarkitekturen inte meddelas av regeringen utan av den nya myndigheten.

Den huvudsakliga adressaten för föreskrifterna rörande valarkitekturen är Pensionsmyndigheten som tillhandahåller valarkitekturen gentemot spararna i sitt webbgränssnitt.

Kartläggning av tjänstepensionens valcentraler påvisar förekomst av och metodik för urval av fonder

Av kommittédirektiven framgår att utredningen ska kartlägga arbetsätt och avtalslösningar för tjänstepensionernas valcentraler. Om dessa bedöms ändamålsenliga för upphandlingen av fonder till premiepensionens fondtorg ska utredningen föreslå sådana lösningar.

Utredningen bedömer att valcentralerna för tjänstepensionens arbetssätt och avtalslösningar endast i begränsad mån kan tjäna som förebild för upphandlingen av fonder till fondtorget för premiepensionen. Det beror dels på att endast ett avtalsområde tillämpar upphandling, dels på att valcentralernas roll främst är att administrera de kollektivavtalade tjänstepensionerna och inte att upphandla fonder. Utredningen lämnar därför inga förslag direkt baserade på valcentralernas arbetssätt och avtalslösningar. Däremot finns arbetssätt i *försäkringsgivarnas* urval av fonder som är relevanta för premiepensionssystemet. Det rör sig framför allt om den omständigheten att urval sker och metodiken för urval.

Det finns, eller borde finnas, tydliga likheter mellan de huvudmannaskap som försäkringsgivarna tar vid urval av fonder inom tjänstepensionen och det huvudmannaskap som staten ska ta för urvalet av fonder till premiepensionens fondtorg.

Fondurvalsmetodiken hos tjänstepensionens försäkringsgivare sker med utgångspunkt i dels affärsmässiga ställningstaganden, dels forskning. Bolagens affärsmässiga överväganden utgår från att det

finns kommersiell nytta, det vill säga vinstpotential, i att försöka välja ut de bästa fonderna och välja bort de sämsta, sett till förväntad avkastning. Vilken meravkastning bolagen uppnått eller kalkylerar med varierar men generellt räknar bolagen med en substantiell meravkastning, tack vare fondurvalsprocessen.

Kartläggningen av försäkringsgivarnas arbetssätt vid urval av fonder påvisar att bedömningar med ett visst mått av subjektivitet är en central del av fondselektionen. Det kommer alltså sannolikt krävas att sådana bedömningar görs inom ramen för upphandlingen av fonder till premiepensionens fondtorg.

Behovet av att lämna till en myndighet att i viss utsträckning göra skönsmässiga bedömningar inom ramen för statligt beslutsfattande är dock inte unikt för just urval av fonder till premiepensionens fondtorg. Snarare är det en accepterad och nödvändig förvaltningsrättslig princip för att tillåta beaktande av alla relevanta och kända omständigheter vid beslutsfattande i frågor som inte enkelt kan beskrivas i tydliga och objektivt konstaterbara omständigheter. Att en förvaltningsmyndighet iakttar saklighet och opartiskhet vid beslutsfattande i sin verksamhet och samtidigt använder skönsmässiga bedömningar är ingen motsättning. I kraven på saklighet och opartiskhet ligger tvärtom en skyldighet att beakta alla relevanta faktorer i det enskilda fallet och tillmäta dem dess rätta vikt. Utredningen föreslår att upphandlingarna som urvalet ska ske genom ska kunna överprövas av allmän förvaltningsdomstol. På så sätt kontrolleras att urvalet sker inom handlingsutrymmets gränser.

Utredningen finner därför inget motsatsförhållande mellan att ha som ambition att upphandla de bästa fonderna till fondtorget, och därvid göra nödvändiga lämplighetsbedömningar, och samtidigt göra detta rättssäkert och tillräckligt transparent.

Vilka fonder ska kunna upphandlas till premiepensionens fondtorg?

Av kommittédirektiven framgår att utredningen ska ta fram förslag till ett regelverk för upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg. De förslag som lämnas ska ta sin utgångspunkt i Pensionsgruppens överenskommelse. Av Pensionsgruppens överenskommelse framgår att de fonder som ska erbjudas på fondtorget för premie-

pensionen ska upphandlas på den privata marknaden och att staten inte själv ska ha några fonder på fondtorget. Av kommittédirektiven framgår vidare att det är fonder, och inte fondförvaltare, som ska upphandlas.

Utredningen ser tydliga fördelar med upphandling av kapitalförvaltningstjänster snarare än enskilda fonder. Sådana lösningar skulle ge möjlighet för spararna att själva påverka risknivå och placeringsinriktning, vilket enligt utredningen är de mest relevanta aspekterna av valfrihet inom pensionssparande, samtidigt som kostnaderna för systemet skulle kunna hållas på en minimal nivå. Den typ av aggressiv och vilseledande marknadsföring som varit förhållandevis vanlig inom premiepensionssystemet skulle helt upphöra. Risken för oegentligheter skulle dessutom minimeras. Kommittédirektiven ger dock inte utrymme för utredningen att lämna förslag till ett regelverk med sådan inriktning.

Målet för premiepensionssystemet ska styra vilka typer av fonder som ska kunna upphandlas till premiepensionens fondtorget

Det föreslagna målet för premiepensionssystemet samt fondtorgets roll för att dels uppnå det målet, dels upprätthålla principen om valfrihet måste enligt utredningens uppfattning styra vilka typer av fonder som ska kunna upphandlas till fondtorget. Med typer av fonder avses i det här sammanhanget de typer som definieras i de näringsrättsliga regelverken och för vilka olika regler gäller. Reglerna kan till exempel gälla i vilka tillgångsslag fondernas medel får placeras och till vilka investerare marknadsföring får ske. Exempel på olika typer av fonder är värdepappersfonder och specialfonder.

Det upphandlade fondtorget ska enligt utredningens förslag bidra till att målet för premiepensionssystemet uppnås genom att erbjuda ett urval av för premiepensionssystemet lämpliga fonder med olika risknivå och placeringsinriktning som ger en reell valfrihet. Fonderna ska vara kostnadseffektiva, hållbara, kontrollerbara och av hög kvalitet.

Kraven på att fonderna ska vara kostnadseffektiva, hållbara, kontrollerbara och av hög kvalitet kan bäst bedömas i förhållande till enskilda fonder, inte i förhållande till olika typer av fonder. Att de fonder som upphandlas uppfyller dessa krav är därför något som i första hand får säkerställas genom de krav som ställs upp i upphandlingarna samt genom de tilldelningskriterier som används för att tilldela fondavtal.

Kravet på att fonderna ska vara lämpliga för premiepensionssystemet kan bedömas i förhållande till både enskilda fonder och olika typer av fonder.

Vid bedömningen av vilken eller vilka typer av fonder som ska kunna upphandlas till fondtorget blir det därför främst av betydelse hur de olika fondtyperna kan bidra till att pensionsspararna erbjuds ett urval av för premiepensionssystemet lämpliga fonder med olika risknivå och placeringsinriktning som ger en reell valfrihet. Mot denna bakgrund är det av betydelse vilka risknivåer och placeringsinriktningar de olika fondtyperna kan ha.

Vid bedömningen av vilka typer av fonder som ska kunna upphandlas till fondtorget är det också av betydelse vilka pensionssparare som kan antas vilja placera sina premiepensionsmedel i fonder på fondtorget. I den valarkitektur som utredningen föreslår är utgångspunkten att det handlar om personer som både vill välja och som har den kunskap som krävs för att göra ett sådant val. Dessa sparare är dock ändå att betrakta som icke-professionella investerare i lagens mening.

Utredningen anser att de fondtyper som finns på marknaden i dagsläget tillgodoser det behov av fonder som finns för fondtorget. Det finns därför enligt utredningens uppfattning inte behov av att närmare utreda och föreslå regler som innebär att det skapas en ny typ av fond enbart för premiepensionssystemet.

Värdepappersfonder och fondföretag samt specialfonder och utländska motsvarigheter till sådana fonder ska kunna upphandlas till premiepensionens fondtorg

Utredningen föreslår att värdepappersfonder och fondföretag, som redan i dagsläget är tillåtna på fondtorget, ska kunna upphandlas till premiepensionens fondtorg. Bland dessa finns fonder med en rad olika placeringsinriktningar såsom aktiefonder, blandfonder, räntefonder som i sin tur kan vara inriktade mot olika branscher och geografiska områden. Risknivåerna kan variera beroende på fondernas placeringsinriktning. Det stora utbudet av värdepappersfonder och fondföretag skapar enligt utredningens uppfattning goda förutsättningar för den nya myndigheten att upphandla fonder som, förutom att de har olika risknivå och placeringsinriktning, håller hög kvalitet och har låga avgifter. Värdepappersfondernas och fondföretagens egenskaper och det stora utbudet av fonder gör därför att fonderna

bör kunna bidra till fondtorgets roll för att dels uppnå målet för premiepensionssystemet, dels upprätthålla principen om valfrihet.

Därutöver föreslår utredningen att även specialfonder och utländska motsvarigheter till sådana fonder ska kunna upphandlas till fondtorget. Specialfondernas egenskaper, däribland att de kan ha andra placeringsinriktningar än värdepappersfonder, och det förhållandevis stora utbudet av fonder, gör att också specialfonderna borde kunna bidra till fondtorgets roll för att dels uppnå målet med premiepensionssystemet, dels upprätthålla principen om valfrihet, bland annat genom att öka valfriheten för pensionsspararna.

En specialfond behöver bara vara öppen för inlösen en gång per år. För att säkerställa att de fonder som erbjuds på fondtorget är likvida ska specialfonder och utländska motsvarigheter till sådana fonder bara kunna upphandlas om de är öppna för inlösen minst en gång per vecka.

Övriga typer av fonder är enligt utredningens uppfattning inte lämpliga för premiepensionssystemet och bör därför inte kunna upphandlas till fondtorget.

Finns tillämpliga regelverk för upphandling?

I utredningens uppdrag ingår att föreslå ett regelverk för upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg. Vid bedömningen av vilka rättsliga möjligheter som finns för att ta fram ett sådant regelverk måste hänsyn tas till EU:s befogenhet på området.

Det råder delad befogenhet mellan EU och medlemsstaterna inom området för social trygghet. EU:s medlemsstater äger rätten att utforma sina sociala trygghetssystem. Upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg kan enligt utredningens bedömning dock inte anses falla utanför EU:s befogenhet på den grunden att upphandlingen sker inom ramen för ett socialt trygghetssystem.

Även när det gäller offentlig upphandling gäller delad befogenhet mellan EU och medlemsstaterna. EU har antagit flera direktiv på upphandlingsområdet. Upphandlingsdirektiven och de svenska lagar som genomför direktiven i svensk rätt reglerar hur en upphandlande myndighet ska agera när den ska välja ut någon eller några leverantörer vid anskaffning av varor, tjänster eller byggentreprenader. För att säkerställa att upphandlande myndigheter agerar på ett öppet, marknads-

mässigt och icke-diskriminerande sätt innehåller regelverken bestämmelser om hur urvalet och tilldelningen ska gå till.

Utredningen bedömer att upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg inte faller inom tillämpningsområdet för något av upphandlingsdirektiven eller någon av upphandlingslagarna. Detta innebär att det inte finns några rättsliga hinder mot att införa ett särskilt regelverk för upphandling av fonder till fondtorget.

Om någon av upphandlingslagarna bedöms ändamålsenlig för upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg saknas det emellertid enligt utredningens uppfattning anledning att föreslå ett nytt regelverk. Utredningen har därför analyserat om någon av upphandlingslagarna ändå bör tillämpas på sådan upphandling.

Utredningen bedömer att så inte bör bli fallet. Den lag som skulle kunna bli aktuell att tillämpa på upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg är lagen om offentlig upphandling. Det finns enligt utredningen inte behov av ett så omfattande, detaljerat och komplext regelverk som nämnda lag vid upphandling av fonder till fondtorget. Det bör enligt utredningens mening i stället tas fram ett särskilt regelverk för upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg.

Utgångspunkter för en ny reglering

Ett regelverk för upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg bör vara flexibelt och särskilt anpassat till att upphandlingarna avser fonder som ska erbjudas på fondtorget. Det innebär bland annat att kraven på att fonderna ska vara kostnadseffektiva, hållbara, kontrollerbara och av hög kvalitet samt lämpliga för premiepensions-systemet bör komma till uttryck i regelverket. Regelverket bör i första hand ange ramarna för den nya myndighetens handlingsutrymme utan att göra avkall på kravet på rättssäkerhet.

Ett fondavtal är enligt utredningens bedömning ett så kallat kontrakt av ett bestämt gränsöverskridande intresse, det vill säga det kan vara intressant för en fondförvaltare som är etablerad i en annan medlemsstat. Detta innebär att de grundläggande principerna för upphandling (principerna om icke-diskriminering, likabehandling, öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande) blir tillämpliga, trots att upphandlingen faller utanför tillämpningsområdet för EU:s upp-

handlingsdirektiv. Regelverket för upphandling av fonder till fondtorget bör därför utgå från dessa principer.

De övergripande principerna för upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg

Upphandlingen av fonder till premiepensionens fondtorg ska enligt kommittédirektiven ske efter övergripande principer om valfrihet, hållbarhet och kontrollerbarhet. I utredningens uppdrag ingår att föreslå en reglering av dessa principer.

Principen om valfrihet

Som ett led i fondtorgets roll för att dels uppnå målet med premiepensionssystemet, dels upprätthålla principen om valfrihet föreslår utredningen att den nya myndigheten ska upphandla fonder med olika risknivå och placeringsinriktning i sådan omfattning att urvalet av fonder på fondtorget för premiepensionen ger pensionsspararna en reell valfrihet. Genom den föreslagna regleringen säkerställs att valfriheten på fondtorget upprätthålls.

Det är inte möjligt att exakt definiera vad som avses eller bör avses med reell valfrihet, eftersom innebörden av begreppet är subjektiv och därmed i stor utsträckning beror på betraktarens värderingar. Utredningen anser dock att en lämplig definition att utgå från är att det ska finnas en valfrihet som gör att urvalet av fonder är tillräckligt brett för att tillfredsställa de flesta av de pensionssparare som är intresserade av att göra ett eget val.

Utgångspunkten bör vara allmänt accepterade fondkategorier utifrån vid varje tidpunkt bästa branschstandarder.

Principen om hållbarhet

Ett fondavtal ska enligt utredningens förslag innehålla villkor om att fondförvaltaren ska beakta faktorer som rör miljö, socialt ansvar och företagsstyrning, så kallade ESG-faktorer, i förvaltningen. Ett minimikrav ska vara att fondförvaltaren i förvaltningen ska iaktta vad som

följer av internationella överenskommelser som Sverige har ingått och som rör frågor om hållbarhet.

Det ankommer på den nya myndigheten att närmare utforma villkoren i avtalen. Genom att överlåta detta till den nya myndigheten kan kravet anpassas efter olika metoder för att beakta ESG-faktorer i förvaltningen. Hänsyn kan därvid tas till omständigheter såsom vilka tillgångar fonden placerar i och fondförvaltarens storlek. En sådan reglering gör det också möjligt att anpassa kravet efter såväl marknadsutvecklingen som framtida lagstiftningsändringar.

Principen om kontrollerbarhet

Ett uttryck för principen om kontrollerbarhet är att de fondförvaltare och fonder som deltar på fondtorget omfattas av tillståndsplikt och står under tillsyn. Det näringsrättsliga regelverket med regler om tillståndsplikt och tillsyn gör att det finns möjligheter att säkerställa att de fondförvaltare och fonder som deltar på fondtorget bedriver en sund och säker verksamhet. Genom att ta in privata fonder på ett statligt fondtorg inom ramen för en obligatorisk socialförsäkring är det emellertid rimligt att pensionsspararna utgår från att staten tar ett särskilt ansvar för fondernas kvalitet och sundhet som går utöver det som följer av det näringsrättsliga regelverket. De fonder som erbjuds på fondtorget kan därför enligt utredningens mening inte anses kontrollerade i tillräcklig grad enbart genom att fondförvaltarna och fonderna omfattas av tillståndsplikt och står under tillsyn.

För att kunna säkerställa att fondförvaltarna och fonderna uppfyller kraven för att få delta på fondtorget – och att fondutbudet därmed blir säkert och kontrollerat – föreslår utredningen att den nya myndigheten ska granska att fondförvaltarna och fonderna löpande uppfyller villkoren i fondavtalen. En förutsättning för att den nya myndigheten ska kunna utföra denna granskning är att myndigheten får information från förvaltarna. Ett fondavtal ska därför enligt utredningens förslag innehålla villkor om en skyldighet för fondförvaltarna att lämna information till den nya myndigheten och att även på annat sätt medverka i gransknings- och uppföljningsarbetet.

Den nya myndigheten och Finansinspektionen har olika uppdrag när det gäller fondförvaltare och fonder. Båda myndigheterna kan ha fördelar av ett informationsutbyte, inte minst ur ett effektivitets-

perspektiv. Ett sådant informationsutbyte ökar dessutom skyddet för pensionsspararna. Utredningen föreslår därför en samverkans- och informationsskyldighet för Finansinspektionen och den nya myndigheten.

För att den nya myndigheten ska kunna säkerställa att fondförvaltarna och fonderna följer avtalsvillkoren är det enligt utredningens uppfattning av avgörande betydelse att det inte finns för många fonder på fondtorget. I praktiken sätter möjligheterna till en effektiv granskning gränser för hur många fonder som kan erbjudas på fondtorget. Givet antalet sparare som väljer fonder på fondtorget finns det också en gräns för hur stora resurser som det är rimligt att lägga på granskning och hur stor organisation som ska byggas upp för det ändamålet. Antalet fonder på fondtorget bör därför inte vara större än att myndigheten med rimliga resurser kan utföra sitt granskningsuppdrag på ett säkert och effektivt sätt. Den nya myndigheten ska därför vid bedömningen av hur många fonder som ska upphandlas till fondtorget beakta att fondförvaltarna och fonderna löpande ska kunna granskas på ett säkert och effektivt sätt.

Ett regelverk för upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg

Förenklingsutredningens förslag till enklare och flexibla upphandlingsregler bör tjäna som förebild

När det handlar om att föreslå ett nytt regelverk för upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg är befintliga upphandlingslagar naturliga utgångspunkter. Det finns ett värde i att de regler som gäller på ett visst område – i den mån de behandlar samma eller närliggande ämnen – också är utformade på ett likartat sätt. När det gäller ett förfarande som upphandling ligger det i sakens natur att regler av ett visst slag alltid behöver finnas, oavsett vad som ska anskaffas.

Utredningen anser att lagen om offentlig upphandling – i synnerhet de regler som gäller för upphandlingar på det icke direktivstyrda området – kan tjäna som förebild vid utformningen av det nya regelverket.

Utredningen om vissa förenklade upphandlingsregler (Förenklingsutredningen) lämnade i juni 2018 betänkandet *Möjligt, tillåtet och tillgängligt – förslag till enklare och flexibla upphandlingsregler och vissa*

regler om överprövningsmål (SOU 2018:44). I betänkandet lämnas bland annat förslag till hur reglerna om upphandling under EU:s tröskelvärden i lagen om offentlig upphandling kan göras enklare och flexiblare. Förslagen bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Förenklingsutredningens uppdrag – att föreslå enklare och flexibla upphandlingsregler – sammanfaller med utgångspunkterna för det regelverk för upphandling som utredningen har i uppdrag att föreslå. Förenklingsutredningen har vid utformningen av sina lagförslag vidare tagit hänsyn till vad som krävs enligt EU-rätten om ett kontrakt är av ett bestämt gränsöverskridande intresse.

Mot denna bakgrund anser utredningen att Förenklingsutredningens förslag till regler för upphandlingar under EU:s tröskelvärden i 19 och 19 a kap. lagen om offentlig upphandling bör tjäna som förebild vid utformningen av de förfaranderegler som bör gälla för upphandling av fonder till fondtorget.

Detta innebär inte att lagförslagen är identiska. Vissa regler som Förenklingsutredningen föreslår saknar motsvarighet i utredningens förslag. Utredningen föreslår vidare vissa regler som är särskilt anpassade till att upphandlingen avser fonder som ska erbjudas på fondtorget. Dessa regler präglas av de krav som ska ställas på de upphandlade fonderna för att fondtorget ska bidra dels till att målet för premiepensionssystemet uppnås, dels till att principen om valfrihet upprätthålls.

Krav på de fonder som ska upphandlas

Premiepensionen är en del av den allmänna pensionen och därmed en del av socialförsäkringen, för vilken det finns ett statligt ansvar. Det finns därför skäl att ställa särskilt höga krav på de fonder som erbjuds i premiepensionssystemet.

De fonder som upphandlas för att erbjudas på fondtorget ska enligt utredningens förslag vara lämpliga för premiepensionssystemet. För att säkerställa detta bör den nya myndigheten i upphandlingarna ställa obligatoriska krav som tar sikte på lämplighet. Med obligatoriska krav avses sådana krav som måste vara uppfyllda för att ett anbud ska kunna kvalificeras för utvärdering. Uppfylls inte dessa krav ska anbudet förkastas. Kraven bör formuleras med utgångspunkt i att premiepensionen är en socialförsäkring och att pensionsspararna

ska kunna känna ett högt förtroende för premiepensionssystemet och de aktörer som verkar i det.

Utredningen föreslår vidare att de fonder som upphandlas för att erbjudas på fondtorget ska vara kostnadseffektiva, hållbara, kontrollerbara och av hög kvalitet.

Kravet på att fonderna ska vara kostnadseffektiva tar i första hand sikte på storleken på förvaltningsavgiften, men även andra aspekter som har anknytning till den fondkategori som är föremål för upphandlingen kan beaktas.

Vad gäller kravet på att fonderna ska vara hållbara föreslår utredningen, som framgår ovan, att ett fondavtal ska innehålla villkor om att fondförvaltaren ska beakta så kallade ESG-faktorer i förvaltningen.

Kravet på att fonderna ska vara kontrollerbara avser främst komplexiteten i en fond. En fond ska inte anses kontrollerbar om den har en så hög grad av komplexitet att myndigheten inte med rimliga insatser kan granska den på ett tillfredsställande sätt.

Kravet på kvalitet handlar i hög grad om fondförvaltarens förmåga att generera framtida avkastning. Det kan till exempel omfatta fondens avkastning, risk, avkastning i förhållande till risk, placeringsinriktning och förvaltningsmodell, kvalifikationer och erfarenheter hos de personer som förvaltar fonden, fondförvaltarens ägare, ledning och organisation, fondförvaltarens affärsmodeller, interna processer och incitamentsstrukturer samt viktigare händelser och personalomsättning hos fondförvaltaren.

Att de fonder som upphandlas för att erbjudas på fondtorget uppfyller dessa krav är centralt för att fondtorget ska kunna bidra till att målet för premiepensionssystemet uppnås. Det ankommer på den nya myndigheten att genom utformningen av obligatoriska krav och tilldelningskriterier i upphandlingarna säkerställa att de fonder som upphandlas uppfyller kraven.

Förfaranderegler

Utredningen föreslår en rad förfaranderegler som ska gälla för upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg. Det gäller till exempel bestämmelser om annonsering, upphandlingsdokumentation, kommuniceringsformer, tidsfrister, information om beslut, dokumentation, tilldelning av fondavtal och direktupphandling. Bestämmelserna

har i allt väsentligt utformats med Förenklingsutredningens förslag som förebild.

Därutöver föreslår utredningen att en upphandling av fonder till fondtorget och ett fondavtals giltighet ska kunna överprövas. Som ett led i detta föreslår utredningen bestämmelser om avtalsspärr, överprövning och skadestånd. De föreslagna bestämmelserna motsvarar i allt väsentligt de bestämmelser som finns i 20 kap. lagen om offentlig upphandling.

Fondavtal

Förhållandet mellan den nya myndigheten och en fondförvaltare kommer att regleras i fondavtalet, det vill säga vila på civilrättslig grund. Utredningen föreslår bland annat bestämmelser om vilka villkor ett fondavtal minst ska innehålla. Löptiden för ett fondavtal får enligt utredningens förslag inte överstiga tolv år.

Övergången till ett upphandlat fondtorg

Av kommittédirektiven framgår att utredningen ska föreslå hur övergången från det befintliga fondtorget till det upphandlade fondtorget ska gå till. Övergången ska ske successivt, med omsorg om pensions-spararnas behov, vara kostnadseffektiv samt leda till så begränsade effekter på kapitalmarknaden som möjligt.

Utredningen anser att en naturlig utgångspunkt är att premiepensionsmedel som har placerats i fonder som efter upphandling omfattas av ett nytt fondavtal inte påverkas, om inte pensionssparare på eget initiativ väljer att byta fond. Det kapital som har placerats i en fond som efter upphandling inte omfattas av ett nytt fondavtal ska hanteras enligt följande:

1. De pensionssparare som har medel placerade i fonden ska ges möjlighet att inom viss tid bestämma att medlen ska placeras i en eller flera fonder ur utbudet av upphandlade fonder.
2. Om pensionsspararen inte inom den angivna tiden bestämmer att medlen ska placeras i någon annan fond, ska medlen placeras i en fond som i väsentliga avseenden är likvärdig med den tidigare valda fonden.

3. Om det inte finns någon likvärdig fond ska medlen placeras i förvalet.
4. Om det finns särskilda skäl får medlen placeras i förvalet utan att pensionsspararen först har getts möjlighet att bestämma hur medlen ska placeras.

Utredningen anser att förslaget balanserar den avvägning som krävs mellan intresset av att pensionsspararnas val beaktas och att övergången till det upphandlande fondtorget görs effektivt. Förslaget ger också goda förutsättningar för att upphandla fonder till ett fondtorg av hög kvalitet.

En myndighet för ett upphandlat fondtorg bildas genom att Sjunde AP-fonden får fler uppgifter

Av kommittédirektiven framgår att utredningen ska föreslå en myndighet med uppgift att upphandla fonder och förvalta fondtorget för premiepensionen. Av direktiven framgår vidare att myndigheten ska regleras i lag och ha en oberoende ställning i förhållande till regeringen på motsvarande sätt som gäller för AP-fonderna.

Direktiven anger även att utredningen minst ska redogöra för ett förslag där myndigheten organiseras som en fristående myndighet och ett förslag där myndigheten leds av en nämnd som samlokaliseras med Pensionsmyndigheten utanför Stockholms län.

Erfarenheter från tidigare och befintliga organisationslösningar för premiepensionssystemet

Ansvar för premiepensionssystemet har sedan 1998 organiserats på olika sätt och på olika myndigheter. Det finns därför erfarenhet av hur olika organisationslösningar fungerat och den organisationslösning som väljs bör ta vara på slutsatser från dessa erfarenheter.

I dagsläget har Pensionsmyndigheten ansvaret för administrationen av hela den allmänna pensionen, inklusive premiepensionen. Tidigare var ansvaret uppdelat på Försäkringskassan och den nu avvecklade Premiepensionsmyndigheten (PPM). Förvaltningen av premiepensions-

systemets förval har sedan premiepensionssystemet infördes hante-rats av Sjunde AP-fonden.

Erfarenheterna från tidigare och nuvarande organisationslösningar visar vikten av att den organisationslösning som föreslås samlar kun-skap, förvaltning och kontroll av premiepensionssystemet på så få myndigheter som möjligt. Vidare behöver informationen om hela pensionen hållas samman. Administrationen ska präglas av hög kom-petens och professionalism.

Att samla kapitalförvaltande uppgifter hos en myndighet ger betydande effektivitets- och kvalitetsvinster

Utredningen konstaterar att det inom premiepensionssystemet finns ett flertal uppgifter av kapitalförvaltande karaktär. Det gäller förvalt-ning av premiepensionssystemets förval, kapitalförvaltningen inom den traditionella försäkringen, förvaltning av premiepensionens fond-torg genom bland annat upphandling av fonder samt förvaltning och utveckling av premiepensionssystemets valarkitektur.

Utredningen bedömer att det finns betydande effektivitets- och kvalitetsvinster med att samla ansvaret och kompetensen för dessa nära relaterade uppgifter hos en myndighet.

Alternativen som anges i direktiven har tydliga nackdelar

Enligt utredningens bedömning behöver det organisationsförslag som lämnas kunna hantera samtliga de identifierade uppgifterna, utföra sitt uppdrag oberoende från såväl regeringen som från andra myndigheter samt bedriva verksamheten effektivt och med god kvalitet.

Inget av de alternativ som kommittédirektiven anger – en ny fri-stående myndighet med ett mer begränsat uppdrag eller nämnd-myndighet – lever fullt ut upp till samtliga kriterier ovan. Utredningen anser att det är svårt att bedriva en kostnadseffektiv verksamhet i en ny fristående myndighet med det begränsade uppdrag som anges i direktiven liksom att bedriva en ändamålsenlig verksamhet oberoende från regeringen i en nämndmyndighet. Utredningen lämnar därför ett annat organisationsförslag.

En myndighet bildas genom fler uppgifter till Sjunde AP-fonden ...

Utredningen föreslår att myndigheten bildas genom att Sjunde AP-fonden ges fler uppgifter. Förutom dess nuvarande uppgift att förvalta premiepensionssystemets förval ska myndigheten även ansvara för att förvalta premiepensionens fondtorg genom att bland annat upphandla fonder, på Pensionsmyndighetens uppdrag sköta kapitalförvaltningen inom den traditionella försäkringen samt förvalta och utveckla premiepensionssystemets valarkitektur genom att utfärda föreskrifter om hur valarkitekturen ska utformas.

Övriga uppgifter inom premiepensionssystemet ska utföras av Pensionsmyndigheten. Dessa uppgifter är bland annat fondadministration och fondinformation, att utifrån den nya myndighetens föreskrifter presentera valarkitekturen i Pensionsmyndighetens gränssnitt gentemot pensionärer och pensionssparare, att följa upp målet för premiepensionssystemet samt att administrera den traditionella försäkringen, exklusive det praktiska utförandet av kapitalförvaltningen.

... som byter namn till Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning

I samband med att Sjunde AP-fonden får fler uppgifter föreslår utredningen att ett namnbyte sker till Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning. Namnbytet markerar att det är en nystart med väsentligt utökade uppgifter. Dessutom undviks sammanblandning med de övriga AP-fonderna.

Utredningen föreslår att den nya myndighetens verksamhet ska regleras i lag. Detta medför att myndigheten har ett oberoende i förhållande till regeringen som kan jämföras med AP-fondernas. Den nya lagen ska, avseende den verksamhet som i dagsläget bedrivs av Sjunde AP-fonden, innehålla bestämmelser som till största del motsvarar de i lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder.

Myndighetens finansiering bör ske från flera finansieringskällor. Fondförvaltarna finansierar förvaltningen av fondtorget inklusive granskningen och upphandlingen av fonder. Förvaltningen av premiepensionssystemets förval finansieras av dem som väljer förvalet och övrig verksamhet finansieras via avgiftsuttag ur premiepensionssystemet.

Regeringen kommer inte att kunna styra fondurvalet

Utredningens organisationsförslag innebär att myndigheten kommer att vara oberoende i förhållande till regeringen när det gäller vilka enskilda fonder som väljs till fondtorget eftersom 1) upphandlingsförfarandet är lagreglerat, 2) verksamheten finansieras uteslutande genom avgifter som bestäms och disponeras av myndigheten, 3) myndighetens grundläggande organisation bestäms i lag samt 4) myndighetschefen utses av styrelsen.

Dessutom kommer myndigheten förvalta och utveckla valarkitekturen. Valarkitekturens utformning styr i hög grad fondtorgets utformning, bland annat antalet fonder. Genom att myndigheten ansvarar för valarkitekturens strategiska utformning kan regeringen inte heller därigenom påverka vilka enskilda fonder som erbjuds på fondtorget.

Sekretess och behandling av personuppgifter

Enligt kommittédirektiven ska utredningen analysera om befintliga bestämmelser om sekretess i offentlighets- och sekretesslagen ger avtalsparterna behövligt sekretesskydd.

Utredningen bedömer att det inte behövs några ytterligare sekretessbestämmelser till skydd för allmänna intressen. Det behövs dock kompletterande sekretessbestämmelser till skydd för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden.

Utredningen föreslår bland annat att sekretess ska gälla hos den nya myndigheten och Pensionsmyndigheten för uppgift om en enskilds affärs- eller driftsförhållanden eller andra ekonomiska eller personliga förhållanden när denne har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med en fondförvaltare som deltar eller har deltagit i en upphandling av fonder om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. För uppgift i en allmän handling föreslås sekretessen gälla i högst tjugo år.

Sekretessen ska enligt utredningens bedömning inte ha företräde framför meddelarfriheten.

Utredningen bedömer att bestämmelserna i dataskyddsförordningen och dataskyddslagen är tillämpliga på myndighetens personuppgiftsbehandling. Enligt utredningens uppfattning behövs inte några ytterligare bestämmelser om personsuppgiftsbehandling.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

De föreslagna författningarna ska enligt utredningens förslag träda i kraft den 1 januari 2021. Äldre bestämmelser ska gälla för fondavtal som har ingåtts med fondförvaltare före den 1 januari 2021.

Den nya myndigheten bör verka för att det befintliga fondtorget ska vara avvecklat och ersatt av ett upphandlat fondtorg senast den 31 december 2023.

Summary

Remit of the Inquiry

Under our terms of reference, the Inquiry is to formulate an objective for the premium pension system and the role of the fund marketplace for achieving that objective. It is also to create a choice environment that is reliable and secure and offers pension savers freedom of choice.

The Inquiry is also to draft a proposal for a regulatory framework for a procured fund marketplace for the premium pension and an act regulating a new agency tasked with procuring funds and managing the fund marketplace. After that, in a second stage, the Inquiry is to prepare and implement the formation of the new agency.

Purpose of the premium pension system

The Inquiry's assessment is that up to now the premium pension system has fulfilled the purpose of making higher returns possible by investing in the capital market and of contributing to risk diversification in the national public pension. The Inquiry also makes the assessment that the premium pension system has partly fulfilled the purpose of enabling individuals to influence how their assets are managed. In contrast, the premium pension system has not fulfilled the ambition of generating more commitment and interest among individuals in their own pension.

Objective of the premium pension system

Our terms of reference state that an objective need to be formulated for the premium pension system and aimed at delivering an expected return that, as at present, clearly exceeds the income index in the long term. They also state that part of our remit is to ensure that the objective of the premium pension system is consistent with the objective of the default option, which has been investigated separately in the Ministry of Finance's review of the default option.

The full version of Chapter 5 *Objective and choice architecture for the premium pension system* translated into English can be found in Appendix 3 (Bilaga 3).

The premium pension is a social insurance system

The Pension Agreement states that the Pension Group agrees that the premium pension system should be maintained, but that the system should be reformed to provide better security and higher future pensions. Its design should have a different basis and a new structure in accordance with a number of principles including the principle that the premium pension is a form of social insurance for which the state must have a clearer responsibility.

The Inquiry notes that one fundamental part of welfare provision in Sweden is a universal, compulsory and comprehensive social insurance system. It is intended to provide financial security for all insurees in all phases of their lives. One important part of this financial security is the national public old-age pension, which is intended to guarantee reasonable, secure and sufficient income after working life when there are not normally any possibilities of other sources of income. The national public old-age pension is compulsory and is designed as insurance cover that provides insurees with a pension for the rest of their lives, irrespective of how long they live. The premium pension is also part of the national public old-age pension and is therefore also a form of social insurance. One fundamental feature of the premium pension is that, along with the income pension, it is intended to provide protection for insurees' living standard on retirement on the basis of premiums paid.

Against this background, the Inquiry takes the view that it is reasonable for the objective to be proposed by the Inquiry for the

premium pension system to be guided by the status of the premium pension as a form of social insurance. In the opinion of the Inquiry, this means that the State has a clear responsibility for the premium pension system being designed so as to be consistent with the objective. In particular, this means taking responsibility for a risk level that provides the possibility of a long-term good return while restricting the risk of strong fluctuations in individuals' pension amounts.

The objective of the premium pension should always be based on delivering as good insurance cover as possible, focusing solely on the interests of savers and pensioners. While other interests can be taken into account, this can only be done to the extent that doing so is not to the disadvantage of savers and pensioners. This means, for instance, that the premium pension system should not be designed to promote growth in the Swedish economy or to serve other economic policy objectives. Nor should it have the purpose of being a distribution or marketing channel for fund managers, acting as a product development platform for the fund market or serving as a channel for newly started or foreign fund managers wishing to establish a presence in the Swedish fund market.

What is a responsible level of risk in a social insurance system?

In line with other social insurance benefits, the objective of the premium pension system should be guided by the intention of providing financial security. The premium pension system certainly is intended to benefit from an expected higher return from the capital market, so that the premium pension is associated with a risk that could be considered to be inconsistent, to at least some extent, with providing financial security. However, the fund-based saving involved here normally takes place over a very long period of time. In addition, shares have traditionally and in the long term given a higher return, i.e. a return in excess of income growth. This does not, however, mean that this is sure to be the case in the future. Moreover, individual savers in a system with individual freedom of choice can always get a low or volatile premium pension because their choice of funds has resulted in such an outcome.

The Inquiry considers that the tension between risk, return and security is unavoidable, but that an acceptable trade-off is possible.

However, it is, in the assessment of the Inquiry, important that, at a general level, the objective of the premium pension system is guided by its status as a form of social insurance and that the level of risk during both the saving and the payment period is therefore adjusted so as to limit variation in pension amounts.

Objectives for the saving and payment period and the right to freedom of choice

The Inquiry proposes that the objective of the premium pension system should be to form a pension saving of high quality that provides a secure pension, which means that:

1. during the saving period give a return that is clearly higher than the change in the income index but without guarantees for the return; and
2. during the payment period deliver a premium pension with low volatility, taking account of the remaining saving period.

The premium pension system should provide the right to freedom of choice so that savers and pensioners are able to influence their risk level and investment approach regarding the investments of the premium pension assets.

The objective of the premium pension system and the principle of freedom of choice should be regulated by law.

During the saving period the premium pension system must be expected to give a higher return than wage growth

The Inquiry considers that the objective of the premium pension system during the saving period needs to contain a level for the return. This applies especially to the asset management for which the State is responsible, i.e. in principle the default option (currently AP7 Såfa).

The premium pension system should also include a right to real freedom of choice for savers and pensioners regarding the investments of the premium pension assets. As a principle, and since the pension is part of the social insurance system, the objective should

therefore also apply to those who choose funds by themselves. Since one intention of having own choices is to actually be able to influence the level of risk, it goes without saying, however, that the likelihood for a result that diverges from the objective is higher for individuals choosing funds on their own. By making use of their right to freedom of choice, these individuals set their own objectives for the premium pension.

The Inquiry has given consideration to whether there should be a quantitative target for the return but takes the view that this is inappropriate. The historical performance of the capital market has certainly been good, but it is an unreliable indicator of future returns. The assessment of a responsible level of an objective for returns is also likely to vary over time – depending on long-term economic performance, in Sweden and globally.

An objective should be of a long-term nature. The Inquiry therefore takes the view that it is not reasonable to set an objective based on historical returns or present-day assessments of future returns and that the general, long-term level of the objective set by law should only provide that the return should clearly exceed the income index.

The Inquiry has also taken account of the fact that an objective will also be set for the default option. It is the Inquiry's view that that objective must be considered to express the State's ambitions for the premium pension system in terms of the return on savings and the risk of variations in pension payments. The Inquiry also makes the assessment that it would be inappropriate to have different quantified objective for the premium pension system as a whole than for the default option.

During the payment period the objective should be a secure and stable pension

On the basis that the premium pension is a part of the social insurance system that is intended to provide for financial security after working life, the fundamental ultimate objective of the premium pension should be to deliver a secure and stable pension during the payment period. 'Secure and stable' means a pension payment with low volatility. Even if the pension capital during the saving period can encounter both strong downturns and upturns, insurees ought

to be able to feel secure that the premium pension system after the working life will provide pension payments that are sufficiently predictable and stable.

The investment of assets in the capital market is, by definition, associated with risk. A higher risk provides the possibility of a higher return but can also result in the opposite. Obviously, the return should be as high as possible, but be balanced at the same time towards the objective of secure pension. The risk level will therefore always be a trade-off between the highest possible return and reasonable security. Since the fundamental purpose with the social insurance system is financial security, the Inquiry considers that security should normally be given priority. This does not entail the absence of risk. The inquiry's proposal for objective for the payment period is therefore a premium pension with low volatility, taking account of the remaining saving period.

For the savers who make their own choices of funds, their choices will be able to lead to outcomes that are in conflict with the objective of a pension with low volatility. The Inquiry notes that this conflict between objectives exists and that it is genuine, and therefore cannot be solved without removing either the objective of low volatility or the right to freedom of choice. Completely preventing volatile outcomes would require such extensive constraints on freedom of choice that there would no longer be any real freedom of choice. Such an approach would therefore be inconsistent with both our terms of reference and the pension agreement.

Savers who want to influence their risk level and investment approach should have the freedom to do so

Our terms of reference state that one purpose of the premium pension system is to enable individuals to influence their pension by making their own choices of one or more funds that their assets are invested in. In addition to the default option, there should, according to our terms of reference, continue to be a fund marketplace for the premium pension containing funds with different investment approaches and risk profiles that pension savers who want to take on responsibility for the management of their premium pension assets should be able to choose between. For pension savers who so wish, there should be a possibility of investing premium pension assets in

funds in a secure, controlled and professionally procured fund marketplace. The procurement of funds should be conducted according to general principles of freedom of choice, sustainability and controllability. The funds offered on the fund marketplace should be of good quality and be cost-effective, sustainable and controlled.

Based on what has been stated in our terms of reference, the Inquiry can conclude that it is natural to view freedom of choice as an integrated right for savers in the premium pension. Freedom of choice provides a possibility for those who so wish to influence their risk level and investment approach on the basis of their individual preferences by choosing the management of their premium pension assets.

Achievement of the objective in a system with freedom of choice

The Inquiry makes the assessment that there is a tension between the State setting objectives for returns and volatility in a funded pension system and, at the same time, giving savers freedom to choose their own level of risk in their savings through funds in a fund marketplace. To handle such a tension without one of the interests having to completely give way to the other, there must be a clear and well-considered choice architecture that creates conditions for well-founded choices and increases the possibility of achieving the objectives.

The Inquiry notes that saving in the fund marketplace can lead to outcomes that are both higher and lower than the State's ambition for the premium pension system as expressed in the objective of the default option. This is an unavoidable consequence of the fact that the system contains freedom of choice. Whether this is acceptable is ultimately a matter of suitability that has to be decided in a political position. However, the Inquiry wishes to point to some factors that ease this conflict of interests, according to the Inquiry.

First, the Inquiry considers that the State should make clear that only savers who want to, and consider they are able to, should choose funds in the fund marketplace. *Second*, the choice architecture should support this happening. *Third*, the funds in the fund marketplace should be procured and also be audited to a greater extent than they are at present. The selection entailed by procurement creates a possibility – that does not exist at present – to weed out funds that are

judged to have a lower likelihood than others of generating good returns, just as is done by other insurers in, for example, occupational pensions.

A special payment product needs to be investigated

The Inquiry proposes that in order to achieve the objective of a premium pension with low volatility during the payment period, a separate investigation should be made of whether to supplement the premium pension system with a special product aimed at the payment phase. As part of such an investigation, proposals should be developed to handle the transition between the saving and the payment phase.

The objective of the default option is consistent with the objective of the premium pension system

The Inquiry makes the assessment that the objective of the default option that is proposed in the Ministry of Finance's review of the default option in the premium pension is consistent with the objective of the premium pension system that is proposed by the Inquiry. The Inquiry considers that the objective of the default option should be regulated by law.

The role of the fund marketplace in achieving the objective

The Inquiry proposes that the procured fund marketplace should give pension savers the possibility to influence the risk level and investment approach of their premium pension assets by choosing among procured funds. The procured fund marketplace should offer a selection of funds suitable for the premium pension system with different risk levels and investment approaches that provide real freedom of choice. The funds should be cost-effective, sustainable, controllable and of high quality. Our terms of reference state that it is not part of the Inquiry's remit to take a stand on the number of funds in the fund marketplace.

It is not possible to give an exact definition of what is meant by or should be meant by real freedom of choice. This is because the meaning of the concept is subjective and therefore depends to a great extent on the observer's values. However, the Inquiry considers that a definition suitable as a starting point is that the range of funds should be broad enough to satisfy most of the pension savers interested in making their own choices.

Moreover, the more exact meaning of the term real freedom of choice is likely to change depending on the performance of the financial market. The funds ought not to be too similar, both to simplify the choice for savers and to create a cost-effective and controllable fund marketplace for the organisation charged with examining the funds continuously. The various fund categories should be based on generally accepted categories in the light of the best industry standards at any particular time. The Inquiry considers that it ought to be the new agency, not the legislator, that sets these restrictions on the basis of the financial knowledge available at any particular time.

Since the procurement is intended to select the best funds, a fund marketplace without funds that are too similar ideally means that worse funds are not selected. There can, admittedly, be reasons to have several similar funds so as to attain a functioning fund marketplace and to avoid the State becoming too big an owner in individual funds.

The Inquiry is aware that always being able to select the best funds is an idealised picture, but a procurement professional is normally in a better position to examine and compare funds than most pension savers. But simply weeding out the funds that have the poorest prospects of offering a good saving product increases the possibility that the fund marketplace will contribute to achieving the objective of the premium pension system. By establishing a procured fund marketplace, the competition aspect of the premium pension system can become relevant again and create sound price pressure and relevant innovative power in the fund market. The existence of and methodology for the selection of funds in the occupational pension system is likely to be able to serve as a model for the design of the selection of funds for the fund marketplace of the premium pension.

In practice the cost aspect will greatly limit the number of funds compared with today. How many funds a procured fund marketplace will ultimately contain will thus be a trade-off between what is required to achieve real freedom of choice and what can be managed and controlled at a reasonable cost. For that reason, the Inquiry does not consider that an objective should be set for the number of funds but should be determined by the new agency after professional assessments.

Should the risk in the fund marketplace be limited?

The Inquiry makes the assessment that there should not be any prior limitations on the fund marketplace regarding the risk level and investment approach of the funds. Instead it ought to be left to the new agency to ensure that the risk level and investment approach of the funds procured are suitable for premium pension savings.

It ought to be the choice architecture, and not any constraint on freedom of choice, that deals with the potential negative effects of too high or too low risk in individual funds by supporting conscious choices; and it should do so by making it possible to compose diversified portfolios on the basis of savers' wishes.

A fund marketplace without any actual restrictions regarding risk means that it is possible for savers to design portfolios only containing risky funds during both the saving and the payment period. This manifestly increases the risk of a both low and volatile pension, which could conflict with the objective of a pension with low volatility.

However, introducing restrictions in risk to prevent a small number of savers from making bad or risky choices means, in the view of the Inquiry, excessive constraints on savers who choose to make use of the right to freedom of choice. At the same time, the risk of inappropriate choices is limited by the proposed choice architecture and information about the consequences of leaving the default option and instead choosing funds on the fund marketplace.

The Swedish Pensions Agency should be tasked with measuring achievement of the objective

The Inquiry proposes that based on the objective of the premium pension, the Government or the agency designated by the Government should continuously formulate key figures and measure the achievement of the objective of the system. This should include measuring the degree of freedom of choice for savers in the fund marketplace. The Inquiry proposes that the Government should give this role to the Swedish Pensions Agency.

Behavioural economics research casts light on deficiencies in the design of the premium pension system

In recent decades, a new branch of academic studies has emerged in the borders between economics and psychology: behavioural economics. Alongside this, twenty years of Swedish premium pension saving have provided considerable insights into individuals' behaviour in financial matters.

The general conclusion of behavioural economics – that, for various reasons, individuals are not as rational as economic models assume – is of particular relevance for pension saving. Pension saving is a recurring example of a complicated decision situation in which individuals either save too little or too much, seek or are offered advisory assistance that is not always economically rational or take investment decisions that are not always economically rational either.

There are special difficulties associated with individuals' behaviour in long-term pension management. This is due, in part, to the requirements for dynamic decision-making and the difficulties of compose an efficient portfolio and of valuing the funded pension in relation to other assets. It is also due to the fundamental difficulty savers have in determining their own risk preference and choosing a combination of funds that matches it. Moreover, savers need to understand and apply diversification in their portfolios, for instance to realise which assets covary, to evaluate the quality of their fund manager and to consider the need to rebalance their portfolio in the light of both market changes and age. There are, of course, a considerable number of savers who have made conscious, informed and rational choices in the management of their pension capital. How-

ever, the Inquiry has not been able to find support in behavioural economics research for the great bulk or even a majority of savers having done so or having the capacity or even the wish to do so.

It is a global problem that, as buyers of financial products, savers are seldom knowledgeable about the goods – so high fees can be charged and extensive marketing put in place that generates switches from good and cheap products to worse and more expensive ones. The fact that savers are not knowledgeable about the goods is not only due to savers themselves but is also because the characteristics of the goods are not, and cannot be, well-defined and are, instead, only described on the basis of historical experience using statistics that are of unclear or, at any rate, uncertain importance for the future characteristics of the goods.

A change of approach is under way in several other countries as part of various pension solutions – a change from a conviction about the possibilities and interest that individuals have in making active choices to an understanding of how individuals actually behave in practice. Even if pension systems of other countries have a different design from the Swedish system and function in a different environment and culture there are, however, distinct similarities concerning experience of how individuals behave, or do not behave, and of how the advisory market grows when the system becomes too complicated. The Inquiry can conclude that neither information, transparency nor standardisation is of any help if the product sold is too complex for most individuals.

Choice architecture is the key to a well-functioning premium pension system

The Inquiry proposes that the choice architecture of the premium pension system should encourage pension savers to make informed and considered choices about how to invest their premium pension assets.

The Inquiry makes the assessment that the premium pension system should be designed and administered in such a way that only savers who want to and can compile their own fund portfolios in the fund marketplace do so. A well-considered and well-maintained choice architecture, which provides support and guidance, is crucial in

ensuring that this will come about. The Inquiry also makes the assessment that the selection of funds in the way done by insurance providers in, for instance, the occupational pension system counters some of the problems faced by individuals when choosing funds in the premium pension system.

One prominent conclusion of behavioural economics research is that individuals seldom behave in a rational way in the type of decision situation that arises in pension saving. This is why designing a well-considered choice architecture is a central task for insurers providing pension insurance. One starting point is that even relatively small changes in the decision situation can make it simpler for individuals to make decisions that promote their own welfare, and sometimes also collective welfare, without limiting their own freedom of choice. This corresponds to what is called ‘libertarian paternalism’ or, put simply, *nudges* or *behavioural insights*.

As early as a couple of years after the introduction of the premium pension system it was noted that pension savers faced considerable difficulties in choosing from the large range in the fund marketplace. Since then one frequently advocated solution has been to design various types of decision support for savers.

The Inquiry considers that the overall experience gained in recent years and the conclusions of behavioural economics research show that decision support as solution for those savers who can not choose funds is no longer fully relevant. Relatively deep knowledge and continuous engagement are required to be able to make long-term financial decisions about pensions. Many pension savers do not have this knowledge and these abilities. Nor is it reasonable, as part of a compulsory social insurance system, to demand such knowledge and abilities, or to build the design of the system on the basis that savers have this knowledge or these abilities. The experience of the system up to now also shows that, in practice, it is not possible to supply such knowledge and abilities for a broader group of pension savers through decision support or financial education of the population. People who cannot compose and manage a well-diversified portfolio should therefore not do so either. They should even less be encouraged to do so, either directly or indirectly. Behavioural economics research indicates that these people should stay in the default option.

Moreover, the conclusions of behavioural economics and the experience from the premium pensions system so far gained point to a considerable imbalance between those faced with choosing a financial product (pension savers) and those supplying the product (fund managers) in terms of knowledge and information. This is probably at least part of the reason why almost all insurers in the occupational pension system apply a selection procedure. The selection procedure means that funds judged to be less well-placed than others to give a good return are weeded out or, as is most common, the funds judged to be best placed to give good returns are selected. Viewed in the light of the experience of the premium pension so far and of the conclusions of behavioural economics, the Inquiry sees no reasons why the State as an insurance provider should act differently.

So, only savers who have sufficient knowledge ought to choose funds in the fund marketplace, but this does not mean that these savers should be left to do so without support and good tools for choosing funds. In the view of the Inquiry, a well-considered and well-maintained choice architecture should supply relevant information based on the needs of the target group and build on modern information technology.

The stronger the choice architecture, the more funds are possible in the fund marketplace

The Inquiry makes the assessment that a well-designed choice architecture with clear steps in the choice process and blocks of unwanted and poorly considered choices provides scope to permit a relatively large number of funds with different risk levels and investment approaches in different categories. Vice versa, a weak choice architecture only provides scope for a small number of funds in the fund marketplace.

The Inquiry notes that the large number of funds in the present system has made it difficult for savers to make conscious choices. Of course, the new agency's procurement of funds must take account of this and of what is shown by behavioural economics research. However, the inquiry considers that a robust and clear choice environment with in-built blocks to prevent individuals who lack the knowledge or will to choose funds from nevertheless reaching the fund marketplace does enough to reduce the risk and disadvantages

of a relatively large range of funds. It does not appear unlikely that a number of funds at the level of the maximum number of funds in the selectable part of the occupational pension system could function in accordance with the objective proposed by the Inquiry below.

Main features of a choice architecture for the premium pension system

The Inquiry makes the assessment that at least the following requirements need to be set for the choice architecture in the premium pension system.

The default option should be the starting point for all savers, and this must be reflected in the design of the choice architecture. Since the default option is the starting point, the investment and choice environment is designed so that no activity or financial knowledge is required on the part of the saver.

Pension savers who choose to leave the default option should be informed that, by doing so, they are taking over the responsibility for choices and the maintenance of choices. In conjunction with this, the saver needs to be given information, support and guidance for their assessment of whether it is appropriate to leave the default option.

It should be possible to choose a risk level as part of state management without having to enter the fund marketplace. If the saver wants to leave the default option, they should first be given information about and take a decision on their choice of risk level.

If the saver does not only want to choose risk level, there should be a possibility, in the first place, of choosing one or more fund categories that the saver can invest their assets in.

If the saver does not only want to choose categories, there should be a possibility for the saver of investing their assets in procured funds in the fund marketplace.

The number of categories and the number of funds in each category vary depending on factors including the demand from pension savers and the possibility of achieving the objective of the pension system and maintaining the principle of freedom of choice.

The Inquiry considers that the saver should confirm in writing, normally by a digital signature, that they have read information about what compiling their own fund portfolio means. However,

over and above the fact that the confirmation is needed to move forward in the choice process, it should not be assigned any further legal importance, but should serve as an important point for the saver to note.

As at present, it should be possible to choose the default option again after choosing funds in the fund marketplace.

In the electronic choice environment savers should be given appropriate tools, guidance, support and information to simplify their choices in and before every step.

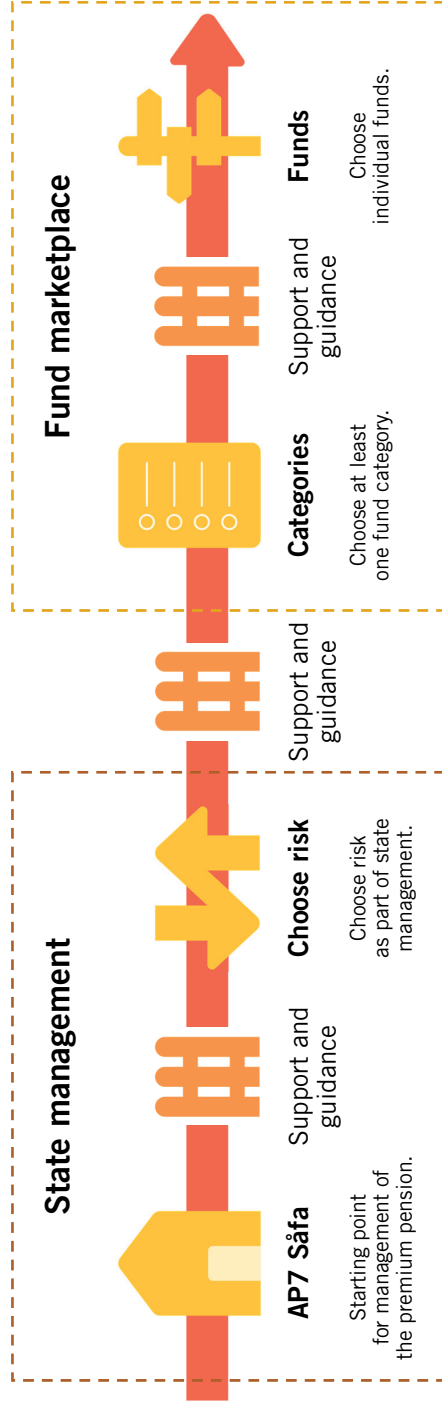
Regulation of the choice architecture

The main features of the choice architecture should be regulated by law since it is a central part of the functioning of the premium pension system. How the environment is designed will also be of great importance for the number of funds and what kind of funds are procured. The Inquiry's terms of reference state that one clear purpose of the reform of the premium pension system is to create a regulatory framework that means that the Government is unable to steer the selection of funds. For this reason, too, the main features of the choice architecture should be regulated by law.

However, the more detailed regulation of the choice architecture ought to take place at a lower level in the legislative hierarchy. One important reason for this is that the choice architecture needs to be reviewed and adapted continuously on the basis of saver behaviour, the performance of the fund market and behavioural economics research. The legislative process is unnecessarily protracted and complicated for these specific needs. Since the design of the choice architecture is of great importance for the selection of funds and the design of the fund marketplace, such more detailed regulations about the choice architecture should not be issued by the Government; this should be done by the new agency.

The main addressee of regulations concerning the choice architecture is the Swedish Pensions Agency, which supplies the choice architecture in their online interface in relation to savers.

Figure 1 Choice architecture of the premium pension system



Survey of occupational pension selection central demonstrates the existence of and methodology for fund selection

Our terms of reference state that the Inquiry is to survey ways of working and contractual solutions for the selection central in the occupational pension system. If they are assessed as appropriate for the procurement of funds for the fund marketplace in the premium pension, the Inquiry should propose such solutions.

The Inquiry's assessment is that the ways of working and contractual solutions of the selection central in the occupational pension system can only serve to a limited extent as models for the procurement of funds for the fund marketplace for the premium pension. This is for two reasons: only one agreement area applies procurement and the main role of the selection central is to administer the occupational pensions under collective agreements and not to procure funds. Therefore, the Inquiry is not presenting any proposals based directly on the ways of working and contractual solutions of the selection central. In contrast, there are ways of working in the selection of funds by *insurance providers* that are relevant to the premium pension system. These mainly concern the fact that a selection is performed and the methodology for selection.

There are, or ought to be, clear similarities between the mandatorship that insurance providers have in the selection of funds in the occupational pension system and the role that the State will have for the selection of funds to the fund marketplace of the premium pension.

The fund selection methodology of insurance providers in the occupational pension system is based on commercial decisions and on research. The companies' commercial considerations are based on there being commercial benefit, i.e. potential profit, in trying to select the best funds and deselect the worst, in terms of expected returns. The additional return attained or assumed by the companies varies, but the companies generally assume that the selection gives a substantial additional return as a result of the fund selection process.

The survey of insurance providers' ways of working in selecting funds shows that assessments with some degree of subjectivity are a central part of fund selection. So such assessments will probably be required as part of the procurement of funds for the fund marketplace of the premium pension.

However, the need to leave it up to a government agency to make discretionary assessments to some extent as part of decision-making in central government is not unique to the selection of funds for the fund market place of the premium pension specifically. It is actually an accepted and essential principle of administrative law so as to enable all relevant and known circumstances to be taken into account in decision-making about matters that cannot be described in clear and objectively verifiable terms. There is no opposition between an administrative authority observing objectivity and impartiality when making decisions in its activities while using discretionary assessments at the same time. On the contrary, the requirements for objectivity and impartiality include an obligation to take account of all the relevant factors in the particular case and assign them their correct weight. The Inquiry proposes that the procurement to be used in the selection should be reviewable by an administrative court. This will provide a check that the selection is performed within discretion.

The Inquiry therefore finds that there is no tension between having the ambition of procuring the best possible funds for the fund marketplace and making the necessary assessments of suitability when doing so while doing this in a legally certain and sufficiently transparent way.

What funds should it be possible to procure for the fund marketplace of the premium pension?

Under our terms of reference, the Inquiry is to draft proposals for a regulatory framework for the procurement of funds for the fund marketplace of the premium pension. The proposals made should start from the Pension Group's agreement. The Pension Group's agreement states that the funds to be offered in the fund marketplace for the premium pension should be procured in the private market and the State should not itself have any funds in the fund marketplace. Our terms of reference also state that it is funds, and not fund managers, that should be procured.

The Inquiry sees clear advantages in procuring capital management services rather than individual funds. Solutions of that kind would enable savers to influence their own risk level and investment approach, which the Inquiry sees as the most relevant aspects of

freedom of choice in pension saving, at the same time as this would enable the costs of the system to be kept at a minimum level. The type of aggressive and misleading marketing that has been relatively common in the premium pension system would cease entirely. Moreover, the risk of fraud would be minimised. However, our terms of reference do not provide scope for the Inquiry to present proposals for a regulatory framework with that direction.

The objective of the premium pension system should steer what types of funds it should be possible to procure for the fund marketplace of the premium pension

The proposed objective of the premium pension system and the role of the fund marketplace for achieving that objective and the principle of freedom of choice must, in the view of the Inquiry, steer what types of funds it should be possible to procure for the fund marketplace. In this context, types of funds means the different types of funds defined in the commercial law frameworks and that are covered by different regulations. The regulations can, for instance, apply to what asset classes the funds' money may be invested in and to what investors they may be marketed to. Swedish UCITS-funds and special funds are examples of different types of funds.

According to the Inquiry's proposal, the procured fund marketplace should contribute to the achievement of the objective of the premium pension system by offering a selection of funds suitable for the premium pension system with different risk levels and investment approaches that provides real freedom of choice. The funds should be cost-effective, sustainable, controllable and of high quality.

The requirements that the funds should be cost-effective, sustainable, controllable and of high quality are best assessed in relation to individual funds, not in relation to different types of funds. Ensuring that the funds procured do meet these requirements is therefore something that should be done in the first place through the specifications set in the procurements and the award criteria used to award fund agreements. The requirement that the funds should be appropriate for the premium pension system can be assessed in relation to individual funds and different types of funds.

So, in assessing which type or types of funds it should be possible to procure to the fund marketplace, what is of prime importance is

therefore how the different types of funds can contribute to pension savers being offered a selection of funds appropriate for the premium pension system with different risk levels and investment approaches that provides real freedom of choice. Against this background, what risk levels and investment approaches the different types of funds can have is of importance.

In assessing which types of funds it should be possible to procure for the fund marketplace, another important consideration is which pension savers can be assumed to want to place their premium pension assets in funds in the fund market place. The starting point of the choice architecture proposed by the Inquiry is that this concerns individuals who both want to and have the knowledge required to make such a choice. However, these savers are still to be regarded as non-professional investors according to law.

The Inquiry considers that the types of funds currently available in the market satisfy the need of funds for the fund market place. So, in the view of the Inquiry, there is no need to investigate in depth and propose regulations that involve the creation of a new type of fund solely for the premium pension system.

It should be possible to procure Swedish and foreign UCITS-funds as well as special funds and foreign equivalents of such funds for the fund marketplace of the premium pension

The Inquiry proposes that it should be possible to procure mutual funds and fund companies that are already permitted in the fund marketplace for the premium pension's fund marketplace. These include funds with a number of investment approaches such as equity funds, mixed funds and fixed income funds that can, in turn, focus on different industries and geographical areas. Risk levels can vary depending on the funds' investment approaches. In the view of the Inquiry, the great range of mutual funds and fund companies create good conditions for the new agency to procure funds that maintain high quality and have low fees, in addition to having different risk levels and investment approaches. The characteristics of the mutual funds and fund companies and the great range of funds therefore mean that the funds should be able to contribute to the role of the fund market place in achieving the objective of the premium pension system and maintaining the principle of freedom of choice.

In addition, the Inquiry proposes that it should also be possible to procure special funds and the foreign equivalents of such funds for the fund marketplace. The characteristics of the special funds, including the fact that they can have different investment approaches from mutual funds, and the fact that there is a relatively large range of funds, also mean that the special funds ought to be able to contribute to the role of the fund marketplace in achieving the objective of the premium pension system and maintaining the principle of freedom of choice, including by increasing freedom of choice for pension savers.

A special fund only needs to be open for redemption once a year. To ensure that the funds offered in the fund marketplace are liquid, it should only be possible to procure special funds and the foreign equivalents of such funds if they are open for redemption at least once a week.

In the view of the Inquiry other types of funds are not appropriate for the premium pension system, so it should not be possible to procure them for the fund marketplace.

Are there applicable regulatory frameworks for procurement?

The remit of the Inquiry includes proposing a regulatory framework for procurement of funds for the fund marketplace of the premium pension. When assessing the legal possibilities of drafting such a framework, account must be taken of the competence of the EU in the area.

Competence is shared between the EU and Member States in the area of social security. Member States have the right to design their own social security systems. In the Inquiry's assessment, however, the procurement of funds for the fund marketplace of the premium pension cannot be held to fall outside the competence of the EU on the grounds that the procurement is being carried out as part of a social security system.

Competence regarding public procurement is also shared between the EU and Member States. The EU has adopted several directives in the area of procurement. The procurement directives and the Swedish acts that implement these directives in Swedish law regulate how a contracting authority has to act when selecting one or more

suppliers in the acquisition of goods, services or works contracts. To ensure that the contracting authority acts in an open, market-oriented and non-discriminatory way, the regulatory frameworks contain regulations about how the selection and award have to be carried out.

The Inquiry makes the assessment that the procurement of funds for the fund marketplace of the premium pension does not fall within the scope of any of the procurement directives or any of the procurement acts. This means that there are no legal obstacles to introducing a special regulatory framework for the procurement of funds for the fund marketplace.

However, if one of the procurement acts is judged to be suitable for the procurement of funds for the fund marketplace, there is, in the view of the Inquiry, no need to propose a new regulatory framework. The Inquiry has therefore analysed whether any of the procurement acts should nevertheless be applied to this type of procurement.

The assessment of the Inquiry is that this should not be done. The act that could be considered for application to the procurement of funds for the fund marketplace for the premium pension is the Public Procurement Act. In the view of the Inquiry, there is no need for a regulatory framework as extensive, detailed and complex as that Act in the procurement of funds for the fund marketplace. In the Inquiry's opinion, a separate regulatory framework should be drafted for the procurement of funds for the fund marketplace for the premium pension.

Starting point for new regulations

A regulatory framework for the procurement of funds for the fund marketplace for the premium pension should be flexible and specially geared to the fact that the procurements relate to funds to be offered in the fund marketplace. The means, for instance, that the requirements that the funds should be cost-effective, sustainable, controllable and of high quality and should also be appropriate for the premium pension system should be expressed in the regulatory framework. In the first place, the regulatory framework should set

out the limits of the new agency's scope for action without compromising with the requirement of legal certainty.

In the Inquiry's assessment a fund agreement is a 'contract having a certain cross-border interest', i.e. it may be of interest to a fund manager established in another Member State. This means that the fundamental principles of procurement (the principles of non-discrimination, equal treatment, transparency, proportionality and mutual recognition) are applicable even though the procurement falls outside the scope of the EU's procurement directives. The regulatory framework for the procurement of funds for the fund marketplace should therefore be based on these principles.

General principles for procurement of funds for the fund marketplace of the premium pension

Our terms of reference state that the procurement of funds for the fund marketplace for the premium pension should be conducted according to general principles of freedom of choice, sustainability and controllability. The Inquiry's terms of reference include proposing a regulation of these principles.

Principle of freedom of choice

As part of the role of the fund marketplace in achieving the objective of the premium pension system and maintaining the principle of freedom of choice, the Inquiry proposes that the new agency should procure funds with different risk levels and investment approaches on such a scale that the selection of funds in the fund marketplace for the premium pension gives pension savers real freedom of choice. The proposed regulation ensures that freedom of choice in the fund marketplace is maintained.

It is not possible to give an exact definition of what is meant by or should be meant by real freedom of choice, since the meaning of the term is subjective and therefore depends to a great extent on the observer's values. However, the Inquiry considers that a definition suitable as a starting point is that there should be a freedom of choice that means that the selection of funds is broad enough to satisfy most of the pension savers interested in making their own choices.

The starting point should be generally accepted fund categories in the light of the best industry standards at any particular time.

Principle of sustainability

A fund agreement should, according to the Inquiry's proposal, contain conditions requiring the fund manager to take account of environment, social responsibility and governance, 'ESG factors', in their management. A minimum requirement should be that, in their management, the fund manager shall observe what follows from international agreements Sweden has entered into that concern sustainability issues.

It will be up to the new agency to design these conditions in greater detail in the agreements. Passing this matter on to the new agency makes it possible to adapt the requirement to different methods of taking account of ESG factors in management. It will then be possible to take account of circumstances such as what assets the fund invests in and the size of the fund manager. This kind of regulation also makes it possible to adapt the requirement both to the development of the market and to future legislative changes.

Principle of controllability

One expression of the principle of controllability is that the fund managers and funds that participate in the fund marketplace are covered by licensing requirements and are subject to supervision. The commercial law framework containing regulations about licensing requirements and supervision means that there are possibilities of ensuring that the fund managers and funds participating in the fund marketplace are conducting sound and safe activities. However, since private funds will be admitted to a state fund marketplace that is part of a compulsory social insurance system, it is reasonable for savers to assume that the State is taking a special responsibility for the quality and soundness of the funds that goes beyond what follows from the commercial law framework. Therefore, in the view of the Inquiry, the funds offered in the fund marketplace cannot be considered to be subject to sufficient control in that the fund managers

and funds are covered by licensing requirements and subject to supervision.

To ensure that the fund managers and funds meet the requirements for participation in the fund marketplace – and that the range of funds is therefore secured and controlled – the Inquiry proposes that the new agency should audit that the fund managers and funds always meet the conditions of their fund agreements. To be able to conduct this audit, the agency has to receive information from the fund managers. A fund agreement should therefore, according to the Inquiry's proposal, contain conditions about an obligation for fund managers to provide information to the new agency and to also assist in audit and monitoring work in other ways.

The new agency and the Swedish Financial Supervisory Authority have different responsibilities regarding fund managers and funds. Both agencies can benefit from an exchange of information, particularly in terms of effectiveness. Such an exchange of information also increases the protection for pension savers. The Inquiry therefore proposes an obligation for the Swedish Financial Supervisory Authority and the new agency to collaborate and exchange information.

If the new agency is to be able to ensure that fund managers and funds are following the conditions of their agreements, it is, in the view of the Inquiry, of crucial importance that there are not too many funds in the fund marketplace. In practice, the possibilities of effective audit set limits on how many funds can be offered in the fund marketplace. Given the number of savers who choose funds in the fund marketplace, there is also a limit to the amount of resources it is reasonable to put into audit and the size of the organisation to be built up for this purpose. The number of funds in the fund marketplace should therefore not be so great that the agency is unable to perform its audit task in a secure and effective way with reasonable resources. In assessing how many funds should be procured for the fund marketplace, the new agency should therefore take account of the fact that it will have to be possible to audit the fund managers and funds in a certain and effective way.

A regulatory framework for procurement of funds for the fund marketplace for the premium pension

The Simplification Inquiry's proposal of simpler and more flexible procurement regulations should serve as a model

When it comes to proposing a new regulatory framework for the procurement of funds for the fund marketplace for the premium pension, the existing procurement acts are natural starting points. There is a value in the rules that apply to a particular area also being designed in a similar way – to the extent that they deal with the same or closely related subjects. With regard to a procedure like procurement, it goes without saying that regulations of a certain kind will always be needed, irrespective of what is being acquired.

The Inquiry considers that the Public Procurement Act – and especially its regulations for procurement in the area not steered by directives – can serve as a model in designing the new regulatory framework.

In June 2018 the Inquiry on Certain Simplified Procurement Regulations (the Simplification Inquiry) presented its report *Possible, permitted and accessible – proposals for simpler and more flexible procurement regulations and certain regulations about review cases*.¹ The report includes proposals about how the regulations on procurement under the EU thresholds in the Public Procurement Act can be made simpler and more effective. These proposals are currently being processed by the Government Offices.

The remit of the Simplification Inquiry – to propose simpler and more flexible procurement regulations – coincides with the starting points of the regulatory framework for procurement that this Inquiry is tasked with proposing. Moreover, in designing its legislative proposals, the Simplification Inquiry has taken account of what is required under EU law if a contract has a certain cross-border interest.

Against this background, the Inquiry considers that the Simplification Inquiry's proposal of regulation for procurements under EU thresholds in Chapters 19 and 19 a of the Public Procurement Act should serve as a model for the design of the procedural regulations that should apply to the procurement of funds for the fund marketplace.

¹ *Möjligt, tillåtet och tillgängligt – förslag till enklare och flexibla upphandlingsregler och vissa regler om överprövningsmål* (SOU 2018:44).

This does not mean that the legislative proposals are identical. Some regulations proposed by the Simplification Inquiry have no equivalent in the Inquiry's proposal. The Inquiry also proposes certain regulations that are specially adapted to the fact that the procurement relates to funds to be offered in the fund marketplace. The regulations are shaped by the requirements that have to be set for the funds procured if the fund marketplace is to contribute to the achievement of the objective of the premium pension system and to maintaining the principle of freedom of choice.

Requirements for the funds to be procured

The premium pension is part of the national public pension and, as such, part of the social insurance system, for which there is a state responsibility. This means there is reason to set particularly high requirements for the funds offered in the premium pension system.

According to the Inquiry's proposal, the funds procured to be offered in the fund marketplace should be appropriate for the premium pension system. To ensure this, the new agency should set mandatory requirements in the procurements that are aimed at suitability. The term mandatory requirements means requirements that must be met for a tender to qualify for evaluation. If these requirements are not met, the tender has to be rejected. The requirements should be formulated on the basis that the premium pension is a social insurance system and that pension savers should be able to feel high confidence in the premium pension system and the participants in it.

The Inquiry also proposes that the funds procured to be offered in the fund marketplace should be cost-effective, sustainable, controllable and of high quality.

The requirement that the funds should be cost-effective is primarily aimed at the size of the administration fee, but other aspects linked to the fund category that is the subject of the procurement can also be taken into account.

As regards the requirement that the funds should be sustainable the Inquiry proposes, as set out above, that a fund agreement should contain conditions requiring the fund manager to take account of 'ESG factors' in their management.

The requirement that the funds should be controllable mainly refers to the complexity of a fund. A fund should not be considered to be controllable if it has such a high degree of complexity that the agency cannot audit it in a satisfactory way with a reasonable input.

The requirement concerning quality has a great deal to do with the fund manager's ability to generate future returns. This can, for example, cover the fund's return, risk, return in relation to risk, investment approach and management model, qualifications and experience of those managing the fund, the fund manager's owner, leadership and organisation, the fund manager's business models, internal processes and incentive structures and significant events and staff turnover at the fund manager.

If the fund marketplace is to be able to contribute to the achievement of the objective of the premium pension system, it is of central importance that the funds procured to be offered in the fund marketplace meet these requirements. It is up to the new agency to ensure through its design of the mandatory requirements and award criteria in its procurements that the funds procured meet these requirements.

Procedural regulations

The Inquiry proposes a number of procedural regulations that should apply to the procurement of funds for the fund marketplace for the premium pension. This includes regulations about notices, procurement documentation, forms of communication, deadlines, information about decisions, documentation, the award of fund agreements and direct awards. In all essential respects the provisions have been designed on the model of the Simplification Inquiry's proposal.

In addition, the Inquiry proposes that it should be possible to review a procurement of funds for the fund marketplace and the validity of a fund agreement. As part of this the Inquiry proposes provisions on standstill periods, review and damages. In all essential respects the provisions correspond to the provisions in Chapter 20 of the Public Procurement Act.

Fund agreements

The relationship between the new agency and a fund manager will be regulated in the fund agreement, i.e. it will be based on civil law. The Inquiry's proposals include provisions about the minimum conditions a fund agreement must contain. The term of a fund agreement must not exceed twelve years, according to the Inquiry's proposal.

Transition to a procured fund marketplace

Our terms of reference state that the Inquiry is to propose how the transition from the present fund marketplace to the procured fund marketplace should take place. The transition should be gradual, show care about the needs of pension savers, be cost-effective and lead to as limited effects on the capital market as possible.

The Inquiry considers that a natural starting point is that the premium pension assets invested in funds that will be covered by a new fund agreement following procurement will not be affected, unless the pension saver chooses to switch funds on their own initiative. The capital invested in a fund that is not covered by a new fund agreement following procurement should be dealt with in the following way:

1. The pension savers who have assets invested in the fund should be given the possibility of deciding within a set period that their assets should be invested in one or more funds in the range of procured funds.
2. If the pension saver does not decide within the stated period that the assets are to be invested in another fund, their assets should be invested in a fund that is essentially equivalent to the previously chosen fund.
3. If there is no equivalent fund, the assets should be invested in the default option.
4. If there are special reasons, the assets may be invested in the default option without the pension saver first being given the possibility of deciding how to invest the assets.

The Inquiry considers that this proposal balances the trade-off required between the interest of taking account of all pension savers' choices and ensuring that the transition to the procured fund marketplace is carried out effectively. The proposal also provides good conditions for procuring funds of high quality for the fund marketplace.

An agency for a procured fund marketplace to be formed by giving AP7 additional tasks

Our terms of reference state that the Inquiry is to propose a new agency tasked with procuring funds and managing the fund marketplace for the premium pension. Our terms of reference also state that the agency should be regulated by law and have an independent standing in relation to the Government corresponding to that of the AP Funds.

In addition, our terms of reference state that the Inquiry should, at least, present a proposal in which the agency is organised as an independent agency and a proposal in which the agency is led by a committee that is co-located with the Swedish Pensions Agency outside the County of Stockholm.

Experience of past and present organisational solutions in the premium pension system

Since 1998 the responsibility for the premium pension system has been organised in different ways and in different agencies. So, there is experience of how different organisational solutions have worked and the organisational solution chosen should draw on the lessons of this experience.

At present the Swedish Pensions Agency is responsible for the administration of the whole of the national public pension, including the premium pension. Previously this responsibility was divided between the Swedish Social Insurance Agency and the now wound up Premium Pension Authority (PPM). Since the introduction of the premium pension system the management of the default option in the premium pension has been handled by AP7.

The experience of past and present organisational solutions shows how important it is that the organisational solution proposed brings together the knowledge, administration and control of the premium pension system in as few agencies as possible. In addition, information about the whole of the pension system needs to be held together. The administration should be characterised by high expertise and professionalism.

Gathering capital managing tasks in one agency generates considerable efficiency and quality gains

The Inquiry notes that there are numerous tasks of a capital managing nature in the premium pension system. This applies to management of the default option in the premium pension system, capital management in the traditional insurance, management of the fund marketplace in the premium pension by among other things procuring funds, and management and development of the choice architecture of the premium pension system.

The Inquiry makes the assessment that considerable efficiency and quality gains result from gathering the responsibility and competence for these closely related tasks in one agency.

The alternative stated in our terms of reference have clear disadvantages

In the Inquiry's assessment the organisational proposal presented needs to be able to deal with all the tasks identified, perform its mission independently of both the Government and other government agencies and conduct its activities efficiently and with good quality.

Neither of the alternatives stated in our terms of reference – a new independent agency with a more limited mission or a committee agency – fully lives up to all the above criteria. The Inquiry considers that it is difficult to conduct cost-effective operations in a new independent agency with the more limited mission stated in our terms of reference, just as it is difficult to conduct suitable operations independently of the Government in a decision-making committee. The Inquiry therefore presents another organisational proposal.

Form an agency through additional tasks for AP7 ...

The Inquiry proposes forming the agency by giving AP7 additional tasks. In addition to its present task of managing the default option in the premium pension system the agency should also be responsible for managing the fund marketplace of the premium pension by, among other things, procuring funds, to deal with the capital management in the traditional insurance on behalf of the Swedish Pensions Agency and manage and develop the choice architecture of the premium pension system by issuing regulations on the design of the choice architecture.

The other tasks in the premium pension system should be performed by the Swedish Pensions Agency. These tasks include fund administration and fund information, presenting the choice architecture, on the basis of the new agency's regulations, in the Swedish Pensions Agency's interface to pensioners and pension savers, following up the objective of the premium pension system and administering the traditional insurance, excluding the practical conduct of its capital management.

... which changes its name to the Agency for the Premium Pension's Fund Management

When AP7 is given additional tasks, the Inquiry proposes making a change of name to the Agency for the Premium Pension's Fund Management. The change of name marks that this is a new start with significantly expanded tasks. It also avoids confusion with the other AP Funds.

The Inquiry proposes that the new agency's activities should be regulated by law. This means that the new agency will have an independence in relation to the Government comparable to that of the AP Funds. With regard to the activities currently conducted by AP7, the new act should contain provisions largely corresponding to those in the AP Funds Act (2000:192).

The Agency ought to be financed from several different sources. The fund managers finance the management of the fund marketplace, including the audit and procurement of funds. The management of the default option in the premium pension system is financed

by those savers who choose the default option. Other activities are financed via drawings from the premium pension system.

The Government will not be able to steer the range of funds

The Inquiry's organisational proposal means that the agency will be independent in relation to the Government concerning which individual funds are selected for the fund marketplace since: 1) the procurement procedure is regulated by law; 2) its activities are solely financed by fees that are decided by, and used by, the agency; 3) the agency's fundamental organisation is decided by law; and 4) the head of the agency is appointed by its board. Furthermore, the agency will manage and develop the choice architecture. The design of the choice architecture very much steers the design of the fund marketplace, including the number of funds. Because the agency is responsible for the strategic design of the choice architecture, the Government will not be able to influence what individual funds are offered on the fund marketplace through it either.

Secrecy and processing of personal data

According to our terms of reference, the Inquiry is to analyse whether the existing provisions of the Public Access to Information and Secrecy Act give the parties to these agreements the secrecy protection needed.

The Inquiry's assessment is that no further secrecy provisions are needed to protect public interests. However, supplementary secrecy provisions are needed to protect information about the personal and financial circumstances of individuals.

Under the Inquiry's proposals, secrecy would apply at the new agency and the Swedish Pensions Agency to information about business or operational circumstances of a private individual or other financial or personal circumstances when the private individual has entered into a business relationship or a similar relationship with a fund manager that is participating or has participated in a procurement of funds if it can be assumed that the individual will suffer harm if the information is disclosed. It is proposed that secrecy should

apply to information in an official document for at most twenty years.

In the Inquiry's assessment secrecy should not have priority to the right to communicate and publish information according to the Freedom of the Press Act and the Fundamental Law on Freedom of Expression.

The Inquiry makes the assessment that the provisions of the Data Protection Regulation and the Data Protection Act are applicable to the agency's processing of personal data. The Inquiry's view is that no further provisions about the processing of personal data are needed.

Entry-into-force and transitional provisions

The proposed statutes enter into force on 1 January 2021, according to the Inquiry's proposal. Older provisions should apply to fund agreements entered into with fund managers before 1 January 2021.

The new agency should work to ensure that the present fund marketplace has been wound down and replaced by a procured fund marketplace by 31 December 2023.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Inledande bestämmelser

1 § I denna lag finns bestämmelser om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning (myndigheten).

2 § Myndigheten ska verka för att målet för premiepensionssystemet uppnås genom att

1. förvalta de fonder som avses i 3 kap.,
2. på uppdrag av Pensionsmyndigheten förvalta de medel som har förts över till Pensionsmyndighetens livränteverksamhet,
3. förvalta fondtorget för premiepensionen, och
4. förvalta valarkitekturen för premiepensionssystemet.

3 § Avtal och andra rättshandlingar som myndigheten ingår är bindande för staten. Detta gäller dock inte om motparten insåg eller borde ha insett att avtalet eller rättshandlingen inte föll inom myndighetens verksamhetsområde eller att den som handlat för myndigheten överskred sin befogenhet.

2 kap. Myndighetens ledning

Styrelsen

1 § Myndigheten leds av en styrelse. Styrelsen ska bestå av nio ledamöter.

Styrelsen ansvarar för myndighetens organisation och verksamhet. Styrelsen ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Styrelsen företräder myndigheten. Detta gäller också inför domstol.

Hur styrelseledamöter utses

2 § Styrelsens ledamöter utses av regeringen. Regeringen utser bland ledamöterna en att vara ordförande och en att vara vice ordförande.

3 § Ledamöterna ska utses på grundval av sin kompetens inom ett eller flera av följande fyra områden:

1. kapitalförvaltning, finansmarknader och urval av fonder,
2. pensioner och socialförsäkring,
3. beteendekonometri, och
4. juridik med anknytning till myndighetens uppgifter.

Ledamöterna ska vara svenska medborgare. Den som är underårig eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får inte vara ledamot. Detsamma gäller den som är i konkurs eller har näringsförbud enligt lagen (2014:836) om näringsförbud.

Mandatperiod

4 § En styrelseledamot utses längst för tiden till dess resultaträkning och balansräkning fastställts under tredje kalenderåret efter det år när ledamoten utsågs.

Hur ledamöter entledigas

5 § Regeringen får entlediga en ledamot i förtid. En ledamot ska entledigas i förtid, om ledamoten begär det. Om en ledamot entledigas eller ledamotens uppdrag annars upphör i förtid, ska en ny ledamot utses.

Sammanträden

6 § Ordföranden ska se till att styrelsen sammanträder i den omfattning som behövs. Om en styrelseledamot begär det, ska ordföranden sammankalla styrelsen.

Kallelse till sammanträde utfärdas av ordföranden. I kallelsen ska de ärenden anges som ska behandlas vid sammanträdet.

Beslut

7 § Styrelsen är beslutför om fler än hälften av antalet ledamöter är närvarande. Beslut får inte fattas i ett ärende om inte, såvitt möjligt, samtliga ledamöter dels har fått tillfälle att delta i ärendets behandling, dels har fått ett tillfredsställande underlag för att avgöra ärendet.

Som styrelsens beslut gäller den mening som fler än hälften av de närvarande röstar för vid sammanträdet eller, vid lika röstetal, den mening som ordföranden ansluter sig till. Är styrelsen inte fulltalig ska de som röstar för beslutet dock utgöra fler än en tredjedel av hela antalet styrelseledamöter.

Vid styrelsens sammanträden ska protokoll föras. Protokollen ska undertecknas av ordföranden och den ledamot som styrelsen utser. Om någon ledamot i samband med beslut anmäler skiljaktig mening ska den antecknas i protokollet.

Myndighetschef

8 § Styrelsen ska utse en fonddirektör som är myndighetschef. Fonddirektören ska utses på grundval av sin kompetens att främja myndighetens uppgifter. Fonddirektören ska ha hand om den löpande verksamheten enligt styrelsens riktlinjer och anvisningar.

Frågor om bisyssla som avses i 7 a–7 d §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning och frågor om skiljande från anställningen enligt 33 § första stycket samma lag ska prövas av styrelsen när det gäller fonddirektören.

Delegering

9 § Styrelsen får uppdra åt en enskild ledamot, fonddirektören eller någon annan att avgöra ärenden som inte

1. avser föreskrifter, eller
2. är av större betydelse eller principiell karaktär.

Styrelsen ska ange vilken behörighet ett uppdrag enligt första stycket medför. Beträffande den som inte är styrelseledamot gäller vad som sägs i 3 § andra stycket andra och tredje meningarna.

Ersättning

10 § Regeringen bestämmer arvoden och andra ersättningar till ledamöterna i styrelsen.

Personalföreträdare

11 § Vid myndigheten ska personalföreträdare ha rätt att närvara och yttra sig vid all handläggning i styrelsen.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen föreskriva om vad som ska gälla om personalföreträdare hos myndigheten.

Personalansvarsnämnd

12 § Hos myndigheten ska det finnas en personalansvarsnämnd. Fonddirektören är ordförande i nämnden. Nämnden ska därutöver bestå av personalföreträdarna och de ledamöter som myndigheten utser.

Personalansvarsnämnden ska vad gäller andra anställda än fonddirektören pröva frågor om

1. skiljande från anställning på grund av personliga förhållanden, när anställningen inte är en provanställning,

2. disciplinansvar,

3. åtalsanmälan, och

4. avstängning.

Personalansvarsnämnden är beslutför när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande.

3 kap. Förvaltningen av fonder

Ändamål

1 § Myndigheten förvaltar fonder för de ändamål som framgår av bestämmelserna om premiepension i socialförsäkringsbalken. Förvaltningen ska utföras uteslutande i pensionsspararnas intresse.

Fördelning mellan fonder

2 § När medel förs över med stöd av 64 kap. 23 § tredje stycket socialförsäkringsbalken, ska pensionsspararen kunna bestämma att medlen ska

1. placeras i en eller flera angivna fonder som förvaltas av myndigheten enligt 1 §,

2. fördelas mellan fonderna utifrån pensionsspararens ålder, eller

3. fördelas mellan fonderna utifrån den risknivå som pensionsspararen anger.

När medel förs över med stöd av 64 kap. 24 §, 26 § andra stycket eller 27 a § andra stycket andra meningen och tredje stycket socialförsäkringsbalken, ska medlen fördelas mellan fonderna utifrån pensionsspararens ålder.

Förvaltningskostnader

3 § Myndigheten får ur var och en av fonderna som förvaltas enligt 1 § ta ut medel för de förvaltningskostnader som uppkommit för respektive fond. Om kostnaderna avser flera av fonderna ska de fördelas mellan fonderna på ett skäligt sätt.

Samarbete med Pensionsmyndigheten om fonderna

4 § Myndigheten ska ta emot medel till och betala ut medel från de fonder som förvaltas enligt 1 § enligt de anvisningar som Pensionsmyndigheten lämnar. Myndigheten ska ingå samarbetsavtal med Pensionsmyndigheten enligt 64 kap. 3 § andra stycket 1 socialförsäkringsbalken.

Fondbestämmelser

5 § Fondbestämmelserna för de fonder som förvaltas enligt 1 § får inte tillåta att medel delas ut till någon annan än Pensionsmyndigheten. Myndigheten får inte heller genom fonderna utöva sådan fondverksamhet som avser förvaltning av specialfonder enligt 12 kap. lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder.

Röstandelsbegränsning

6 § Myndigheten får inte till de fonder som förvaltas enligt 1 § förvärva så många aktier i ett svenskt eller utländskt aktiebolag att röstetalet för aktierna, tillsammans med dessa fonders övriga aktier i samma bolag, överstiger fem procent av röstetalet för samtliga aktier i bolaget.

Utövande av rösträtt

7 § Myndigheten får rösta för sådana aktier i ett svenskt aktiebolag som den förvärvat till de fonder som förvaltas enligt 1 § endast när kravet på långsiktigt hög avkastning eller behovet av att trygga placeringarnas säkerhet inte kan tillgodoses på något annat sätt.

Fondandelar och inlösen av fondandelar

8 § De fonder som myndigheten förvaltar enligt 1 § ska vara indelade i andelar. Alla andelar i en fond ska vara lika stora.

Värdet av en fondandel är fondens värde delat med antalet fondandelar. Fondernas tillgångar ska värderas med ledning av gällande

marknadsvärde. Myndigheten ska dagligen beräkna fondandelsvärdet och underrätta Pensionsmyndigheten om värdet.

När medel tillförs någon av fonderna, ska myndigheten utfärda fondandelar till Pensionsmyndigheten. När medel betalas ur någon av fonderna, ska det ske genom inlösen av fondandelar.

Mål för placeringsverksamheten

9 § Fondmedlen ska, vid vald risknivå, placeras så att långsiktigt hög avkastning uppnås.

Verksamhetsplan

10 § Myndigheten ska årligen fastställa en verksamhetsplan för verksamheten enligt detta kapitel. Denna ska innehålla riktlinjer för placeringsverksamheten och en riskhanteringsplan.

Riktlinjerna för placeringsverksamheten ska innehålla strategier för hur målet i 9 § ska uppnås.

Riskhanteringsplanen ska beskriva de huvudsakliga risker som är förenade med placeringsverksamheten och hur dessa risker ska hanteras. Det ska vidare finnas interna instruktioner för hantering av dessa risker. Riskhanteringsplanen och instruktionerna ska följas upp löpande.

Förvaltningsuppdrag

11 § Myndigheten får uppdra åt ett värdepappersinstitut eller någon annan kapitalförvaltare, som i sitt hemland står under betryggande tillsyn av en myndighet eller något annat behörigt organ, att förvalta fondernas tillgångar.

Tillämpliga bestämmelser

12 § Följande bestämmelser i lagen (2004:46) om värdepappersfonder ska gälla för förvaltningen av fonderna:

– 2 kap. 18 § om förbud för vissa personer med insynsställning att handla med en värdepappersfond,

- 2 kap. 21 § första stycket om skadestånd,
- 4 kap. 2 § om företrädare för andelsägarna i en värdepappersfond m.m.,
- 4 kap. 8 och 9 §§ om upprättande och godkännande av fondbestämmelser,
- 4 kap. 13 § första stycket om inlösen av fondandelar,
- 4 kap. 15–28 §§ om information om en värdepappersfond, samt
- 5 kap. 1, 3–19 och 21–25 §§ om placering av medel i en värdepappersfond m.m.

Vid tillämpningen av de bestämmelser som anges i första stycket ska fonderna anses som värdepappersfonder och Pensionsmyndigheten som fondandelsägare. Det som föreskrivs om fondbolag ska avse myndighetens verksamhet enligt detta kapitel.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, utom såvitt avser 2 kap. 18 § om förbud för vissa personer med insynställning att handla med en värdepappersfond och 2 kap. 21 § första stycket om skadestånd, meddela föreskrifter om avvikelser från de bestämmelser som anges i första stycket och i ett enskilt fall besluta om undantag från dessa bestämmelser.

4 kap. Förvaltning av medel i Pensionsmyndighetens livränteverksamhet

1 § Myndigheten ska för Pensionsmyndighetens räkning förvalta de medel som enligt 64 kap. 18 § andra stycket socialförsäkringsbalken har förts över till Pensionsmyndighetens livränteverksamhet.

Förvaltningen ska utföras i enlighet med Pensionsmyndighetens instruktioner.

2 § De medel som förvaltas enligt 1 § ska hållas avskilda från de medel som förvaltas enligt 3 kap.

Kostnader som är gemensamma för förvaltningen enligt 1 § och för förvaltningen enligt 3 kap. 1 § ska fördelas på ett skäligt sätt.

3 § Förvaltningen ska utföras mot avgift. Avgiften ska bestämmas så att full kostnadstäckning uppnås.

Pensionsmyndighetens kostnader för avgifterna enligt första stycket är sådana kostnader för skötseln av premiepensionssystemet som avses i 64 kap. 37 § socialförsäkringsbalken.

5 kap. Förvaltning av fondtorget för premiepensionen

Upphandling av fonder

1 § Myndigheten ska upphandla fonder till fondtorget för premiepensionen enligt 64 a kap. socialförsäkringsbalken.

Myndigheten ska ingå sådana fondavtal som avses i 64 a kap. 3 § socialförsäkringsbalken.

Fortlöpande förvaltning av fondtorget

2 § Myndigheten ska förvalta fondtorget för premiepensionen enligt 64 kap. 3 a–3 e §§ socialförsäkringsbalken.

Samverkan

3 § Myndigheten ska samverka med Finansinspektionen i frågor som rör

1. fondförvaltare som deltar i en upphandling av fonder till fondtorget för premiepensionen eller som myndigheten har ingått ett fondavtal med, och

2. fonder som en fondförvaltare erbjuder i en upphandling eller som en fondförvaltare enligt ett fondavtal erbjuder på fondtorget för premiepensionen.

Myndigheten ska även samverka med Finansinspektionen och Konsumentverket i frågor om konsumentskydd som rör fondtorget för premiepensionen.

Vid samverkan enligt första och andra styckena ska myndigheten lämna de uppgifter som Finansinspektionen och Konsumentverket behöver.

6 kap. Förvaltning av valarkitekturen för premiepensionssystemet

1 § Myndigheten förvaltar valarkitekturen för premiepensionssystemet enligt 64 kap. 26 a–26 f §§ socialförsäkringsbalken.

Myndigheten ska löpande utvärdera och utveckla valarkitekturen för premiepensionssystemet.

7 kap. Redovisning och revision

Räkenskapsår

1 § Myndighetens räkenskapsår är kalenderår.

Löpande bokföring, verifikationer och arkivering

2 § Myndigheten ska i överensstämmelse med god redovisningssed

1. löpande bokföra alla ekonomiska händelser,
2. se till att det finns verifikationer för alla bokföringsposter samt systemdokumentation och behandlingshistorik,
3. bevara all räkenskapsinformation samt sådan utrustning och sådana system som behövs för att presentera räkenskapsinformationen, och
4. för varje räkenskapsår avsluta den löpande bokföringen med en årsredovisning enligt bestämmelserna i 3 §.

Årsredovisning

3 § Årsredovisningen ska bestå av

1. en balansräkning,
2. en resultaträkning,
3. noter, och
4. en förvaltningsberättelse.

Balansräkningen, resultaträkningen och noterna ska upprättas som en helhet och ge en rättvisande bild av myndighetens ställning och resultat. Förvaltningsberättelsen ska innehålla en rättvisande översikt över utvecklingen av myndighetens verksamhet, ställning och resultat.

De tillgångar i vilka fondmedel placerats ska i årsredovisningen upptas till marknadsvärdet.

4 § Myndighetens samtliga styrelseledamöter ska skriva under årsredovisningen. Har en avvikande mening om årsredovisningen antecknats till styrelsens protokoll, ska yttrandet fogas till redovisningen.

Årsredovisningen ska överlämnas till revisorerna senast den 15 februari året efter räkenskapsåret.

Sedan revisionsberättelsen kommit myndigheten till handa, ska den och årsredovisningen genast överlämnas till regeringen.

Revisorer

5 § Regeringen utser två revisorer som granskar årsredovisningen och förvaltningen av fondmedlen. Revisorerna ska vara auktoriserade. Revisorerna får anlita biträde när de fullgör sitt uppdrag.

6 § En revisor ska utses längst för tiden till dess resultaträkning och balansräkning fastställts under tredje kalenderåret efter det år då revisorn fick förordnandet.

Regeringen får entlediga en revisor i förtid. En revisor ska entledigas i förtid om revisorn begär det.

Om en revisors uppdrag upphör i förtid, ska en ny revisor utses för den återstående tiden av mandatperioden.

7 § Regeringen bestämmer arvoden och andra ersättningar till revisorerna.

Revisionsberättelse

8 § För varje räkenskapsår ska revisorerna lämna en revisionsberättelse.

Revisionsberättelsen ska innehålla en redogörelse för omfattningen och resultatet av revisorernas granskning och inventering av de tillgångar som fonderna förvaltar samt uppgift om huruvida det finns någon anmärkning mot årsredovisningen, bokföringen eller i övrigt mot förvaltningen. Revisorerna får också framställa de erinringar som de anser nödvändiga.

En revisor som är av skiljaktig mening eller i övrigt anser det nödvändigt med ett särskilt uttalande får ange detta i revisionsberättelsen, om revisorn inte lämnar en egen revisionsberättelse.

9 § Revisorerna ska överlämna revisionsberättelsen till styrelsen senast fjorton dagar efter det att de fick årsredovisningen enligt 4 §.

Fastställelse av resultat- och balansräkning

10 § Regeringen ska fastställa myndighetens resultat- och balansräkning senast den 1 juni året efter räkenskapsåret.

Internrevision

11 § Vid myndigheten ska det finnas en internrevision. Internrevisionen ska bedrivas enligt god internrevisionssed och god internrevisorssed.

Styrelsen ska fastställa riktlinjer för myndighetens internrevision.

Rätt att meddela föreskrifter

12 § Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om att myndigheten ska ingå överenskommelse med en annan myndighet under regeringen om tjänster som gäller ekonomiadministrativt stöd.

8 kap. Övriga bestämmelser

Anmälningsskyldighet

1 § Styrelseledamöterna, fonddirektören och myndighetens revisorer samt de arbetstagare och uppdragstagare hos myndigheten som myndigheten bestämmer ska skriftligen anmäla sitt innehav av sådana finansiella instrument som anges i 1 kap. 1 § lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument och förändringar i innehavet till myndigheten.

Myndigheten bestämmer hur anmälan enligt första stycket ska ske.

Bisysslor m.m.

2 § Den som är ledamot i styrelsen eller är anställd hos myndigheten, får inte utan tillstånd

1. vara ledamot eller suppleant i styrelsen för en fondförvaltare eller ett moderbolag till ett dotterföretag som är fondförvaltare, eller
2. vara anställd hos eller åta sig uppdrag för ett sådant företag som avses i 1.

Tillstånd får endast lämnas om det finns särskilda skäl.

Tillstånd meddelas av regeringen i fråga om ledamot i styrelsen, av styrelsen i fråga om fonddirektören och av myndigheten i fråga om andra anställda hos myndigheten.

Med moderbolag och dotterföretag avses detsamma som i 1 kap. 11 § aktiebolagslagen (2005:551). Med fondförvaltare avses detsamma som i 64 a kap. 3 § socialförsäkringsbalken.

3 § Ledamöterna i styrelsen, fonddirektören och de anställda som styrelsen bestämmer får inte utan tillstånd ha del i ett sådant företag som avses i 2 §.

Tillstånd får endast lämnas om det finns särskilda skäl.

Tillstånd meddelas av regeringen i fråga om ordföranden i styrelsen, av ordföranden i fråga om övriga ledamöter i styrelsen och fonddirektören samt av myndigheten i andra fall.

Avgifter för kopior m.m.

4 § Myndigheten får ta ut avgifter för kopior, avskrifter och utskrif-
ter av allmänna handlingar. Avgifterna ska bestämmas med ledning
av de regler som gäller för myndigheter under regeringen.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.
 2. Sjunde AP-fonden enligt lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder) byter samma dag namn till Myndigheten för premiepremiepensionens fondförvaltning.

1.2 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken¹

dels att 64 kap. 17 a–17 d och 19–22 §§ ska upphöra att gälla,

dels att rubrikerna närmast före 64 kap. 17 a § och 17 c § ska utgå,

dels att 2 kap. 2 §, 64 kap. 1, 2, 3, 18, 23, 24, 26, 33 och 40 §§ och 113 kap. 41 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya kapitel, 64 a och 113 a, och 19 nya paragrafer, 64 kap. 2 a, 2 b, 3 a–3 e, 26 a–26 g, 27 a, 40 a–40 d och 47 §§, samt närmast före 64 kap. 2 a, 2 b, 3 a, 26 a, 26 g, 27 a, 40 d, och 47 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

2 §

Socialförsäkringen administreras av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten samt av Skatteverket.

Socialförsäkringen administreras av Försäkringskassan, *Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning* och Pensionsmyndigheten samt av Skatteverket.

Hos Försäkringskassan ska det finnas ett allmänt ombud för socialförsäkringen. Regeringen utser det allmänna ombudet.

I inledningen av avdelningarna B–G finns bestämmelser om vilken myndighet som handlägger ärenden om förmåner som avses i den avdelningen.

¹ Senaste lydelse av

64 kap. 17 a § 2018:772

64 kap. 17 b § 2018:772

64 kap. 17 c § 2018:772

64 kap. 17 d § 2018:772

64 kap. 19 § 2018:772

64 kap. 20 § 2013:581

64 kap. 21 § 2013:581

64 kap. 22 § 2018:772

rubriken närmast före 17 a § 2018:772

rubriken närmast före 17 c § 2018:772.

64 kap.

1 §²

I detta kapitel finns allmänna bestämmelser om premiepension i 2–6 §§.

Vidare finns bestämmelser om

- | | |
|---|--|
| <p>– uttag av premiepension i 7–14 §§,</p> <p>– kapitalförvaltning, m.m. i 15–22 §§,</p> <p>– överföring av medel och byte av fond i 23–27 §§,</p> <p>– ändrad pensionsrätt i 28–31 §§,</p> <p>– skadestånd i 32–36 §§,</p> <p>– kostnader för premiepensionsverksamheten i 37–45 §§,</p> <p>och</p> <p>– förbud mot marknadsföring och försäljning via telefon i 46 §.</p> | <p>– kapitalförvaltning, m.m. i 15–18 §§,</p> <p>– överföring av medel och byte av fond i 23–27 a §§,</p> <p>– kostnader för premiepensionsverksamheten i 37–45 §§,</p> <p>och</p> <p>– förbud mot marknadsföring och försäljning via telefon i 46 §,</p> <p>och</p> <p>– <i>samverkan</i> i 47 §.</p> |
|---|--|

2 §

Premiepensionssystemet innebär att

- | | |
|--|---|
| <p>– medel som motsvarar fastställd pensionsrätt för premiepension fonderas,</p> <p>– <i>pensionsspararen har möjlighet att själv bestämma om förvaltningen av de medel som fonderas för hans eller hennes räkning, och</i></p> <p>– pensionernas storlek är beroende av värdeutvecklingen på de fonderade medlen.</p> | <p>– medel som motsvarar fastställd pensionsrätt för premiepension fonderas, <i>och</i></p> |
|--|---|

² Senaste lydelse 2018:772.

Målet för premiepensionssystemet

2 a §

Premiepensionssystemet ska erbjuda ett pensionssparande av hög kvalitet som ger en trygg pension. Det innebär att

1. avkastningen på pensions-spararnas fonderade medel under spartiden bör vara tydligt högre än förändringen av inkomstindex enligt 58 kap. 10 §, men utan garantier om viss avkastning, och

2. utbetalningarna av premiepension bör vara förutsägbara och stabila, med beaktande av den återstående spartiden.

Principen om valfrihet

2 b §

Premiepensionssystemet ska erbjuda valfrihet. Det innebär att pensionsspararen har möjlighet att påverka risknivå och placeringsinriktning för förvaltningen av de medel som fonderas för spararens räkning.

3 §³

Pensionsmyndigheten är försäkringsgivare för premiepension. Pensionsmyndigheten ska erbjuda pensionsspararna *valbara fonder med olika placeringsinriktning och riskprofil* på ett fondtorg för premiepension. Myndighetens verksamhet i fråga om premie-

Pensionsmyndigheten är försäkringsgivare för premiepension. Pensionsmyndigheten ska erbjuda pensionsspararna *ett urval av upphandlade fonder* på ett fondtorg för premiepension (*fondtorget för premiepensionen*). Myndighetens verksamhet i fråga om premie-

³ Senaste lydelse 2018:772. Ändringen innebär bland annat att tredje stycket tas bort.

pension ska bedrivas enligt försäkringsmässiga principer.

Pensionsmyndigheten ska förvalta premiepensionsmedlen genom att

1. ingå avtal om att erbjuda en fond på fondtorget (fondavtal) med fondbolag, fondföretag eller förvaltningsbolag enligt 1 kap. 1 § lagen (2004:46) om värdepappersfonder (fondförvaltare),

2. ingå samarbetsavtal med Sjunde AP-fonden, och

3. placera medlen i fonder.

Pensionsmyndigheten ska granska att

1. fondförvaltare och fonder löpande uppfyller villkoren i fondavtalen, och

2. fondförvaltare löpande uppfyller kraven i 17 c § andra stycket 2–6.

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

pension ska bedrivas enligt försäkringsmässiga principer.

Pensionsmyndigheten ska förvalta premiepensionsmedlen genom att

1. ingå samarbetsavtal med Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning, och

2. placera medlen i fonder.

Fondtorget för premiepensionen

3 a §

Pensionsspararna ska ha möjlighet att placera de medel som fonderas för deras räkning i fonder på fondtorget för premiepensionen.

Fondtorget för premiepensionen ska erbjuda ett urval av för premiepensionssystemet lämpliga fonder med olika risknivå och placeringsinriktning som ger en reell valfrihet. Fonderna ska vara kostnads-

effektiva, hållbara, kontrollerbara och av hög kvalitet.

3 b §

Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska löpande tillhandahålla fondtorget för premiepensionen till Pensionsmyndigheten genom att upphandla fonder enligt 64 a kap.

3 c §

Pensionsmyndigheten förvärvar och löser in andelar i fonderna på fondtorget för premiepensionen. Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ansvarar för kontakterna i övrigt med de fondförvaltare som myndigheten har ingått avtal med enligt 64 a kap. (fondavtal).

3 d §

Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska granska att fondförvaltare och fonder löpande uppfyller villkoren i fondavtalen.

Myndigheten ska även regelbundet utvärdera fondförvaltarens förvaltning av medlen i de upphandlade fonderna.

3 e §

Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska bevaka statens rätt och får föra statens talan i fråga om de fondavtal som myndigheten har ingått.

18 §

När pensionsrätt för premiepension har fastställts för en pensionssparare, ska Pensionsmyndigheten föra över medel som motsvarar pensionsrätten samt avkastningen på dessa medel till förvaltning i

- | | |
|---|---|
| 1. värdepappersfonder eller fondföretag som avses i 19 §, eller | 1. fonder som omfattas av fondavtal, eller |
| 2. fonder som förvaltas av Sjunde AP-fonden enligt lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder). | 2. fonder som förvaltas av Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning enligt 3 kap. lagen (2020:000) om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning. |

Om pensionsspararen har tagit ut premiepension i form av livränta enligt 11–14 §§ ska medlen i stället föras över till Pensionsmyndighetens livränteverksamhet.

23 §⁴

Pensionsspararen har rätt att bestämma var de medel som för spararens räkning förs över enligt 18 § ska placeras, utom i det fall som avses i 24 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om ett högsta antal fonder som samtidigt får antecknas på ett premiepensionskonto.

- | | |
|---|---|
| Bestämmelser om fördelningen av medel när pensions-spararen bestämmer att hans eller hennes medel ska föras över till en eller flera fonder som förvaltas av Sjunde AP-fonden finns i 5 kap. 1 § andra stycket lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder). | Bestämmelser om fördelningen av medel när pensions-spararen bestämmer att hans eller hennes medel ska föras över till en eller flera fonder som förvaltas av Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning finns i 3 kap. 2 § första stycket lagen (2020:000) om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning. |
|---|---|

⁴ Senaste lydelse 2018:772.

24 §⁵

När pensionsrätt för premiepension fastställs första gången för en pensionssparare, ska Pensionsmyndigheten föra över de medel som avses i 23 § till sådan förvaltning som avses i 5 kap. 1 § tredje stycket lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder).

När pensionsrätt för premiepension fastställs första gången för en pensionssparare, ska Pensionsmyndigheten föra över de medel som avses i 23 § till sådan förvaltning som avses i 3 kap. 2 § andra stycket lagen (2020:000) om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning.

26 §

När pensionsrätt för premiepension för ett senare år än det första året har fastställts för pensionsspararen, ska Pensionsmyndigheten föra över medlen till en eller flera fonder. Fördelningen mellan fonderna ska svara mot vad spararen senast bestämt om placeringen i fond av medlen på premiepensionskontot.

Om pensionsspararen inte har bestämt en sådan placering, ska Pensionsmyndigheten föra över medlen till en eller flera fonder som förvaltas av *Sjunde AP-fonden enligt lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder)*. Bestämmelser om fördelningen av medlen finns i 5 kap. 1 § tredje stycket samma lag.

Om pensionsspararen inte har bestämt en sådan placering, ska Pensionsmyndigheten föra över medlen till en eller flera fonder som förvaltas av *Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning enligt 3 kap. lagen (2020:000) om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning*. Bestämmelser om fördelningen av medlen finns i 3 kap. 2 § andra stycket samma lag.

Valarkitekturen för
premiepensionssystemet

26 a §

Med valarkitekturen för premiepensionssystemet avses den struktur av val som pensionsspararna ställs inför samt det stöd och den infor-

⁵ Senaste lydelse 2018:772.

mation som ges när pensions-spararna bestämmer hur deras premiepensionsmedel ska förvaltas.

26 b §

Valarkitekturen för premie-pensionssystemet ska främja att pensionsspararna gör informerade och övervägda val om hur deras premiepensionsmedel ska förvaltas.

26 c §

Utgångspunkten i valarkitekturen ska vara att pensionsspararnas medel ska förvaltas enligt 3 kap. 2 § andra stycket lagen (2020:000) om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning (förvalet).

26 d §

En pensionssparare som vill påverka risknivå och placeringsinriktning ska ges möjlighet att för förvaltningen av hans eller hennes premiepensionsmedel i följande ordning välja:

- 1. risknivå,*
- 2. en eller flera fondkategorier, eller*
- 3. en eller flera fonder.*

26 e §

I de steg i valarkitekturen som innefattar placering av medel i fonder som avses i 3 kap. 2 § första stycket lagen (2020:000) om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska pensions-

spararen inte samtidigt kunna välja fondkategorier eller enskilda fonder på fondtorget.

26 f §

Pensionsspararen ska inför varje val skriftligen informeras om innebörden av valet. Spararen skriftligen bekräfta att han eller hon har tagit del av informationen.

Föreskrifter om valarkitekturen

26 g §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om valarkitekturen.

Överföring av medel när ett fondavtal upphör att gälla

27 a §

En pensionssparare som har premiepensionsmedel placerade i en fond som omfattas av ett fondavtal som har löpt ut, sagts upp eller hävts, ska av Pensionsmyndigheten ges möjlighet att inom viss tid bestämma att medlen ska placeras i en eller flera fonder som omfattas av ett fondavtal.

Om pensionsspararen inte inom den tid som anges av Pensionsmyndigheten bestämmer hur medlen ska placeras, ska spararens medel placeras i en fond som i väsentliga avseenden är likvärdig

med den tidigare valda fonden. Om det inte finns någon likvärdig fond ska medlen placeras i förvalet.

Om det finns särskilda skäl får Pensionsmyndigheten placera medlen i förvalet utan att först ge pensionsspararen möjlighet att bestämma hur medlen ska placeras.

33 §

Talan om skadestånd som avses i 32 § får föras av Pensionsmyndigheten.

Om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning avser att föra en sådan talan som avses i 3 e § mot en fondförvaltare som myndigheten har ingått fondavtal med får Pensionsmyndigheten uppdra åt Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning att samtidigt föra talan om skadestånd enligt 32 §.

En pensionssparare för vars räkning sådana fondandelar som avses i 32 § har förvärvats har också rätt att föra talan om skadestånd till myndigheten. Detta gäller dock endast om Pensionsmyndigheten har förklarat att den

- inte avser att föra talan om skadestånd, och
- inte heller har träffat någon uppgörelse om skadeståndsskyldighet.

40 §⁶

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

Pensionsmyndigheten ska ta ut avgifter från fondförvaltare för att täcka myndighetens kostnader för information om fonder.

⁶ Senaste lydelse 2018:772.

– *handläggning av ansökan enligt 17 c §,*

– *granskning av fondförvaltare och fonder enligt 3 § tredje stycket, och*

– *information om fonder.*

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

40 a §

Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska ta ut en avgift från de fondförvaltare som ger in en anbudsansökan eller ett anbud i en upphandling enligt 64 a kap. för att täcka myndighetens kostnader för att granska och pröva anbudsansökan eller anbudet.

Fondförvaltaren ska betala avgiften senast när anbudsansökan eller anbudet ges in. Om fondförvaltaren inte gör detta ska fondförvaltaren föreläggas att betala avgiften inom en viss tid. Följer fondförvaltaren inte föreläggandet ska anbudsansökan eller anbudet avvisas. Fondförvaltaren ska upplysas om detta i föreläggandet.

Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning får, om det finns särskilda skäl, betala tillbaka hela eller delar av avgiften.

40 b §

Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska ta ut årliga avgifter från de fondförvaltare som myndigheten har ingått

fondavtal med för att täcka myndighetens kostnader för

1. verksamheten enligt 3 b–3 d §§, förutom sådana särskilda händelser som avses i 40 d § första stycket 2 och 3, och

2. upphandling av fonder enligt 64 a kap., till den del kostnaderna inte täcks av avgifter enligt 40 a §.

Myndigheten bestämmer när avgiften ska tas ut.

40 c §

Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning bestämmer hur avgifterna enligt 40 a och 40 b §§ ska beräknas. Avgifterna disponeras av myndigheten.

Avgifter från

Pensionsmyndigheten

40 d §

Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska ta ut avgifter från Pensionsmyndigheten för att täcka

1. kostnader för förvaltningen av valarkitekturen för premiepensionssystemet,

2. rättegångskostnader med anknytning till myndighetens verksamhet enligt 1 kap. 2 § lagen (2020:000) om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning eller andra motsvarande kostnader, och

3. skadeståndsskyldighet som uppkommit i myndighetens verksamhet enligt 1 kap. 2 § lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning

Pensionsmyndighetens kostnader för avgifterna enligt första stycket är sådana kostnader för skötseln av premiepensionssystemet som avses i 37 §.

Samverkan

47 §

Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning och Pensionsmyndigheten ska samverka med varandra i frågor som rör premiepensionssystemet.

Myndigheterna ska lämna varandra de uppgifter som respektive myndighet behöver för sin verksamhet avseende premiepensionssystemet.

64 a kap. Upphandling av fonder till fondtorget

Innehåll

1 § I detta kapitel finns bestämmelser om upphandling av sådana fonder som enligt 64 kap. 3 a § andra stycket ska erbjudas på fondtorget för premiepensionen.

Undantag från förvaltningslagen

2 § Bestämmelserna i 10 och 25 §§ förvaltningslagen (2017:900) ska inte tillämpas vid upphandling enligt detta kapitel.

Definitioner

3 § I detta kapitel avses med

1. *alternativ investeringsfond*: detsamma som i 1 kap. 2 § lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder,

2. *direktupphandling*: upphandling utan obligatorisk annonsering,

3. *fond*: sådana fonder som avses i 4 §,

4. *fondföretag*: detsamma som i 1 kap. 1 § lagen (2004:46) om värdepappersfonder,

5. *fondavtal*: ett avtal som ingås mellan Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning och en fondförvaltare och som avser erbjudande av en fond på fondtorget,

6. *fondförvaltare*: fondbolag, fondföretag eller förvaltningsbolag enligt 1 kap. 1 § lagen om värdepappersfonder, eller AIF-förvaltare enligt 1 kap. 3 § lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder,

7. *specialfond*: detsamma som i 1 kap. 11 § lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder,

8. *upphandlingsdokument*: varje dokument som Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning använder för att beskriva eller fastställa innehållet i upphandlingen, och

9. *värdepappersfond*: detsamma som i 1 kap. 1 § lagen om värdepappersfonder.

Föremålet för upphandlingen

Fonder som får upphandlas

4 § Fonder som upphandlas för att erbjudas på fondtorget för premiepensionen ska vara

1. värdepappersfonder,

2. fondföretag,

3. specialfonder, eller

4. sådana alternativa investeringsfonder som får marknadsföras till icke-professionella investerare i Sverige enligt 4 kap. 2 eller 3 §, 5 kap. 6 § första stycket 1 eller 11 § 1 lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder.

En sådan fond som avses i första stycket 3 eller 4 ska vara öppen för inlösen minst en gång per vecka.

Krav på de fonder som ska upphandlas

5 § Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska upphandla fonder som är lämpliga för premiepensionssystemet. Fonderna ska ha olika risknivå och placeringsinriktning.

Fonderna ska därutöver uppfylla de krav som anges i 6 och 7 §§.

6 § Fonderna ska vara kostnadseffektiva, hållbara, kontrollerbara och av hög kvalitet.

7 § Fonderna får, enligt de fondbestämmelser som gäller för fonden, inte kunna dela ut medel till andra än andelsägarna.

Antalet fonder som ska upphandlas

8 § Vid bedömningen av hur många fonder som ska upphandlas till fondtorget för premiepensionen ska Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning beakta

1. att urvalet av fonder på fondtorget ska ge pensionsspararna en reell valfrihet, och

2. att fondförvaltarna och fonderna löpande ska kunna granskas på ett säkert och effektivt sätt.

Principer för upphandling

9 § Vid upphandling enligt detta kapitel ska Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning behandla fondförvaltare på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt iaktta principerna om öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande.

Förfarande vid upphandling

10 § Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning är fri att utforma förfarandet vid upphandlingen.

Marknadsdialog

11 § Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska kontinuerligt föra en dialog med fondförvaltare, branschorganisationer och andra marknadsaktörer.

Förhandsannonsering

12 § Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning får informera om planerade upphandlingar i en förhandsannons.

Annonsering

13 § Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska genom en annons informera om sin avsikt att genomföra en upphandling.

Upphandlingsdokumenten

14 § Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska ge direkt, fullständig och kostnadsfri tillgång till upphandlingsdokumenten från den dag då annonsen publiceras eller den senare dag som anges i annonsen.

Myndigheten ska i något av upphandlingsdokumenten beskriva upphandlingen i syfte att göra det möjligt för intresserade fondförvaltare att delta i upphandlingen och att lämna konkurrenskraftiga anbud.

Tidsfrister

15 § Fondförvaltare ska ges skälig tid att komma in med anbudsansökningar respektive anbud.

Kommunikationsformer under en upphandling

16 § Förfarandet är skriftligt. Muntlig kommunikation får dock användas som ett komplement i en upphandling när Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning finner det lämpligt.

Myndigheten ska alltid dokumentera sådana uppgifter som är av betydelse för upphandlingen.

Kompletterande information om upphandlingsdokumenten

17 § Om en fondförvaltare begär kompletterande upplysningar om innebörden av upphandlingsdokumenten, ska Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning lämna sådan information senast sex dagar före sista anbudsdag, förutsatt att fondförvaltaren har begärt upplysningarna i rimlig tid.

Samma tidsfrist gäller, om myndigheten på eget initiativ vill lämna kompletterande upplysningar.

Upplysningarna ska lämnas skriftligen till alla fondförvaltare som deltar i upphandlingen.

Förlängning av anbudstiden

18 § Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska förlänga tidsfristen för att komma in med anbud så att alla fondförvaltare kan få kännedom om den information som behövs för att utarbeta ett anbud, om

1. kompletterande upplysningar inte lämnas inom den tidsfrist som anges i 17 §, eller
2. väsentliga ändringar görs i upphandlingsdokumenten.

Dialog i en upphandling

19 § Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning får föra en dialog med en eller flera fondförvaltare i en pågående upphandling. Med dialog avses ett skriftligt eller muntligt informationsutbyte mellan myndigheten och en fondförvaltare.

En dialog får omfatta rättelser av fel, förtydliganden och kompletteringar av anbud eller andra handlingar som fondförvaltaren har gett in.

Information om beslut

20 § När Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning har fattat beslut om att tilldela ett fondavtal ska den skriftligen underrätta fondförvaltarna om beslutet.

Underrättelsen ska innehålla skälen för beslutet och uppgift om den period inom vilken avtal enligt 113 a kap. 2 § inte får ingås (avtalsspärr).

Underrättelsen innebär inte att ett anbud förfaller.

21 § Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska till den fondförvaltare som begär det lämna upplysningar om skälen för att fondförvaltarens anbudsansökan har avslagits eller anbud förkastats, samt de relativa fördelarna med det valda anbudet.

Upplysningar ska lämnas snarast möjligt och senast inom femton dagar från det att en skriftlig begäran kom in.

22 § Om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning beslutar att avbryta en upphandling eller göra om en upphandling ska myndigheten skriftligen informera fondförvaltarna om beslutet. I underrättelsen ska skälen för beslutet anges.

Dokumentation

23 § Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska dokumentera genomförandet av en upphandling. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att myndighetens beslut under upphandlingen ska kunna motiveras.

Tilldelning av fondavtal

24 § Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska tilldela fondavtal med användning av tilldelningskriterier.

Tilldelningskriterierna ska ha anknytning till de fonder som ska anskaffas och ska formuleras utifrån de krav på kostnadseffektivitet och hög kvalitet som anges i 6 §.

Tilldelningskriterierna ska viktas inbördes.

25 § Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska i något av upphandlingsdokumenten ange vilka tilldelningskriterier som kommer att användas och hur tilldelningskriterierna ska viktas inbördes.

Val av likvärdig fond

26 § I 64 kap. 27 a § finns bestämmelser om förutsättningarna för att premiepensionsmedel ska få placeras i en likvärdig fond.

27 § Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska tillämpa objektiva kriterier när den bedömer vilka fonder som är likvärdiga.

De objektiva kriterierna ska anges i något av upphandlingsdokumenten.

28 § Valet av likvärdig fond ska ske enligt en i fondavtalet fastställd rangordning.

Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska tillämpa objektiva villkor när den fastställer rangordningen.

De objektiva villkoren ska anges i något av upphandlingsdokumenten.

Direktupphandling

Direktupphandling vid uppsägning av fondavtal

29 § Direktupphandling får användas om

1. ett fondavtal har sagts upp i förtid eller hävts, och
2. uppsägningen eller hävningen leder till att urvalet av fonder på fondtorget för premiepensionen inte längre ger en reell valfrihet.

Vid direktupphandling tillämpas inte bestämmelserna i 13–28 §§.

Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska besluta om riktlinjer för direktupphandling.

Information om beslut

30 § Om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning vid en direktupphandling har begärt in anbud från fler än en fondförvaltare, ska den snarast möjligt skriftligen underrätta fondförvaltarna när beslut om fondförvaltare och anbud har fattats.

Underrättelsen utlöser inte någon avtalsspärr enligt 113 a kap. 2 §.

Dokumentation

31 § Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska dokumentera genomförandet av en direktupphandling. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att myndighetens beslut under upphandlingen ska kunna motiveras.

Fondavtalet*Avtalsvillkor*

32 § Ett fondavtal ska vara affärsmässigt och i övrigt innehålla de villkor som krävs för att upprätthålla god sed på premiepensionsområdet.

Avtalet ska därutöver uppfylla kraven i 33–36 §§.

33 § Ett fondavtal ska minst innehålla villkor om fondförvaltarens

1. affärsmodell, strategier och riktlinjer,
2. organisation och nyckelpersoner,
3. innehav av och handel med finansiella instrument,
4. hantering av intressekonflikter,
5. marknadsföring, och
6. tredjepartsförhållanden samt tredjepartsinformation.

34 § Ett fondavtal ska innehålla villkor om att fondförvaltaren

1. ska lämna Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning de uppgifter som krävs för tillämpningen av bestämmelserna i 64 och 64 a kap., och
2. på annat sätt ska medverka i gransknings- och uppföljningsarbete.

35 § Ett fondavtal ska innehålla villkor om att fondförvaltaren ska samarbeta med Pensionsmyndigheten.

36 § Ett fondavtal ska innehålla villkor om att fondförvaltaren i förvaltningen ska beakta faktorer som rör miljö, socialt ansvar och företagsstyrning.

Ett minimikrav ska vara att fondförvaltaren i förvaltningen ska iaktta vad som följer av sådana internationella överenskommelser som Sverige har ingått och som rör frågor om hållbarhet.

Avtalets löptid

37 § Löptiden för ett fondavtal får inte överstiga tolv år.

Avtalsuppföljning

38 § I 64 kap. 3 d § finns bestämmelser om att Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska granska att fondförvaltare och fonder löpande uppfyller villkoren i fondavtalet.

Avtalsspärr, överprövning och skadestånd

39 § I 113 a kap. finns bestämmelser om avtalsspärr, överprövning och skadestånd.

113 kap.

41 §⁷

I fråga om rättelse, ändring och överklagande av *följande beslut av Pensionsmyndigheten* gäller bestämmelserna i 36–49 §§ förvaltningslagen (2017:900):

I fråga om rättelse, ändring och överklagande av *Pensionsmyndighetens beslut enligt 64 kap. 40 § om att ta ut avgift från fondförvaltare* gäller bestämmelserna i 36–49 §§ förvaltningslagen (2017:900).

⁷ Senaste lydelse 2018:772.

1. Beslut enligt 64 kap. 17 c § om ansökan att ingå fondavtal med Pensionsmyndigheten.

2. Beslut enligt 64 kap. 40 § om att ta ut avgift från fondförvaltare.

113 a kap. Avtalsspärr, överprövning och skadestånd

Innehåll

1 § Detta kapitel innehåller bestämmelser om avtalsspärr, överprövning och skadestånd när det gäller upphandlingar enligt bestämmelserna i 64 a kap.

Avtalsspärr

2 § Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning får inte ingå fondavtal (avtalsspärr) förrän tio dagar har gått från det att underrättelsen enligt 64 a kap. 20 § skickades.

Om underrättelsen har skickats på annat sätt än med ett elektroniskt medel till någon fondförvaltare, får fondavtal inte ingås förrän femton dagar har gått från utskickandet.

Överprövning

Allmänna bestämmelser om överprövning

3 § Efter ansökan av en fondförvaltare som anser sig ha lidit eller kunna komma att lida skada får allmän förvaltningsdomstol överpröva

1. en upphandling, och
2. giltigheten av ett fondavtal som har slutits mellan Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning och en fondförvaltare.

Behörig domstol

4 § En ansökan om överprövning ska göras hos den förvaltningsrätt i vars domkrets Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning har sin hemvist.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Domstolens åtgärder

5 § Om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning har brutit mot någon bestämmelse i detta kapitel eller 64 a kap. och detta har medfört att fondförvaltaren har lidit eller kan komma att lida skada, ska domstolen besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts.

En upphandling får inte överprövas efter det att fondavtal har slutits mellan Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning och en fondförvaltare.

6 § Om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning under pågående överprövning av en upphandling ingår ett fondavtal i strid med 2, 7, 8 eller 9 §, ska domstolen, på yrkande av fondförvaltaren, överpröva avtalets giltighet i enlighet med 12–14 §§.

Förlängd avtalsspärr

7 § Om en ansökan om överprövning av en upphandling har gjorts, fortsätter avtalsspärr enligt 2 § att gälla under handläggningen i förvaltningsrätten (förlängd avtalsspärr).

Domstolen får besluta att någon förlängd avtalsspärr inte ska gälla.

Interimistiskt beslut vid överprövning av en upphandling

8 § När avtalsspärr enligt 2 eller 7 § inte gäller, får domstolen besluta att Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning inte får ingå fondavtal innan något annat har bestämts.

Domstolen ska avstå från att fatta ett sådant beslut, om den skada eller olägenhet som beslutet skulle kunna medföra är större än den skada som skulle kunna drabba fondförvaltaren.

Domstolen ska vid bedömningen ta hänsyn till pensionsspararnas intresse, allmänintresset och övriga berörda intressen.

Tiodagarsfrist

9 § När en förlängd avtalsspärr gäller enligt 7 §, får Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning inte ingå fondavtal förrän tio dagar har gått från det att förvaltningsrätten har avgjort målet.

När en förvaltningsrätt eller en kammarrätt har fattat ett beslut enligt 8 §, får fondavtal inte ingås förrän tio dagar har gått från det att domstolen har avgjort målet eller upphävt beslutet. När Högsta förvaltningsdomstolen har fattat ett beslut enligt 8 § och beslutat att återförvisa målet till lägre instans, får fondavtal inte ingås förrän tio dagar har gått från beslutet om återförvisning.

Domstolen får besluta att någon tiodagarsfrist inte ska gälla.

Tidsfrister för ansökan om överprövning av en upphandling

10 § En ansökan om överprövning av en upphandling ska ha kommit in till förvaltningsrätten före utgången av en sådan avtalsspärr som avses i 2 §.

11 § En ansökan om överprövning av ett beslut att avbryta en upphandling ska ha kommit in till förvaltningsrätten innan tio dagar har gått från det att Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning med ett elektroniskt medel har skickat en underrättelse om beslutet och angett skälen för beslutet.

Om underrättelsen har skickats på annat sätt än med ett elektroniskt medel till en eller flera fondförvaltare, ska en ansökan om överprövning ha kommit in till förvaltningsrätten innan femton dagar har gått från det att underrättelsen skickades ut.

Överprövning av ett fondavtals giltighet

12 § Domstolen ska besluta att ett fondavtal som har slutits mellan Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning och en fondförvaltare är ogiltigt, om det har slutits

1. utan föregående annonsering enligt 64 a kap. 13 §, när direktupphandling enligt 64 a kap. 29 § inte har fått användas,

2. i strid med bestämmelserna om avtalsspärr i 2 eller 7 §, ett interimistiskt beslut enligt 8 § eller tiodagarsfristen i 9 § eller,

3. före en underrättelse om tilldelningsbeslut enligt 64 a kap. 20 §.

För ogiltighet i de fall som anges i första stycket 2 och 3 krävs dessutom att någon annan bestämmelse i 64 a kap. har överträtts och att detta har medfört att fondförvaltaren har lidit eller kan komma att lida skada.

13 § Om det motiveras av tvingande hänsyn till ett allmänintresse, ska domstolen besluta att fondavtalet får bestå trots att förutsättningarna för ogiltighet enligt 12 § är uppfyllda.

Interimistiskt beslut vid överprövning av ett fondavtals giltighet

14 § Domstolen får besluta att ett fondavtal inte får fullgöras innan något annat har bestämts.

Domstolen ska avstå från att fatta ett sådant beslut, om den skada eller olägenhet som beslutet skulle kunna medföra är större än den skada som skulle kunna drabba fondförvaltaren. Domstolen ska vid bedömningen ta hänsyn till pensionsspararnas intresse, allmänintresset och övriga berörda intressen.

Tidsfrister för ansökan om överprövning av ett avtals giltighet

15 § En ansökan om överprövning av ett fondavtals giltighet ska, om inte annat följer av andra stycket, ha kommit in till förvaltningsrätten inom sex månader från det att avtalet slöts.

Ansökan ska dock ha kommit in till förvaltningsrätten innan trettio dagar har gått från det att Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning skriftligen har underrättat fondförvaltarna om att

fondavtalet har slutits samt har lämnat en sammanfattning av sådana upplysningar som avses i 64 a kap. 21 §.

Beräkning av vissa tider

16 § Vid beräkningen av längden av en avtalsspärr samt av tiodagarsfrister enligt 9 § och tidsfrister för ansökan om överprövning ska 2 § lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid tillämpas.

Skadestånd

17 § Om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning inte har följt bestämmelserna i detta kapitel eller 64 a kap. ska myndigheten ersätta den skada som därigenom har uppkommit för en fondförvaltare.

Rätten till skadestånd inbegriper ersättning till en fondförvaltare som har deltagit i en upphandling för kostnader den har haft för att förbereda anbud och i övrigt delta i upphandlingen, om åsidosättandet av bestämmelserna i detta kapitel eller 64 a kap. menligt har påverkat fondförvaltarens möjligheter att tilldelas fondavtalet.

18 § Talan om skadestånd ska väckas vid allmän domstol inom ett år från den tidpunkt då fondavtal har slutits mellan Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning och en fondförvaltare eller har förklarats ogiltigt enligt 12 § genom ett avgörande som har vunnit laga kraft. Väcks inte talan i tid, är rätten till skadestånd förlorad.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

2. Äldre bestämmelser gäller för fondavtal som har ingåtts före den 1 januari 2021. När ett sådant fondavtal sägs upp ska dock pensionsspararens premiepensionsmedel placeras enligt 64 kap. 27 a §.

3. Vid tillämpningen av äldre bestämmelser under övergångsperioden, ska det som anges om Pensionsmyndigheten i 64 kap. 3 § tredje stycket och 40 § första stycket andra strecksatsen i stället gälla Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning. Detta gäller dock inte granskningar enligt 64 kap. 3 § tredje stycket som Pensionsmyndigheten har inlett före den 1 januari 2021.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1984:404) om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1984:404) om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Staten är inte skattskyldig enligt denna lag. Detta gäller dock inte allmänna pensionsfonderna enligt lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder) och lagen (2000:193) om Sjätte AP-fonden.

2 §⁸

Staten är inte skattskyldig enligt denna lag. Detta gäller dock inte allmänna pensionsfonderna enligt lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder) och lagen (2000:193) om Sjätte AP-fonden *samt Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning i fråga om de fonder som förvaltas enligt 3 kap. lagen (2020:000) om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

⁸ Senaste lydelse 2000:203.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning

Härigenom föreskrivs att 33 § i lagen (1994:260) om offentlig anställning ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

33 §⁹

Är chefen för Arbetsgivarverket anställd för bestämd tid, får han eller hon skiljas från sin anställning före utgången av denna tid, om det är nödvändigt av hänsyn till *verkets* bästa.

Är chefen för Arbetsgivarverket *eller Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning* anställd för bestämd tid, får han eller hon skiljas från sin anställning före utgången av denna tid, om det är nödvändigt av hänsyn till *myndighetens* bästa.

Är chefen för någon annan förvaltningsmyndighet som lyder omedelbart under regeringen anställd för bestämd tid, får han eller hon förflyttas till en annan statlig anställning som tillsätts på samma sätt, om det är påkallat av organisatoriska skäl eller annars är nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

⁹ Senaste lydelse 2015:384.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder),¹⁰

dels att 5 kap. ska upphöra att gälla,

dels att 1 kap. 1 och 2 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §

I denna lag finns bestämmelser om *fem* från varandra oberoende statliga myndigheter som förvaltar medel inom försäkringen för inkomstgrundad ålderspension. Dessa är Första AP-fonden, Andra AP-fonden, Tredje AP-fonden, Fjärde AP-fonden *och Sjunde AP-fonden*.

I denna lag finns bestämmelser om *fyra* från varandra oberoende statliga myndigheter som förvaltar medel inom försäkringen för inkomstgrundad ålderspension. Dessa är Första AP-fonden, Andra AP-fonden, Tredje AP-fonden *och* Fjärde AP-fonden.

Dessutom finns Sjätte AP-fonden som förvaltar medel inom försäkringen för inkomstgrundad ålderspension. Den fondens verksamhet regleras i lagen (2000:193) om Sjätte AP-fonden.

2 §¹¹

Första–Fjärde AP-fonderna förvaltar de medel som enligt 6 § lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter, 8 § lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift och 6 § lagen (1994:1744) om allmän pensionsavgift ska föras till Första–Fjärde AP-fonderna.

¹⁰ Senaste lydelse av
5 kap. 1 § 2018:773
5 kap. 2 § 2018:773
5 kap. 3 § 2009:1460
5 kap. 4 § 2009:1460
5 kap. 5 § 2009:1460

5 kap. 6 § 2018:2013
5 kap. 7 § 2019:539
5 kap. 8 § 2013:571.

¹¹ Senaste lydelse 2010:1281. Ändringen innebär att andra stycket tas bort.

Sjunde AP-fonden förvaltar de medel som enligt 64 kap. 18 § första stycket 2 socialförsäkringsbalken ska föras till fonder som förvaltas av Sjunde AP-fonden.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

Häriigenom föreskrivs att 3 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹²

Riksrevisionen *skall* i enlighet med vad som närmare föreskrivs i 5 § granska årsredovisningen för

1. staten,
2. Regeringskansliet och, med undantag för AP-fonderna, de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen,

3. riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän, Riksbanken och Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond, och

4. Kungliga Slottsstaten och Kungliga Djurgårdens Förvaltning.

Föreligger en skyldighet att lämna delårsrapport *skall* den granskas med undantag för prognoser. För affärsverk och affärsverkskoncerner, *skall* dock endast den delårsrapport som avser perioden januari–september granskas.

Riksrevisionen *ska* i enlighet med vad som närmare föreskrivs i 5 § granska årsredovisningen för

2. Regeringskansliet och, med undantag för AP-fonderna *och Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning*, de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen,

Föreligger en skyldighet att lämna delårsrapport *ska* den granskas med undantag för prognoser. För affärsverk och affärsverkskoncerner, *ska* dock endast den delårsrapport som avser perioden januari–september granskas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

¹² Senaste lydelse 2007:89.

1.7 Förslag till lag om ändring i aktiebolagslagen (2005:551)

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 9 § aktiebolagslagen (2005:551) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

9 §

Om två eller flera allmänna pensionsfonder enligt lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder) och lagen (2000:193) om Sjätte AP-fonden förvaltar aktier i bolaget, får varje *fond* för sig utöva rösträtt för de aktier *fonden* förvaltar.

Om två eller flera allmänna pensionsfonder enligt lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder) och lagen (2000:193) om Sjätte AP-fonden *samt Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning i sin verksamhet enligt 3 kap. lagen (2020:000) om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning*, förvaltar aktier i bolaget, får varje *myndighet* för sig utöva rösträtt för de aktier *myndigheten* förvaltar.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

1.8 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),

dels att 28 kap. 1 och 5 §§, 31 kap. 18 § och 32 kap. 6 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 30 kap. 8 d § och 31 kap. 17 a §, samt närmast före 31 kap. 17 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

28 kap.

1 §¹³

Sekretess gäller hos Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och domstol för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ärende enligt lagstiftningen om

Sekretess gäller hos Försäkringskassan, *Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning*, Pensionsmyndigheten och domstol för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ärende enligt lagstiftningen om

1. allmän försäkring,
2. allmän pension,
3. arbetsskadeförsäkring,
4. merkostnadsersättning och omvårdnadsbidrag,
5. statligt tandvårdsstöd,
6. läkarvårdsersättning,
7. ersättning för fysioterapi,
8. annan ekonomisk förmån för enskild, eller
9. särskild sjukförsäkringsavgift.

Motsvarande sekretess gäller hos en annan myndighet som har till uppgift att handlägga ärenden enligt den lagstiftning som anges i

¹³ Senaste lydelse 2018:1269.

första stycket. För en myndighet som anges i 14 § gäller dock bestämmelserna där.

Sekretess gäller hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten även i verksamhet som avser registrering av enskilda för uppgift om en enskilds personliga förhållanden som myndigheten fått från Migrationsverket, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Första och andra styckena gäller inte om annat följer av 3 §.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

5 §¹⁴

Sekretess gäller hos Pensionsmyndigheten och domstol i ärende enligt lagstiftningen om inkomstgrundad ålderspension för uppgift om

Sekretess gäller hos Pensionsmyndigheten, *Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning* och domstol i ärende enligt lagstiftningen om inkomstgrundad ålderspension för uppgift om

1. hur premiepensionsmedel har placerats för en enskilds räkning, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men, och

2. vad en pensionssparare har bestämt om efterlevandeskydd enligt 91 kap. socialförsäkringsbalken.

Sekretessen enligt första stycket 2 gäller inte sedan pensionsspararen har avlidit.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

30 kap.

8 d §

Får Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning i verksamhet som avser fondtorget för premiepensionen en uppgift som är sekretessreglerad i 30 kap. 4 b eller 6 b § från en myndighet som avses där, blir 30 kap. 4 b eller 6 b § tillämplig på uppgiften också hos Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning.

¹⁴ Senaste lydelse 2010:1305.

31 kap.

Affärsförbindelse med
fondförvaltare

17 a §

Sekretess gäller hos Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning för uppgift om en enskilds affärs- eller driftsförhållanden eller andra ekonomiska eller personliga förhållanden när denne har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med en fondförvaltare som deltar eller har deltagit i en upphandling av fonder eller ingått fondavtal enligt 64 a kap. socialförsäkringsbalken, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

18 §

Får en myndighet en uppgift som är sekretessreglerad i 16 eller 17 § från en myndighet som avses där, blir 16 eller 17 § tillämplig på uppgiften också hos den mottagande myndigheten. Sekretessbestämmelsen ska dock inte tillämpas, om uppgiften ingår i ett beslut av den mottagande myndigheten.

Får en myndighet en uppgift som är sekretessreglerad i 16, 17 eller 17 a § från en myndighet som avses där, blir 16, 17 eller 17 a § tillämplig på uppgiften också hos den mottagande myndigheten. Sekretessbestämmelsen ska dock inte tillämpas, om uppgiften ingår i ett beslut av den mottagande myndigheten.

32 kap.

6 §¹⁵

Sekretess gäller för uppgift om innehav av finansiella instrument som har lämnats till en myndighet, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör lider skada eller men och uppgiften har lämnats till följd av anmälningsskyldighet enligt

1. 9 kap. 5 § lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank,

2. 7 kap. 2 § lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder),

3. 5 kap. 2 § lagen (2000:193) om Sjätte AP-fonden,

4. 14 a § första och andra styckena lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen, eller

5. lagen (2018:1625) om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument.

4. 14 a § första och andra styckena lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen,

5. lagen (2018:1625) om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument, eller

6. 8 kap. 1 § lagen (2020:000) om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

¹⁵ Senaste lydelse 2018:1626.

1.9 Förslag till förordning om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning

Härigenom föreskrivs följande.

Tillämpningsområde

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning.

2 § Denna förordning är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

Personalföreträdare

3 § Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska tillämpa personalföreträdarförordningen (1987:1101).

Bemyndigande

4 § Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning får meddela föreskrifter om utformningen av valarkitekturen för premiepensions-systemet enligt 64 kap. 26 a–26 f §§ socialförsäkringsbalken.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2002:135) om årlig redovisning av det inkomstgrundade ålderspensionssystemets finansiella ställning och utveckling

Härigenom föreskrivs att 1 § förordningen (2002:135) om årlig redovisning av det inkomstgrundade ålderspensionssystemets finansiella ställning och utveckling ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹⁶

Pensionsmyndigheten ska senast den 30 april varje år göra en samlad redovisning av det inkomstgrundade ålderspensionssystemets finansiella ställning och utveckling. Vid denna redovisning får skulden avseende tilläggs pensionssystemet för förvärvsaktiva beräknas utifrån visade antaganden. Redovisningen ska avse systemets finansiella ställning vid utgången av året före det år redovisningen upprättas.

Pensionsmyndigheten ska även senast vid den tidpunkt som anges i första stycket göra en framskrivning av systemets antagna långsiktiga utveckling.

Pensionsmyndigheten ska även senast vid den tidpunkt som anges i första stycket redovisa premiepensionssystemets måluppfyllelse och graden av valfrihet i systemet.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.
2. Redovisning enligt 1 § tredje stycket ska dock göras första gången 2022.

¹⁶ Senaste lydelse 2009:1194.

1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1135) om årliga avgifter för finansiering av Finansinspektionens verksamhet

Härigenom föreskrivs att 3 och 10 §§ förordningen (2007:1135) om årliga avgifter för finansiering av Finansinspektionens verksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹⁷

Avgift tas ut med stöd av bestämmelser i

- 31 § lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelse m.m.,
- 73 § lagen (1972:262) om understödsföreningar,
- 39 § lagen (1980:1097) om Svenska skeppshypotekskassan,
- 6 kap. 4 § lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument,
- 20 § lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet,
- 10 kap. 9 § lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstitutets verksamhet i Sverige,
- 9 kap. 27 § lagen (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument,
- 5 kap. 8 § lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder),
- 5 kap. 7 § lagen (2003:1223) om utgivning av säkerställda obligationer,
- 10 kap. 11 § lagen (2004:46) om värdepappersfonder,
- 13 kap. 16 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse,
- 22 § lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet,
- 7 kap. 13 § lagen (2006:451) om offentliga uppköpserbudanden på aktiemarknaden,
- 6 kap. 10 § första stycket lagen (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat,
- 23 kap. 12 och 13 §§ lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden,
- 8 kap. 7 § lagen (2010:751) om betaltjänster,
- 17 kap. 29 § och 20 kap. 10 § försäkringsrörelselagen (2010:2043),

¹⁷ Senaste lydelse 2019:469.

- 5 kap. 7 § lagen (2011:755) om elektroniska pengar,
- 14 § andra stycket lagen (2012:735) med kompletterande bestämmelser till EU:s blankningsförordning,
- 4 kap. 4 § lagen (2013:287) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister,
- 13 kap. 15 § andra stycket lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder,
- 33 § lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter,
- 9 kap. 1 § lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag,
- 16 § lagen (2016:429) om tillsyn över företag av allmänt intresse i fråga om revision,
- 5 kap. 10 § första stycket lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter,
- 1 kap. 3 § lagen (2016:1307) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning,
- 6 kap. 5 § lagen (2017:230) om Pensionsmyndighetens försäkringsverksamhet i premiepensionssystemet,
- 23 § lagen (2017:317) om kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om faktablad för Priip-produkter,
- 8 kap. 10 § lagen (2018:1219) om försäkringsdistribution, och
- 1 kap. 3 § andra stycket lagen (2018:2024) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om referensvärden,
- 1 kap. 3 § lagen (2019:277) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om transparens i transaktioner för värdepappersfinansiering och om återanvändning,
- 10 § lagen (2019:284) om röstningsrådgivare, och
- 1 kap. 5 § lagen (2019:414) med kompletterande bestämmelser till EU:s prospektförordning.

10 §¹⁸

Avgift som baseras på myndighetens andel av Finansinspektionens kostnader det närmast föregående kalenderåret ska betalas av

Pensionsmyndigheten ska betala en avgift som baseras på myndighetens andel av Finansinspektionens kostnader det närmast föregående kalenderåret.

- 1. Pensionsmyndigheten, och*
- 2. Sjunde AP-fonden.*

Den lägsta avgiften är 50 000 kronor.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.

¹⁸ Senaste lydelse 2017:1191.

1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen

Härigenom föreskrivs att 6 § förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §¹⁹

Myndigheten ska samverka med Riksbanken och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i frågor som rör krisberedskap enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

Myndigheten ska samverka med

1. Riksbanken och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i frågor som rör krisberedskap enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap,

2. Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning i frågor som rör fondförvaltare som deltar i upphandlingar eller som Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ingått fondavtal med enligt 64 a kap. socialförsäkringsbalken och fonder som en fondförvaltare erbjuder i en upphandling eller erbjuder på fondtorget för premiepensionen, och

3. Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning i frågor om konsumentskydd som rör premiepensionssystemet.

¹⁹ Senaste lydelse 2015:1066.

*Vid samverkan enligt 2 och 3
ska Finansinspektionen lämna
Myndigheten för premiepensio-
nens fondförvaltning de uppgifter
som behövs.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.

1.13 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:607) med instruktion för Konsumentverket

Härigenom föreskrivs att 6 § förordningen (2009:607) med instruktion för Konsumentverket ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

Myndigheten ska

1. stödja och vara pådrivande i andra myndigheters arbete med integrering av konsumentaspekter i verksamheten och tillhandahållande av konsumentinformation,

2. löpande samråda med Finansinspektionen och Läke-medelsverket på de områden där myndigheterna har ett gemensamt tillsynsansvar, *och*

3. samråda med Socialstyrelsen i arbetet med att ta fram underlag till regeringens beslut om riksnorm enligt 2 kap. 1 § första stycket socialtjänstförordningen (2001:937).

2. löpande samråda med Finansinspektionen och Läke-medelsverket på de områden där myndigheterna har ett gemensamt tillsynsansvar,

3. samråda med Socialstyrelsen i arbetet med att ta fram underlag till regeringens beslut om riksnorm enligt 2 kap. 1 § första stycket socialtjänstförordningen (2001:937), *och*

4. *samverka med Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning i frågor om konsumentskydd som rör premiepensionssystemet.*

Vid samverkan enligt första stycket 4 ska Konsumentverket lämna Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning de uppgifter som behövs.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.

1.14 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten att 2 och 3 §§ ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §²⁰

Myndigheten ska

1. ge allmänheten information om pensioner och andra förmåner som avses i 1 § och se till att denna ges utifrån den enskildes behov,

2. informera och ge pensionssparare och pensionärer en samlad bild av hela pensionen samt informera om vilka faktorer som påverkar pensionens storlek, hur stor pensionen kan antas bli och tydliggöra vilka konsekvenser olika val kan få för pensionen,

3. presentera valarkitekturen för premiepensionssystemet för de pensionssparare som vill påverka risknivå och placeringsinriktning för förvaltningen av de medel som fonderas för spararens räkning,

3. stärka pensionssparares och pensionärens ställning som konsumenter av finansiella produkter inom pensionsområdet genom att ge vägledning som är anpassad till kvinnors och mäns behov och livssituation,

4. följa, analysera och förmedla ålderspensionssystemets utveckling och effekter för enskilda och samhälle,

5. säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott,

4. stärka pensionssparares och pensionärens ställning som konsumenter av finansiella produkter inom pensionsområdet genom att ge vägledning som är anpassad till kvinnors och mäns behov och livssituation,

5. följa, analysera och förmedla ålderspensionssystemets utveckling och effekter för enskilda och samhälle,

6. säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott,

²⁰ Senaste lydelse 2019:216.

6. verka för lagenlighet och enhetlighet vid rättstillämpningen för bestämmande av pensionsgrundande inkomst,

7. medverka i EU-arbetet och annat internationellt samarbete samt vid behov representera Sverige inom sitt verksamhetsområde,

8. integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet, och

9. fullgöra de uppgifter som en behörig myndighet har enligt – artikel I i konventionen av den 30 januari 2002 om social trygghet mellan Sverige och Kanada vid tillämpning av artiklarna XX.1 (information) och XXV.1 (tolkning och tillämpning) i konventionen när frågan gäller pensionsförmåner eller efterlevandestöd,

– artikel 1 i konventionen den 13 mars 1995 om social trygghet mellan Konungariket Sverige och Republiken Chile vid tillämpning av artikel 19 c–e (information) i konventionen när frågan gäller pensionsförmåner, efterlevandestöd och förmåner till efterlevande från arbetsskadeförsäkringen, och

– artikel 1 i konventionen av den 30 juni 1978 mellan Sverige och Turkiet om social trygghet vid tillämpning av artiklarna 31 och 32 (information) när frågan gäller pensionsförmåner, efterlevandestöd och förmåner till efterlevande från arbetsskadeförsäkringen.

7. verka för lagenlighet och enhetlighet vid rättstillämpningen för bestämmande av pensionsgrundande inkomst,

8. medverka i EU-arbetet och annat internationellt samarbete samt vid behov representera Sverige inom sitt verksamhetsområde,

9. integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet, och

10. fullgöra de uppgifter som en behörig myndighet har enligt – artikel I i konventionen av den 30 januari 2002 om social trygghet mellan Sverige och Kanada vid tillämpning av artiklarna XX.1 (information) och XXV.1 (tolkning och tillämpning) i konventionen när frågan gäller pensionsförmåner eller efterlevandestöd,

– artikel 1 i konventionen den 13 mars 1995 om social trygghet mellan Konungariket Sverige och Republiken Chile vid tillämpning av artikel 19 c–e (information) i konventionen när frågan gäller pensionsförmåner, efterlevandestöd och förmåner till efterlevande från arbetsskadeförsäkringen, och

– artikel 1 i konventionen av den 30 juni 1978 mellan Sverige och Turkiet om social trygghet vid tillämpning av artiklarna 31 och 32 (information) när frågan gäller pensionsförmåner, efterlevandestöd och förmåner till efterlevande från arbetsskadeförsäkringen.

3 §²¹

Myndigheten ska säkerställa att dess kostnader för olika försäkringsområden finansieras genom rätt finansieringskälla.

Myndigheten ska, när det gäller ålderspensionssystemet, senast den 15 maj varje år lämna en samlad redogörelse och en framställan om ersättning

– för administrationen av inkomstpension och tilläggspension, som ska täckas genom uttag från Första–Fjärde AP-fonderna, och

– för administrationen av premiepension som ska täckas genom avgifter som ska dras från pensionsspararnas premiepensionskonton.

Redogörelsen enligt andra stycket ska också innefatta de kostnader som Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och Statens servicecenter haft för administrationen av ålderspensionssystemet.

Redogörelsen enligt andra stycket ska också innefatta de kostnader som Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, *Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning* och Statens servicecenter haft för administrationen av ålderspensionssystemet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.

²¹ Senaste lydelse 2019:216.

1.15 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:231) om underlag för årsredovisning för staten

Härigenom föreskrivs att 11 § förordningen (2011:231) om underlag för årsredovisning för staten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §

Resultaträkningen, balansräkningen och finansieringsanalysen ska omfatta statens samtliga intäkter och kostnader, tillgångar och skulder samt betalningar som påverkar statens nettoupplåning. Riksbankens grundfond ska i detta sammanhang anses utgöra en tillgång hos staten.

Redovisningen enligt första stycket ska utgöra en konsolidering av årsredovisningarna hos myndigheterna under riksdagen och regeringen. Underlaget får kompletteras med ekonomiska händelser som inte har redovisats av myndigheterna.

Intäkter och kostnader, tillgångar och skulder samt betalningar som redovisas av Riksbanken samt Första–Fjärde, Sjätte och Sjunde AP-fonden ska dock inte konsolideras. Inte heller ska premiepensionssystemets tillgångar och skulder i övrigt med dess avkastning ingå i konsolideringen.

Intäkter och kostnader, tillgångar och skulder samt betalningar som redovisas av Riksbanken, *Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning* samt Första–Fjärde och Sjätte AP-fonden ska dock inte konsolideras. Inte heller ska premiepensionssystemets tillgångar och skulder i övrigt med dess avkastning ingå i konsolideringen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.

1.16 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:775) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (2016:775) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Myndigheter som är skyldiga att lämna uppgifter enligt lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet är Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten när den bedriver polisiär verksamhet, Finansinspektionen, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen och Tullverket.

2 §²²

Myndigheter som är skyldiga att lämna uppgifter enligt lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet är Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten när den bedriver polisiär verksamhet, Finansinspektionen, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, *Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning*, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen och Tullverket.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.

²² Senaste lydelse 2017:522.

1.17 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (2018:1302) om premiepension

Härigenom föreskrivs att förordningen (2018:1302) om premiepension ska upphöra att gälla den 1 januari 2021.

1. Den upphävda förordningen ska dock fortsätta att gälla för fondavtal som ingåtts före den 1 januari 2021.

2. För fondförvaltare som ingått fondavtal före den 1 januari 2021 ska bestämmelserna i 11 och 12 §§ i den upphävda förordningen fortsätta gälla till dess fondavtalet har upphört att gälla. Vad som sägs om Pensionsmyndigheten i 11 § ska i stället gälla Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning.

1.18 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2019:202) om statliga myndigheters lokalisering

Härigenom föreskrivs att 1 § förordningen (2019:202) om statliga myndigheters lokalisering ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Denna förordning gäller för beslut om lokalisering som fattas av förvaltningsmyndigheter under regeringen. Förordningen ska dock inte tillämpas av AP-fonderna, Fortifikationsverket, Försvarets radioanstalt, Försvarmakten, hyres- och arrendenämnderna, Luftfartsverket, Polismyndigheten, Regeringskansliet eller Säkerhetspolisen.

Denna förordning gäller för beslut om lokalisering som fattas av förvaltningsmyndigheter under regeringen. Förordningen ska dock inte tillämpas av AP-fonderna, Fortifikationsverket, Försvarets radioanstalt, Försvarmakten, hyres- och arrendenämnderna, Luftfartsverket, *Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning*, Polismyndigheten, Regeringskansliet eller Säkerhetspolisen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.

2 Alternativa författningsförslag

2.1 Förslag till lag om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Inledande bestämmelser

1 § I denna lag finns bestämmelser om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning (myndigheten).

2 § Myndigheten ska verka för att målet för premiepensionssystemet uppnås genom att

1. förvalta fondtorget för premiepensionen, och
2. förvalta valarkitekturen för premiepensionssystemet.

2 kap. Myndighetens ledning

Styrelsen

1 § Myndigheten leds av en styrelse. Styrelsen ska bestå av nio ledamöter.

Styrelsen ansvarar för myndighetens organisation och verksamhet. Styrelsen ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Styrelsen företräder myndigheten. Detta gäller också inför domstol.

Hur styrelseledamöter utses

2 § Styrelsens ledamöter utses av regeringen för en tid om tre år. Regeringen utser bland ledamöterna en att vara ordförande och en att vara vice ordförande.

3 § Ledamöterna ska utses på grundval av sin kompetens inom ett eller flera av följande fyra områden:

1. kapitalförvaltning, finansmarknader och urval av fonder,
2. pensioner och socialförsäkring,
3. beteendekonometri, och
4. juridik med anknytning till myndighetens uppgifter.

Ledamöterna ska vara svenska medborgare. Den som är underårig eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får inte vara ledamot. Detsamma gäller den som är i konkurs eller har näringsförbud enligt lagen (2014:836) om näringsförbud.

Hur ledamöter entledigas

4 § Regeringen får entlediga en ledamot i förtid. En ledamot ska entledigas i förtid, om ledamoten begär det. Om en ledamot entledigas eller uppdraget annars upphör i förtid, ska en ny ledamot utses.

Sammanträden

5 § Ordföranden ska se till att styrelsen sammanträder i den omfattning som behövs. Om en styrelseledamot begär det, ska ordföranden sammankalla styrelsen.

Kallelse till sammanträde utfärdas av ordföranden. I kallelsen ska de ärenden anges som ska behandlas vid sammanträdet.

Beslut

6 § Styrelsen är beslutför när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande.

Som styrelsens beslut gäller den mening som fler än hälften av de närvarande röstar för vid sammanträdet eller, vid lika röstetal, den mening som ordföranden ansluter sig till. Är styrelsen inte fulltalig,

ska de som röstar för beslutet dock utgöra fler än en tredjedel av hela antalet styrelseledamöter.

Vid styrelsens sammanträden ska protokoll föras. Protokollen ska undertecknas av ordföranden och den ledamot som styrelsen utser. Om någon ledamot i samband med beslut anmäler skiljaktig mening ska den antecknas i protokollet.

7 § Om ett ärende är så brådskande att styrelsen inte hinner sammanträda för att behandla det, får ärendet avgöras genom kontakter mellan ordföranden och de andra ledamöterna.

Om inte heller detta hinns med eller är lämpligt, får ordföranden ensam avgöra ärendet. Ett sådant beslut ska anmälas vid nästa sammanträde med styrelsen.

Myndighetschef

8 § Styrelsen ska utse en fonddirektör som är myndighetschef. Fonddirektören ska utses på grundval av sin kompetens att främja myndighetens uppgifter.

Fonddirektören ska ha hand om den löpande verksamheten enligt styrelsens riktlinjer och anvisningar. Fonddirektören ska hålla styrelsen informerad om verksamheten, förse styrelsen med underlag för beslut och verkställa styrelsens beslut.

Frågor om bisyssla som avses i 7 a–7 d §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning och frågor om skiljande från anställningen enligt 33 § första stycket samma lag ska prövas av styrelsen när det gäller fonddirektören.

Delegering

9 § Styrelsen får uppdra åt en enskild ledamot, fonddirektören eller någon annan att avgöra ärenden som inte

1. avser föreskrifter, eller
2. är av större betydelse eller principiell karaktär.

Styrelsen ska ange vilken behörighet som ett uppdrag enligt första stycket medför. Beträffande den som inte är styrelseledamot gäller vad som sägs i 3 § andra stycket andra och tredje meningarna.

Ersättning

10 § Regeringen bestämmer arvoden och andra ersättningar till ledamöterna i styrelsen.

3 kap. Förvaltning av fondtorget för premiepensionen

Upphandling av fonder

1 § Myndigheten ska upphandla fonder till fondtorget för premiepensionen enligt 64 a kap. socialförsäkringsbalken.

Myndigheten ska ingå sådana fondavtal som avses i 64 a kap. 3 § socialförsäkringsbalken.

Fortlöpande förvaltning av fondtorget

2 § Myndigheten ska förvalta fondtorget för premiepensionen enligt 64 kap. 3 a–3 e §§ socialförsäkringsbalken.

Samverkan

3 § Myndigheten ska samverka med Finansinspektionen i frågor som rör

1. fondförvaltare som deltar i en upphandling av fonder till fondtorget för premiepensionen eller som myndigheten har ingått ett fondavtal med, och

2. fonder som en fondförvaltare erbjuder i en upphandling eller som en fondförvaltare enligt ett fondavtal erbjuder på fondtorget för premiepensionen.

Myndigheten ska även samverka med Finansinspektionen och Konsumentverket i frågor om konsumentskydd som rör fondtorget för premiepensionen.

Vid samverkan enligt första och andra styckena ska myndigheten lämna de uppgifter som Finansinspektionen och Konsumentverket behöver.

4 kap. Förvaltning av valarkitekturen för premiepensionssystemet

1 § Myndigheten förvaltar valarkitekturen för premiepensionssystemet enligt 64 kap. 26 a–26 f §§ socialförsäkringsbalken.

Myndigheten ska löpande utvärdera och utveckla valarkitekturen för premiepensionssystemet.

5 kap. Bokföring, redovisning och revision

Allmänt om myndighetens bokföring och redovisning

1 § Myndighetens bokföring och redovisning ska fullgöras på ett sätt som stämmer överens med god redovisningssed i staten. Redovisningen ska ge en rättvisande bild av verksamheten, det ekonomiska resultatet och ställningen samt förvaltningen av myndighetens tillgångar.

Vad gäller god redovisningssed ska vad som gäller för statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen särskilt beaktas.

Räkenskapsår

2 § Myndighetens räkenskapsår är kalenderår.

Löpande bokföring, verifikationer och arkivering

3 § Myndigheten ska

1. löpande bokföra alla ekonomiska händelser,
2. se till att det finns verifikationer för alla bokföringsposter samt systemdokumentation och behandlingshistorik,
3. bevara all räkenskapsinformation samt sådan utrustning och sådana system som behövs för att presentera räkenskapsinformationen, och
4. för varje räkenskapsår avsluta den löpande bokföringen med en årsredovisning enligt bestämmelserna i 4 §.

Årsredovisning

4 § Årsredovisningen ska bestå av

1. en balansräkning,
2. en resultaträkning,
3. noter, och
4. en förvaltningsberättelse.

Balansräkningen, resultaträkningen och noterna ska upprättas som en helhet och ge en rättvisande bild av myndighetens ställning och resultat. Förvaltningsberättelsen ska innehålla en rättvisande översikt över utvecklingen av myndighetens verksamhet, ställning och resultat.

5 § Myndighetens samtliga styrelseledamöter ska skriva under årsredovisningen. Har en avvikande mening om årsredovisningen antecknats till styrelsens protokoll, ska yttrandet fogas till redovisningen.

Årsredovisningen ska överlämnas till revisorerna senast den 15 februari året efter räkenskapsåret.

När revisionsberättelsen kommit myndigheten till handa, ska den och årsredovisningen genast överlämnas till regeringen.

Revisorer

6 § Regeringen utser två revisorer som granskar årsredovisningen. Revisorerna ska vara auktoriserade.

Revisorerna får anlita biträde när de fullgör sitt uppdrag.

7 § En revisor ska utses längst för tiden till dess resultaträkning och balansräkning fastställts under tredje kalenderåret efter det år då revisorn fick förordnandet.

Regeringen får entlediga en revisor i förtid. En revisor ska entledigas i förtid om revisorn begär det.

Om en revisors uppdrag upphör i förtid, ska en ny revisor utses för den återstående tiden av mandatperioden.

8 § Regeringen bestämmer arvoden och andra ersättningar till revisorerna.

Revisionsberättelse

9 § För varje räkenskapsår ska revisorerna lämna en revisionsberättelse.

Revisionsberättelsen ska innehålla en redogörelse för omfattningen och resultatet av revisorernas granskning samt uppgift om huruvida det finns någon anmärkning mot årsredovisningen, bokföringen eller i övrigt mot förvaltningen. Revisorerna får också framställa de erinringar som de anser nödvändiga.

En revisor som är av skiljaktig mening eller i övrigt anser det nödvändigt med ett särskilt uttalande får ange detta i revisionsberättelsen, om revisorn inte lämnar en egen revisionsberättelse.

10 § Revisorerna ska överlämna revisionsberättelsen till styrelsen senast fjorton dagar efter det att de fick årsredovisningen enligt 5 §.

Fastställelse av resultaträkning och balansräkning

11 § Regeringen ska fastställa myndighetens resultat- och balansräkning senast den 1 juni året efter räkenskapsåret.

Internrevision

12 § Vid myndigheten ska det finnas en internrevision. Internrevisionen ska bedrivas enligt god internrevisions- och god internrevisorssed.

Styrelsen ska fastställa riktlinjer för myndighetens internrevision.

Rätt att meddela föreskrifter

13 § Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om att myndigheten ska ingå en överenskommelse med en annan myndighet under regeringen om tjänster som gäller ekonomiadministrativt stöd.

6 kap. Övriga bestämmelser

Anmälningsskyldighet

1 § Regeringen kan med stöd av 4 § andra stycket lagen (2018:625) om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument meddela föreskrifter om vid vilka myndigheter offentliga funktionärer ska vara skyldiga att anmäla innehav av finansiella instrument.

Bisysslor m.m.

2 § Den som är ledamot i styrelsen eller är anställd hos myndigheten, får inte utan tillstånd

1. vara ledamot eller suppleant i styrelsen för en fondförvaltare eller ett moderbolag till ett dotterföretag som är fondförvaltare, eller

2. vara anställd hos eller åta sig uppdrag för ett sådant företag som avses i 1.

Tillstånd får endast lämnas om det finns särskilda skäl.

Tillstånd meddelas av regeringen i fråga om ledamot i styrelsen, av styrelsen i fråga om fonddirektören och av myndigheten i fråga om andra anställda hos myndigheten.

Med moderbolag och dotterföretag avses detsamma som i 1 kap. 11 § aktiebolagslagen (2005:551). Med fondförvaltare avses detsamma som i 64 a kap. 3 § socialförsäkringsbalken.

3 § Ledamöterna i styrelsen, fonddirektören och de anställda som styrelsen bestämmer får inte utan tillstånd ha del i ett sådant företag som avses i 2 §.

Tillstånd får endast lämnas om det finns särskilda skäl.

Tillstånd meddelas av regeringen i fråga om ordföranden i styrelsen, av ordföranden i fråga om övriga ledamöter i styrelsen och fonddirektören samt av myndigheten i andra fall.

Avgifter för kopior m.m.

4 § Myndigheten får ta ut avgifter för kopior, avskrifter och utskrifter av allmänna handlingar. Avgifterna ska bestämmas med ledning av de regler som gäller för myndigheter under regeringen.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.
 2. När regeringen utser styrelseledamöter för första gången får regeringen utse tre ledamöter på en mandattid om två år och tre ledamöter på en mandattid om fyra år.

2.2 Förslag till lag om Nämnden för premiepensionens fondförvaltning

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Inledande bestämmelser

1 § I denna lag finns bestämmelser om Nämnden för premiepensionens fondförvaltning (myndigheten).

2 § Myndigheten ska verka för att målet för premiepensionssystemet uppnås genom att

1. förvalta fondtorget för premiepensionen, och
2. förvalta valarkitekturen för premiepensionssystemet.

2 kap. Myndighetens ledning

1 § Myndigheten leds av en nämnd. Nämnden ska bestå av nio ledamöter.

Nämnden ansvarar för myndighetens organisation och verksamhet. Nämnden ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Nämnden företräder myndigheten. Detta gäller också inför domstol.

2 § Nämndens ledamöter utses av regeringen för en tid om tre år. Regeringen utser bland ledamöterna en att vara ordförande och en att vara vice ordförande.

3 § Ledamöterna ska utses på grundval av sin kompetens inom ett eller flera av följande fyra områden:

1. kapitalförvaltning, finansmarknader och urval av fonder,
2. pensioner och socialförsäkring,
3. beteendekonometri, och
4. juridik med anknytning till myndighetens uppdrag.

Ledamöterna ska vara svenska medborgare. Den som är underårig eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får inte vara ledamot. Detsamma gäller den som är i konkurs eller har näringsförbud enligt lagen (2014:836) om näringsförbud.

Hur ledamöter entledigas

4 § Regeringen får entlediga en ledamot i förtid. En ledamot ska entledigas i förtid, om ledamoten begär det. Om en ledamot entledigas eller uppdraget annars upphör i förtid, ska en ny ledamot utses.

Sammanträden

5 § Ordföranden ska se till att nämnden sammanträder i den omfattning som behövs. Om en ledamot begär det, ska ordföranden sammankalla nämnden.

Kallelse till sammanträde utfärdas av ordföranden. I kallelsen ska de ärenden anges som ska behandlas vid sammanträdet.

Beslut

6 § Nämnden är beslutför när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande.

Som nämndens beslut gäller den mening som fler än hälften av de närvarande röstar för vid sammanträdet eller, vid lika röstetal, den mening som ordföranden ansluter sig till. Är nämnden inte fulltalig, ska de som röstar för beslutet dock utgöra fler än en tredjedel av hela antalet nämndledamöter.

Vid nämndens sammanträden ska protokoll föras. Protokollen ska undertecknas av ordföranden och den ledamot som nämnden utser. Om någon ledamot i samband med beslut anmäler skiljaktig mening ska den antecknas i protokollet.

7 § Om ett ärende är så brådsåkande att nämnden inte hinner sammanträda för att behandla det, får ärendet avgöras genom kontakter mellan ordföranden och de andra ledamöterna.

Om inte heller detta hinns med eller är lämpligt, får ordföranden ensam avgöra ärendet. Ett sådant beslut ska anmälas vid nästa sammanträde med nämnden.

Organisation

8 § Vid myndigheten ska det finnas ett kansli. Kansliet ska ledas av en kanslichef som utses av nämnden. Kanslichefen ska följa de direktiv och riktlinjer som nämnden beslutar.

9 § Pensionsmyndigheten ska vara värdmyndighet åt myndigheten. Pensionsmyndigheten ska enligt överenskommelse upplåta lokaler samt utföra handläggande och administrativa uppgifter åt myndigheten.

Pensionsmyndigheten ansvarar inför regeringen för de uppgifter Pensionsmyndigheten ska utföra enligt första stycket.

Delegering

10 § Nämnden får uppdra åt en enskild ledamot, kanslichefen eller någon annan att avgöra administrativa ärenden som är av enkel beskaffenhet.

Nämnden får även lämna rättegångsfullmakt.

Ersättning

11 § Regeringen bestämmer arvoden och andra ersättningar till ledamöterna i nämnden.

3 kap. Fondtorget för premiepensionen

Upphandling av fonder

1 § Myndigheten ska upphandla fonder till fondtorget för premiepensionen enligt 64 a kap. socialförsäkringsbalken.

Myndigheten ska ingå sådana fondavtal som avses i 64 a kap. 3 § socialförsäkringsbalken.

Fortlöpande förvaltning av fondtorget

2 § Myndigheten ska förvalta fondtorget för premiepensionen enligt 64 kap. 3 a–3 e §§ socialförsäkringsbalken.

Samverkan

3 § Myndigheten ska samverka med Finansinspektionen i frågor som rör

1. fondförvaltare som deltar i en upphandling av fonder till fondtorget för premiepensionen eller som myndigheten har ingått ett fondavtal med, och

2. fonder som en fondförvaltare erbjuder i en upphandling eller som en fondförvaltare enligt ett fondavtal erbjuder på fondtorget för premiepensionen.

Myndigheten ska även samverka med Finansinspektionen och Konsumentverket i frågor om konsumentskydd som rör fondtorget för premiepensionen.

Vid samverkan enligt första och andra styckena ska myndigheten lämna de uppgifter som Finansinspektionen och Konsumentverket behöver.

4 kap. Valarkitekturen för premiepensionssystemet

1 § Myndigheten förvaltar valarkitekturen för premiepensionssystemet enligt 64 kap. 26 a–26 f §§ socialförsäkringsbalken.

Myndigheten ska löpande utvärdera och utveckla valarkitekturen för premiepensionssystemet.

5 kap. Bokföring, redovisning och revision

Allmänt om myndighetens bokföring och redovisning

1 § Myndighetens bokföring och redovisning ska fullgöras på ett sätt som stämmer överens med god redovisningssed i staten. Redovisningen ska ge en rättvisande bild av verksamheten, det ekonomiska resultatet och ställningen samt förvaltningen av myndighetens tillgångar.

Vad gäller god redovisningssed ska de regler som gäller för statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen särskilt beaktas.

Räkenskapsår

2 § Myndighetens räkenskapsår är kalenderår.

Löpande bokföring, verifikationer och arkivering

3 § Myndigheten ska

1. löpande bokföra alla ekonomiska händelser,
2. se till att det finns verifikationer för alla bokföringsposter samt systemdokumentation och behandlingshistorik,
3. bevara all räkenskapsinformation samt sådan utrustning och sådana system som behövs för att presentera räkenskapsinformationen, och
4. för varje räkenskapsår avsluta den löpande bokföringen med en årsredovisning enligt bestämmelserna i 4 §.

Årsredovisning

4 § Årsredovisningen ska bestå av

1. en balansräkning,
2. en resultaträkning,
3. noter, och
4. en förvaltningsberättelse.

Balansräkningen, resultaträkningen och noterna ska upprättas som en helhet och ge en rättvisande bild av myndighetens ställning och resultat. Förvaltningsberättelsen ska innehålla en rättvisande översikt över utvecklingen av myndighetens verksamhet, ställning och resultat.

5 § Myndighetens samtliga nämndledamöter ska skriva under årsredovisningen. Har en avvikande mening om årsredovisningen antecknats till nämndens protokoll, ska yttrandet fogas till redovisningen.

Årsredovisningen ska överlämnas till revisorerna senast den 15 februari året efter räkenskapsåret.

När revisionsberättelsen kommit myndigheten till handa, ska den och årsredovisningen genast överlämnas till regeringen.

Revisorer

6 § Regeringen utser två revisorer som granskar årsredovisningen. Revisorerna ska vara auktoriserade.

Revisorerna får anlita biträde när de fullgör sitt uppdrag.

7 § En revisor ska utses längst för tiden till dess resultaträkning och balansräkning fastställts under tredje kalenderåret efter det år då revisorn fick förordnandet.

Regeringen får entlediga en revisor i förtid. En revisor ska entledigas i förtid om revisorn begär det.

Om en revisors uppdrag upphör i förtid, ska en ny revisor utses för den återstående tiden av mandatperioden.

8 § Regeringen bestämmer arvoden och andra ersättningar till revisorerna.

Revisionsberättelse

9 § För varje räkenskapsår ska revisorerna lämna en revisionsberättelse.

Revisionsberättelsen ska innehålla en redogörelse för omfattningen och resultatet av revisorernas granskning samt uppgift om huruvida det finns någon anmärkning mot årsredovisningen, bokföringen eller i övrigt mot förvaltningen. Revisorerna får också framställa de erinringar som de anser nödvändiga.

En revisor som är av skiljaktig mening eller i övrigt anser det nödvändigt med ett särskilt uttalande får ange detta i revisionsberättelsen, om revisorn inte lämnar en egen revisionsberättelse.

10 § Revisorerna ska överlämna revisionsberättelsen till nämnden senast fjorton dagar efter det att de fick årsredovisningen enligt 5 §.

Fastställelse av resultaträkning och balansräkning

11 § Regeringen ska fastställa myndighetens resultat- och balansräkning senast den 1 juni året efter räkenskapsåret.

6 kap. Övriga bestämmelser

Anmälningsskyldighet

1 § Regeringen kan med stöd av 4 § andra stycket lagen (2018:625) om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument meddela föreskrifter om vid vilka myndigheter offentliga funktionärer ska vara skyldiga att anmäla innehav av finansiella instrument.

Bisysslor m.m.

2 § Den som är ledamot i nämnden eller är anställd hos myndigheten, får inte utan tillstånd

1. vara ledamot eller suppleant i styrelsen för en fondförvaltare eller ett moderbolag till ett dotterföretag som är fondförvaltare, eller
2. vara anställd hos eller åta sig uppdrag för ett sådant företag som avses i 1.

Tillstånd får endast lämnas om det finns särskilda skäl.

Tillstånd meddelas av regeringen i fråga om ledamot i nämnden och av myndigheten i fråga om andra anställda hos myndigheten.

Med moderbolag och dotterföretag avses detsamma som i 1 kap. 11 § aktiebolagslagen (2005:551). Med fondförvaltare avses detsamma som i 64 a kap. 3 § socialförsäkringsbalken.

3 § Nämndledamöter och de anställda som nämnden bestämmer får inte utan tillstånd ha del i ett sådant företag som avses i 2 §.

Tillstånd får endast lämnas om det finns särskilda skäl.

Tillstånd meddelas av regeringen i fråga om ordföranden i nämnden och av ordföranden i andra fall.

Avgifter för kopior m.m.

4 § Myndigheten får ta ut avgifter för kopior, avskrifter och utskrifter av allmänna handlingar. Avgifterna ska bestämmas med ledning av de regler som gäller för myndigheter under regeringen.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

2. När regeringen utser nämndledamöter för första gången får regeringen utse tre ledamöter på en mandattid om två år och tre ledamöter på en mandattid om fyra år.

3 Uppdraget och dess genomförande

3.1 Uppdraget

Regeringen beslutade den 28 juni 2018 att ge en särskild utredare i uppdrag att i ett första steg ta fram förslag till ett regelverk för ett upphandlat fondtorg för premiepension och formulera ett mål för premiepensionssystemet. I uppdragets första steg ingår även att ta fram förslag till en lag som reglerar en ny myndighet som ska ha till uppgift att upphandla fonder och förvalta fondtorget.

Enligt kommittédirektiven ska utredaren därefter i ett andra steg förbereda och genomföra bildandet av den nya myndigheten, vilken ska kunna inleda sin verksamhet den 1 januari 2021.

Det första steget av uppdraget ska redovisas senast den 1 november 2019. Det andra steget av uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2020. Kommittédirektiven (dir. 2018:57 och dir. 2019:56) återges i bilagorna 1 och 2.

3.2 Utredningsarbetet

Utredningens arbete påbörjades i juli 2018 och har inom sekretariatet bedrivits på sedvanligt sätt.

Utredningen har genomfört cirka 50 enskilda möten med utredningens utsedda experter. Därutöver har fyra sedvanliga expertgruppsmöten genomförts till vilka samtliga experter bjudits in.

Utredningen har fortlöpande hållit Finansdepartementet och Socialdepartementet underrättat om arbetet.

Utredningen har informerat Pensionsgruppen om arbetets fortskridande vid två tillfällen.

Samråd har ägt rum med Sjunde AP-fonden, Pensionsmyndigheten, Finansinspektionen och Arbetsgivarverket i enlighet med direktiven. Därutöver har samråd skett med Jämlikhetskommissionen (dir. 2018:74) samt med Mats Langensjö som haft i uppdrag att se över premiepensionens förval, se mer nedan. Vid arbetet med konsekvensanalysen har utredningen tagit del av det stöd som Tillväxtverket ger i arbete med konsekvensutredningar. Utredningen har berett frågan om myndighetens namn med Namnvårdsgruppen.¹

Utöver detta har utredningen träffat och inhämtat upplysningar från representanter för Konkurrensverket, Upphandlingsmyndigheten, det brittiska tjänstepensionsbolaget Nest, SPP Fonder, Kidbrooke Advisory och Min Pension AB. Vidare har utredningen träffat forskarna Gordon Clark (Oxford University), Nicholas Barr (London School of Economics) samt Karin Kinnerud och Louise Lorentzon (Stockholms universitet).

Utredningen har även träffat författaren av departementspromemorian *Vägval premiepension* (Ds 2013:35) Stefan Engström samt den tidigare särskilde utredaren Patric Thomsson (*Fokus premiepension* [SOU 2016:61]).

Inom ramen för kartläggningen av valcentralerna för tjänstepensionens arbetssätt har utredningen träffat företrädare för valcentralerna Collectum (ITP), Fora (Avtalspension SAF-LO), Pensionsvalet PV (KAP-KL), Statens tjänstepensionsverk (PA16) och PP Pension (valcentral för anställda i mediebranschen som inte omfattas av kollektivavtal). Utredningen har även träffat följande företrädare för arbetsmarknadens parter: Svenskt Näringsliv (ITP, SAF-LO), PTK (ITP), LO (SAF-LO), Sveriges Kommuner och Landsting (KAP-KL), Svenska Kommunalarbetsförbundet (KAP-KL), Akademikeralliansen (KAP-KL), Arbetsgivarverket (PA16), Offentliganställdas Förhandlingsråd (KAP-KL, PA16) och Saco.

Utredningen har också träffat företrädare för försäkringsgivarna Folksam ömsesidig livförsäkring, Försäkringsaktiebolaget Skandia, Handelsbanken Liv och SEB Pension och Försäkring AB samt för rating-företaget Morningstar.

I samband med genomförandet av utredningens steg 2 som ska redovisas senast 1 januari 2021 kommer utredningen att ha dialog med ytterligare myndigheter, bland annat Statens servicecenter, samt in-

¹ Namnvårdsgruppen är ett samarbetsorgan med representanter från olika namnvårdande myndigheter och organisationer.

formera och inhämta synpunkter från berörda centrala arbetstagarorganisationer.

3.3 Betänkandets disposition

Betänkandet är disponerat på följande sätt.

I *kapitlen 1 och 2* redovisas utredningens författningsförslag.

I *kapitel 3* redogörs för uppdraget och dess genomförande.

I *kapitel 4* lämnas en historisk tillbakablick på premiepensionssystemet, vilket också ger en bakgrund till utredningens uppdrag.

I *kapitel 5* redogörs för utredningens förslag till mål och valarkitektur för premiepensionssystemet. Kapitlet innehåller även en redogörelse för beteendeeconomisk forskning som är relevant för premiepensionssystemet.

I *kapitel 6* återfinns en kartläggning av arbetsätt och avtalslösningar för tjänstepensionernas valcentraler, inklusive en beskrivning av försäkringsgivarnas metoder för fondurval.

I *kapitlen 7–11* redogörs för utredningens förslag till regelverk för ett upphandlat fondtorg för premiepensionen. Det inkluderar övergripande utgångspunkter för upphandling, utgångspunkter för en ny reglering och utredningens förslag till upphandlingsregelverk.

I *kapitel 12* redogörs för utredningens förslag till hantering av övergången från dagens fondtorg till ett upphandlat fondtorg.

I *kapitel 13* redogörs för utredningens förslag till reglering av myndighet för ett upphandlat fondtorg inklusive myndighetens uppgifter, styrning och ledning, samverkan med andra myndigheter, finansiering samt externa kontroll.

I *kapitel 14* redogörs även för de sätt att organisera en ny myndighet som anges i kommittédirektiven och som utredningen ska beröra.

I *kapitlen 15 och 16* redovisas förslag på bestämmelser om sekretess, dataskydd och personuppgiftsbehandling.

I *kapitel 17* redovisas förslag på ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.

I *kapitel 18* redovisas en konsekvensanalys av utredningens förslag. Utredningen har identifierat följande intressenter som berörs av förslaget och som därför redovisas särskilt i avsnittet: pensionsspararna och pensionärerna, Pensionsmyndigheten, Sjunde AP-fonden, Finansinspektionen, Konsumentverket, Kammarkollegiet, Riksgälden, Statens

servicecenter, Ekobrottsmyndigheten, Sveriges domstolar samt finansmarknaden och dess aktörer. Dessutom beskrivs förslagets påverkan på pensionssystemet, statsbudgeten, regeringens styrning, jämställdheten mellan kvinnor och män, hållbarhetsutvecklingen och det brottsförebyggande arbetet. Därutöver beskrivs förslagets påverkan med avseende på EU-rätten.

I kapitlen 19 och 20 återfinns författningskommentarer.

3.4 Utredningens förhållningssätt till översynen av förvalet

Av pensionsöverenskommelsen framgår att en översyn av förvalets risknivå bör göras. Direktiv för översynen beslutades den 26 november 2018. Översynen gjordes inom Finansdepartementet av sakkunnig Mats Langensjö som lämnade en promemoria den 13 juni 2019.²

I promemorian föreslås i korthet en förändrad utformning av förvalet med tydligare uppdelning på sparande- och utbetalningsfas. Förvalets nuvarande utformning som en generationsfundsportfölj som innefattar flera fonder bör enligt promemorian under sparandefasen ersättas med en fond utformad som en diversifierad tillväxtportfölj, med inriktning på att ackumulera pensionsmedel. Portföljen bör enligt promemorian ha större möjlighet till långsiktiga och alternativa investeringsstrategier. Möjligheten till daglig handel och värdering föreslås därför begränsas.

Utredningen har löpande haft samråd med Mats Langensjö för att i enlighet med kommittédirektiven säkerställa att målet för förvalet är förenligt med målet för premiepensionssystemet. Utredningen har också i de delar där det varit möjligt och relevant anpassat vissa förslag och bedömningar i relation till promemorians förslag och bedömningar.

Utredningens förslag ska dock läsas separat. Det har både av tidskäl och av principiella skäl inte varit möjligt att anpassa utredningens förslag till promemorians förslag. Det har heller inte ingått i utredningens uppdrag.

Utredningen har heller inte tagit ställning till promemorians förslag om en förändrad utformning av förvalet.

² Finansdepartementet, *Förvalsalternativet inom premiepensionen*, 2019, Fi2019/00913/FPM.

4 Bakgrund

4.1 Inledning

Premiepensionssystemet har i drygt 20 år varit en del av det allmänna pensionssystemet. Under dessa år har premiepensionssystemet ofta debatterats och ifrågasatts, bland annat har fem utredningar och översyner analyserat hela eller delar av systemet och föreslagit olika förändringar. Vissa av dessa förändringar har genomförts, men i grunden är systemet oförändrat sedan starten med en i princip öppen anslutning av fonder, vilket åtminstone delvis torde kunna förklara de förhållandevis frekventa översynerna av systemet.

Detta kapitel innehåller en kort genomgång av premiepensionssystemets historia och en sammanfattning av vilka diskussioner som förekommit om systemet från dess införande fram till nu.

4.2 Det svenska pensionssystemet

Det svenska pensionssystemet består av flera delar.

En del utgörs av det skattefinansierade grundskyddet som består av bostadstillägg för pensionärer, äldreförsörjningsstöd och garanti-pension. Grundskyddet syftar till att säkerställa en tillräcklig ekonomisk standard även för de pensionärer vars övriga pensionsinkomster är låga.

Alla individer som har haft en pensionsgrundande inkomst över 42,3 procent av prisbasbeloppet per år¹ och som är född 1938 och senare tjänar in pensionsrätt till den inkomstgrundade allmänna pensionen. Avgiften till det allmänna pensionssystemet är 18,5 procent av

¹ Motsvarar 19 246 kronor år 2018.

den pensionsgrundande inkomsten.² Den allmänna inkomstgrundade pensionen består av två delar, inkomstpensionen och premiepensionen. Av pensionsavgiften går 16 procentenheter till inkomstpensionssystemet som är ett fördelningssystem och 2,5 procentenheter till premiepensionssystemet som är ett fullt fonderat system. Rätten till premiepension finns för pensionsgrundande inkomster från 1995 och framåt.

Till skillnad från grundskyddet är den inkomstgrundade pensionen inte skattefinansierad utan finansieras utanför statens budget genom avgifter som täcker såväl pensionsutbetalningar som pensionssystemens administrationskostnader.

De flesta löntagare har också en tjänstepension som även den baseras på inkomst. Tjänstepensionen regleras i huvudsak i kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter.

Det förekommer också olika typer av privat pensionssparande. Sedan 2016 kan dock endast personer som saknar tjänstepension göra skatteavdrag för privat pensionssparande.

4.3 Premiepensionssystemets syfte

Ett syfte med att införa premiepensionssystemet var att möjliggöra högre avkastning genom investeringar på kapitalmarknaden och att bidra till riskspridning inom den allmänna pensionen. Ett annat syfte var att göra det möjligt för enskilda att själva kunna påverka sin pension genom egna val av fonder. Detta förmodades också leda till ett ökat engagemang och intresse för den egna pensionen.

För varje pensionssparare upprättas ett särskilt premiepensionskonto dit de årliga pensionsrätterna förs. Pensionsspararen kan välja att placera medlen i det statliga förvalet AP7 Såfa (statens årskullsförvaltningsalternativ) eller i fonder på fondtorget. Det finns inte något krav på pensionsspararna att aktivt ta ställning till förvaltningsform. För dem som avstår från att välja fonder på fondtorget placeras pengarna automatiskt i förvalet.

² Pensionsgrundande inkomst är lön minskad med allmän pensionsavgift och uppgår till 93 procent av lönen. 18,5 procent av den pensionsgrundande inkomsten motsvarar 17,21 procent av lönen.

4.4 Premiepensionssystemets historia

Premiepensionssystemet ingår som en komponent i pensionsöverenskommelsen från 1994. Med pensionsöverenskommelsen avses dels det regelsystem som gäller för den inkomstrelaterade ålderspensionen och garantipensionen, dels de bakomliggande resonemang om principer som kommer till uttryck i betänkanden och propositioner.³ Skapandet av premiepensionssystemet präglades av en tidsanda med stark tilltro till kapitalmarknaden och uppfattningen att valfrihet vid kapitalplaceringar skulle intressera och gynna breda befolkningsgrupper.

Under de senaste 25 åren har såväl erfarenheten som vetenskapen kommit att åtminstone delvis vederlägga den senare utgångspunkten och bidragit till en delvis förändrad syn på premiepensionssystemet i allmänhet och pensionsspararnas beteenden i synnerhet.

4.4.1 Beslut och införande

Redan i den första principskissen för ett reformerat ålderspensionssystem *Ett reformerat pensionssystem – Bakgrund, principer och skiss* (Ds 1992:89) angavs att det nya systemet skulle innehålla en fonderad del i form av ett premiereservsystem. Närmare principer redovisades i Pensionsgruppens betänkande *Reformerat pensionssystem* (SOU 1994:20). De övergripande principerna för premiepensionssystemet beslutades av riksdagen 1994 genom antagandet av propositionen *Reformering av det allmänna pensionssystemet* (prop. 1993/94:250). Ett förslag till reglering togs fram i betänkandet *Allmänt pensions-sparande* (SOU 1996:83). Förslaget byggde på ett sparande som först vid pensionsuttaget skulle tecknas som en försäkring. Partierna bakom pensionsöverenskommelsen ansåg dock att systemet skulle vara uppbyggt enligt försäkringsmässiga principer även under sparandetiden och att ett nytt förslag därför skulle tas fram. Det nya förslaget presenterades i betänkandet *Lag om premiepension* (SOU 1997:131). Utformning och lagreglering av premiepensionssystemet beslutades sedan av riksdagen 1998 – *Inkomstgrundad ålderspension, m.m.* (prop. 1997/98:151).

³ Pensionsöverenskommelsen beskrivs närmare i Ds 2009:53, *Detta är pensionsöverenskommelsen*.

De faktiska avsättningarna till premiepensionen påbörjades redan 1995, men samlades i depå i väntan på att ett fondtorget för premiepensionen skulle konstrueras och öppnas.

Under 1990-talet skedde stora förändringar på fond- och försäkringsmarknaden i Sverige. Fondförsäkring infördes 1990 och året efter skedde en anpassning av de svenska reglerna på finansmarknadsområdet till det så kallade UCITS-direktivet (se mer om UCITS-direktivet i avsnitt 7.2).⁴

Därefter har förändringar i ansvariga myndigheters synsätt och hantering av premiepensionen skett men i allt väsentligt inom ramen för samma systemkonstruktion.

4.4.2 Fondvalet lyfts fram och Premiensionsmyndigheten bildas

År 2000 fick spararna för första gången placera sina premiepensionsmedel på fondtorget. Fondtorget bestod initialt av 450 fonder och var öppet för alla fonder som uppfyllde UCITS-direktivets krav.

För dem som inte valde fond fanns ett statligt ickevalsalternativ, Premiesparfonden, som förvaltades av Sjunde AP-fonden. Fonden var inte valbar i den meningen att hade man en gång valt fonder på fondtorget kunde man inte vid ett senare tillfälle välja Premiesparfonden. Det fanns dock en särskild statlig fond som kunde väljas – Premievals-fonden.

Inför detta första fondval var marknadsföringen mycket omfattande såväl från den då ansvariga myndigheten Premiensionsmyndigheten (PPM) som från olika privata aktörer som ville att just deras fonder skulle väljas. Det fanns därtill ett politiskt intresse av engagerade sparare och PPM skulle enligt sitt regleringsbrev återrapportera hur många som gjorde ett aktivt val. Den allmänna bilden blev därför att det var centralt att göra ett aktivt val för att få en bra pension. Uppfattningen som etablerades var att ett icke-val kunde förväntas leda till en lägre pension än ett aktivt val. Resultatet blev att 67 procent av pensionsspararna valde fonder på fondtorget i det första valet. Därefter har pensionsspararna inte valt eller bytt fonder i samma omfattning.

⁴ UCITS – *Undertaking for Collective Investments In Transferable Securities*.

Administrativt valde regering och riksdag att separera förvaltningen av premiepensionssystemet från den övriga förvaltningen av den allmänna pensionen. Premiepensionsmyndigheten (PPM) bildades 1998 som ansvarig förvaltningsmyndighet för premiepensionen och hade detta uppdrag från den 1 juli 1998 till den 31 december 2009.

4.4.3 Utveckling av förval och beslutsstöd, Pensionsmyndigheten bildas

Några år in på 2000-talet började en delvis ny syn på premiepensionssystemet att växa fram, där risken för dåliga utfall för enskilda sparare och därmed stora skillnader i slutlig pension uppmärksammades. Irrationella fondval och att pensionssparare inte bytte fonder i någon högre utsträckning ansågs inte bero på att spararna inte *ville* välja utan på att de på grund av bristande stöd eller kunskap inte *kunde* välja. Den allmänna uppfattningen var att pensionsspararna behövde vägledas, informeras och utbildas till bättre fondval och frekventare fondbyten.

Pensionsgruppen beslutade därför om en utredning för att utvärdera premiepensionssystemet och föreslå förbättringar inom befintligt system med fokus på att minska riskerna för systematiskt dåliga utfall samt underlätta valsituationen för enskilda sparare. Utredningen lämnade 2005 betänkandet *Svårnavigerat? Premiepensionssparande på rätt kurs* (SOU 2005:87).

Utredningen utgick i sina resonemang från att ett aktivt byte av fonder leder till god premiepension. Utredningen föreslog inte några omfattande förändringar av premiepensionssystemet, utan systemet skulle fortsätta att vara ett fondförsäkringssystem med kapitalförvaltning i fonder som administreras av fristående fondförvaltare. Vidare föreslog utredningen att de fondförvaltare som uppfyllde kraven även i fortsättningen i princip fritt skulle kunna anmäla sina fonder till systemet och att PPM därmed inte skulle göra någon bedömning av huruvida fonden var lämplig att ingå i systemet eller inte.

Utredningen menade dock att systemet inte tagit tillräcklig hänsyn till individer som ansåg sig ha ett engagemang för att välja men som saknade tillräckliga kunskaper. Utredningen ansåg att det borde utvecklas ett beslutsstöd för dessa individer. Därigenom ansåg utredningen att risken för systematiskt dåliga utfall skulle minska. Resonemanget var att om fler sparare var engagerade skulle konkurrensen

bland fonderna leda till självsanering av utbudet och skillnaden i slutlig pension därmed minska.

Utredningen ansåg vidare att förvalsalternativet borde få en generationsfondprofil där risknivån trappades ned i takt med pensions-spararens ålder.

Som en följd av utredningens förslag tog PPM fram det it-baserade beslutsstödet *PPM-Lotsen*, vars syfte var att hjälpa pensionsspararna att göra medvetna och genomtänkta val. Beslutsstödet kom dock inte att användas i någon större omfattning av spararna. Myndigheten arbetade även med riktade utskick till de sparare som valt fonder vid sitt inträde i systemet men sedan inte ändrat sitt val, liksom till de som inte hade gjort något aktivt fondval alls. Effektmätningar av dessa kampanjer visade på ett mycket lågt intresse för frågan och aktivitetsgraden förblev fortsatt låg bland pensionsspararna.

År 2009 beslutade riksdagen om ändringar av förvalets utformning – *Ändringar i premiepensionssystemet* (prop. 2009/10:44). Det nya förvalet AP7 Såfa fick en generationsfundsprofil, förvalet gjordes valbart på fondtorget och det blev möjligt att välja risknivå inom ramen för förvalet.

I december 2009 lades PPM ner och ansvaret för premiepensionssystemet flyttades från den 1 januari 2010 till den nybildade Pensionsmyndigheten. Myndigheten fick i uppdrag att vara förvaltningsmyndighet för hela ålderspensionssystemet inom socialförsäkringen men även för vissa andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning skulle administreras av myndigheten. Myndigheten fick därmed ansvar för hela den allmänna pensionen, det vill säga både inkomstpension och premiepension samt för åldersrelaterade grundskyddsförmåner inom eller med koppling till det allmänna pensionssystemet.

En viktig orsak till att samla hanteringen av den allmänna pensionen hos en aktör var att skapa förutsättningar för en förbättrad och mer sammanhållen pensionsinformation. Pensionsmyndigheten fick därför ett särskilt informationsuppdrag att utifrån enskilda individers behov ge pensionssparare och pensionärer en samlad bild av hela pensionen, informera om vilka faktorer som påverkar pensionens storlek och hur stor pensionen kan antas bli samt tydliggöra vilka konsekvenser olika val får för pensionen.

4.4.4 Massfondbyten och rådgivningstjänster ökar i omfattning samt ny syn på premiepensionssystemet

Pensionsmyndighetens informationsuppdrag kompletterades 2012 med ett konsumentstärkande uppdrag och budskapet inriktades allt mer på att ge ett helhetsperspektiv till pensionärer och pensions-sparare, det vill säga att informera om hela pensionen och inte separat om premiepensionen. Målet var att oron och osäkerheten kring den framtida pensionens storlek skulle minska, och budskapet att det inte är nödvändigt för en pensionssparare att känna till alla detaljer i pensionssystemet. Fondvalets betydelse för den slutliga pensionen tonades ner. I stället framhölls att premiepensionen är en mindre del av hela pensionen.

I pensionsdebatten och det allmänna medvetandet fanns dock en kvardröjande uppfattning att fondvalet hade stor betydelse för den framtida pensionen. Många pensionssparare varken kunde eller ville välja bland de då drygt 800 fonderna, samtidigt som kännedomen om förvalet vid den tiden var relativt låg. I detta vakuum uppstod en omfattande marknad för rådgivning och olika förvaltningstjänster. Tjänsterna marknadsfördes med innebörden att om spararna köpte tjänsterna behövde de inte välja fonder själva eller oroa sig för sin framtida pension. Olika typer av rådgivningsföretag hade funnits tidigare men marknaden växte kraftigt från 2010 och framåt.

En särskild företeelse var omfattande maskinella fondbyten, så kallade robotbyten, som företag utförde efter att ha fått tillgång till spararnas inloggningsuppgifter för fondbyten. Massfondbyten skapade såväl tekniska problem som likviditetsproblem för Pensionsmyndigheten och också förtroendeproblem för hela premiepensionssystemet.

År 2011 införde Pensionsmyndigheten på regeringens uppdrag stopp för massfondbytena, vilket dock fick den förutsedda följden att många förvaltningsföretag i stället förde över sparares medel till egna fonder som var speciellt skapade för premiepensionssystemet. Dessa fonder marknadsfördes via telefon, ofta aggressivt och med vilseledande argument samt i vissa fall även med olagliga metoder. Den ursprungliga tanken att premiepensionens fondtorg skulle spegla marknadens utbud av investeringsinriktningar och fondförvaltare blev allt mindre tydlig. Trots stoppet för massfondbyten skattade Pensionsmyndigheten att det ännu 2016 var cirka 440 000 pensions-

sparare, drygt var sjätte pensionssparare med egen portfölj, som anlätade förvaltningstjänster för förvaltning av sina premiepensionsmedel.

Till följd av de problem som identifierats beslutade Pensionsgruppen om en ny utvärdering av premiepensionssystemet. I maj 2013 presenterades promemorian *Vägval för premiepensionen* (Ds 2013:35). Syftet var i första hand att belysa och analysera systemets funktion men även peka ut möjliga sätt att hantera de problem som identifierats. Tre problem lyftes särskilt fram:

1. Det fanns en förhållandevis stor förväntad spridning i utfall.
2. Det stora fondutbudet var svårt att hantera för de flesta sparare.
3. Kostnaderna var högre än nödvändigt.

Orsaken till dessa problem var enligt promemorian att spararna hade sämre finansiella kunskaper än vad som förutsattes när premiepensionssystemet skapades, och att utbudet av fonder blivit mycket stort. Utredningen föreslog därför att problemen skulle hanteras genom att på olika sätt minska valfriheten. Enligt utredningen kunde detta ske på två sätt, antingen med ett oförändrat fondtorg men med återkommande bekräftelseval av gjorda fondval och att förvalet skulle lyftas fram som ett bra alternativ, eller genom att reducera fondtorget till ett fåtal fonder med olika risk- och investeringsinriktning.

I syfte att gå vidare med några av promemorians förslag tillsatte regeringen en ny premiepensionsutredning som lämnade betänkandet *Fokus premiepension* (SOU 2016:61). Utgångspunkten även för denna utredning var att göra förbättringar inom ramen för det befintliga systemet, fortsatt värna valfriheten samt säkerställa att eventuella förändringar av premiepensionssystemet bidrog till att fler sparare fick en långsiktigt bra avkastning på sitt premiepensionskapital. Utredningens bedömning var att detta skulle kunna åstadkommas utan att minska möjligheterna att välja bland en mångfald av kapitalförvaltare och fonder med olika inriktning.

Utredningen konstaterade vidare att inriktningen i fråga om valet av fonder successivt hade ändrats från att spararen bör välja fonder och att det är viktigt att vara aktiv, till att förvalet är ett bra alternativ för de flesta. Förbättringsåtgärder som lyftes var ändrade valrutiner inklusive införande av bekräftelseval och tydligare myndighetsinformation med fokus på det grundläggande valet av förvaltningsmodell.

Utredningens förslag grundade sig på bedömningen att lågt engagemang och låg kunskap minskade sannolikheten för ett bra premiepensionsutfall. Utredningen ansåg att lösningen på detta grundläggande problem inte var att försöka höja engagemanget och kunskapen utan att i första hand anpassa systemet efter pensionsspararnas engagemang och kunskap.

År 2015 ändrade Pensionsmyndigheten officiellt sin kommunikation till att framhålla förvalet.

4.4.5 Misstänkta bedrägerier och ny överenskommelse i Pensionsgruppen

Vintern 2016 uppmärksammade Pensionsmyndigheten flera missförhållanden på premiepensionens fondtorg där ett antal fondförvaltare hade agerat felaktigt och i vissa fall även brottsligt. Fondförvaltarens agerande riskerade att leda till mycket allvarliga konsekvenser för såväl berörda pensionssparare som för Pensionsmyndigheten. Pensionsmyndigheten identifierade även direkta missförhållanden hos vissa fondförvaltare som ledde till avregistreringar från det i övrigt öppna fondtorget. Ett av de mest uppmärksammade fallen var den maltesiska fondförvaltaren Falcon Funds som flyttade premiepensionsmedel till sina fonder med hjälp av oetiska och olagliga metoder. Pensionsmyndigheten bedömer att agerandet har orsakat förluster om sammanlagt cirka 1,1 miljarder kronor för cirka 27 000 sparare.

Efter uppdagandet av Falcon Funds metoder har en fortsatt granskning av fondtorget lett till att fler fonder köpstoppats och senare avregistrerats när liknande misstankar om regelöverträdelser eller brott uppdagats. Flera aktörer har även polisanmälts. Totalt har Pensionsmyndigheten, som följd av brott mot samarbetsavtalet, avregistrerat ett tjugotal fonder till ett sammanlagt värde av cirka 40 miljarder och med över 200 000 drabbade sparare. Det har också blivit tydligt att det finns en särskild problematik när en del av premiepensionskapitalet förvaltas av fondförvaltare som inte står under den svenska tillsynsmyndigheten Finansinspektionens tillsyn.

Med anledning av de misstänkt kriminella aktörerna på premiepensionens fondtorg började Pensionsmyndigheten sommaren 2016 att utarbeta förslag för att förebygga att liknande händelser inträffar igen. I december 2016 uppdrog regeringen till Pensionsmyndigheten att inom ramen för nuvarande system analysera och föreslå åtgärder som skulle stärka konsumentskyddet och minska risken för att fondförvaltare missbrukar systemet. En rapport med förslag på åtgärder, *Stärkt konsumentskydd inom premiepensionen*, lämnades av Pensionsmyndigheten i juni 2017. Rapporten lades till grund för Finansdepartementets promemoria *Ett tryggt och mer hållbart premiepensionssystem* (Fi2016/04460/FPM). Ett centralt förslag var att, i syfte att filtrera bort oseriösa aktörer, införa ett antal krav som fondförvaltare och fonder som deltar på fondtorget måste uppfylla. Efter överenskommelse i Pensionsgruppen beslutade regeringen och riksdagen i princip enligt Pensionsmyndighetens förslag.⁵

Med krav på fonder och fondförvaltare för att få delta på fondtorget gavs större möjligheter att öka kvaliteten på fondutbudet. Pensionsgruppen ansåg dock att dessa åtgärder inte var tillräckliga för att säkerställa att premiepensionssystemet är tryggt och hållbart. Åtgärderna var inte heller tillräckliga för att skapa nödvändig tillit till systemet. Pensionsgruppen enades därför om ytterligare åtgärder för att uppnå ett säkert och kontrollerbart fondtorg. I ett första steg gjordes en förstudie som presenterades i augusti 2017.⁶ Med bland annat förstudien som utgångspunkt enades Pensionsgruppen om att förändra det öppna fondtorget till ett upphandlat fondtorg där staten tar ett tydligare huvudmannaskap. Detta blev sedermera en av komponenterna i Pensionsgruppens pensionsöverenskommelse från den 14 december 2017.⁷

⁵ Prop. 2017/18:247, *Ett tryggt och mer hållbart premiepensionssystem* och 2017/18:Sfu30, *Ett tryggt och mer hållbart premiepensionssystem*.

⁶ Socialdepartementet, *Förstudie om möjliga strukturella förändringar för ett tryggare och mer effektivt premiepensionssystem*, 2017, S2017/03516/SF.

⁷ Socialdepartementet, *Pensionsgruppens överenskommelse om långsiktigt höjda och trygga pensioner*, 2017, S2017/07369/SF.

4.5 Hur väl har premiepensionssystemet uppfyllt sina syften?

Utredningens bedömning: Premiépensionssystemet har hittills uppfyllt syftet att möjliggöra högre avkastning genom investeringar på kapitalmarknaden och att bidra till riskspridning inom den allmänna pensionen.

Premiepensionssystemet har delvis uppfyllt syftet att göra det möjligt för enskilda att påverka hur premiepensionsmedlen förvaltas.

Premiepensionssystemet har däremot inte uppfyllt ambitionen att skapa ökat engagemang och intresse för den egna pensionen.

Premiepensionssystemet har inte heller uppfyllt ambitionen att, genom spararnas aktiva och medvetna val bland anslutna UCITS-fonder, erbjuda ett tryggt fondtorg med fonder av hög kvalitet.

Skälen för utredningens bedömning

Det fanns två huvudsakliga syften till premiépensionssystemets införande

- att möjliggöra högre avkastning genom investeringar på kapitalmarknaden och att bidra till riskspridning inom den allmänna pensionen, samt
- att göra det möjligt för enskilda att själva påverka pensionen genom val av fonder.

Dessutom har ett flertal ambitioner varit framträdande, till exempel:

- att öka engagemanget och intresset för den egna pensionen, samt
- att spararnas aktiva och medvetna val samt anslutning av UCITS-fonder leder till ett tryggt fondtorg bestående av fonder av hög kvalitet.

Som framgår av avsnitt 5.2.3 har premiépensionssystemet i genomsnitt och under den aktuella tidsperioden gett en högre avkastning än inkomstpensionssystemet. Utredningen kan därför konstatera att syftet att åstadkomma en högre avkastning har uppnåtts under den

aktuella tidsperioden. Avkastningen varierar dock mellan pensions-spararna, vilket är naturligt eftersom spararna har gjort olika fondval och dessutom gått in i systemet vid olika tidpunkter.

När det gäller syftet att göra det möjligt för enskilda att påverka den egna pensionen bedömer utredningen att det delvis är uppfyllt. Premiepensionssystemet är uppbyggt utifrån förutsättningen att den enskilde har möjlighet att välja fonder, inklusive friheten att inte behöva välja. Den beslutssituation som spararen ställs inför vid valet av fonder i premiepensionssystemet är dock sällan förenlig med spararens intresse och förmåga. En alltför stor valmiljö med komplicerade finansiella produkter är ohanterlig för de flesta sparare. Det har lett till att många sparare har konstruerat portföljer baserade på tumregler, genvägar och andra fenomen beskrivna inom beteendekonometri, se avsnitt 5.4.

Ambitionen att skapa ökat engagemang och intresse för den egna pensionen bedömer utredningen inte har uppnåtts. Engagemanget och kunskapen om den egna pensionen och premiepensionens roll i denna är låg hos många pensionssparare i dagsläget, se vidare i avsnitt 5.4. Inte heller har ambitionen att spararnas aktiva och medvetna val bland anslutna UCITS-fonder ska leda till ett tryggt fond-torg med fonder av hög kvalitet infriats.

När premiepensionssystemet infördes fanns ingen erfarenhet från liknande pensionssystem och därmed ingen direkt kunskap om hur människor beter sig i valsituationer i liknande system. Premiepensionssystemet konstruerades efter den kunskap som fanns då och byggde i stor utsträckning på uppfattningar om att det är möjligt för i princip hela befolkningen att göra rationella fondval, att UCITS-fonder utgör en god grund för ett starkt konsumentskydd och att ett öppet fondtorg är en förutsättning för en väl fungerande marknad för pensionssparande. Betydelsen av att välja framhölls och spararna förväntades agera som informerade konsumenter vilket i sin tur förväntades leda till att utbudet genom konkurrens skulle självsaneras från oseriösa aktörer och dåliga fonder.

Erfarenheter från premiepensionssystemet hittills, presenterade bland annat i de senaste årens olika utredningar, visar dock att den finansiella kunskapen hos spararna är lägre än vad som förutsågs när systemet skapades. Framför allt är viljan att välja lägre än vad som antagits. Därför har inte heller åtgärder i form av utökad information eller beslutsstöd gett avsedda effekter. Utvecklingen visar att ett stort

utbud av fonder gör att spararen avstår från att använda sin valfrihet eller väljer att lägga över den på rådgivare. Systemets utformning har också utgått från teorin om den ekonomiskt rationella människan, vilket får anses vara en alltför förenklad bild av verkligheten.

Under åren har förvalet allt mer framhållits som ett alternativ som fungerar för de flesta och den politiska inriktningen därför ändrats till att försöka anpassa systemet efter pensionsspararnas engagemang och kunskap snarare än att försöka anpassa spararna till systemet.

5 Mål och valarkitektur för premiepensionssystemet

5.1 Bakgrund

Tydligt syfte, otydligt mål

Sedan premiepensionssystemet inrättades på 1990-talet har fokus varit på dess *syfte*: att möjliggöra högre avkastning genom investeringar på kapitalmarknaden och att bidra till riskspridning inom den allmänna pensionen. Något uttalat *mål* har dock inte formulerats. I stället har ett antal *ambitioner* funnits, varierande över tid, mer eller mindre tydligt uttalade och ibland delvis motstridiga. Beroende på ideologi och tilltro till individernas förmåga att göra rationella val har ambitionerna formulerats som till exempel följande:

- Individerna ska ha möjlighet att välja efter egen riskpreferens.
- Spridningen i utfall mellan individer ska vara låg.
- Så många som möjligt ska göra ett aktivt val.
- Engagemanget och intresset för den egna pensionen ska öka.

Det har dock saknats ett tydligt mål både för premiepensionssystemets förval och fondtorg för vad som bör uppnås i fråga om avkastning och vilken risknivå detta i sin tur kräver, och om den kan accepteras.

De ursprungliga tankarna drevs av riskspridningens fördelar, men betonade också trygghet

Den nuvarande pensionsöverenskommelsen vilar på Pensionsarbetsgruppens betänkande *Reformerat pensionssystem* (SOU 1994:20). I betänkandet formulerades ett antal grundläggande idéer kring syftet med

det tänkta premiepensionssystemet, men också uppfattningar om vilka egenskaper som bör eftersträvas för konstruktionen. Det gav en viss vägledning för utformningen men inget uttalat och heltäckande mål; snarare finns vissa formuleringar som får anses stå i konflikt med varandra.

Övergripande framhålls i betänkandet motiven för att införa ett så kallat premiereservsystem¹: att öka det samhällsliga sparatet, att nå en ökad riskutjämning och möjlighet för enskilda att påverka hur medlen förvaltas. Dessa motiv ansågs väga tyngre än de nackdelar i form av ett mer komplicerat system och större spridning i utfall mellan individer som ett premiereservsystem för med sig.² Motiven anger dock inga mål för *vad* som ska uppnås i termer av pensionsutfall eller *hur* detta mål ska uppnås.

Det finns ett antal resonemang i betänkandet om önskvärda egenskaper som kan betraktas som målsättningar och därmed vägledande för konstruktionen. De önskvärda egenskaperna är dock delvis motstridiga. Pensionsarbetsgruppens betänkande antar att det kommer att finnas olika preferenser för placeringar och att det därför bör finnas många olika förvaltare som konkurrerar om förvaltningssuppdragen. På så sätt finns förutsättningar för en effektiv förvaltning.³ Emellertid konstateras också att det finns skäl att begränsa valmöjligheten något för att undvika höga kostnader.⁴ Därutöver slås fast att premiepensionssystemet ska omfattas av en viss garanterad avkastning, men att en sådan garanterad avkastning kan komma i konflikt med målsättningen om en mångfald av kapitalförvaltare. Den slutsats som dras är att mångfalden då får ge vika för säkerheten i form av garanterad avkastning.⁵

Sammantaget ger den ursprungliga beskrivningen som ligger till grund för pensionsöverenskommelsen ingen tydlig vägledning för målet för premiepensionssystemet och de skrivningar som finns står delvis i motsättning både till varandra och till det system som nu finns.

Tanken om garanterad avkastning övergavs senare och det som utvecklades, bland annat i propositionen *Inkomstgrundad ålderspension* (prop. 1997/98:151), var de syften som sedan dess varit gällande, näm-

¹ Förenklart innebär ett premiereservsystem att de pengar som avsätts inte betalas ut till dagens pensionärer utan i stället sparas, fonderas, på spararnas individuella konton. De registrerade fonderade medlen finansierar pensionsutbetalning först när spararen själv går i pension.

² SOU 1994:20, *Reformerat pensionssystem*, s. 191 och 192.

³ a.a., s. 226.

⁴ a.a., s. 212.

⁵ a.a., s. 452.

ligen att det ska finnas en diversifiering och riskutjämning mellan inkomst- och premiepensionen, med möjlighet att välja mellan en mångfald av förvaltare. Den närmare utformningen blev en avvägning mellan å ena sidan en trygg förvaltning av avsatta medel och å andra sidan valfrihet och möjligheter för den enskilde att påverka förvaltningen.⁶

Lagstiftaren formulerade alltså inget mål för premiepensionssystemet. De beskrivna syftena antogs leda till ett välfungerande system utan att närmare ange hur konstruktionen skulle utformas. Numera står det klart att den inbyggda målkonflikten mellan säkerhet och valfrihet, och avvägningen mellan avkastning och risk, har gjort det svårt att konstruera ett system som kan sägas leva upp till dess syften och ambitioner.

En avgörande, om än inte tydligt uttalad, utgångspunkt vid införandet av premiepensionssystemet var aktiva och rationellt agerande sparare. Det fanns däremot inga resonemang om sannolikheten för att sparare skulle kunna konstruera en ändamålsenlig portfölj genom att välja bland en stor mängd fonder. Att sådana resonemang saknades i förarbetena kan delvis förklaras av att erfarenheterna från individuella val inom ramen för ett obligatoriskt socialförsäkringssystem ännu var mycket begränsade.

Det ska dock påpekas att förarbetena förutsåg den inneboende konflikten mellan säkerhet och valfrihet, och dömde av frågan till säkerhetens fördel. I den slutliga utformningen tonades dock säkerhetsaspekten ned till förmån för en stor valfrihet och små restriktioner på vilka placeringsalternativ som skulle vara tillåtna.⁷

Hur har tidigare utredningar och rapporter resonerat?

I tidigare utredningar och rapporter om premiepensionssystemet saknas diskussioner om målet vilket är naturligt, eftersom de i princip inte haft i uppdrag att analysera det. Flera av utredningarna har ändå gjort analyser som har relevans för den här utredningens förslag till mål för premiepensionssystemet. Nedan följer en översiktlig genomgång av tidigare utredningars resonemang med anknytning till mål för premiepensionssystemet.

⁶ Ds 2009:53, *Detta är pensionsöverenskommelsen*, s. 39.

⁷ a.a., s. 39.

I betänkandet *Svårnavigerat? Premiepensionssparande på rätt kurs* (SOU 2005:87) konstaterades att tanken bakom premiepensionssystemets införande som en del av ålderspensionssystemet var att systemet skulle verka riskutjämnande.⁸ Utredningen beskrev vidare under rubriken *Förväntningar på premiepensionen*⁹ att man ur de framskrivningar (prognoser) som Försäkringskassan gjorde kunde utläsa att premiepensionen i ett basscenario antogs avkasta i snitt 3,25 procent reallt jämfört med en snittinkomstutveckling på 2,0 procent.¹⁰

Utredningen föreslog att hela den samlade ålderspensionen, inklusive inkomst- och garantipensionen, borde beaktas när risknivån i förvalet fastställdes.¹¹ Eftersom samtliga premiepensionssparare definitionsmässigt också har behållningar i inkomstpensionssystemet ansåg utredningen att det var naturligt att inkludera denna del, inklusive garantipensionen, i riskanalysen.¹² Utifrån detta ansåg utredningen att det skulle vara motiverat med en relativt hög andel aktier i förvalet, det vill säga relativt hög risk, i och med att premiepensionen är en mindre del av den allmänna ålderspensionen jämfört med inkomstpensionen.¹³

Regeringen instämde i utredningens uppfattning och konstaterade i propositionen *Ändringar i premiepensionssystemet* (prop. 2009/10:44) att eftersom inkomstpensionen har låg risk kan premiepensionsplaceringarna ha högre risk utan att den sammanlagda risken i ålderspensionen blir för hög.¹⁴ I propositionen gjorde regeringen bedömningen att risken i den samlade allmänna ålderspensionen bör beaktas när Sjunde AP-fonden bestämmer risknivå i förvalsalternativ.¹⁵

Premiepensionsmyndigheten (PPM) ansvarade för administrationen av premiepensionssystemet i drygt elva år, från systemets

⁸ SOU 2005:87, *Svårnavigerat? Premiepensionssparande på rätt kurs*, s. 43.

⁹ a.a., s. 51.

¹⁰ De långsiktiga framskrivningarna presenteras årligen i Pensionsmyndighetens publikation *Orange rapport*. Regleringen för framskrivningarna finns i förordningen (2002:135) om årlig redovisning av det inkomstgrundande ålderspensionssystemets finansiella ställning och utveckling. Syftet är att ge en samlad redovisning av det inkomstgrundande pensionssystemets finansiella ställning och utveckling. Pensionssystemets långsiktiga utveckling presenteras i tre scenarier: ett basscenario, ett pessimistiskt scenario och ett optimistiskt scenario. Man kan ur antagandena utläsa en förväntan om en avkastning från kapitalmarknaden som överstiger inkomstutvecklingen med 1,25 procentenheter, ofta beskrivet som en överavkastning på 1,25 procentenheter.

¹¹ SOU 2005:87, s. 148.

¹² a.a., s. 149.

¹³ Prop. 2009/10:44, *Ändringar i premiepensionssystemet*, s. 46. (I propositionen anges ”Utredningen anser ...”, men citatet återfinns inte i SOU 2005:87.)

¹⁴ Prop. 2009/10:44, s. 46.

¹⁵ a.a., s. 44.

start 1999 till dess att verksamheten gick över till Pensionsmyndigheten vid dess bildande den 1 januari 2010. I samband med PPM:s avveckling publicerade myndigheten i december 2009 ett *Analytiskt testamente*¹⁶ som sammanfattade de erfarenheter man samlat på sig om premiepensionssystemet. Där framgår bland annat att PPM:s vision var ”Pensionsspararna ska ha bästa möjliga premiepension”. För att uppfylla visionen borde enligt PPM ambitionen vara att vägleda pensionsspararna mot en portfölj som på objektiva grunder kunde förväntas generera bästa möjliga riskjusterade avkastning. Mer konkret innebar det att PPM skulle ge pensionsspararna allsidig och objektiv information som gjorde det möjligt för spararna att utforma sina portföljer i enlighet med finansiell teori.¹⁷ Vidare konstaterades att en förutsättning för att premiepensionssystemet skulle bli framgångsrikt på lång sikt var att den enskilde individen hade förmåga att själv göra rationella val och välja en effektiv portföljsammansättning utifrån dennes inställning till risk.¹⁸

I promemorian *Vägval Premiepension* (Ds 2013:35) identifierades vissa problemområden och förbättringsmöjligheter i premiepensionssystemet utifrån syftet med pensionsreformen. I promemorian konstaterades att det i slutändan handlar om politiska överväganden om individens respektive statens ansvar för pensionsutfallet. I den beslutsprocessen borde, enligt promemorian, en tydlig målformulering för den allmänna pensionen tas fram. Här avsågs vilka minimipensioner eller ersättningsnivåer staten ska garantera och vilka delar individen själv ska ansvara för.¹⁹ Några närmare målformuleringar presenterades dock inte.

I betänkandet *Fokus Premiepension* (SOU 2016:61) utgick utredningen från den ursprungliga systemutformningen med en icke-valslösning med låg risknivå. Utredaren tolkade detta som att målsättningen i icke-valslösningen var att ha en tydlig inriktning på trygghet.²⁰

I betänkandet argumenterade utredningen, i likhet med vad som anförs i betänkandet *Svårnavigerat? Premiepensionssparande på rätt kurs*, för att lagstiftaren måste beakta att premiepensionen är en rela-

¹⁶ PPM, *Analytiskt testamente: 11½ år med premiepensionssystemet och PPM*, 2009.

¹⁷ a.a., s. 7.

¹⁸ a.a., s. 32.

¹⁹ Ds 2013:35, *Vägval Premiepension*, s. 15.

²⁰ SOU 2016:61, *Fokus Premiepension*, s. 42 (med hänvisning till prop. 1997/98:151 *Inkomstgrundad ålderspension, m.m.*, s. 423).

tivt liten del av den allmänna pensionen. Det innebar för utredningens bedömning av vad som ansågs vara en lämplig risknivå i premiepensionen att nivån kunde vara relativt hög, eftersom inkomstpensionen utgör en större del och därtill motsvarar en lågriskplacering.²¹

Bland annat mot bakgrund av den misstänkta brottsligheten riktad mot premiepensionssystemet och pensionsspararna, se avsnitt 4.4.5, enades Pensionsgruppen i juni 2017 om att ta fram en skiss på hur konstruktionen skulle kunna förändras utan att systemet skulle förlora sitt syfte. I augusti 2017 presenterade Socialdepartementet en förstudie om möjliga strukturella förändringar för ett tryggare och mer effektivt premiepensionssystem.²² Förstudien konstaterade att premiepensionen saknar ett uttryckligt mål. Det leder till att det inte är uppenbart vilken produkt eller vilket resultat som ska eftersträvas. Målsättningen kommer då i praktiken att utformas på myndighetsnivå.²³ Förstudien argumenterade för att detta var en mindre lämplig delegering, eftersom överväganden om mål inte bara handlar om avkastning utan också om vilken grad av trygghet, risk och stabilitet som ska prägla systemet och hur detta ska förhålla sig till övriga delar av pensionssystemet. Detta rör enligt förstudien fundamenten i pensionssystemet och bör därför vara politiska ställningstaganden och inte en fråga för myndigheter.²⁴ Förstudien formulerade följande målkriterier som borde ingå i målet för premiepensionen och därmed vara styrande för systemets konstruktion:²⁵

1. Premiepensionen är en obligatorisk socialförsäkring för vilken staten har ett övergripande ansvar.
2. Placeringar ska prioritera försäkring framför sparande och eftersträva en stabil livslång pensionsinkomst.
3. Avkastningen ska över tid överstiga inkomstindex.
4. För den som vill ska det finnas en möjlighet att välja bland kvalitets-säkrade alternativ.
5. Risken i premiepensionen bör inte vara högre än i tjänstepensionen.

²¹ a.a., s. 68.

²² Socialdepartementet, *Förstudie om möjliga strukturella förändringar för ett tryggare och mer effektivt premiepensionssystem*, 2017, S2017/03516/SF.

²³ a.a., s. 6.

²⁴ a.a., s. 41.

²⁵ a.a., s. 43.

Finns målformuleringar i andra fonderade system?

Avsaknad av lagstadgade mål inom ramen för fonderade pensions-system är inte unikt för Sverige. I några länder har man dock formulerat uppdragsbeskrivningar (*mission statement*) eller förtydliganden av syftet.²⁶

Uppdraget för Kanadas allmänna pensionsfond – *Canada Pension Plan (CPP)* – beskrivs enligt följande:

To invest in the best interest of Canada Pension Plan Contributors and beneficiaries and to maximize investment returns without undue risk of loss.²⁷

I Nya Zeeland beskrivs syftet med landets *Superannuation fund* enligt följande:

Maximize the Fund's return over the long run, without undue risk, so as to reduce future New Zealanders' tax burden.²⁸

Flera andra länder har liknande formuleringar av syfte och uppdrag som sedan har uttolkats till ett mål av en huvudman.

Första–Fjärde AP-fonderna som tillsammans med Sjätte AP-fonden utgör buffertfonden i inkomstpensionen styrs genom ett allmänt formulerat mål för placeringsverksamheten i lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder):²⁹

Första–Fjärde AP-fonderna ska förvalta fondmedlen på sådant sätt att de blir till största möjliga nytta för försäkringen för inkomstgrundad ålderspension. Den totala risknivån i fondernas placeringar ska vara låg. Fondmedlen ska, vid vald risknivå, placeras så att långsiktigt hög avkastning uppnås.

Utifrån detta fastställer styrelsen för respektive AP-fond mål för förvaltningen. De ovan beskrivna pensionssystemen är fördelnings-system som saknar inslag av individuella val för placeringarnas inriktning. Uppenbarligen har det i dessa länder, samt i Sverige för inkomst-pensionssystemet, ansetts räcka med relativt vaga lagformuleringar för att göra investeringar i syfte att nå en god pension, alternativt har lagstiftaren inte ansett det lämpligt eller ens möjligt med tydligare formuleringar.

²⁶ SOU 2012:53, *AP-fonderna i pensionssystemet – effektivare förvaltning av pensionsreserven*, s. 164.

²⁷ a.a., s. 164.

²⁸ a.a., s. 164.

²⁹ 4 kap. 1 §.

Hur har Sjunde AP-fonden resonerat om målet för sin förvaltning?

Av lagen om allmänna pensionsfonder (AP-fonder)³⁰ framgår följande om Sjunde AP-fondens verksamhet:

Fondmedlen ska, vid vald risknivå, placeras så att långsiktigt hög avkastning uppnås.

Sjunde AP-fonden har utifrån ovanstående och det uppdrag fonden har i premiepensionssystemet formulerat en så kallad *mission* som lyder enligt följande:

De som inte vill eller kan välja ska ha minst lika bra pension som andra.

Under 2016 genomförde Sjunde AP-fonden ett arbete med att formulera ett kompletterande mål i form av en långsiktig avkastningsambition. Arbetet resulterade i följande mål:

Ett långsiktigt sparande i AP7 Såfa under hela arbetslivet ska ge en långsiktig överavkastning i förhållande till inkomstpensionen om 2–3 procentenheter per år.

Sjunde AP-fonden ansåg att fördelarna med att uttrycka målet som en överavkastning relativt inkomstpensionen³¹ var dels att detta relaterar premiepensionens uppdrag till inkomstpensionen, dels att det är konkret tillämpligt för spararna när de ska göra en pensionsprognos. En vägledande princip i arbetet med avkastningsambitionen var att ta fasta på lagens förarbeten där det framgår att risk och avkastning ska tolkas i termer av utgående pension.³² Myndigheten tolkade detta som att risktagandet i fonden ska ses ur ett holistiskt perspektiv där premiepensionen utgör en begränsad del av den samlade allmänna pensionen. Sjunde AP-fonden menade att målet uttryckt i överavkastning relativt inkomstindex har en stark koppling till premiepensionssystemets övergripande syfte.

Vidare valde Sjunde AP-fonden att uttrycka ett intervall för förväntad överavkastning för att signalera att avkastningsprognoser är osäkra. Myndigheten tog även fram en uppföljningsplan för målet som innehåller ett antal indikatorer att löpande följa och årligen rap-

³⁰ 5 kap. 6 § samt 4 kap. 1 § andra stycket.

³¹ I princip avses här balansindex, det vill säga både inkomstindex (förändring i genomsnittsinkomst) och balanstal (förhållandet mellan inkomstpensionens tillgångar och skulder).

³² Prop. 1999/2000:46, s. 76.

portera till styrelsen i samband med att inkomst- eller balansindex för föregående år fastställs.

Sjunde AP-fondens kompletterande formulering från missionens konkurrensmål till ett överavkastningsmål innebar ett skifte i synsätt. I stället för att utgå från fondtorget och de val som gjorts där utgår Sjunde AP-fonden numera från själva syftet med premiepensionen: att ge dels en förväntad aktieriskpremie genom placering på kapitalmarknaden, dels riskspridning. I dag benämns konkurrensmålet som *mission* och överavkastningsmålet som *avkastningsambition*. För kapitalförvaltningen är överavkastningsmålet utgångspunkten.

Vad har fonderna på fondtorget för mål?

Även fonderna på fondtorget har mål för sin förvaltning. Dessa mål är individuella för respektive fond. Antalet mål på fondtorget är alltså i teorin lika stort som antalet fonder på fondtorget. I praktiken är dock många mål mycket likartade eller identiska.

Fondernas mål framgår av fondbestämmelserna. Det vanligaste målet är att uppnå högre avkastning än den genomsnittliga avkastningen på den marknad som fonden investerar i. I vissa fall definieras jämförelsenormen i fondbestämmelserna genom att avkastningen ska överstiga ett visst angivet jämförelseindex. Mer ovanligt, men förekommande, är att fonder eftersträvar en specifik risknivå, vilket vanligtvis uttrycks i termer av volatilitet.

För indexfonder gäller att det ska framgå av fondbestämmelserna att fonden är en indexfond och därmed avser att följa ett visst index. Det är samtidigt en viktig konsumentinformation, eftersom indexfonder har ett undantag från det diversifieringskrav som annars följer av lagstiftningen. Indexfonder kan alltså ha en mer koncentrerad portfölj där delar av innehavet överskrider de begränsningsregler som gäller för exponering mot en enskild emittent.

5.2 Mål för premiepensionssystemet

5.2.1 Direktivens utgångspunkter

Det finns som beskrivs ovan flera olika syften som motiverar ett premiepensionssystem. Däremot har något mål aldrig formulerats. Det skulle kunna hävdas att det finns ett underförstått mål om en

högre förväntad avkastning i premiepensionssystemet jämfört med inkomstpensionssystemet. Det är något som ofta framförs som argument för premiepensionen och omvänt skulle systemet sannolikt inte ha införts om en högre avkastning inte skulle förväntas.

Enligt kommittédirektiven behöver ett mål för premiepensionssystemet formuleras och riktas in på att leverera en förväntad avkastning som liksom i dagsläget långsiktigt tydligt överstiger inkomstindex. Vidare framgår att det ingår i uppdraget att säkerställa att målet för premiepensionssystemet är förenligt med målet för förvalsalternativet. Mål och risknivå för förvalsalternativet har utretts separat i Finansdepartementets översyn av förvalsalternativet.³³

Av kommittédirektiven framgår också att utredningen ska formulera fondtorgets roll för att uppnå målet för premiepensionssystemet och för att skapa en valmiljö som är pålitlig och säker och som erbjuder pensionsspararna valfrihet.

5.2.2 Premiepensionen är en socialförsäkring

Utredningens bedömning: Premiepensionen är en obligatorisk socialförsäkring och målet för premiepensionssystemet bör vägledas av det.

Skälen för utredningens bedömning

Pensionsöverenskommelsens utgångspunkter

Av pensionsöverenskommelsen³⁴ framgår att det finns ett samhälleligt intresse av att människor får en pension som går att leva på och att Sverige därför har en obligatorisk allmän pension. Premiepensionen är en del av den allmänna pensionen och därmed en del av socialförsäkringen, för vilken staten ansvarar. Det ska alltid vara spararens och pensionärens intresse som kommer i första hand. Vidare framgår att Pensionsgruppen är överens om att premiepensionssystemet ska behållas, men att systemet ska reformeras för att ge bättre trygghet och högre framtida pensioner. Utformningen ska ha en annan utgångs-

³³ Finansdepartementet, *Förvalsalternativet inom premiepensionen*, 2019, Fi2019/00913/FPM.

³⁴ Socialdepartementet, *Pensionsgruppens överenskommelse om långsiktigt höjda och trygga pensioner*, 2017, S2017/07369/SF.

punkt och en ny struktur i enlighet med bland annat principen att premiepensionen är en socialförsäkring för vilken staten måste ha ett tydligare ansvar.

Socialförsäkring syftar till att ge ekonomisk trygghet

En grundläggande del av den svenska välfärden är ett allmänt, obligatoriskt och väl täckande socialförsäkringssystem. Det syftar till att ge ekonomisk trygghet för alla försäkrade under livets samtliga skeenden. En väsentlig del av den ekonomiska tryggheten är den allmänna ålderspensionen som syftar till att garantera en rimlig, trygg och tillräcklig försörjning efter förvärvslivet när det normalt sett saknas möjligheter till annan försörjning. Den allmänna ålderspensionen är obligatorisk och utformad som en försäkring som ger en livslång pension oavsett hur länge den försäkrade lever. Premiepensionen är en del av den allmänna pensionen och därmed också en socialförsäkring. Grundläggande för premiepensionen är att, tillsammans med inkomstpensionen utifrån inbetalda premier, ge ett standardskydd vid pensionering.

Mot denna bakgrund är det enligt utredningens uppfattning rimligt att det mål som utredningen ska föreslå för premiepensionssystemet vägleds av att det är fråga om en socialförsäkring. Det innebär enligt utredningens mening att staten har ett tydligt ansvar för att premiepensionssystemet utformas så att det är förenligt med målet. Det handlar då särskilt om att ta ansvar för att risknivån ger möjlighet till en långsiktigt god avkastning samtidigt som risken för kraftiga förändringar av enskildas pensionsbelopp begränsas.

Medlen i inkomst- respektive premiepensionssystemet är exponerade mot olika marknader, arbetsmarknaden respektive kapitalmarknaden, men syftet är detsamma – att ge ekonomisk trygghet under ålderdomen genom en livsvarig inkomst. Ju lägre variationen är i denna inkomst, desto tryggare och mer värdefull blir den – samtidigt innebär större trygghet sämre förväntad utveckling. Att det övergripande syftet är detsamma för premiepensionssystemet och inkomstpensionssystemet behöver inte betyda att målen med deras utformning ska vara identiska. Däremot behöver ett mål för premiepensionssystemet tydligt vägledas av att det är fråga om en socialförsäkring.

Målet för premiepensionssystemet ska alltid ta sin utgångspunkt i att leverera en så bra försäkring som möjligt, där enbart sparares och pensionärens intressen är i fokus. Andra intressen kan förvisso beaktas, men enbart om sådana inte är till nackdel för sparare eller pensionärer. Det innebär till exempel att premiepensionssystemet inte ska utformas för att främja tillväxt i svensk ekonomi eller genom andra ekonomisk-politiska mål. Det ska inte heller ha till syfte att vara en distributions- eller marknadsföringskanal för fondförvaltare, verka som produktutvecklingsplattform för fondmarknaden eller tjäna som kanal för nystartade eller utländska fondförvaltare som önskar etablera sig på den svenska fondmarknaden.

Erfarenheterna av premiepensionssystemet de senaste decennierna visar att sparare sällan agerar enligt idealmodellen för rationella konsumenter. Det innebär att principen att väl fungerande konkurrens ger prispress och produktutveckling inte utan vidare kan fungera som utgångspunkt för utformningen av premiepensionssystemet. Premiepensionssystemets utformning ska därför inte heller användas som ett verktyg för att vrida konkurrensen på fondmarknaden i någon riktning.

Premiepensionssystemet kan ha positiva effekter för finansiell utbildning av befolkningen, men det får aldrig vara ett överordnat syfte för utformningen av systemet. Premiepensionssystemet syftar heller inte till att öka statens ägande i eller inflytande över näringslivet.

Vad är en ansvarsfull risknivå i en socialförsäkring?

På motsvarande sätt som för andra socialförsäkringsförmåner bör målet för premiepensionssystemet vägledas av att premiepensionen ska ge ekonomisk trygghet. Premiepensionssystemet syftar visserligen till att dra nytta av en förväntad högre avkastning från kapitalmarknaden och är därmed förenat med risk som, åtminstone i någon mån, skulle kunna anses vara oförenlig med att ge ekonomisk trygghet. Det fondsparande som det här är fråga om sker dock normalt under mycket lång tid. Dessutom har aktier historiskt och på lång sikt gett överavkastning, det vill säga avkastning utöver inkomsttillväxten. Det går dock inte att utgå från att så alltid kommer att vara fallet. Till detta kommer att enskilda sparare i ett system med

individuell valfrihet alltid kan få en låg eller volatil premiepension till följd av att deras val av fonder ger ett sådant utfall.

Utredningen anser att motsättningen mellan risk, avkastning och trygghet är oundviklig, men att en acceptabel avvägning är möjlig. Det är dock enligt utredningens bedömning väsentligt att premiepensionssystemets mål övergripande vägleds av att det är en socialförsäkring och att risknivån under både sparande- och utbetalningstiden därför anpassas så att variationer i pensionsbeloppen begränsas.³⁵

En bakgrund till den här påtalade vikten av lämplig risknivå är att premiepensionens andel av den allmänna pensionen kommer att öka, dels eftersom systemet fortfarande är under infasning, dels eftersom avkastningen i förväntan är högre än inkomstpensionssystemets förräntning. Det innebär att det kan finnas anledning att sänka risken i premiepensionssystemet allt eftersom dess andel av den allmänna pensionen växer.

³⁵ I teorin skulle man kunna anta att vissa individer som gör egna val på fondtorget tar stora risker med vissheten om att staten ändå kommer täcka upp förluster genom till exempel bostadstillägg. Det brukar beskrivas som *moral hazard* och användas som argument för att risken i premiepensionen borde begränsas. I praktiken är dock omfattningen av problemet mycket liten. Andelen pensionärer som får bostadstillägg är relativt begränsad, cirka 15 procent. Andra faktorer än premiepensionen har betydligt större betydelse för rätten till och omfattningen av bostadstillägget, till exempel om pensionären är samboende eller ensamstående, storleken på pensionärens inkomst- och tjänstepension samt om pensionären har förmögenhet. Den typiska mottagaren av bostadstillägg är en ensamstående kvinna som är äldre än 80 år som endera inte har någon premiepension alls eller så utgör premiepensionen en helt marginell del av pensionen. Även när andelen premiepension ökat kommer bostadstilläggets omfattning totalt sett inte vara särskilt starkt påverkad av premiepensionens storlek. I teorin kan man även anta att eftersom högre risk i förväntan leder till högre avkastning är det troligt att ett antal individer får högre premiepension och därmed undviker eller får lägre bostadstillägg. Statens eventuella utgifter för ett högt risktagande i premiepensionen torde alltså kunna gå åt båda håll.

5.2.3 Mål för premiepensionssystemet: en bra sparprodukt och en trygg pension med rätt till valfrihet

Utredningens förslag: Målet för premiepensionssystemet ska vara att utgöra ett pensionssparande av hög kvalitet som ger en trygg pension vilket innebär att

1. under sparandetiden ge en avkastning som är tydligt högre än förändringen av inkomstindex men utan garantier för avkastningen, och
2. under utbetalningstiden leverera en premiepension med låg volatilitet, med beaktande av den återstående sparandetiden.

Premiepensionssystemet ska ge rätt till valfrihet så att sparare och pensionärer har möjlighet att påverka risknivån och placeringsinriktningen.

Målet för premiepensionssystemet och principen om valfrihet ska regleras i lag.

Skälen för utredningens förslag

Sparandetiden: Högre förväntad avkastning än lönetillväxten

Utredningen anser att målet för premiepensionssystemet under sparandetiden behöver innehålla en nivå för avkastningen. Det avser framför allt sådan förvaltning som staten har ett ansvar för, det vill säga i princip förvalet. Premiepensionssystemet ska också innefatta en rätt till reell valfrihet för sparare och pensionärer när det gäller placeringen av premiepensionsmedlen. Principiellt och med hänsyn till att premiepensionssystemet är en del av socialförsäkringssystemet bör målet därför även gälla dem som väljer fonder själva. Eftersom en avsikt med egna val är just att bland annat kunna påverka risknivån ligger det dock i sakens natur att sannolikheten för ett resultat som avviker från målet ökar för individer som väljer fonder själva. Dessa individer kan sägas sätta sina egna mål för premiepensionen genom att utnyttja rätten till valfrihet.

En naturlig utgångspunkt för en bra sparprodukt för premiepensionen är en lägsta avkastningsgräns vid inkomstindex.³⁶ Om avkastningsmålet sätts lägre, så att avkastningen under långa perioder riskerar att understiga eller bli lika med inkomstindex, faller det huvudsakliga ekonomiska skälet för att alls ha ett premiereservsystem. Ett lägsta mål bör alltså vara en förväntad avkastning som överstiger inkomstindex. Utredningen anser dock att ett sådant avkastningsmål är alltför lågt.

En placering som är förenad med risk bör långsiktigt ge en tydlig riskpremie. Målet bör därför i stället formuleras så att avkastningen *tydligt* ska överstiga inkomstindex, vilket också anges i pensionsöverenskommelsen.³⁷ Historiskt har också avkastningen från placeringar på kapitalmarknaden betydligt överstigit den genomsnittliga inkomstillväxten.³⁸ Det är förvisso ingen garanti för framtiden, och en långsiktigt dålig utveckling kan aldrig uteslutas, men ett mål om avkastning bör inte präglas av alltför stor försiktighet. Målet ska ses som ett tröskelmål, ett riktmärke, som inte bör underskridas under en konjunkturcykel och som aldrig bör underskridas under en hel sparandetid. Någon garanti för avkastningen kommer dock inte att kunna lämnas.

Utredningen har övervägt ett siffersatt mål för avkastningen, men anser att det är olämpligt. Den historiska utvecklingen på kapitalmarknaden har visserligen varit god, men är en opålitlig indikator för framtida avkastning. Bedömningen om en ansvarsfull nivå för ett mål om avkastning torde också variera över tid – beroende på den långsiktiga ekonomiska utvecklingen, i Sverige och globalt.

Ett mål bör ha en långsiktig karaktär. Utredningen anser därför inte att det är rimligt att sätta ett mål som grundar sig på historisk avkastning eller dagens bedömningar av framtida avkastning utan att målet på en övergripande och långsiktig nivå fastställd i lag enbart bör slå fast att avkastningen tydligt bör överstiga inkomstindex.

Utredningen har också beaktat att ett mål för förvalet kommer att fastställas. Som framgår av avsnitt 5.2.4 är det utredningens uppfattning att det målet får anses ge uttryck för statens ambitioner med premiepensionssystemet i termer av avkastning på sparandet och

³⁶ Inkomstindex mäter genomsnittlig inkomstutveckling i Sverige varje år och används för att räkna om inkomstpensionerna och inkomstpensionskontona.

³⁷ Socialdepartementet, *Pensionsgruppens överenskommelse om långsiktigt höjda och trygga pensioner*, 2017, S2017/07369/SF, s. 4.

³⁸ Den årliga genomsnittliga kapitalviktade avkastningen i premiepensionssystemet var 6,3 procent per den 31 december 2018. Motsvarande siffra för inkomstpensionssystemet var 3,0 procent. Se *Orange rapport 2018*, s. 46.

riskan för variationer i pensionsutbetalningarna. Utredningen bedömer dessutom att ett annat siffersatt mål för premiepensionssystemet som helhet än för förvalet skulle vara olämpligt.

Utbetalningstiden: Trygg och stabil pension

Med utgångspunkt i att premiepensionen är en del av socialförsäkringen som ska svara för ekonomisk trygghet efter förvärvslivet bör det grundläggande slutmålet för premiepensionen vara att den under utbetalningstiden ska leverera en trygg och stabil pension. Med trygg och stabil avses en pensionsutbetalning med låg volatilitet. Även om pensionskapitalet under sparandetiden kan möta kraftiga såväl nedgångar som uppgångar bör de försäkrade kunna känna trygghet i att premiepensionssystemet efter förvärvslivet ger pensionsutbetalningar som är tillräckligt förutsägbara och stabila.

Placering av medel på kapitalmarknaden är per definition förenad med risk. En högre risk ger möjlighet till en högre avkastning, men kan också innebära det omvända. Naturligtvis bör avkastningen vara så hög som möjligt, men samtidigt balanseras mot målet om en trygg pension. Risknivån blir därför alltid en avvägning mellan högsta möjliga avkastning och rimlig trygghet. Med utgångspunkt i att det grundläggande syftet med socialförsäkringen är ekonomisk trygghet anser utredningen, i likhet med vad som framgår av den ursprungliga utredningen om ett reformerat ålderspensionssystem (SOU 1994:20), att trygghet normalt bör prioriteras. Det innebär inte frånvaro av risk. Utredningens förslag till mål för utbetalningstiden är därför en premiepension med låg volatilitet, med beaktande av den återstående sparandetiden.

Att premiepensionskapitalet på grund av förändringar på kapitalmarknaden varierar under sparandetiden är naturligt och relativt oproblemiskt för spararna. Även om man kan känna oro när ens premiepensionskapital minskar kan det vara många år kvar tills kapitalet ska realiseras i form av pensionsutbetalningar. Under sparandetiden är det väsentliga att spararna känner trygghet i att avgiftsinbetalningarna förvaltas på ett säkert sätt och att man med tillräcklig säkerhet åtnjuter den förväntade riskpremien från att kapitalet är placerat på kapitalmarknaden.

När spararen närmar sig pensionering får volatiliteten en betydligt mer direkt betydelse. För framtidens pensionärer kommer premiepensionen att utgöra en betydande del av deras samlade pension. Det är då viktigt att premiepensionen känns trygg i bemärkelsen att den förvaltas på ett säkert sätt, men även att eventuella minskningar i utbetalningarna inte är så stora att de blir svåra att hantera ekonomiskt. Det finns ett värde för den enskilde pensionären att kunna förutse en stabil pensionsutbetalning som inte varierar för mycket, vare sig uppåt eller nedåt.

Samtidigt är det inte rimligt att införa regler som helt utesluter att premiepensionen minskar under utbetalningstiden eftersom det i förväntan leder till låg avkastning. Dessutom kommer utbetalningstiden med dagens livslängder att vara i genomsnitt över 20 år. Det finns därför anledning att ta tillräcklig risk även under utbetalningstiden i syfte att ytterligare förränta kapitalet. Värt att beakta är även den så kallade förskottsräntan (prognosräntan) i delningstalet som avkastningen under utbetalningstiden behöver vara högre än för att undvika sjunkande pensionsbelopp.³⁹

Även inkomstpensionen kan minska, dels genom att inkomsttillväxten understiger inkomstpensionens förskottsränta (normen)⁴⁰, dels genom balanstalets påverkan när systemet befinner sig i en balanseringsperiod. Det är inte rimligt att premiepensionen ska omgärdas med starkare restriktioner när det gäller pensionsbeloppens utveckling än den volatilitet som finns i inkomstpensionen, särskilt som premiepensionen svarar för en mindre andel av den totala allmänna pensionen. Ett tänkbart riktmärke på hur stor variationen i premiepensionsbeloppen bör vara kan dock ta sin utgångspunkt i inkomstpensionens variation och även i den sammantagna förväntade variationen i både inkomstpensions- och premiepensionsutbetalningarna.

Även framgent kommer alltså premiepensionsbeloppen att kunna minska vid negativ utveckling på kapitalmarknaderna. Här spelar andelen aktier i portföljen en avgörande roll. För att kunna leverera en trygg och stabil pension måste därför en rimlig avvägning göras under utbetalningstiden mellan mer riskfyllda placeringar som aktier och mindre riskfyllda som räntor.

För de sparare som gör egna fondval kommer valen att kunna leda till utfall som står i konflikt med målet om en pension med låg vola-

³⁹ Förskottsräntan i premiepensionen är för närvarande 1,75 procent.

⁴⁰ Förskottsräntan i inkomstpensionen är 1,6 procent, vilket är fastslaget i lag.

tilitet. Utredningen konstaterar att denna mållkonflikt finns och att den är genuin, och därför inte kan lösas helt utan att antingen målet om låg volatilitet eller rätten till valfrihet tas bort. Att helt förhindra volatila utfall skulle kräva så omfattande inskränkningar i valfriheten att det inte längre skulle vara fråga om reell valfrihet. En sådan hantering skulle således vara oförenlig med både kommittédirektiven och pensionsöverenskommelsen.

Utredningen anser emellertid att detta inte behöver bli ett faktiskt problem på systemnivå, givet att förvalet kommer att vara utgångspunkten för sparande i premiepensionssystemet. Utredningen bedömer dock att en särskild produkt anpassad för utbetalningstiden bör utredas i särskild ordning, se avsnitt 5.2.5. En sådan produkt, rätt utformad och rätt placerad i en genomtänkt valarkitektur, bör avsevärt minska risken för problemet.

De sparare som vill påverka risknivå och placeringsinriktning ska ha frihet att göra det

Av kommittédirektiven framgår att ett syfte med premiepensionssystemet är att den enskilde ska ha möjlighet att påverka pensionen genom att själv välja en eller flera fonder som medlen placeras i. Förutom förvalsalternativet ska det enligt direktiven även fortsättningsvis finnas ett fondtorg för premiepensionen med fonder som har olika placeringsinriktning och riskprofil och som pensionssparare som vill ta ett eget ansvar för förvaltningen av sina premiepensionsmedel ska kunna välja mellan. För de pensionssparare som vill ska det finnas möjlighet att placera premiepensionsmedel i fonder på ett tryggt, kontrollerat och professionellt upphandlat fondtorg. Upphandlingen av fonder ska ske efter övergripande principer om valfrihet, hållbarhet och kontrollerbarhet. De fonder som erbjuds på fondtorget ska hålla god kvalitet samt vara kostnadseffektiva, hållbara och kontrollerade, se vidare kapitel 10 och 11.

Utredningen kan utifrån det som anges i kommittédirektiven konstatera att det är naturligt att betrakta valfrihet som en integrerad rättighet för spararna inom premiepensionssystemet. Valfriheten innebär för dem som vill en möjlighet att utifrån individuella preferenser påverka sin risknivå och placeringsinriktning genom att välja förvaltning av premiepensionsmedlen.

Som framgår av avsnitt 5.2.4 nedan finns det en motsättning mellan att sätta mål om avkastning och volatilitet för pensionsutbetalningarna och samtidigt erbjuda frihet för enskilda att själva välja risknivå och placeringsinriktning när det gäller förvaltningen av pensionsmedlen. Utredningen gör dock bedömningen att denna motsättning kan och bör hanteras genom en väl genomtänkt och väl underhållen valarkitektur, se avsnitt 5.5.

Målet för premiepensionssystemet och principen om valfrihet ska lagregleras

Målet för premiepensionssystemet och principen om valfrihet är av central betydelse för den nya myndighetens verksamhet att upphandla fonder till fondtorget. Denna verksamhet ska enligt kommittédirektiven ske utifrån principer som fastställs i lag. Utredningen anser därför att målet bör regleras i lag. På så sätt säkerställs att dessa grundläggande förutsättningar för det reformerade premiepensionssystemet inte ändras med mindre än att det finns majoritet för det i Sveriges riksdag. Detta är ägnat att skapa förtroende för den långsiktighet och förutsebarhet som bör präglade ett pensionssystem.

5.2.4 Valfrihet och kvantitativa mål

Utredningens bedömning: Det finns en motsättning mellan att staten sätter upp mål om avkastning och volatilitet i ett fonderat pensionssystem och samtidigt ger spararna valfrihet att själva välja risknivå på sparandet genom fonder på ett fondtorg. För att en sådan motsättning ska kunna hanteras utan att det ena intresset helt får ge vika för det andra krävs en tydlig och väl genomarbetad valarkitektur som ger förutsättningar för välgrundade val och ökar möjligheten att nå målen.

Skälen för utredningens bedömning

Måluppfyllelse i ett system med valfrihet

Utredningen konstaterar att det mål som ska föreslås avser målet för premiepensionssystemet, inte enskilda premiepensionssparares konton. Det är således staten som sätter upp mål för sin egen verksam-

het. Det är därför naturligt att anse att staten ansvarar för att målet uppnås på samma sätt som exempelvis gäller för AP-fondernas förvaltning av buffertkapitalet i inkomstpensionssystemet. En avgörande skillnad mellan premiepensions- och inkomstpensionssystemen är dock att premiepensionssystemet erbjuder spararna möjligheten att ta över ansvaret för placeringsbesluten och påverka förvaltningen och därmed den framtida avkastningen. Detta innebär att spararna, enskilt och som kollektiv, i praktiken övertar möjligheten från staten att nå målet.

Det uppstår således en konflikt mellan att staten sätter mål för premiepensionssystemet i termer av avkastning och volatilitet och erbjuder spararna en valfrihet och möjlighet att påverka förvaltningen av medlen. Valfriheten i premiepensionssystemet leder till att sparare på fondtorget kommer att kunna ha både högre och lägre risk i sina portföljer än i förvalet.⁴¹ I förväntan kommer därmed även avkastningen och volatiliteten kunna bli såväl högre som lägre jämfört med förvalet. Fondtorget kommer alltså alltid i förväntan att ha en annan måluppfyllelse än förvalet i termer av avkastning och volatilitet. Utredningen anser inte att detta behöver vara ett problem, om utfallen beror på spararnas egna val utifrån tillräckliga kunskaper. Det är dock en viktig omständighet att beakta vid utformning av såväl premiepensionssystemet som målet för systemet.

Förvalet uttrycker statens ambition med premiepensionen

Av kommittédirektiven framgår att förvalet ska vara utgångspunkten för sparandet inom premiepensionen och att det inte ska finnas något krav på att välja fonder på fondtorget för att få en kostnadseffektiv, trygg och stabil pensionsförsäkring. En utgångspunkt för reformeringen av premiepensionssystemet är enligt uppdragsbeskrivningen till översynen av förvalsalternativet inom premiepension att staten behöver fastställa ett mål och en lämplig risknivå för förvalet.⁴² Målet och risknivån för förvalet får därför enligt utredningens uppfattning anses ge uttryck för statens ambitioner i termer av önskvärd förväntad avkastning och volatilitet i premiepensionssystemet. Det framstår enligt utredningens mening som direkt olämpligt att

⁴¹ I praktiken gäller detta alla sparare som väljer bort förvalet, det vill säga förutom spararna på fondtorget även de sparare som väljer risknivå eller fondkategori, se avsnitt 5.5 om valarkitektur.

⁴² Finansdepartementet, *Förvalsalternativet inom premiepensionen*, 2019, Fi2019/00913/FPM.

sätta upp några andra kvantitativa mål än för förvalet, eftersom det skulle innebära att staten signalerade att graden av måluppfyllelse skulle vara beroende av om den enskilde väljer fonder på fondtorget eller inte.

Utredningen anser att den ovan beskrivna konflikten mellan valfrihet och måluppfyllelse är reell och att den måste påverka dels systemets utformning, dels detaljeringsgraden på de mål som sätts. Vad gäller det senare är det som framgår av avsnitt 5.2.3 utredningens uppfattning att målet för premiepensionssystemet ska hållas på en övergripande nivå och främst ta sikte på kvalitativa egenskaper samt beskrivas just som de inriktningar de faktiskt är. Detta förhindrar inte att premiepensionssystemet som helhet bör följas upp genom fördjupade analyser och jämförelser mellan bland annat kapitalets avkastning och volatiliteten på pensionsutbetalningarna för dem som har sina premiepensionsmedel placerade i förvalet respektive för dem som har gjort val på fondtorget, se vidare avsnitt 5.3 om att mäta måluppfyllelsen.

Utredningen konstaterar att sparande på fondtorget kan leda till utfall som är såväl högre som lägre än statens ambitioner för premiepensionssystemet som det kommer till uttryck i målet för förvalet. Detta är en ofrånkomlig följd av att systemet innehåller valfrihet. Huruvida detta är acceptabelt är i slutänden en fråga om lämplighet som får avgöras genom politiskt ställningstagande. Utredningen vill dock peka på några faktorer som enligt utredningen mildrar denna intressekonflikt.

För det första anser utredningen att staten ska tydliggöra att enbart sparare som både vill och anser sig kunna bör välja fonder på fondtorget. *För det andra* ska valarkitekturen stödja att så blir fallet. *För det tredje* ska fonderna på fondtorget upphandlas och dessutom granskas i större utsträckning än vad som sker för närvarande. Genom det urval som upphandlingen innebär skapas en möjlighet – som inte finns i dagsläget – att liksom andra försäkringsgivare inom exempelvis tjänstepensionen sortera bort fonder som bedöms ha lägre sannolikhet än andra att generera god avkastning.

5.2.5 En särskild utbetalningsprodukt behöver utredas

Utredningens förslag: För att uppnå målet om en premiepension med låg volatilitet under utbetalningstiden ska det i särskild ordning utredas om premiepensionssystemet ska kompletteras med en särskild produkt som tar sikte på utbetalningsfasen. Inom ramen för en sådan utredning ska även förslag tas fram som hanterar övergången mellan sparande- och utbetalningsfasen.

Skälen för utredningens förslag

Som beskrivs ovan blir risknivån under utbetalningstiden avgörande för möjligheten att leverera en premiepension med låg volatilitet. I förvalet kan detta hanteras genom till exempel automatisk avtrappning från aktier till räntor, genom en generationsfond eller genom en traditionell försäkring. Sparare som har valt fonder på fondtorget kan informeras om behov av riskjustering vid lämplig tidpunkt före pensionering. För att ytterligare underlätta för sparare på fondtorget att finna en lämplig risknivå och ge möjlighet till avtrappning är ett alternativ att erbjuda en särskild utbetalningsprodukt.

Det ligger inte i utredningens uppdrag att närmare utreda och föreslå en sådan produkt. En sådan utredning bör dock göras i syfte att överväga om en utbetalningsprodukt ska kunna ersätta innehavet på fondkontot vid pensionering. Utbetalningsprodukten skulle innebära en placering av pensionärens kapital på ett lämpligt sätt med hänsyn tagen till pensionärens ålder. Även sparare i förvalet skulle kunna erbjudas utbetalningsprodukten om de vill ha en annan avtrappning än den som förvalet erbjuder. För att tillgodose intresset av valfrihet skulle en sådan produkt kunna upphandlas och eventuellt erbjudas av flera leverantörer. En sådan utredning bör också överväga hur valmiljön för utbetalningsprodukten ska utformas, till exempel om det bör vara en *opt out*-lösning där man aktivt behöver välja bort produkten. I sammanhanget bör nämnas att den traditionella försäkring som Pensionsmyndigheten i dagsläget administrerar skulle kunna vara en utgångspunkt för att utveckla en lämplig utbetalningsprodukt, för både förvalet och fondtorget. Vid utvecklingen av produkten behöver dock säkerställas att produkten uppfyller bland annat de diversifieringskrav som bör ställas på placeringar i en sådan pro-

dukt. Vidare behöver utredas vilka möjligheter som finns redan med gällande regelverk att minska volatiliteten i utbetalningarna genom att ompröva och utveckla nuvarande metoder för att beräkna och omräkna premiepensionen.

5.2.6 Förvallets roll för att uppnå målet

Utredningens bedömning: Målet för förvalet är förenligt med målet för premiepensionssystemet. Målet för förvalet bör lagregleras.

Skälen för utredningens bedömning

Av kommittédirektiven framgår att utgångspunkten för förvaltningen av premiepensionen ska vara förvalet. Överväganden om risknivån för förvalet under sparandetiden och pensionstiden är dock en fråga som inte ligger inom ramen för utredningens uppdrag, utan har utretts separat i Finansdepartementets översyn av förvalsalternativet inom premiepension.⁴³

Utredningen konstaterar ovan att det är genom förvalet som statens ambition med premiepensionssystemet kommer till konkret uttryck. I utredningens uppdrag ingår att säkerställa att målet för förvalet är förenligt med målet för premiepensionssystemet. Givet resonemanget ovan blir följderna att så definitionsmässigt är fallet. Utredningen anser att det förutsätter att målet för förvalet lagregleras.

Målet för förvalet kommer att få avgörande betydelse för förvaltningen av kapitalet i förvalet. Vilken risknivå som väljs påverkas direkt av hur målet formuleras. Premiepensionen ingår i det standardskydd som omfattar alla försäkrade vid ålderdom, och dess betydelse för framtida pensionärs försörjning kommer öka i takt med systemets infasning. Att under sådana förhållanden delegera till den ansvariga myndigheten att bestämma målet är inte lämpligt. Även av dessa skäl följer att målet för förvalet bör lagregleras.

⁴³ Finansdepartementet, *Förvalsalternativet inom premiepensionen*, 2019, Fi2019/00913/FPM.

5.2.7 Fondtorgets roll för att uppnå målet

Utredningens förslag: Det upphandlade fondtorget ska ge pensionssparare möjlighet att påverka risknivå och placeringsinriktning när det gäller förvaltningen av premiepensionsmedlen genom att välja bland upphandlade fonder.

Det upphandlade fondtorget ska erbjuda ett urval av för premiepensionssystemet lämpliga fonder med olika risknivå och placeringsinriktning som ger en reell valfrihet. Fonderna ska vara kostnadseffektiva, hållbara, kontrollerbara och av hög kvalitet.

Skälen för utredningens förslag

Fondtorget ska erbjuda fonder med olika risknivå och placeringsinriktning för att ge reell valfrihet

Utredningen anser att det upphandlade fondtorget ska erbjuda ett urval av för premiepensionssystemet lämpliga fonder med olika risknivå och placeringsinriktning som ger en reell valfrihet. Att exakt definiera vad som avses eller bör avses med reell valfrihet är inte möjligt. Det beror på att innebörden av begreppet är subjektivt och därmed i stor utsträckning beror på betraktarens värderingar. Utredningen anser dock att en lämplig definition att utgå från är att urvalet av fonder ska vara tillräckligt brett för att tillfredsställa de flesta av de pensionssparare som är intresserade av att göra ett eget val.

Eftersom det även finns ett tydligt krav på kontrollerbarhet och kostnadskontroll finns dock inte utrymme för många likartade fonder på fondtorget. Den mer exakta innebörden av begreppet reell valfrihet torde vidare komma att förändras beroende på hur finansmarknaden utvecklas och blir därför en fråga för den nya myndigheten. Vidare kommer intresset hos spararna att välja fonder på fondtorget att ha betydelse.

Fondtorget bör inte bestå av fonder som är för lika, dels för att förenkla valet för spararna, dels för att skapa ett kostnadseffektivt och kontrollerbart fondtorg för den organisation som löpande ska granska fonderna. De olika fondkategorierna bör ta sin utgångspunkt i allmänt accepterade kategorier utifrån vid varje given tidpunkt bästa branschstandarder. Utredningen anser att det inte är lagstiftaren som ska sätta dessa begränsningar utan det bör göras av den nya myndig-

heten utifrån vid varje tidpunkt känd finansiell kunskap för att ge tillräcklig flexibilitet. De olika fondkategorierna bör därför inte regleras i lag.

Det finns för närvarande cirka 500 fonder på fondtorget. Det är enligt utredningens uppfattning betydligt fler än vad som är nödvändigt för att uppnå en reell valfrihet av fonder med olika risknivå och placeringsinriktning. Det visas också av att det finns många fonder med mycket likartad inriktning. Det kan hävdas att reell valfrihet innebär att det även bör finnas möjlighet att välja mellan flera visserligen mycket likartade fonder men som har olika förvaltare. Utredningens uppfattning är dock att det är en dyr form av valfrihet, bland annat eftersom kostnaderna för att förvalta systemet ökar om många fonder måste kontrolleras.

Eftersom upphandlingen syftar till att välja ut de bästa fonderna innebär ett fondtorg utan alltför lika fonder idealt sett att de sämre väljs bort. Det ska dock påpekas att det kan finnas skäl för att ha flera likartade fonder för att uppnå ett fungerande fondtorg samt för att undvika att staten blir en för stor ägare i enskilda fonder. Utredningen är medveten om att det är en idealiserad bild att alltid kunna välja ut de bästa fonderna, men en professionell upphandlare har normalt sett bättre förutsättningar att granska och jämföra fonder jämfört med de flesta pensionssparare.

I avsnitt 5.4 om beteendekonometri beskrivs det globala problemet att konkurrensteorin sätts ur spel när konsumenterna inte förmår välja bort de sämsta och dyraste fonderna. Bara genom att sortera bort de fonder som har sämre möjligheter än andra att ge god avkastning ökar möjligheten för att fondtorget bidrar till att målet för premiepensionssystemet uppnås. Genom att införa ett upphandlat fondtorg ges förutsättningar för att konkurrensaspekten blir relevant i premiepensionssystemet igen, bland annat genom att skapa sund prispress och relevant innovationskraft på fondmarknaden. I avsnitt 6.5 beskriver utredningen hur försäkringsgivare inom tjänstepensionen gör urval av fonder till sina respektive fondtorg. Förekomsten av och metodiken för urval av fonder inom tjänstepensionen kan tjäna som förebild för hur urvalet av fonder till premiepensionens fondtorg ska utformas.

I praktiken kommer kostnadsaspekten att begränsa antalet fonder betydligt jämfört med i dagsläget. Hur många fonder ett upphandlat fondtorg slutligen kommer att innehålla blir således en avvägning mel-

lan vad som krävs för att uppnå reell valfrihet och vad som kan hanteras och kontrolleras till rimlig kostnad. Utredningen anser därför att antalet fonder inte bör målsättas. I avsnitt 5.5.1 redogörs för utredningens förslag om hur reell valfrihet ska tolkas i termer av dels fondkategorier, dels upphandlade fonder.

5.2.8 Bör risken på fondtorget begränsas?

Utredningens bedömning: Det bör inte på förhand finnas några begränsningar på fondtorget när det gäller fondernas risknivå och placeringsinriktning. Det bör i stället överlämnas till den nya myndigheten att säkerställa att de upphandlade fondernas risknivå och placeringsinriktning är lämpliga för premiepensionssparande.

Det bör vara valarkitekturen, inte inskränkningar i valfriheten, som genom att stödja medvetna val och ge förutsättningar för att sätta samman diversifierade portföljer utifrån spararens önskemål hanterar de potentiella negativa effekterna av för hög eller för låg risk i enskilda fonder.

Skälen för utredningens bedömning

Med det övergripande målet om en trygg och stabil pension uppstår frågan vilken risk som kan accepteras på ett statligt upphandlat fondtorget. Den som väljer att placera sina premiepensionsmedel i fonder på fondtorget tar visserligen i och med valet över ansvaret för hur medlen förvaltas, men i en valmiljö i ett socialförsäkringssystem som syftar till en trygg och stabil pension är det ändå relevant att överväga om det bör finnas gränser för hur riskfyllda val som ska vara möjliga. Det ligger i sakens natur att risken i fonder på fondtorget ska kunna vara såväl högre som lägre jämfört med förvalet, men risken i ett socialförsäkringssystem borde rimligen inte påtagligt avvika från denna.

Givet att förvalet kommer att vara utgångspunkten för systemet, och att det sannolikt och på sikt kommer att vara ett mer begränsat antal sparare på fondtorget, bör de som väl är där också vara tillräckligt medvetna om det egna ansvaret och den risk de tagit. Enligt utredningens bedömning talar det för att lagstiftaren inte behöver vara

restriktiv i fråga om hur riskfyllda fonder som kan accepteras på fondtorget.

Ett fondtorg utan egentliga restriktioner för risk innebär att det är möjligt för sparare att utforma portföljer med enbart riskfyllda fonder under både sparande- och utbetalningstiden. Det ökar påtagligt risken för en både låg och volatil pension, vilket står i strid med målet om en pension med låg volatilitet. Den valarkitektur som föreslås i avsnitt 5.5.1 innehåller dock både uppföljning, information, vägledning och bekräftelsesteg. Det innebär att de sparare som väljer att gå över till fondtorget enligt utredningens bedömning i allmänhet kommer att ha tillräckliga kunskaper och tillräcklig förståelse för vad det egna valet innebär.

Det utesluter inte att det ändå kommer att finnas sparare som gör direkt olämpliga val på fondtorget. Än mindre utesluter det att några sparare får låg pension, trots att de gjort övervägda val. Att placeringar är riskfyllda innebär att de i vissa fall och perioder kommer att ge dåliga utfall. Att införa restriktioner för risk i syfte att hindra ett mindre antal sparare att göra dåliga eller riskfyllda val innebär dock enligt utredningens bedömning alltför stora inskränkningar för dem som vill utnyttja rätten till valfrihet. Samtidigt begränsas risken för olämpliga val av den föreslagna valarkitekturen och information om konsekvenserna av att lämna förvalet och i stället själv välja fonder på fondtorget.

Det ligger vidare i den nya myndighetens uppdrag att genom relevant kategoriindelning och relevanta krav i upphandlingarna säkerställa att enbart fonder som är lämpliga för premiepensionssparande erbjuds, se vidare kapitel 11 om regelverket för upphandling av fonder till fondtorget.

Valfrihet: både möjlighet och risk

Det upphandlade fondtorget kommer sannolikt att innehålla betydligt färre fonder än i dagsläget. Fonderna kommer att ha genomgått en helt annan kvalitetskontroll genom upphandlingen och de fonder som erbjuds kommer löpande att granskas i syfte att kontrollera att de kontinuerligt uppfyller de krav som fondavtalet ställer. Det innebär dock inte någon garanti för att fondernas avkastning alltid kommer att vara god. Även om fonderna på fondtorget kommer att ha

valts ut av den nya myndigheten på professionella grunder i syfte att utgöra de bästa fonderna i varje representerad kategori kommer det i efterhand att visa sig att så inte alltid varit fallet. Att fondtorget är upphandlat innebär ingen garanti mot att det även fortsättningsvis kommer att förekomma dåliga utfall i fonder som spararna har valt. Det bör noteras att motsvarande gäller såväl förvalet som alla investeringar på kapitalmarknaden. Detta är en ofrånkomlig effekt av kapitalmarknadens egenskaper.

Mot bakgrund av statens ansvar för en socialförsäkring bör här betydelsen av att verka för kunskap om valfrihetens risker och möjligheter understrykas. Den som vill välja fonder själv ska alltså tydligt bli upplyst och särskilt bekräfta att man i och med valet av fonder på fondtorget tar över hela ansvaret för förvaltningen och även ansvaret för underhåll av portföljen under hela livet, vilket är särskilt viktigt inför och under pensionstiden.

5.3 Att mäta måluppfyllelsen

5.3.1 Nytt uppdrag till Pensionsmyndigheten

Utredningens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska utifrån målet för premiepensionssystemet löpande formulera kvantifierade nyckeltal och mäta måluppfyllelsen för systemet. I det ska ingå att mäta graden av valfrihet för spararna på fondtorget. Regeringen ska ge uppdraget till Pensionsmyndigheten.

Skälen för utredningens förslag

I avsnitt 5.2.3 redovisas det mål som utredningen föreslår för premiepensionssystemet. Målet för premiepensionssystemet bör enligt utredningens mening framgå av lag. Av det skälet bör målet ha en långsiktig karaktär som inte förändras till följd av mer eller mindre tillfälliga förändringar på finansmarknaden. Bland annat av det skälet är utredningens förslag till mål inte uttryckt i siffror.

Ett annat tungt vägande skäl till att inte formulera kvantifierade mål för avkastning och volatilitet i premiepensionssystemet behandlas i avsnitt 5.2.4 om motsättning mellan valfrihet och kvantitativa

mål. Valfriheten i systemet ger en på förhand mer oförutsägbar måluppfyllelse och relevansen för att sätta upp kvantifierade mål sjunker därmed avsevärt. Avkastningen för de pensionssparare som själva sätter samman en portfölj kommer att kunna bli såväl högre som lägre än det föreslagna avkastningsmålet. Avkastningsmålet bör alltså i första hand ta sikte på förvalet och därutöver fungera som jämförelsevärde för avkastningen på fondtorget.

Även för målet om premiepensionsutbetalningar med låg volatilitet föreligger risk för annan måluppfyllelse på fondtorget till följd av spararnas egna val. Det bör dock ligga i statens ansvar, främst genom valarkitekturen och genom en särskild utbetalningsprodukt, att verka för att undvika alltför volatila utfall. Det bör därför också vara en uppgift för Pensionsmyndigheten att informera om val och konsekvenser av val och på så sätt bidra till att öka måluppfyllelsen även för dem som gör ett eget val, se avsnitt 5.5 om valarkitektur.

Det bör ankomma på Pensionsmyndigheten i egenskap av försäkringsgivare för premiepensionen att löpande följa upp om målet nåtts och presentera uppföljningen till exempel i den årliga publikationen Pensionssystemets årsredovisning *Orange rapport*.

Utredningen har inte formulerat valfriheten i premiepensionssystemet som ett mål. I stället har utredningen föreslagit att valfrihet ska betraktas som en rättighet i systemet som individen kan välja, men inte ska känna sig skyldig, att utnyttja. Trots att det inte är fråga om ett mål bör graden av valfrihet fortlöpande mätas och utvärderas. Variationer i utfall med avseende på avkastning och volatilitet kan vara en indikator på att fondtorget erbjuder reell valfrihet. En viktig indikator på om fondtorget erbjuder reell valfrihet är givetvis även spararnas egna uppfattningar i frågan, det vill säga om spararna anser att urvalet av fonder är tillräckligt brett. Detta bör därför regelbundet undersökas genom till exempel fokusgrupper och enkätundersökningar. Även uppgiften att mäta graden av valfrihet på fondtorget bör ankomma på Pensionsmyndigheten.

5.3.2 Bör premiepensionssystemets mål behandlas inom ramen för den årliga utvärderingen av AP-fonderna?

Utredningens bedömning: Premiepensionssystemets mål bör inte behandlas inom ramen för den årliga utvärderingen av AP-fonderna. Att mäta målet faller inom ramen för Pensionsmyndighetens uppdrag att utvärdera pensionssystemets påverkan på individ och samhälle.

Skälen för utredningens bedömning

AP-fondernas verksamhet granskas årligen av regeringen. Granskningen sammanställs i en årlig rapport som tillställs riksdagen senast den 1 juni varje år. I redovisningen ingår bland annat en sammanställning av AP-fondernas årsredovisningar för det aktuella året samt en utvärdering av AP-fondernas verksamhet sedan utvärderingsstarten 2001.

Pensionsmyndigheten har i uppdrag att utvärdera pensionssystemets påverkan på individ och samhälle. Myndigheten presenterar analyser och utvärderingar av detta löpande i olika rapporter och årligen i pensionssystemets årsredovisning *Orange rapport*. Utredningen bedömer att det är mest naturligt att analysen och uppföljningen av premiepensionssystemets mål presenteras i någon av Pensionsmyndighetens publikationer eftersom systemperspektivet är det väsentliga, inte AP-fondernas resultat.

5.4 Den beteendekonomiska forskningen belyser brister i premiepensionssystemets konstruktion

Individens beteenden och långsiktigt pensionssparande

De senaste decennierna har en ny akademisk gren vuxit fram i gränslandet mellan ekonomi och psykologi: beteendekonomi. Parallellt har tjugo år av svenskt premiepensionssparande gett betydande insikter om individens beteenden i finansiella frågor. För att åstadkomma en konstruktion av premiepensionssystemet som är anpassad till hur människor agerar är det därför relevant att beakta forskningsresultatet inom beteendekonomi generellt och de svenska erfarenheterna specifikt.

Även om forskningen inom beteendekonomin har vuxit kraftigt under senare tid var väsentliga delar av forskningen väletablerad redan vid införandet av premiepensionssystemet. Att lagstiftaren ändå inte tog större hänsyn till forskningsresultaten inom beteendekonomi vid konstruktionen av premiepensionssystemet kan antagligen tillskrivas den då gällande tidsandan som präglades av stark tilltro till kapitalmarknaden efter rekorduppgångar på de finansiella marknaderna. Även ideologiska skäl var framträdande; med avregleringar på andra marknader blev det naturligt att även föra in valfrihet i pensionssystemet.

Beteendekonominns generella slutsats – att individer av olika skäl inte är så rationella som ekonomiska modeller utgår ifrån – är särskilt relevant när det gäller pensions sparande. Pensions sparande är ett återkommande exempel på en komplicerad beslutssituation där individerna antingen sparar för lite eller för mycket, söker eller erbjuds rådgivningshjälp som inte alltid är ekonomiskt rationellt alternativt fattar investeringsbeslut som sällan heller är ekonomiskt rationella.

Det första premiepensionsvalet 2000 var unikt på många sätt. Marknadsföringen var omfattande, budskapet ensidigt ("Välj!") och resultatet markant avvikande från val i andra pensionssystem. Erfarenheten från andra pensionsval är att andelen som stannar i ickevalet brukar vara högre än andelen som väljer själva. I det första premiepensionsvalet var tvärtom andelen som skapade en egen fondportfölj 67 procent, vilket kan ses som ett resultat av det budskap som framfördes. Det fanns även betydande skillnader när det gäller vilka sparare som gjorde de aktiva valen jämfört med i tidigare studier: kvinnor var mer aktiva än män och yngre var mer aktiva än äldre.

Efter det första valet sjönk aktiviteten på fondtorget, delvis eftersom budskapet och marknadsföringen ändrades. Det är emellertid inte relevant att jämföra det första valet med de kommande årens förstagångsväljare, som oftast består av unga individer som fått sin första pensionsrätt och därför har ett litet belopp att placera. Men även bland övriga sparare var valfrekvensen låg. De senaste åren, sedan 2014 och framåt, har andelen sparare som byter fonder varit cirka 5–6 procent. Det går att invända mot detta och peka på att det inte finns något behov av att årligen se över sina innehav och genomföra byten i ett långsiktigt sparande – kanske ligger spararna i exakt de fonder de vill och den låga aktiviteten ska snarare ses som ett tecken på detta.

Dock har cirka 40 procent, över en miljon sparare, kvar samma fondval som de gjorde 2000, ett tecken på beteendeekonomins *status quo bias*, det vill säga ovilja att ändra tidigare fattade beslut. Även om en viss andel av dessa fondval är generationsfonder (11 procent), och därmed skulle kunna betraktas som rationella i och med att sådana sparare inte i samma utsträckning behöver underhålla sina val, finns det skäl att anta att många fondval inte är rationella. Många sparare torde ha svårt att konstruera en väldiversifierad, effektiv investeringsportfölj som är anpassad till den egna balansräkningen (eget human kapital, övriga tillgångar inklusive framtida värdering av till exempel fastighet) och den egna riskaptiten, och regelbundet se över portföljen. Flera av de fenomen som beteendeekonomin pekar ut som risker går att återfinna när icke-professionella investerare ska fatta investeringsbeslut inom ramen för ett individuellt pensionsparande. Inte heller professionella investerare undviker helt att göra motsvarande felbeslut i sina verksamheter.

Premiepensionen och beteendeekonomin

Ett begrepp som belyser varför individers beslutsfattande ofta avviker från det mest rationella utifrån finansiell teori är *naiva investeringsstrategier*. Det innebär till exempel att valen styrs mot de fondkategorier som dominerar urvalet. Om majoriteten av fonderna på fondtorget är aktiefonder tenderar spararna att välja just dessa, eftersom spararna uppfattar utbudsdominansen som en indirekt rekommendation. I premiepensionssystemet är 68 procent av fonderna på fondtorget aktiefonder och 64 procent av kapitalet (exklusive AP7 Såfa) har placerats i dessa.

Ett annat uttryck för naiv diversifiering är att använda sig av olika tumregler i brist på tid, ork eller förmåga till djupare analys. Ett exempel är *1/n-regeln* som innebär att fördela kapitalet i lika stora delar mellan de valda fonderna. Om man har till exempel fem fonder fördelar man 20 procent av kapitalet till varje fond utan någon djupare analys av huruvida denna indelning skapade den mest effektiva portföljen. Av de sparare som valde fonder vid det första premiepensionsvalet år 2000 placerade 74 procent av de som valde två fonder medlen med 50 procent i varje. Motsvarande andel för fyra respektive fem fonder var cirka 40 procent av spararna.

Många pensionssparare har betydande svårigheter att analysera helheten i sin ekonomiska situation. Att utvärdera sitt humankapital, sitt övriga pensionssparande, det övriga sparandet och de övriga tillgångarna och skulderna – och utifrån detta bilda sig en uppfattning om sin riskpreferens just i valet av premiepensionssparande är en svår uppgift för de flesta. Det beror bland annat på ointresse, bristande analytiska kunskaper och bristande kunskaper om faktiska tillgångar och skulder, men sannolikt även på fundamentala förhållanden som genuin osäkerhet.

Ett närliggande fenomen är individers betydande placeringar på sin hemmamarknad eller i sitt närområde, så kallad *home bias*. Det innebär att sparare inte utnyttjar internationell diversifiering för att effektivt sprida riskerna. I premiepensionssystemet är cirka 45 procent av kapitalet på fondtorget placerat i tillgångar som handlas i Sverige, vilket kan jämföras med Sveriges andel av världsekonomin som är cirka 0,7 procent mätt som bnp. Dessutom är inkomstpensionen, bortsett från buffertfondens utländska investeringar, helt kopplad till utvecklingen av den svenska ekonomin, främst dess inkomstutveckling. Även om det kan finnas goda och rationella skäl för att placera sina medel på hemmamarknaden, som spararna antagligen har mest kännedom om och mest tilltro till, riskerar de att inte sprida riskerna tillräckligt.

Den beteendekonomiska forskningen visar också att sparare ofta har svårt att bedöma fondförvaltares och fonders kvalitet samt sannolikheten för olika utfall. Konsekvensen är att sparare ofta investerar i fonder som har haft hög historisk avkastning i tron att dessa fonder även kommer att ha det i fortsättningen. En annan konsekvens av svårigheten att bedöma fondförvaltares kvalitet är att sparare tenderar att välja för dem kända varumärken: nationella fondförvaltare framför utländska och etablerade framför mer okända.

För att fatta ett välgrundat investeringsbeslut behöver spararen göra en analys av en rad historiska fakta som avkastning, risk (volatilitet), avkastning i förhållande till risk (*sharpe*-kvot), avgifter som TER (*total expense ratio*) och TKA (total kostnadsandel) med flera, kombinerat med en kvalitativ analys av förvaltningen. Det sistnämnda innefattar att beakta förvaltningsteam, strategi och mål med förvaltningen i syfte att bedöma förvaltningsteamets förmåga att leverera en bra avkastning. Detta i kombination med en finansiell valmeny med ett stort utbud av fonder tenderar att passivera och

förlama spararna samt leda till att de stannar kvar i förvalet eller i sitt första val. När ett val blir övermäktigt är det även vanligt att man tar till genvägar som att välja fonder efter varumärke och reklam, eller helt enkelt ta någon av de fonder som presenteras först; det är exempelvis betydligt vanligare att fonder på A väljs om alternativen presenteras i bokstavsordning.

En händelse som ofta använts som exempel på irrationella val i premiepensionssystemet är ändringen av blanketten vid uttag av premiepension. Under sparandetiden är spararnas medel placerade i fondförsäkring antingen i förvalet eller i fonder på fondtorget som spararna har valt. Vid uttag av premiepension väljer spararna om medlen ska ligga kvar i fondförsäkring eller föras över till den av Pensionsmyndigheten förvaltade traditionella försäkringen. Fram till och med 2009 var blanketten utformad med fondförsäkring som förval, det vill säga den blivande pensionären var tvungen att aktivt välja traditionell försäkring. Cirka 20 procent valde då traditionell försäkring. I januari 2010 ändrades blanketten till en utformning utan förval, det vill säga den blivande pensionären var nu tvungen att aktivt ta ställning till båda alternativen: fondförsäkring respektive traditionell försäkring. Andel som valde respektive produkt blev då cirka 50 procent vardera. I maj 2011 ändrades valblanketten tillbaka till den ursprungliga utformningen och andelen som valde traditionell försäkring sjönk till den tidigare andelen: cirka 20 procent. Exemplet har använts återkommande sedan dess som ett stöd för att förvalet är starkt styrande för individernas beteende och att man genom så kallad *framing* i valarkitekturen, i detta fall blankettens utformning, implicit styr spararna i deras val.⁴⁴

Sammanfattningsvis finns det särskilda svårigheter kopplade till individernas beteende i långsiktig pensionsförvaltning. Det beror bland annat på kraven på dynamiskt beslutsfattande samt svårigheterna i att sätta ihop en effektiv portfölj och att värdera den fonderade pensionen i relation till andra tillgångar. Det beror också på den fundamentala svårigheten i att ta reda på sin egen riskpreferens och välja en sammansättning fonder som matchar den. Dessutom behöver spararen förstå och applicera diversifiering i portföljen (till exempel inse vilka tillgångsslag som samvarierar), utvärdera fondförvaltarens

⁴⁴ Se till exempel Riksrevisionens rapport *Att gå i pension – varför så krångligt?* (RiR 2014:13) och Inspektionen för socialförsäkringens rapport *Val av traditionell försäkring eller fondförsäkring vid pensionering* (ISF 2014:26).

kvalitet samt förhålla sig till behovet av rebalansering av portföljen med hänsyn till såväl marknadsförändringar som ålder. Det finns naturligtvis ett betydande antal sparare som har gjort medvetna, informerade och rationella val i förvaltningen av sitt premiepensionskapital. Utredningen har dock inte kunnat finna stöd i den beteendeeconomiska forskningen för att de allra flesta eller ens en majoritet av spararna har gjort det, eller har kapacitet eller ens vilja att göra det.

Individens låga finansiella kunskaper skapar en marknad för såväl oseriös som seriös rådgivning

Ett delområde av beteendeeconomien är *finansiell kunskap* (eng. *financial literacy*) som undersöker i vilken uträkning individer förmår att fatta välgrundade finansiella beslut. En central slutsats är att många vuxna har bristande kunskaper om grundläggande finansiella begrepp och svårt att klara enkla beräkningar. Det innebär bland annat att många sparare har betydande svårigheter att förstå och värdera betydelsen av avgifter och avkastning och att det får konsekvenser för deras förmåga att göra rationella val. Om man inte vet skillnaden på aktier och räntor är det troligen svårt att sätta ihop en anpassad portfölj och förvalta den effektivt livet ut.

Finansinspektionen bedriver i samverkan med externa forskare kartläggning av svenskarnas finansiella kunskaper. Resultaten visar bland annat att det finns stora skillnader i räknefärdighet och finansiell förmåga hos den svenska vuxna befolkningen. Lågutbildade och låginkomsttagare uppvisar svagare resultat.⁴⁵

När individer upplever att de behöver hantera sin pension, men samtidigt inser att de saknar förmåga, uppstår en marknad för att utnyttja den diskrepansen. Sedan införandet av premiepensionssystemet har en omfattande marknad av rådgivare vuxit fram. De första premiepensionsrådgivarna, de så kallade förvaltningsföretagen, började erbjuda sina tjänster redan 2005. Tjänsten innebär att företag övertar förvaltningen mot en avgift. De dyraste förvaltningstjänsterna kostar cirka 1 000 kronor för ett års förvaltning exklusive fondavgift, att jämföra med förvalet AP7 Såfa som i snitt kostar cirka 170 kronor

⁴⁵ Promemorian *Räknefärdighet och finansiell förmåga*, Johan Almenberg, Roine Vestman och Jenny Säve-Söderbergh (2015), bilaga till Finansinspektionens promemoria *Hälften av konsumenterna saknar grundläggande finanskunskaper* (FI Dnr 151579).

per år.⁴⁶ År 2011 stoppade Pensionsmyndigheten på regeringens uppdrag så kallade massfondbyten initierade av förvaltningsföretagen. Efter stoppet förde de större förvaltningsföretagen över spararnas medel till egna fonder, speciellt skapade för premiepensionssystemet. Dessa fonder marknadsfördes sedan genom inte sällan aggressiv och ibland vilseledande telefonmarknadsföring. År 2016 anlidade uppskattningsvis cirka 440 000 pensionssparare, det vill säga drygt var sjätte pensionssparare med egen portfölj, förvaltningstjänster för förvaltning av sina premiepensionsfonder.⁴⁷ Dessa sparare betalar alltså någon annan för att hantera sin valfrihet.

De internationella erfarenheterna ligger i linje med de svenska

Det är ett globalt problem att sparare som köpare av finansiella produkter sällan är kunniga om varan – och att det därför kan tas ut höga avgifter och etableras omfattande marknadsföring som genererar flyttar från bra och billiga produkter till sämre och dyrare. Att sparare är okunniga om varan beror inte bara på spararna själva utan även på att varans egenskaper inte är och inte kan vara väldefinierade utan endast beskrivas utifrån historiska erfarenheter med statistik som har en oklar eller i vart fall osäker betydelse för varans framtida egenskaper.

I flera andra länder och inom ramen för olika pensionslösningar pågår en förändring i synsätt – från övertygelse om individernas möjligheter och intresse av att göra aktiva val till insikt om hur individerna faktiskt agerar i praktiken.

*Australien*⁴⁸ introducerade ett fonderat tjänstepensionssystem på 1980-talet. Produkterna som erbjöds visade sig snabbt bli både dyra och komplicerade. En tillsynsmyndighet bildades som försökte öka transparensen i avgifter och avkastning samt tillåta flyttar mellan produkterna. Förhoppningen var att individernas rationella beteende skulle leda till att de dåliga produkterna valdes bort och därigenom skulle marknaden driva mot de bästa. Flyttfrekvensen blev dock låg.

⁴⁶ Genomsnittlig premiepensionsavgift för sparare med AP7 Såfa är för närvarande cirka 50 kronor och genomsnittlig fondförvaltningsavgift cirka 120 kronor, källa Pensionsmyndigheten.

⁴⁷ Pensionsmyndigheten, *Rapporterade kundproblem inom premiepensionsområdet*, 2017, PID156383, s. 10.

⁴⁸ Beskrivningarna av Australien, Chile och Storbritannien är delvis hämtade från *Förstudie om möjliga strukturella förändringar för ett tryggare och mer effektivt premiepensionssystem* (2017/03516/SF).

I stället växte en industri av rådgivare fram. De senaste åren har marknadens oförmåga att lösa problemen blivit uppenbar. Många av dem som har gjort ett val har gjort det på rekommendation av en rådgivare, vilket lett till en debatt om provisioner – som sedermera förbjudits. Myndigheterna har dragit slutsatsen att ytterligare transparens och information inte kommer att leda till att individerna bättre förmår att fatta rationella beslut om sitt pensionssparande. För närvarande pågår en policydiskussion om att betrakta tjänstepensionen som en institutionell marknad snarare än en konsumentmarknad.

Chile var ett av de första länderna som gick från ett förmånsbestämt till ett premiebestämt system i samband med reformeringen av sitt tjänstepensionssystem 1982. Särskilda kommersiella pensionsfonder skapades, så kallade AFP:er (*Administradoras de Fondos de Pensiones*). Dessa fonder fick endast erbjuda en produkt och det fanns en tydlig detaljreglering. Antagandet var att med en standardiserad produkt skulle konkurrensen mellan AFP:erna leda till lägre kostnader och bättre kvalitet för spararna.

Under de följande 20 åren konkurrerade AFP:er inte genom pris utan genom att erbjuda spararna gåvor (till exempel brödrostar, gymnastikskor och cyklar). Avgifter och kostnader för spararna var höga: 1994 uppgick de till 10 procent av de årliga premieinbetalningarna.

Kritiker menade att kostnaderna för valfriheten, mellan leverantörer av en i praktiken standardiserad produkt, hade blivit för höga, bland annat eftersom priskonkurrensen inte fungerade. Genom att tillåta AFP:er att erbjuda mer än en produkt antogs konkurrensen öka och kostnaderna i systemet minska. År 2002 reformerades systemet vilket ledde till att AFP:er fick rätt att erbjuda fem generationsfondsprofiler som individen kunde välja mellan.

Ökningen av valmöjligheterna visade sig inte lösa grundproblemen med de höga avgifterna. För att skapa bättre konkurrens introducerades 2008 en auktion där de olika AFP:erna fick lämna bud. Auktionsvinnaren fick samtliga premier från nya sparare under en tvåårsperiod, men avgiftsnivån behövde även erbjudas existerande kunder.

Auktionsmekanismen resulterade i lägre priser, men 80 procent av spararna valde ändå att stanna hos sin ursprungliga AFP och betalade ett högre pris än nödvändigt. I den senaste auktionen 2016 deltog endast en AFP. Nyligen föreslogs en statlig AFP.

Erfarenheterna från Chile visar att trots ett standardiserat produktutbud och stor skillnad i pris valde många att ändå inte engagera sig.

Priskonkurrensen uteblev och marknadskrafterna lyckades inte ge individen ett attraktivt pris för en standardiserad produkt.

Storbritannien genomförde 2008 en lagreglerad tjänstepensionsreform, *auto-enrolment*, som innebär att arbetsgivaren måste erbjuda arbetstagaren en tjänstepension som denne dock kan välja att avstå ifrån. Systemets finansiering är förmånligt utformad och det är därför normalt sett rationellt av arbetstagaren att välja att ha en tjänstepension. Förvalet är att man får en tjänstepension; individen måste alltså aktivt besluta att avstå. Det har lett till att en mycket stor del av arbetstagarna nu sparar till en tjänstepension. Andelen som aktivt avstår från att spara till en tjänstepension är cirka 5 procent.⁴⁹

Valfriheten i systemet består i att arbetsgivarna kan välja vilken leverantör de vill ha. National Employment Savings Trust (NEST) är en leverantör finansierad av staten som måste acceptera alla arbetsgivare som vill bli kunder. I övrigt konkurrerar NEST med andra aktörer på *auto-enrolment*-marknaden. Genom att staten introducerade en lågprisaktör på marknaden har den generella prisnivån på tjänstepension fallit.

De tidigare försäkringslösningarna i Storbritannien hade ofta stora fondtorg. Distributionen skedde via oberoende finansiella rådgivare som använde fondtorget för att sätta samman portföljer åt sina kunder. Sedan *auto-enrolment*-reformen infördes har marknaden gått i riktning mot förenkling för kunden, vilket eliminerat behovet av rådgivning och sänkt kostnaderna. Även förbud mot provisionsbaserad försäljning har spelat in. De nya leverantörerna på tjänstepensionsmarknaden erbjuder betydligt enklare produkter. NEST erbjuder inget fondtorg utan har ett förval, där 98 procent av sparkapitalet ligger, samt några få valbara färdiga paketlösningar. Det finns även en kommersiell leverantör som enbart erbjuder ett förval utan valbara alternativ.

I USA utgörs den allmänna pensionen, *Social Security*, av en inkomstrelaterad förmånsbestämd pension. Utöver detta finns frivilligt tjänstepensionssparande som erbjuds av arbetsgivare. Majoriteten av dessa är avgiftsbestämda system och kallas 401(k)-planer. På de personliga konton som kopplas till dessa planer kan både arbetsgivare och arbetstagare göra insättningar. Det finns ingen egentlig motsvarighet till kollektivavtal, utan avsättningarna sker på frivillig basis. Det vanligaste är att arbetsgivaren matchar det belopp den an-

⁴⁹ Department for Work and Pensions, *Automatic Enrolment evaluation report 2018*, 2018, s. 59 och 60.

ställda själv sätter av. Drygt hälften av alla arbetsgivare i USA gör avsättningar till någon form av tjänstepension. Maximalt kan omkring 25 procent av inkomsten avsättas till detta pensionssparande.

För arbetsgivarna är de avgiftsbestämda 401(k)-planerna billigare än förmånsbestämda planer. Planerna fyller en viktig roll på en förändrad arbetsmarknad där arbetstagarna är mer rörliga och har fler arbetsgivare. Dessutom ger de en känsla av kontroll över pensionssparandet och möjlighet att investera en del av pensionsmedlen på kapitalmarknaden.

De amerikanska 401(k)-planerna har dock kritiserats för att systemet kräver att pensionspararna behöver ta alltför svåra och komplicerade beslut: om och hur mycket pengar de ska sätta in, hur medlen ska investeras, hur de ska förhålla sig till den gamla planen när de byter jobb och hur pengar dels ska tas ut, dels förvaltas under utbetalningstiden.⁵⁰

Fondförvaltare har också anklagats för att inte i första hand se till spararnas bästa utan snarare använda pensionsplanen som en marknadsförings- och distributionskanal för sina egna, ofta lågpresterande, fonder. Fondförvaltare tenderar att ta beslut som påverkar spararnas pension negativt; samtidigt agerar inte spararna som välinformerade konsumenter genom att välja bort dessa förvaltares fonder.⁵¹

När det gäller hur administratörer av fondtorg väljer ut fonder till 401(k)-planer har dessa administratörer kritiserats för att de fonder som väljs ut presterar sämre än index, samtidigt som byte av fonder på fondtorgen sällan genererar bättre avkastning eftersom urvalen tenderar att utgå från historisk avkastning. Pensionspararnas egna investeringsstrategier tillför mycket sällan något mervärde.⁵²

Arbetsgivare som erbjuder 401(k)-planer ska administrera planerna med enbart spararens bästa i åtanke (*”solely in the interest of the participants and beneficiaries”*).⁵³ Definitionen har blivit föremål för ett stort antal rättstvister under senare år som bland annat har handlat om omotiverat höga kostnader och olämpliga investeringsupplägg. Kärnfrågan har ofta varit om planen är tillräckligt aktsam i invester-

⁵⁰ *Coming Up Short. The Challenge of 401(k) Plans*, Alicia H. Munnell och Annika Sundén, 2004.

⁵¹ *Are 401(k) Investment Menus Set Solely for Plan Participants?* Veronika K. Pool, Clemens Sialm och Irina Stefanescu, 2015.

⁵² *How Do Employers' 401(k) Mutual Fund Selections Affect Performance?* Edwin J. Elton, Martin J. Gruber och Christopher R. Blake, 2013.

⁵³ United States Code 29 § 1104 (a) (1).

ingsbesluten. Processerna har lett till viss självsanering med fler billiga indexfonder och andra sätt att minska kostnaderna. Kritik finns dock mot att processerna hämmar innovation och produktutveckling.⁵⁴

En av de största 401(k)-planerna är statsanställdas *Thrift Savings Plan* (TSP) med cirka 5 miljoner sparare och över 500 miljarder USDollar i tillgångar. Pensionsspararna i TSP kan välja mellan sex olika fonder: en generationsfond, en räntefond (statsskuldväxlar och obligationer utgivna av staten), en ränteindexfond (blandade obligationer), en aktieindexfond, en aktieindexfond med småbolag och en aktieindexfond med globala bolag.

Sammanfattningsvis kan konstateras att de ovan beskrivna ländernas pensionssystem har en annorlunda konstruktion än det svenska och fungerar i en annan miljö och kultur. Det finns dock påtagliga likheter när det gäller erfarenheter om hur individer agerar, eller inte agerar, och hur rådgivningsmarknaden växer när systemet blir för komplicerat. Utredningen kan konstatera att varken information, transparens eller standardisering hjälper om produkten som säljs är för komplex för de flesta individer.

5.5 Valarkitekturen är nyckeln till ett välfungerande premiepensionssystem

Utredningens förslag: Valarkitekturen för premiepensionssystemet ska främja att pensionssparare och pensionärer gör informerade och övervägda val om hur deras premiepensionsmedel ska förvaltas.

Utredningens bedömning: Premiepensionssystemet bör utformas och administreras så att enbart sparare som vill och kan sätta samman egna fondportföljer på fondtorget gör det. En väl genomtänkt och väl underhållen valarkitektur, som ger stöd och vägledning, är avgörande för att säkerställa att så blir fallet.

Urval av fonder på det sätt som sker av försäkringsgivarna inom bland annat tjänstepensionen motverkar en del av de problem som individer ställs inför vid val av fonder i premiepensionssystemet.

⁵⁴ 401(k) *Lawsuits: What Are the Causes and Consequences?* George S. Mellman och Geoffrey T. Sanzenbacher, 2018.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Kommittédirektiven

Av kommittédirektiven framgår att utgångspunkten i det reformerade premiepensionssystemet ska vara förvalsalternativet. Vidare framgår att det förutom förvalet också fortsättningsvis ska finnas ett fondtorget för premiepension med fonder som har olika placeringsinriktning och riskprofil. Fondtorget ska erbjuda reell valfrihet och möjliggöra för sparare att ta eget ansvar för medlens förvaltning. Av pensionsöverenskommelsen och uppdragsbeskrivningen till översynen av förvalsalternativet framgår att det dessutom inom ramen för förvalsalternativet ska gå att justera risken både uppåt och nedåt.⁵⁵

I kommittédirektiven och pensionsöverenskommelsen konstateras att dagens konstruktion av fondtorget gör valsituationen svår för de flesta och riskerar att leda till irrationella val som inte gagnar spararna. Vidare framgår att staten i större utsträckning bör ta ansvar för att premiepensionssystemet är konstruerat utifrån hur människor faktiskt agerar och inte utifrån hur man anser att de borde agera. Utgångspunkten i det reformerade premiepensionssystemet ska vara förvalsalternativet som ska vara en kostnadseffektiv, trygg och stabil pensionsförsäkring och inte kräva djup kunskap eller egna åtgärder från pensionsspararna.

När det gäller övergången från förvalet till fondtorget framgår av direktiven att pensionssparare som väljer att placera sina premiepensionsmedel i en eller flera fonder på fondtorget ska upplysas om att han eller hon därigenom själv tar över ansvaret för val och underhåll av val. Staten ska ta ett större ansvar än vad som görs i dagsläget för att den valmiljö som erbjuds är överblickbar, pålitlig och säker.

Av direktiven framgår även att fonderna på fondtorget ska upphandlas efter principer om valfrihet, hållbarhet och kontrollerbarhet. Fonderna ska ha god kvalitet och fondutbudet ska vara av sådan omfattning att reell valfrihet upprätthålls.

Lärdomar från beteendekonomin

En framträdande slutsats i den beteendekonominiska forskningen är att individer sällan agerar rationellt i den typ av beslutssituation som pensionssparande utgör. Det är därför en central uppgift för en för-

⁵⁵ Finansdepartementet, *Förvalsalternativet inom premiepensionen*, 2019, Fi2019/00913/FPM.

säkringsgivare för pensionsförsäkringar att utforma en genomtänkt valarkitektur. En utgångspunkt är att även relativt små förändringar i beslutssituationen kan förenkla för individerna att fatta beslut som främjar deras, och ibland även kollektivets, välfärd utan att begränsa den egna valfriheten. Detta motsvarar så kallad libertariansk paternalism, förenklat *puff* (*nudge*⁵⁶) eller beteendeinsatser (*behavioural insights* (*BI*)⁵⁷).

Redan ett par år efter premiepensionssystemets införande konstaterades betydande svårigheter för pensionsspararna att välja i det stora utbudet på fondtorget. I betänkandet *Svårnavigerat? Premiepensionssparande på rätt kurs* argumenterade utredaren för att dela in spararna i tre kategorier:

1. De som inte kan eller vill välja. Dessa sparare ska ha förvalet.
2. De som vill, men inte kan välja. Dessa behöver ett beslutsstöd.
3. De som vill och kan välja. Dessa sparare klarar sig på fondtorget själva.

Utredningen anser att de senare årens samlade erfarenheter och den sammanställning av den beteendekonomiska forskningen som gjorts i det föregående visar att den behovsanalys som gjordes i betänkandet *Svårnavigerat? Premiepensionssparande på rätt kurs* inte längre är fullt ut relevant. För att kunna fatta långsiktiga finansiella beslut om pensioner krävs förhållandevis djupa kunskaper och kontinuerligt engagemang. En rimlig utgångspunkt när det gäller vilka kunskaper som bör förutsättas för personer som väljer fonder på fondtorget är att de har förmåga att

- bedöma sin individuella riskpreferens
- bedöma sin förmåga att tåla förluster
- bedöma vilka kunskaper och engagemang olika fonder kräver över tid
- utvärdera och underhålla valen under hela sparandetiden utifrån gjord portföljsammansättning.

⁵⁶ *Nudge, Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness*, Richard Thaler och Cass Sunstein, 2008.

⁵⁷ OECD, *Tools and Ethics for Applied Behavioral Insights: The BASIC Toolkit*, OECD Publishing, Paris, 2019.

Många pensionssparare saknar dessa kunskaper och förmågor. Inom ramen för ett obligatoriskt socialförsäkringssystem är det inte heller rimligt att kräva sådana kunskaper eller förmågor, eller bygga utformningen av systemet på att spararna har sådana kunskaper eller förmågor. Erfarenheterna av systemet hittills visar också att det i praktiken inte är möjligt att genom beslutsstöd eller finansiell utbildning av befolkningen tillhandahålla sådana kunskaper till en bredare grupp pensionssparare. De personer som inte kan sätta samman och förvalta en väldiversifierad portfölj bör alltså inte heller göra det. Än mindre bör de, direkt eller indirekt, uppmanas att göra det. Den beteendekonomiska forskningen talar för att dessa personer bör stanna i förvalet.

Beteendekonomins slutsatser och erfarenheterna från premiepensionssystemet hittills visar dessutom på en betydande obalans mellan den som ställs inför att välja en finansiell produkt (pensionsspararen) och den som tillhandahåller produkten (fondförvaltaren) när det kommer till kunskaper och information. Detta torde åtminstone delvis ha motiverat att så gott som alla försäkringsgivare inom tjänstepensionen tillämpar ett urvalsförfarande. Urvalsförfarandet innebär att fonder som bedöms ha sämre förutsättningar än andra att ge god avkastning sorteras bort eller, vilket är det vanligaste, att de fonder som bedöms ha bäst förutsättningar att ge god avkastning väljs ut (se avsnitt 6.5). Sett i ljuset av erfarenheterna från premiepensionen hittills och beteendekonomins slutsatser ser utredningen inga skäl till att staten som försäkringsgivare borde agera annorlunda.

Utredningen anser att premiepensionssystemet ska utformas och administreras så att endast personer som både vill och kan sätta samman lämpliga portföljer för pensionssparande gör det. Det är givetvis inte möjligt att garantera att så sker fullt ut, men utformningen och administrationen ska vara sådan att det så långt som möjligt blir fallet. En väl genomtänkt och väl underhållen valarkitektur är det viktigaste instrumentet för att säkerställa att de sparare som inte kan eller vill välja fonder i stället sparar i förvalet samtidigt som de som både vill och kan välja fonder själva gör det på fondtorget.

Att endast sparare som har tillräcklig kunskap bör välja fonder på fondtorget innebär inte att dessa sparare lämnas utan stöd och bra verktyg för att välja fonder. En väl genomtänkt och väl underhållen valarkitektur ska enligt utredningens uppfattning med utgångspunkt

i målgruppens behov tillhandahålla relevant information samt bygga på modern informationsteknik.

5.5.1 Huvuddragen i en ny valmiljö

Utredningens förslag: Definitionen av valarkitektur i premiepensionssystemet ska vara den struktur av val som en pensions-sparare ställs inför samt det stöd och den information som ges när en pensions-sparare väljer hur spararens pensionsmedel ska förvaltas.

Valarkitekturen i premiepensionssystemet ska utformas så att förvalet är utgångspunkten för samtliga pensions-sparare.

För den som vill välja själv ska det i första hand finnas möjlighet att välja risknivå.

Därefter ska det finnas möjlighet att välja mellan fondkategorier.

Slutligen ska det finnas möjlighet att välja mellan upphandlade fonder på fondtorget.

Val av risknivå, fondkategori och fond på fondtorget ska föregås av att spararen får skriftlig information om innebörden av valet. Spararen ska också skriftligen bekräfta att denne tagit del av informationen.

Begäran om fondbyte ska, liksom i dagsläget, i första hand ske elektroniskt.

Valarkitekturen ska löpande utvecklas.

Den nya myndigheten ska kunna meddela närmare föreskrifter om valarkitekturen.

Skälen för utredningens förslag

Av den beteendekonomiska forskningen framgår att ekonomiska teorier om individer som fattar rationella beslut på välfungerade marknader inte stämmer i praktiken i många branscher. Detta gäller särskilt inom pensions-sparande eftersom det rör sig om komplicerade produkter och för individen mycket långa tidshorisonter. De krav som ställs på individernas förmåga att sätta samman en effektiv och väldiversifierad investeringsportfölj överstiger också de flesta individers kunskap och intresse för detsamma. Det har också skapat

en rådgivningsmarknad, vilket inte var avsikten med premiepensionssystemets valfrihet.

Därför behöver det införas en ändamålsenlig valarkitektur för premiepensionssystemet. Med en valarkitektur avses en logisk struktur av de val som en pensionssparare ställs inför när pensionsspararen ska välja hur spararens pensionsmedel ska placeras. Valarkitekturen ska även inför varje valsituation innehålla nödvändigt stöd och information om det aktuella valet.

Med en svag eller ogenomtänkt valarkitektur ökar risken för att spararnas egna försök att sätta ihop en portfölj tar sin utgångspunkt i tumregler, genvägar och andra inom beteendekonomin kända fenomen. Detta ökar i sin tur påtagligt risken för finansiella misstag som slår mot spararens pension. För detta ska spararna inte lastas – en alltför stor valmiljö med komplicerade finansiella produkter är ohanterlig för de flesta sparare. Mot denna bakgrund anser utredningen att minst följande krav behöver ställas på en valarkitektur i premiepensionssystemet.

Förvalet ska vara utgångspunkten för alla sparare och detta måste avspeglas i utformningen av valarkitekturen. Genom att förvalet är utgångspunkten konstrueras placerings- och valmiljön så att det inte krävs aktivitet eller finansiell kunskap hos spararen.

Pensionssparare som väljer att lämna förvalet ska upplysas om att hen därigenom själv tar över ansvaret för val och underhåll av val. I samband med detta behöver spararen få information, stöd och vägledning för sin bedömning om det är lämpligt att lämna förvalet.

Det ska finnas möjlighet att välja risknivå inom ramen för statlig förvaltning utan att behöva gå ut på fondtorget. Om spararen vill lämna förvalet ska hen först få information om och ta ställning till val av risknivå.

Om spararen inte enbart vill välja risknivå ska det i första hand finnas möjlighet att välja en eller flera fondkategorier som spararen kan placera sina medel i.

Om spararen inte enbart vill välja kategori ska det finnas möjlighet för spararen att placera sina medel i upphandlade fonder på fondtorget.

Antalet kategorier i det tredje steget och antalet fonder inom varje kategori i det fjärde steget i valarkitekturen varierar beroende på bland annat efterfrågan hos pensionsspararna samt möjligheten att uppfylla

målet för premiepensionssystemet och upprätthålla principen om valfrihet. Se kapitel 10 om övergripande principer.

Utredningen anser att spararen skriftligen (normalt genom elektronisk signering) ska bekräfta att hen tagit del av information om vad det innebär att själv sätta samman en fondportfölj. Utöver att bekräftelsen krävs för att gå vidare i valprocessen bör den inte tillmätas någon vidare rättslig betydelse, men ska tjäna som ett viktigt observandum för spararen.

Det ska liksom i dagsläget vara möjligt att välja förvalet på nytt efter att ha valt fonder på fondtorget.

I den elektroniska valmiljön ska spararna i och inför varje steg ges lämpliga verktyg, stöd och information för att förenkla valen. I dagsläget sker den absoluta majoriteten av fondval och fondbyten (99 procent) genom självbetjäningstjänster via internet. Detta beror naturligtvis främst på efterfrågan från spararna men också på att Pensionsmyndigheten medvetet framhållit elektroniska lösningar framför pappersblanketter. Utredningen föreslår ingen ändring i dessa avseenden utan anser att huvudregeln även framgent ska vara elektroniska förfaranden och att pappersblanketter endast ska erbjudas personer som varken kan eller kan krävas kunna använda e-tjänster. Utgångspunkten för valarkitekturen är följaktligen elektroniska lösningar.

Den föreslagna valarkitekturen består således av fyra delar, se även figur 5.1, som presenteras för spararen i ett webb-gränssnitt i följande ordning:

1. ett förval,
2. en möjlighet att välja risk inom ramen för förvalet, det vill säga inom ramen för statlig förvaltning,
3. en möjlighet att välja kategori och
4. ett fondtorg med upphandlade fonder.

Både förval, val av risknivå och fondtorg är befintliga delar av dagens premiepensionssystem. Dagens förval AP7 Såfa är en generationsfond som består av byggstensfonderna AP7 Aktie och AP7 Ränta. Val av risknivå utgörs i dagsläget av de tre fondportföljerna, de så kallade riskprofilerna, AP7 Offensiv, AP7 Balanserad och AP7 För-siktig som innehåller andra kombinationer av byggstensfonderna än

förvalet och därmed ger en annan risknivå. Utformningen av förvalet behandlas inom ramen för översynen av förvalsalternativet.⁵⁸ De övergripande principerna för upphandlingen av fonder till fondtorget och regelverket för detsamma behandlas i kapitel 10 och 11.

Kategorierna är alltså det steg i den föreslagna valarkitekturen som inte finns i dagens premiepensionssystem. Val av kategori innebär att spararen tar ställning till vilken eller vilka kategorier av fonder hen vill placera sina medel i, men inte i vilka enskilda fonder. Kategorierna skulle exempelvis kunna utformas genom upphandlade indexfonder. Den exakta utformningen av kategorierna bör dock bestämmas av den nya myndigheten. En utgångspunkt för kategoriindelningen kan till exempel vara breda och etablerade kategorier såsom aktiekategorierna global, Sverige, Europa, USA/Nordamerika, Asien, tillväxtmarknader samt globala småbolag samt ett antal relevanta räntekategorier. Kategorierna kan kallas *Premiepensionens kategori globala aktier* och så vidare. Kategoriindelningen bör löpande ses över, efter dels spararnas efterfrågan, dels utvecklingen på kapitalmarknaden.

Detta tredje steg tillgodoser önskemål hos sparare som inte enbart vill välja risknivå utan även påverka placeringsinriktningen. I detta steg behöver spararen dock inte välja fondförvaltare. Utredningen anser att detta steg motiveras av att det väsentligt underlättar för spararen att välja mellan ett tiotal fondkategorier jämfört med hundratals fonder. Dessutom uppfylls den av utredningen föreslagna principen om valfrihet genom tolkningen av reell valfrihet som möjlighet att välja inriktning på sitt sparande genom olika placeringsinriktningar och risknivåer. Vidare vinner val av fondkategorier snarare än enskilda fonder stöd i forskning som indikerar att det är tillgångsslag uppdelat på sektorer som förklarar den övervägande delen av utfallens variation och avkastning, inte enskilda fonder.⁵⁹

Om spararen även vill välja leverantör av fond, det vill säga fondförvaltare, finns möjlighet att göra det i det fjärde steget där fondtorgets samtliga upphandlade fonder erbjuds.

Utredningen bedömer att storleken på kapitalet i premiepensionssystemet skapar goda förutsättningar för att utformningen av det tredje steget – möjlighet att välja kategorier – genom till exempel upphandling av indexfonder, kan leda till mycket låga avgifter för spararna.

⁵⁸ Finansdepartementet, *Förvalsalternativet inom premiepensionen*, 2019, Fi2019/00913/FPM.

⁵⁹ Se till exempel *The Bare Bones of the Swedish Premium Pension offering*, Anders Stenkrona, Stockholms universitet, 2017.

Reglering av valarkitekturen

Huvuddragen i valarkitekturen bör regleras i lag eftersom den är en central del av premiepensionssystemets funktionssätt. Hur valmiljön utformas får också stor betydelse för antalet fonder och vilka slags fonder som upphandlas. Av kommittédirektiven framgår att ett tydligt syfte med reformeringen av premiepensionssystemet är att skapa ett regelverk som innebär att regeringen inte kan styra fondurvalet. Även av detta skäl bör huvuddragen av valarkitekturen regleras i lag.

Den mer detaljerade regleringen av valarkitekturen bör dock ske på en lägre normhierarkisk nivå. Ett viktigt skäl för detta är att valarkitekturen fortlöpande behöver ses över och anpassas utifrån spararnas beteende, fondmarknadens utveckling och den beteendekonomiska forskningen. Lagstiftningsprocessen är för dessa behov onödigt långdragen och omständlig. Eftersom utformningen av valarkitekturen har stor betydelse för fondurvalet bör sådana mer detaljerade föreskrifter om valarkitekturen inte meddelas av regeringen utan av den nya myndigheten.

Den huvudsakliga adressaten för föreskrifterna rörande valarkitekturen är Pensionsmyndigheten, som tillhandahåller valarkitekturen gentemot spararna i sitt webbgränssnitt. Eftersom föreskrifterna riktar sig till Pensionsmyndigheten och inte innebär förpliktelser för enskilda eller ingrepp i deras frihet eller egendom, är det fråga om sådana föreskrifter som regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan meddela med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen. Eftersom riksdagen alltid kan meddela lag inom området för regeringens kompetensområde (8 kap. 8 § regeringsformen), finns det inget hinder mot att huvuddragen i valarkitekturen, i enlighet med utredningens förslag, meddelas i lag. Kompetensen att lämna mer detaljerade föreskrifter rörande valarkitekturen bör dock i enlighet med ovan lämnas till den nya myndigheten.

Det bör därför genom en upplysningsbestämmelse tydliggöras att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan meddela närmare föreskrifter om valarkitekturen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen. Utredningens förslag och kommittédirektivens utgångspunkter förutsätter att regeringen inte utnyttjar den formella kompetensen att meddela föreskrifter utan i stället bemyndigar den nya myndigheten att meddela föreskrifter om valarkitekturen.

5.5.2 Val av risknivå som första steg efter förvalet – möjligt även med förvalet utformad som en diversifierad tillväxtportfölj

Utredningens bedömning: Det finns inte någon motsättning mellan en valarkitektur där det första steget efter förvalet är att välja risknivå och att samtidigt utforma förvalet som en diversifierad tillväxtportfölj.

Skälen för utredningens bedömning

Av pensionsöverenskommelsen framgår att utöver att förvalet ska vara utgångspunkten för sparande i premiepensionen ska det inom förvalet finnas möjlighet för sparare att justera den individuella risknivån uppåt eller nedåt. Det framgår också att risknivån i förvalet ska ses över, vilket har gjorts i promemorian *Förvalsalternativet inom premiepensionen*.⁶⁰

I promemorian föreslås en förändrad utformning av förvalet med tydligare uppdelning på sparande- och utbetalningsfas. Förvalets nuvarande utformning som en generationsfundsportfölj som innefattar flera fonder bör enligt promemorian under sparandefasen ersättas med en fond utformad som en diversifierad tillväxtportfölj, med inriktning på att ackumulera pensionsmedel. Portföljen bör enligt promemorian ha större möjlighet till långsiktiga och alternativa investeringsstrategier och möjligheten till daglig handel och värdering föreslås därför begränsas.

Promemorian föreslår också att möjligheten till riskjustering i förvalsalternativet ska tas bort, vilket motiveras med att möjligheten att justera risk i stället bör tillgodoses genom att det på fondtorget finns fonder som är upphandlade för att på ett relevant sätt erbjuda risk- och avkastningsdiversifiering gentemot förvalsalternativets fond.

Utredningen anser att det föreligger en olycklig sammanblandning av begrepp i promemorian. Enligt denna utrednings uppfattning måste man skilja på *produkten* förvalet och *myndigheten* som förvaltar förvalet. Utredningen tolkar Pensionsgruppens intention som dels att det första steget efter förvalet ska vara att välja önskad risknivå, dels att detta ska ske inom ramen för statlig förvaltning.

⁶⁰ Finansdepartementet, *Förvalsalternativet inom premiepensionen*, 2019, Fi2019/00913/FPM.

Det är dessutom utredningens uppfattning att ett sådant synsätt är det mest rimliga.

I dagsläget finns möjligheten att justera risk i förhållande till *produkten* förvalet (AP7 Såfa) genom de tre riskprofilerna. Med de föreslagna förändringarna av *produkten* förvalet till en diversifierad tillväxtportfölj utan daglig handel förändras förutsättningarna för att kunna justera risk i förhållande till *produkten* förvalet. Det är dock inte samma sak som att det inom ramen för samma statliga förvaltning, det vill säga i praktiken samma *myndighet*, inte ska vara möjligt att efter förvalet i första hand välja risk, inte individuella fonder.

Utredningen finner därför ingen motsättning mellan att genomföra promemorians förslag med förvalet utformad som en diversifierad tillväxtportfölj, och samtidigt utforma valarkitekturen på det sätt som utredningen föreslår ovan, det vill säga att det första steget efter förvalet ska vara att välja risknivå. Snarare är det två förslag i samma riktning: att stärka pensionsspararens förmåga att fatta rationella beslut om sin premiepension i syfte att få så hög pension som möjligt. Om promemorians förslag om förvalet utformad som en diversifierad tillväxtportfölj genomförs kan val av risknivå, det vill säga det andra steget i valarkitekturen, utformas genom till exempel kapitalförvaltning i form av statliga fondskal med underliggande statliga eller upphandlade privata fonder. Hur detta i praktiken ska ske bör överlämnas till den nya myndigheten att avgöra utifrån vad som är mest fördelaktigt för spararna och vad som ökar möjligheterna att nå målet för premiepensionssystemet.

5.5.3 Ju starkare valarkitektur, desto fler fonder möjliga på fondtorget

Utredningens bedömning: En väl utformad valarkitektur med tydliga steg i valprocessen samt spärrar mot oönskade och oegnomtänkta val ger utrymme för att tillåta ett relativt stort antal fonder med olika risknivå och placeringsinriktning i olika kategorier. Omvänt gäller att en svag valarkitektur endast ger utrymme för ett mindre antal fonder på fondtorget.

Skälen för utredningens bedömning

Hur valmiljön på fondtorget uppfattas och får människor att agera kommer givetvis att påverkas av många olika faktorer. En väsentlig faktor är antalet fonder på fondtorget och hur dessa presenteras för spararna. Av kommittédirektiven framgår att det inte ligger i utredningens uppdrag att föreslå antal fonder på fondtorget. Antalet fonder som faktiskt kommer att finnas på det upphandlade fondtorget ska enligt direktiven avgöras genom professionella avvägningar mellan å ena sidan att erbjuda pensionsspararna en reell valfrihet av kostnadseffektiva fonder som speglar efterfrågan och å andra sidan myndighetens möjlighet att kunna säkerställa kontrollerade fonder av god kvalitet.

Utredningen konstaterar att det stora antalet fonder i dagens system har gjort det svårt för spararna att göra medvetna val. Den nya myndighetens upphandling av fonder måste givetvis ta detta och vad som i övrigt framgår av den beteendeeconomiska forskningen i beaktande. Utredningen anser dock att en robust och tydlig valmiljö med inbyggda spärrar som motverkar att personer som saknar kunskap eller vilja att välja fonder ändå hamnar på fondtorget i tillräcklig utsträckning minskar risken och nackdelarna med ett förhållandevis stort fondutbud. En väl utformad valarkitektur med tydliga steg i valprocessen samt spärrar mot oönskade och ogenomtänkta val ger utrymme för den nya myndigheten att tillåta en variation av fonder med olika risknivå och placeringsinriktning från flera leverantörer. Det framstår inte som osannolikt att ett antal fonder i nivå med maximalt antal inom tjänstepensionens valbara del, det vill säga 150–200 fonder (se avsnitt 6.3), skulle kunna fungera i enlighet med det mål som utredningen föreslår nedan. Frågan om antalet fonder kommer dock att avgöras av den nya myndigheten.

5.5.4 Vilka steg i valarkitekturen ska kunna kombineras?

Utredningens förslag: Varken förvalet eller val av risknivå ska kunna kombineras med placering i fonder på premiepensionens fondtorg.

Utredningens bedömning: Huruvida kategorierna och de upphandlade fonderna på fondtorget ska kunna kombineras med varandra beror på kategoriernas utformning och blir en fråga för den nya myndigheten. Myndigheten bör vid beslut i frågan beakta möjligheten att nå premiepensionssystemets mål och att infria rätten till valfrihet.

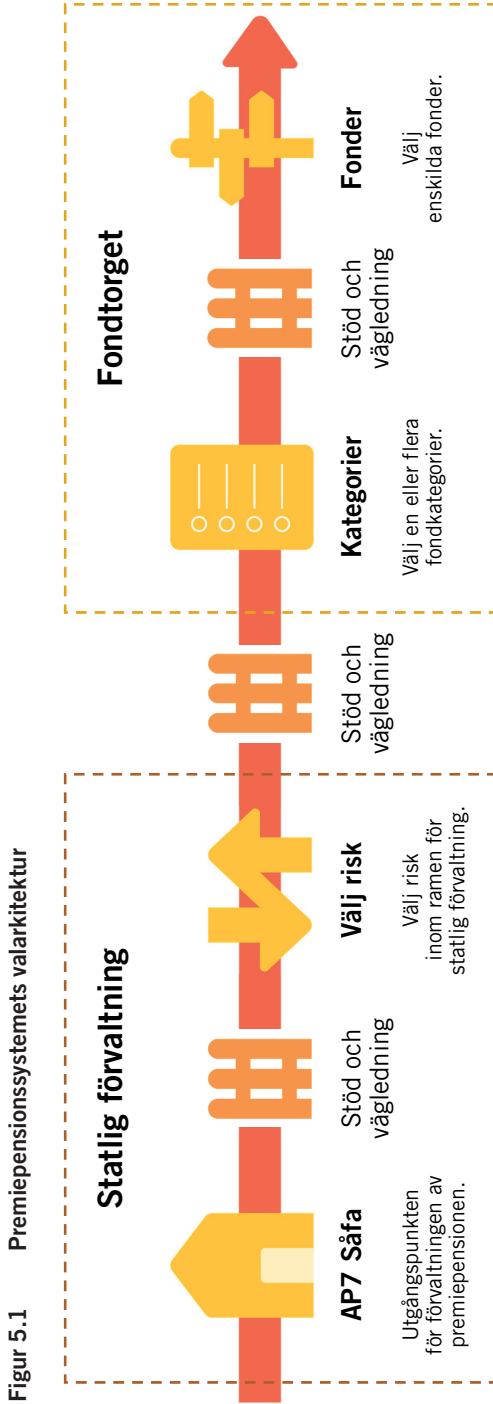
Skälen för utredningens förslag och bedömning

Som framgår ovan är syftet med valarkitekturens utformning att hjälpa spararna att befinna sig i det steg som är mest lämpligt för dem. De sparare som saknar kunskap och intresse för att välja fonder på fondtorget ska inte heller behöva eller uppmuntras att göra det. Det förefaller därför motsägelsefullt att spararna i förvalet även ska kunna välja fonder på fondtorget. Av pensionsöverenskommelsen framgår att val av risknivå ska ske inom ramen för förvalet vilket enligt utredningens resonemang ovan bör tolkas som inom ramen för statlig förvaltning. Det är därför rimligt att samma princip omfattar val av risknivå.

De sparare som har kunskap och intresse för att göra ytterligare val utöver risknivå kommer först att få välja bland fondkategorierna och därefter bland de upphandlade fonderna på fondtorget. Givet valarkitekturens utformning och det faktum att de sparare som väljer bland fondkategorier och fonderna på fondtorget förväntas ha de kunskaper och den förmåga som krävs för att göra dessa val kan det för att till exempel uppnå önskad risknivå finnas behov av att kunna kombinera fondkategorierna och fonderna på fondtorget i en portfölj. Huruvida det är möjligt att kombinera fondkategorierna med enskilda fonder på fondtorget kommer dock avgöras av den exakta utformningen av fondkategorierna, vilket blir en fråga för den nya myndigheten. Myndigheten bör här beakta hur en möjlighet till kombination av fondkategorier och enskilda fonder leder till högre mål-

uppfyllelse för premiepensionssystemet och om det beaktar rätten till valfrihet.

Vid övergången från dagens fondtorg till det upphandlade fondtorget, och även efteråt, kommer det i vissa fall vara nödvändigt att tillåta att sparare har delar av sitt sparande i förvalet och delar av sitt sparande i fonder på fondtorget. Dessa undantag från huvudregeln behandlas i avsnitt 12.3 om övergången till ett upphandlat fondtorg.



Figur 5.1 Premiepensionssystemets valarkitektur

6 Kartläggning av arbetssätt och avtalslösningar för tjänstepensionernas valcentraler

6.1 Inledning

Av kommittédirektiven framgår att utredningen ska kartlägga arbetssätt och avtalslösningar för tjänstepensionernas valcentraler. Om dessa bedöms ändamålsenliga för upphandlingen av fonder till premiepensionens fondtorg ska utredningen föreslå sådana lösningar.

6.2 Bakgrund

I likhet med i det allmänna pensionssystemet har utvecklingen i tjänstepensionssystemet gått från förmånsbestämda till premiebestämda fonderade system där pensionsspararen själv kan välja hur hela eller delar av de avsatta medlen ska förvaltas. På liknande sätt som i premiepensionssystemet innebär det att arbetsgivaren betalar in en premie motsvarande en viss procent av arbetstagarens pensionsgrundande inkomst och att denna del placeras på kapitalmarknaden.

En typisk avsättning till tjänstepension görs i dagsläget med 4,5 procent av inkomsten upp till 7,5 inkomstbasbelopp; därefter avsätts 30 procent av inkomsten. Avsättningen till tjänstepensionen har ökat sedan pensionsreformen på 1990-talet, och tjänstepensionens andel av den totala pensionen har därmed också ökat. Det betyder att individens exponering mot kapitalmarknaden ökat väsentligt sedan införandet av premiepensionssystemet. I framtiden är det inte osannolikt att närmare hälften av den totala pensionen kommer att komma från placeringar på kapitalmarknaden.

Brytpunkten för den högre avsättningen till tjänstepension är i princip densamma som det intjänandet som finns i det allmänna pensionssystemet. På så sätt täcker tjänstepensionen upp för den utblivna fonderingen över taket inom det allmänna systemet. En viktig skillnad mellan den allmänna pensionen och tjänstepensionen är således att tjänstepensionen saknar takbelopp för intjäning till pension. Höginkomsttagare står därmed för en betydligt större del av de fonderade medlen inom tjänstepensionen.

Omkring 90 procent av alla yrkesarbetande har kollektivavtalad tjänstepension via arbetsgivaren. Tjänstepensionerna utformas i förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter och skiljer sig därför åt mellan de olika avtalsområdena.

6.2.1 Mål för tjänstepensionen

Att övergå från förmånsbestämda till premiebestämda system som tjänstepensionerna har gjort innebär att frånga ett fast mål för hur stor pensionen ska bli. Vid övergången fastställdes dock premiernas storlek utifrån målsättningen att de premiebestämda systemen skulle uppnå samma utfall i termer av pensionsbelopp som de förmånsbestämda. Övergången från förmånsbestämda till premiebestämda system innebär också att individerna själva, det vill säga arbetstagarna, står den finansiella risken. I likhet med många andra premiebestämda system, inte minst premiepensionssystemet, ansågs det därför naturligt att arbetstagarna skulle få större rätt att själva välja hur premierna skulle placeras.

I utredningens uppdrag ingår att föreslå ett mål för premiepensionssystemet, se avsnitt 5.2. Det finns inga motsvarande uttalade mål för tjänstepensionssystemen på det sätt som utredningen har fått i uppdrag att föreslå för premiepensionssystemet. Det finns dock vissa formuleringar som skulle kunna tolkas som mål.

Av anslutningsvillkoren för Avtalspension SAF-LO framgår att anslutningsförfarandet syftar till att erhålla produkter som ger de försäkrade hög pension och att produkterna ska kännetecknas av låga kostnader, ge möjlighet till hög avkastning och levereras av finansiellt stabila försäkringsgivare. Av överenskommelse¹ för statligt anställda,

¹ Överenskommelse rörande utgångspunkter för och inriktning för det partsgemensamma arbetet rörande de statliga tjänstepensionsbestämmelserna, RALS 2013–2016 samt protokoll till RALS-T 2010, bilaga 5.

PA 16, framgår att viktiga utgångspunkter för det partsgemensamma arbetet rörande de statliga tjänstepensionsbestämmelserna är att eftersträva bra pensioner, långsiktigt hållbara pensionsbestämmelser samt lösningar som bidrar till stabilitet och förutsägbarhet. Vidare anges att lösningarna ska vara kostnadseffektiva och att pensionsbestämmelserna ska utformas med beaktande av ansvars- och riskfördelning mellan arbetsgivaren och arbetstagaren samt stödja arbetslinjen och ett längre arbetsliv.

6.3 De fyra stora tjänstepensionsavtalen

Det finns fyra stora tjänstepensionsavtal i Sverige och ett antal mindre. Utredningen har begränsat kartläggningen till de fyra stora tjänstepensionsavtalen: det för tjänstemän i privat sektor (ITP), det för arbetare i privat sektor (SAF-LO), det för anställda i kommun och landsting (KAP-KL med flera) och det för anställda i statlig sektor (PA 16 med flera).

Tabell 6.1 visar de fyra stora avtalen, vilka parter som förhandlat om respektive avtal, vilken valcentral som administrerar respektive avtal, vad det beslutande organet kopplat till avtalet kallas samt vilket bolag som utgör förvalet för respektive avtals tjänstepensionsområde.

Tabell 6.1 De fyra stora tjänstepensionsavtalen¹

	Tjänstemän i privat sektor	Arbetare i privat sektor	Anställda i kommuner och regioner	Anställda i statlig sektor
Avtalsnamn	ITP	SAF-LO	KAP-KL m.fl.	PA16 m.fl.
Arbetsgivarorganisation	Svenskt Näringsliv	Svenskt Näringsliv	Sveriges Kommuner och Landsting	Arbetsgivarverket
Arbetstagarorganisation	PTK	LO	Kommunal m.fl.	SACO-S m.fl.
Valcentral	Collectum	Fora	Pensionsvalet och Valcentralen	Statens tjänstepensionsverk (SPV)
Beslutsorgan	ITP-nämnden	Pensionsnämnden	Stiftelsen KKP	Pensionsnämnden
Del för egna val	100 % ²	100 %	100 %	56–67 % ³
Förval, bolag (trad)	Alecta	AMF	KPA	Kåpan
Valbara traditionella försäkringar, exkl. förvalet	4	3	3	2
Valbara fondförsäkringar	5	10	9	6
Antal valbara fonder per försäkringsgivare	11–20	9–32	3–34	21–52
Antal valbara fonder totalt	76	190	200	197

¹ Siffror hämtade 2019-09-24.

² För ITP1, födda 1979 eller senare.

³ 2,5/4,5 ≈ 55,56 % upp till 7,5 IBB, därutöver 20/30 ≈ 66,67 %.

Arbetsstagaren kan välja produkt, försäkringsgivare och fonder

Enligt alla avtal kan arbetsstagaren själv välja hur hela eller delar av premien ska placeras – antingen i en traditionell försäkring eller i en fondförsäkring. I en traditionell försäkring sköter försäkringsgivaren kapitalplaceringarna och utfärdar också en garanti. Hur garantin är utformad varierar mellan försäkringsgivarna; den kan till exempel avse en nivå på pensionsbeloppets storlek eller en viss garanterad avkastning. I en fondförsäkring väljer arbetsstagaren själv hur kapitalet ska placeras genom att välja mellan olika fonder, oftast ett antal aktie-, ränte- och generationsfonder. En fondförsäkring saknar garanti – kapitalets värde följer utvecklingen på tillgångarna i den fond eller de fonder som arbetsstagaren har valt.

Tabell 6.1 visar hur många traditionella försäkringar respektive fondförsäkringar som är valbara inom de fyra stora tjänstepensionsavtalen. Om arbetsstagaren inte gör något val placeras premien i ett förval som i alla de fyra stora tjänstepensionsavtalen är en traditionell försäkring.

De arbetstagare som väljer fondförsäkring hos en viss försäkringsgivare får först sitt kapital placerat i ett förval hos denna, i en så kallad entréfond. Entréfonderna är i princip alltid generationsfonder, det vill säga fonder som fram till en viss ålder endast innehåller aktier och därefter successivt trappar ner aktieinnehavet till förmån för ränteplaceringar.

Om arbetstagaren vill välja fonder själv tillhandahåller försäkringsgivaren ett fondtorg som vanligen består av 15–25 fonder.

Till skillnad mot i premiepensionssystemet där spararna väljer fonder i första hand, väljer spararna i tjänstepensionen alltså i första steget mellan typ av produkt (fondförsäkring eller traditionell försäkring) och sedan mellan ett fåtal försäkringsgivare (försäkringsbolag). Först därefter kan arbetstagaren välja fonder på ett sätt som motsvarar valet i premiepensionssystemet. Antalet fonder som i praktiken är valbara är således cirka 15–25 stycken, eller, om man summerar alla försäkringsgivarens fonder, mellan 70–200 stycken, att jämföra med premiepensionens fondtorg med cirka 500 stycken.

6.3.1 Valcentralernas roll

Varje avtal har en så kallad valcentral knuten till sig. Av avtalen för ITP, SAF-LO respektive PA 16 framgår att det är Collectum, Fora respektive SPV som är valcentral för dessa områden. I de kommunala tjänstepensionsavtalen anges inte vilken valcentral som administrerar avtalen. Arbetsgivarna har därför själva upphandlat två valcentraler: Pensionsvalet och Valcentralen. Valcentralernas uppgifter varierar mellan avtalen, men innebär generellt att administrera de kollektivavtalade tjänstepensionerna. Det innefattar bland annat att förmedla de av arbetsgivarna inbetalda premierna till det försäkringsbolag som arbetstagaren har valt, administrera arbetstagarnas val, tillhandahålla information om försäkringsgivarna och i viss mån deras produkter (fondförsäkring respektive traditionell försäkring), lämna viss information som årsbesked till arbetstagarna och tillhandahålla kundtjänst.

Valcentralerna är alltså i sig inte försäkringsgivare och tillhandahåller inte några fondtorg. Det är i stället de försäkringsgivare som erbjuder fondförsäkring som tillhandahåller valbara fonder.²

² Försäkringsbolaget är försäkringsgivare, arbetsgivaren är försäkringstagare och arbetstagaren är den försäkrade.

Ingen av valcentralerna har något uttalat uppdrag att i någon större omfattning uppmuntra arbetstagarna att göra aktiva val av försäkringsgivare eller försäkringsprodukter. Valcentralerna har inte heller i uppgift att ge arbetstagarna hjälp att välja, vare sig i form av rådgivning eller beslutsstöd. Om arbetstagaren väljer fondförsäkring gör hen valet av fonder hos respektive försäkringsgivare där information och beslutsstöd erbjuds.

Valcentralens uppdrag regleras framför allt i själva kollektivavtalet (i upphandlingsavtalet på det kommunala området), men viss reglering förekommer i särskilda administrationsavtal. Valcentralerna finansieras genom avgifter från arbetsgivarna och ibland även från arbetstagarna och försäkringsgivarna.

Till varje avtal finns ett beslutsorgan knutet i form av en nämnd eller en stiftelse, se tabell 6.1, som företräder parterna i frågor kopplade till tjänstepensionsavtalet. Valcentralerna arbetar på uppdrag av de olika beslutsorganen och är ofta föredragande när beslutsorganet sammanträder.

6.3.2 Två sätt att knyta försäkringsgivare till tjänstepensionen

Upphandling

Den enda av valcentralerna som gör regelrätta upphandlingar är Collectum. Upphandlingen görs på uppdrag av ITP-nämnden. Efter avslutad upphandling ingår Collectum administrationsavtal med försäkringsgivarna.

Det är alltså inte fråga om upphandling av enskilda fonder, utan upphandlingsobjektet är de försäkringsbolag och försäkringsprodukter som försäkringsgivarna offererar och som arbetstagarna sedan kan välja att placera sitt tjänstepensionskapital i. Om arbetstagaren väljer fondförsäkring kan hen därefter välja fonder hos den försäkringsgivare som hen valt.

Vid den senaste upphandlingen 2018 skickades en intresseförfrågan om att delta i upphandlingen till samtliga försäkringsbolag som Finansinspektionen har beviljat tillstånd att bedriva försäkringsverksamhet avseende traditionell försäkring och fondförsäkring. Till dem som anmälde intresse och som uppfyllde kraven skickades en offertförfrågan.

Utvärderingskriterierna i upphandlingen är inte helt transparenta, det vill säga anbudsgivarna känner inte till exakt vilka kriterierna är eller vilken vikt varje kriterium tillmäts i utvärderingen.

Vid Collectums första upphandling 2007 var avtalstiden tre år för fondförsäkring och fem år för traditionell försäkring. ITP-nämnden ansåg dock att avtalstiden för fondförsäkring var för kort, och förlängde den till fem år vid upphandlingen 2013, vilket har gällt sedan dess. I Collectums upphandlingar har försäkringsgivare som inte blivit utvalda som leverantör vid ny upphandling dels fortsatt fått förvalta redan placerade premier, dels under en övergångsperiod fortsatt fått in premier från de arbetstagare som har valt dem. Detta har gällt under förutsättning att arbetstagaren bekräftar att premieflödet fortsatt ska gå till befintlig försäkringsgivare och hen inte vill byta till någon av de senaste upphandlade försäkringsgivarna. Om arbetstagaren inte väljer någon av de senaste upphandlade försäkringsgivarna och inte bekräftar att hen vill att premierna fortsatt ska vara placerade hos befintlig försäkringsgivare placeras premierna i ickevalsalternativet.

Som längst tillåts försäkringsgivare ta emot premier från arbetstagare som valt att låta premieflödet ligga kvar i fem år. Under denna period erhålls samma villkor som tidigare, vilket regleras i fortsättningsavtal mellan valcentralen och försäkringsgivaren. Tjänsten tillhandahålls alltså under en relativt lång tid även om avtalsperioden är kort.

Anslutning

De övriga kartlagda tjänstepensionsavtalsområdena tillämpar inte upphandling utan anslutning.³ I ett sådant förfarande ansluts alla försäkringsgivare som uppfyller vissa kriterier. Det är parterna som i de olika nämnderna bestämmer vilka kriterier som ska gälla för att en försäkringsgivare ska få ansluta sig, ibland på förslag från valcentralerna. Kriterierna framgår av antingen kollektivavtalet eller ett särskilt anslutningsavtal.

I anslutningsförfarandena råder full transparens när det gäller villkoren för anslutning. Anslutningsförfarandena anses leda till mer långsiktiga försäkringsgivare än upphandling, där de valbara försäkringsgivarna riskerar att bytas ut vid ny upphandling.

³ SAF-LO tillämpade upphandling under åren 2009–2013.

I anslutningsförfarandena finns det inte någon begränsning när det gäller avtalstiden. En gång om året kan anslutningsvillkoren dock ändras. De försäkringsgivare som inte uppfyller de nya villkoren får behålla det kapital som placerats hos dem, om inte arbetstagare begär att kapitalet ska flyttas till en annan försäkringsgivare. Försäkringsgivarna måste erbjuda en möjlighet att flytta kapitalet. Om en försäkringsgivare är olämplig finns det i vissa fall möjlighet att tvångsflytta kapitalet.

Arbetstagarna kan numera även flytta tidigare intjänat pensionskapital från en försäkringsgivare till en annan. Kostnaden för detta varierar mellan de olika avtalen. Det vanliga är att kapital som en arbetstagare har placerat hos en försäkringsgivare kan flyttas en gång per år.

6.3.3 Kriterier för urval av försäkringsgivare

Både vid upphandling och anslutning i tjänstepensionen ställs kriterier upp som förfarandet utförs utifrån. Kriterierna kan delas in i valfrihet (fondkategorier), kostnadseffektivitet, kvalitet, hållbarhet samt kontrollerbarhet och avtalsuppföljning. De två sistnämnda omfattar även de traditionella försäkringarna medan övriga kriterier avser fondförsäkring.

Valfrihet definieras i form av fondkategorier

Både i upphandlings- och anslutningsförfarandena ställs krav på vilka kategorier av fonder som försäkringsgivarna bör erbjuda arbetstagarna. Vilka kategorier av fonder som försäkringsgivarna måste tillhandahålla och vilka som varit prioriterade har varierat över tid och mellan de olika avtalsområdena.

Utgångspunkten är att utbudet av fonder i de angivna kategorierna ska vara tillräckligt stort för att försäkringsgivarna ska kunna erbjuda en bredd av fonder i kategorin. För alla avtal gäller att försäkringsgivarna måste tillhandahålla ett förval, en så kallad entréfond.

Elva kategorier i den senaste ITP-upphandlingen

Som nämns ovan är det enbart Collectum som genomför upphandlingar av försäkringsgivare. I upphandlingen görs bland annat avvägningar avseende hur många försäkringsgivare som ska väljas ut. Grundtanken är att ju fler försäkringsgivare, desto mindre attraktivt för försäkringsgivarna att lämna anbud eftersom arbetstagarnas premier då sprids på fler försäkringsgivare. Fler försäkringsgivare innebär också mer administration för Collectum. Om det väljs ut för få försäkringsgivare blir dock utbudet av försäkringsgivare inte tillräckligt varierat. Inför den senaste ITP-upphandlingen 2018 uppgav Collectum att mellan tre och fem försäkringsgivare skulle antas för fondförsäkring.

I samma upphandling ställdes krav på att försäkringsgivarna skulle tillhandahålla fonder i 3 obligatoriska kategorier: räntefonder som placerar i svenska obligationer, räntefonder som placerar i värdepapper utfärdade i svenska kronor samt svenska aktiefonder. För att få full poäng i utvärderingen avseende kategorier behövde försäkringsgivarna även tillhandahålla aktiefonder i 8 kategorier: Asien, Europa, global, Japan, svenska små och medelstora företag, tillväxtmarknader, USA och Östeuropa. De totalt 11 kategorierna ansågs tillsammans utgöra ett tillräckligt varierat utbud för att arbetstagarna skulle kunna sätta samman lämpliga portföljer utifrån sina riskpreferenser.

Utöver de obligatoriska kategorierna var det fritt för försäkringsgivarna att erbjuda obegränsat antal fonder i andra kategorier, givet att utbudet som helhet uppfyllde upphandlingens krav. Collectum antog 5 försäkringsgivare för fondförsäkring som tillhandahåller 11–20 fonder vardera. Tillsammans tillhandahåller de 5 fondförsäkringsgivarna 76 fonder, se tabell 6.1.

Nio kategorier i de kommunala och statliga avtalen, varierande antal i SAF-LO

I tjänstepensionsavtalen för statlig och kommunal sektor ställs krav på att försäkringsgivarna ska erbjuda fonder i 9 olika kategorier: svenska aktiefonder, globala och regionala aktiefonder, nya marknads- och länderfonder, hedge- och absolutavkastande fonder, långa räntefonder (Sverige och Norden), korta räntefonder (Sverige och Norden), blandfonder samt övriga fonder. I de kommunala tjänstepensionsavtalen finns det 9 valbara bolag för fondförsäkring. Antalet

fonder som tillhandahålls av respektive fondförsäkringsgivare varierar mellan 3 och 34. Totalt finns det 200 fonder att välja mellan i de kommunala tjänstepensionsavtalen. På det statliga området finns det 6 valbara försäkringsgivare för fondförsäkring. De tillhandahåller mellan 21 och 52 fonder vardera, totalt 197 fonder.

Inom Avtalspension SAF-LO ställs krav på att försäkringsgivarna ska tillhandahålla minst 1 penningmarknadsfond för att få ansluta sig. Vilka övriga krav som ska ställas på kategorier av fonder ses över årligen. Inom Avtalspension SAF-LO finns 10 försäkringsgivare för fondförsäkring. De tillhandhåller mellan 9 och 32 fonder vardera, totalt 190 fonder.

Kostnadseffektivitet

I Collectums senaste upphandling ställdes inte några krav på avgifternas storlek, men det var ett av flera utvärderingskriterier. De upphandlade försäkringsgivarna för fondförsäkring får inte ta ut någon fast avgift för försäkringen utan enbart fondförvaltningsavgifter. Snittavgiften för de antagna försäkringsgivarnas fondutbud varierar mellan 0,24 och 0,38 procent av det förvaltade kapitalet. Den genomsnittliga avgiften för alla ITP-försäkringsgivares valbara fonder blev efter den senaste upphandlingen 0,30 procent, vilket kan jämföras med 0,39 procent vid upphandlingen 2013.⁴ Snittavgiften för samma fonder på den öppna marknaden är 0,95 procent.

I Avtalspension SAF-LO och i de kommunala och statliga avtalen tas en fast avgift ut för försäkringen på mellan 65 och 75 kronor per år. Utöver den fasta avgiften får även en fondförvaltningsavgift tas ut som varierar beroende fondkategori, se tabell 6.2 och 6.3. Till skillnad från i upphandlingsförfarandet, där priset är ett konkurrensmedel och det därför saknas krav på maximala avgifter, ställer anslutningsförfarandena krav på vilka avgifter som får tas ut och hur höga de får vara.

⁴ Collectum, *Mesta möjliga pension – resultatet av 2018 års upphandling av traditionell försäkring och fondförsäkring för tjänstepensionen ITP*, 2018, s. 3 och s. 25 ff.

Tabell 6.2 Maximal genomsnittlig fast fondförvaltningsavgift för de kommunala och statliga tjänstepensionsavtalen

Kategori	Kommunala avtalen	Statliga avtalen
Svenska aktiefonder	0,5 %	0,5 %
Globala och regionala aktiefonder	0,5 %	0,5 %
Nya marknads- och länderfonder	0,65 %	0,7 %
Räntefonder utland	0,35 %	0,4 %
Hedge- och absolutavkastande fonder	0,5 %	0,7 %
Blandfonder	0,4 %	0,5 %
Övriga fonder	0,6 %	0,7 %

Tabell 6.3 Maximal kostnad per fond och år för de kommunala och statliga tjänstepensionsavtalen

Kategori	Kommunala avtalen	Statliga avtalen
Långa räntefonder (Sverige och Norden)	0,25 %	0,3 %
Korta räntefonder (Sverige och Norden)	0,15 %	0,2 %

Även vissa andra avgifter får tas ut, till exempel för transaktionskostnader.

Vid bedömning av fondernas avgifter jämförs de med avgifterna för andra fonder på den öppna marknaden i samma kategori. Det förekommer också att jämförelser görs med avgifter på de andra tjänstepensionsavtalsområdena. Både Collectum och övriga valcentraler uppger att avgifterna för fonderna inom de områden som använder anslutning har pressats ned genom att de avtalsområdena har anpassat sina maximala avgifter i förhållande till de avgifter som Collectum har uppnått genom sin upphandling.

I Collectums upphandlingsförfarande har inte de enskilda fondernas avgifter varit direkt avgörande vid bedömningen, utan det är snittavgiften för samtliga fonder i en viss kategori som har beaktats. Det innebär att en enskild fond kan ha en hög avgift om den kompenseras genom andra fonder med lägre avgift.

Kvalitet mäts bland annat genom Morningstar-rating och regelefterlevnad

Kriteriet kvalitet betraktas på relativt liknande sätt i de olika avtalsområdena. I både ITP-upphandlingen och i övriga avtals anslutningsförfarande beaktas bland annat vilken rating (fondbetyg) fonden har fått av ratingföretaget Morningstar. I ratingen jämförs fondens riskjusterade avkastning i procent med snittet för liknande fonder som är placerade i samma Morningstar-kategori. Högsta betyget är 5 och ges till de fonder som tillhör de bästa 10 procenten i varje kategori. Snittbetyget för alla fonder i en kategori är 3,0 och snittbetyget för samtliga fonder oberoende av kategori är 3,0. Snittbetyget för de till ITP-planen upphandlade fonderna var 4,06.⁵ För att omfattas av Morningstars rating måste fonden ha varit verksam i minst tre år. För de fonder som inte har funnits i tre år och som därför inte har någon rating hos Morningstar finns särskilda regler för hur de hanteras vid bedömningen.

Utöver Morningstar-rating ställs i både ITP-upphandlingen och anslutningsförfarandena krav på att försäkringsgivarna ska ha tillstånd att bedriva fondförsäkringsverksamhet i Sverige samt följa branschstandarder och god sed inom försäkrings- och finanssektorn.

I ITP-upphandlingen ställs krav på att försäkringsgivarna 1) inte ska ha fått anmärkningar från Finansinspektionen de senaste två åren eller anmärkningar från externrevisorer, 2) åtar sig att erbjuda alla som omfattas av ITP-planen att välja deras produkt och 3) omfattas av kollektivavtal.

Avtalspension SAF-LO ställer krav på försäkringsgivarnas finansiella stabilitet, mätt som solvens. Det ställs också krav på att försäkringsgivarnas marknadsföring av produkter ska ske på ett ansvarsfullt sätt. Vid större marknadsföringsaktiviteter måste bolagen informera valcentralen Fora om dessa.

På det kommunala området ställs krav på att all marknadsföring ska ske i enlighet med god marknadsföringssed. Marknadsföringen ska vara avsedd för beskrivning av försäkringsprodukten och dess egenskaper. Försäkringsgivaren får inte marknadsföra andra produkter i anslutning till information om försäkringar som arbetstagare kan välja. Försäkringsgivaren får heller inte i övrigt marknadsföra andra

⁵ Collectum, *Mesta möjliga pension – resultatet av 2018 års upphandling av traditionell försäkring och fondförsäkring för tjänstepensionen ITP*, 2018, s. 24.

produkter på sådant sätt att dessa kan uppfattas som att de är en del av produkterna inom kommunala tjänstepensionsavtal.

Även på det statliga området ställs krav på att marknadsföring ska vara avsedd att beskriva försäkringsprodukten och inte får kombineras med marknadsföring av andra produkter eller erbjudande om pengar, rabatter eller liknande.

Inom alla avtal ställs också olika administrativa krav, till exempel när det gäller rutiner vid fondbyten, flytt av kapital, it-system och produktinformation till arbetstagarna.

Hållbarhet

På tjänstepensionsområdet har det nyligen börjat införas krav på att försäkringsgivarna ska redovisa hur de arbetar med hållbarhetsfrågor. Några krav på vad som är ett tillräckligt hållbarhetsarbete för att bli valbar försäkringsgivare har dock inte ställts upp. Samtliga försäkringsbolag som upphandlats av Collectum har dock skrivit under *UN Global Compact* (UNGC) och *UN Principles for Responsible Investment* (UNPRI).⁶

Kontrollerbarhet och avtalsuppföljning

Vissa av valcentralerna har i uppdrag att följa upp att upphandlings- eller anslutningsavtalet följs. I andra fall sköts uppföljningen på annat sätt. Hur omfattande uppföljning som görs varierar mellan de olika tjänstepensionsavtalsområdena.

Collectum följer upp två gånger per år och granskar då ett antal områden, till exempel om bolaget har varit föremål för myndighetstillsyn avseende bristande solvenskrav, ingripande från Finansinspektionen eller fått väsentliga anmärkningar från revisorerna. Vidare följer Collectum upp strategiska och organisatoriska aspekter, till exempel byte av associationsform, väsentliga ändringar av ägarförhållanden, väsentlig ändring av organisation och bemanning kopplad till ITP, förändringar av strategiska mål gällande ITP och personalförändringar inom fondurvalsorganisationen. Även servicen i förhållande till de försäkrade följs upp genom bland annat klagomål från de försäkrade,

⁶ Collectum, *Mesta möjliga pension – resultatet av 2018 års upphandling av traditionell försäkring och fondförsäkring för tjänstepensionen ITP*, 2018, s. 3.

incidenter där de försäkrade drabbats och återköp under pågående utbetalning.

Vidare kontrolleras om det har skett förändringar i försäkringsprodukterna, till exempel ändringar av fondutbud, entréfonden, fondurvalsfilosofi och fondurvalsprocess, avgifter, arvsvinster och avkastningsskatt, dödlighetsantaganden eller räntekompensation vid flytt. Det sker också en kontroll av om det finns fonder som riskerar att nå taket för investeringar i fonden och som därför riskerar att stängas för vidare investeringar eller om fonderna har likviditetsproblem. Även uttagna avgifter och avkastning kontrolleras. Det görs också en beräkning av vilken månatlig pension en försäkrad kan förväntas få om hen går i pension vid 65 års ålder och väljer livsvarig utbetalning.

Om det har skett ändringar i produkterna ska bolaget redogöra för hur det påverkar försäkringen, eftersom kvalitetskraven som gällde vid upphandlingen måste vara uppfyllda även efter förändringen. Det kontrolleras också att de administrativa villkoren i avtalet följs. Viss uppföljning sker månatligen. Collectum kan utöver uppgifter från försäkringsgivarna även begära in tredjepartsintyg från externrevisor.

Fora utvärderar försäkringsgivarna och pensionsprodukterna på två sätt och rapporterar till Pensionsnämnden för Avtalspension SAF-LO. Dels sker löpande varje år utvärdering av att produkterna uppfyller de aktuella anslutningsvillkoren, dels utvärderas pensionsprodukternas konkurrenskraft vart tredje år. Fora kontrollerar även fondens avgift, att regelverken följs och att försäkringsgivarna inte har fått någon sanktion eller har gjort sig skyldig till någon allvarlig förseelse de senaste fem åren. Vidare kontrolleras att tekniska krav och villkor för marknadsföring följs. Om en försäkringsgivare inte följer villkoren kan avtalet sägas upp och pensionskapitalet i försäkringarna flyttas till annan försäkringsgivare.

På det kommunala tjänstepensionsavtalsområdet sker uppföljningen framför allt genom att försäkringsgivaren årligen lämnar in ett utdrag ur styrelseprotokoll. Där bekräftar försäkringsgivaren att samtliga åtaganden uppfyllts under föregående år samt att den information som lämnats är fullständig och korrekt. Av utdraget ska framgå om och hur granskningen avseende efterlevnaden av avtalen för de kommunala tjänstepensionsavtalen skett. Utdraget ska lämnas in till beslutsorganet KKP⁷ senast den 31 maj varje år.

⁷ Kollektivavtalsstiftelsen för avtalsvård av Kommunal Pension.

Försäkringsgivarna är också skyldiga att på begäran tillhandahålla sådan information som särskilt efterfrågats i syfte att kunna kontrollera efterlevnad av gjorda åtaganden, till exempel revisorsintyg. Även i de kommunala tjänstepensionsavtalen kan pensionskapitalet flyttas till en annan försäkringsgivare om avtalet sägs upp.

Även på det statliga området sker uppföljningen av anslutningsavtalen bland annat genom att försäkringsgivarna lämnar in ett utdrag från ett styrelseprotokoll som visar att de följer villkoren i anslutningsavtalet. Vid behov kan ytterligare underlag för uppföljning begäras in. Den statliga valcentralen SPV har också samarbete med försäkringsgivarna i form av referensgrupper.

6.4 Är tjänstepensionens arbetssätt och avtalslösningar ändamålsenliga för upphandlingen av fonder till fondtorget för premiepensionen?

Utredningens bedömning: Valcentralerna för tjänstepensionens arbetssätt och avtalslösningar kan endast i begränsad mån tjäna som förebild för upphandlingen av fonder till fondtorget för premiepensionen. Utredningen lämnar därför inga förslag direkt baserade på valcentralernas arbetssätt och avtalslösningar.

Skälen för utredningens bedömning

Anslutning är otillräckligt för ett kontrollerat och säkert fondtorg

Av kommittédirektiven framgår att dagens öppna fondtorg för premiepensionen med fri anslutning utifrån vissa kriterier inte uppfyller kraven på att fondutbudet ska vara kontrollerat och säkert med möjlighet till tillräcklig tillsyn för att minimera risken för oseriösa aktörer. Det öppna fondtorget bör därför enligt direktiven ersättas med ett professionellt upphandlat fondtorg.

De flesta tjänstepensionsavtalsområdena tillämpar ett anslutningsförfarande, dock av försäkringsgivare, inte av fonder, som delvis liknar det som i dagsläget tillämpas i premiepensionssystemet. Av den anledningen kan de anslutningsförfaranden som tillämpas inom ramen för tjänstepensionen inte utgöra modell för hur regelverket

för upphandling av fonder till fondtorget för premiepensionen ska utformas. De krav som ställs i ett sådant anslutningsförfarande kan därför endast vara en indikation på vilka krav som kan vara lämpliga att ställa vid en upphandling, se avsnitt 9.1.

Upphandling för att säkerställa tillräcklig kontroll

Frågan är då om ITP-avtalets modell med Collectum som valcentral för upphandling av försäkringsgivare kan tjäna som modell för det regelverk för upphandling av fonder till fondtorget för premiepensionen som utredningen ska föreslå.

Inledningsvis kan konstateras att inte heller Collectum upphandlar fonder utan försäkringsgivare som tillhandahåller valbara fonder inom ramen för sitt utbud av fondförsäkring. Eftersom det är försäkringsgivaren som ansvarar för fondutbudet i fondförsäkringsprodukten ställs endast begränsade krav på fonderna i själva upphandlingen. Det innebär att den kontroll som görs av fonderna främst utförs av respektive försäkringsgivare samt av Finansinspektionen som tillsynsmyndighet.

Den nya myndigheten ska upphandla fonder, inte försäkringsgivare, till fondtorget för premiepensionen. Det är staten som är försäkringsgivare och ansvarig för vilket utbud av fonder pensionsspararna erbjuds att välja mellan. De senaste årens händelser på premiepensionens fondtorg har visat att det faktum att fondförvaltarna och fonderna i premiepensionssystemet har stått under tillsyn av Finansinspektionen eller av tillsynsmyndigheten i hemlandet enligt UCITS-regelverket inte har varit tillräckligt för att säkerställa ett gott skydd för spararna. Det har ändå i flera fall förekommit olämpliga och i vissa fall, enligt Pensionsmyndighetens och åklagare vid Ekobrottsmyndighetens mening, brottsliga beteenden både i fonderna och i distributionsledet. Av den anledningen krävs för att uppnå ett tryggt och kontrollerat fondtorg att det ställs mycket längre gående krav på fondförvaltarna och fonderna avseende kvalitet och kontrollerbarhet i upphandlingarna än vad som görs inom ramen för tjänstepensionsavtalen.

Valcentralerna för tjänstepensionens arbetssätt och avtalslösningar kan alltså endast i begränsad mån tjäna som förebild för upphandlingen av fonder till fondtorget för premiepensionen. Det beror dels

på att endast ett avtalsområde tillämpar upphandling, dels på att valcentralernas roll främst är att administrera de kollektivavtalade tjänstepensionerna och inte att upphandla fonder.

6.5 Försäkringsgivares urval av fonder

Utredningens bedömning: Det finns arbetssätt i försäkringsgivarnas urval av fonder som är relevanta för premiepensions-systemet. Det rör sig framför allt om den omständigheten att urval sker och metodiken för urval.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningen konstaterar att valcentralernas arbetssätt och avtalslösningar sammantaget skiljer sig åt från dem som bör gälla för den nya myndigheten på ett så väsentligt sätt att utredningens förslag avseende den nya myndighetens uppdrag därför inte kan baseras på vad som gäller inom tjänstepensionsområdet. Utredningen lämnar av det skälet inga förslag direkt baserade på valcentralernas arbetssätt och avtalslösningar.

De krav som ställs inom ramen för tjänstepensionsavtalen kan dock tjäna som inspiration för de regelverk som utredningen ska föreslå samt vilka krav som det kan vara lämpligt att den nya myndigheten ställer i upphandlingarna. De metoder som försäkringsgivarna använder vid urval av fonder är också av stort intresse för utredningens förslag.

Det finns, eller borde finnas, tydliga likheter mellan de huvudmannaskap som försäkringsgivarna har vid urval av fonder inom tjänstepensionen och det huvudmannaskap som staten ska ta för urvalet av fonder till premiepensionens fondtorg.

Affärsmässig nytta av fondurval

År 1991 startade dåvarande Skandia Link sin fondurvalsverksamhet och de flesta privata aktörer har därefter följt efter. Numera är det att betrakta som etablerad praxis att försäkringsgivare och innehavare av fondtorg tillämpar urvalsprocesser för fonder. Det finns

i dagsläget 25–30 fondurvalsteam i Sverige knutna till de större bankerna och försäkringsbolagen. Fondurvalsmetodiken sker med utgångspunkt i dels affärsmässiga ställningstaganden, dels forskning. Bolagens affärsmässiga överväganden utgår från att det finns kommersiell nytta, det vill säga vinstpotential, i att försöka välja ut de bästa fonderna och välja bort de sämsta, sett till förväntad avkastning. Vilken meravkastning bolagen uppnått eller kalkylerar med varierar men generellt räknar bolagen med en substantiell meravkastning, tack vare fondurvalsprocessen.

Finansmarknaderna är förhållandevis effektiva och det är därför generellt svårt att skapa meravkastning för enskilda fondförvaltare. Forskning på området visar bland annat att fonders historiska avkastning är en mycket svag indikator för framtida avkastning.⁸ Normalt är en fondförvaltares preferens för vissa typer av aktier en tydligare förklaring till fonders avkastningsmönster.⁹ Metodiken för att hitta de bästa fonderna behöver därför ta ett mer arkeologiskt angreppssätt för att genomlysna fonden på djupet.¹⁰

Metodik: objektiva kriterier med inslag av subjektivitet

När försäkringsgivarna väljer fonder till sina fondtorg inom ramen för tjänstepensionen används ofta en metodik beskriven med fem P:n: *placeringsfilosofi*, *process*, *personer*, *prestation* och *pris*.¹¹

Med *placeringsfilosofi* avses vilka avkastningsmöjligheter fondförvaltaren söker, det vill säga hur förvaltaren avser att ta risk. Med *process* avses hur förvaltningsarbetet bedrivs, det vill säga hur fondförvaltaren implementerar placeringsfilosofin. Med *personer* avses förvaltningsteamet som ska implementera filosofin: vilka personer teamet består av, hur lång erfarenhet de har, hur samarbetet mellan dem ser ut, hur de är organiserade och så vidare. Med *prestation* avses hur filosofin har bevisats i form av avkastnings- och riskmönster och om fondförvaltaren har förmåga till repeterbarhet, det vill säga att upprepa lyckosamma resultat. Med *pris* avses bland annat om avgiften är satt i relation till avkastningspotentialen.

⁸ Morningstar, *Performance Persistence Among US Mutual Funds*, 2016.

⁹ Till exempel *Avoiding Disappointment in Investment Manager Selection*, Roger Urwin och *Mutual Fund Ratings and Performance Persistence*, Thierry Roncalli.

¹⁰ Se till exempel *Manager Selection*, Scott D. Stewart, CFA Boston.

¹¹ Ibland används ytterligare P:n: *parent* (organisation), *planet* (hållbarhet) och *produkt*.

Försäkringsgivarna samlar in information genom särskilda frågeunderlag och genomför så kallade *due diligence* (ungefär företagsundersökning) om bland annat organisation och investeringsprocess samt andra kvalitativa och kvantitativa analyser. Man bedriver även löpande uppföljning och bevakar fonder särskilt noga vid avvikelser i något av ”P:na”, till exempel om en person i förvaltningsteamet slutar.

En del försäkringsgivare beskriver att de väljer fonder utifrån historisk avkastning och rating, medan de flesta uttryckligen undviker ett sådant synsätt.

En erfaren fondselektör utvecklar ofta en förmåga att avgöra vilka strategier som är framgångsrika och kan skilja fondförvaltare som har haft tur från sådana som har genuin förmåga. En central del av urvalsprocessen är därför att analysera hur och varför avkastning har genererats: vad som beror på generell marknadsutveckling och vad som är fondförvaltarens egen prestation. För detta krävs relativt omfattande analys och antalet fonder som kan analyseras blir därför en funktion av antal årsarbetare. En fondselektör är ofta ansvarig för mellan 10–15 fonder.

Fondurvalet innehåller en mängd bedömningar om fondens utveckling och fondförvaltarens förmåga. Det är i dessa bedömningar som försäkringsgivarens förmåga att välja de bästa fonderna tydligast kommer till uttryck. Försäkringsgivarna har alltså stor frihet att välja de fonder de anser bäst uppfyller villkoren på deras fondtorg, och därmed också stor frihet att välja bort de fonder de bedömer inte bör vara med. Några helt öppna privata fondtorg finns, enligt vad utredningen erfarit, inte.

Vissa skönsmässiga bedömningar är nödvändiga vid urval av fonder

I kapitel 10 som behandlar de övergripande principerna för upphandling av fonder till fondtorget och kapitel 11 som behandlar regelverket för upphandling föreslås att de fonder som ska upphandlas ska vara lämpliga för premiepensionssystemet, ha olika placeringsinriktningar och risknivå samt vara kostnadseffektiva, hållbara, kontrollerbara och av hög kvalitet. Vidare föreslås att den upphandlande myndigheten ska tilldela kontrakt genom att använda tilldelningskriterier. Dessa kriterier ska ha anknytning till de fonder som

anskaffas och ska formuleras utifrån kraven på kostnadseffektivitet och hög kvalitet. Tilldelningskriterierna ska viktas inbördes.

Av kartläggningen av försäkringsgivarnas arbetssätt vid urval av fonder framgår att bedömningar med ett visst mått av subjektivitet är en central del av fondselektionen. Det kommer alltså krävas att sådana bedömningar görs inom ramen för upphandlingarna.

Behovet av att lämna till en myndighet att i viss utsträckning göra skönsmässiga bedömningar inom ramen för statligt beslutsfattande är dock inte något unikt för just urval av fonder till premiepensionens fondtorg. Snarare är det en accepterad och nödvändig förvaltningsrättslig princip för att tillåta beaktande av alla relevanta och kända omständigheter vid beslutsfattande i frågor som inte enkelt kan beskrivas i tydliga och objektivt konstaterbara omständigheter. Vid tillämpningen av de föreslagna reglerna om upphandling kommer dessa regler att sätta ramarna för myndighetens bedömningar. Myndigheten, som kommer vara underkastad legalitetsprincipen, ska dessutom iaktta regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 §). Att en förvaltningsmyndighet iakttar saklighet och opartiskhet vid beslutsfattande i sin verksamhet och samtidigt använder skönsmässiga bedömningar är ingen motsättning. I kraven på saklighet och opartiskhet ligger tvärtom en skyldighet att beakta alla relevanta faktorer i det enskilda fallet och tillmäta dem dess rätta vikt.¹²

Utredningen finner därför inget motsatsförhållande mellan att ha som ambition att upphandla de bästa fonderna till fondtorget, och därvid göra nödvändiga lämplighetsbedömningar, och samtidigt göra detta rättssäkert och tillräckligt transparent. Så länge besluten rymmer rimliga insyns- och omprövningsmöjligheter utgör inte detta något hinder för den nya myndighetens möjligheter att välja de mest lämpliga fonderna till premiepensionens fondtorg.

¹² Jämför bland annat Bertil Wennergren, *Förvaltningens fria skön*, Förvaltningsrättslig tidskrift, häfte 4–6, 1984 och RÅ 2002 ref. 50.

7 Upphandlingsföremålet

7.1 Vad ska upphandlas?

Utredningens bedömning: Det faller inte inom utredningens uppdrag att föreslå ett regelverk som innebär upphandling av fondförvaltare eller kapitalförvaltningstjänster. Det är fonder som ska upphandlas till premiepensionens fondtorg.

Kommittédirektiven

Av kommittédirektiven framgår att utredningen ska ta fram förslag till ett regelverk för upphandling av fonder till fondtorget för premiepension. De förslag som lämnas ska ta sin utgångspunkt i Pensionsgruppens överenskommelse.¹

Enligt kommittédirektiven ska det även fortsättningsvis finnas ett fondtorg för premiepension med fonder som har olika placeringsinriktning och riskprofil som de pensionssparare som vill ta ett eget ansvar för förvaltningen av sina premiepensionsmedel ska kunna välja mellan. Av Pensionsgruppens överenskommelse framgår att fonderna ska upphandlas på den privata marknaden och att staten inte själv ska ha några fonder på fondtorget.

I utredningens uppdrag ingår även att ta fram förslag till en lag som reglerar en ny myndighet. I myndighetens uppdrag ska ingå att på ett professionellt sätt upphandla fonder på de finansiella marknaderna och erbjuda dessa på fondtorget. Myndigheten ska ingå avtal med de fondförvaltare vars fonder ska erbjudas på fondtorget.

¹ Socialdepartementet, *Pensionsgruppens överenskommelse om långsiktigt höjda och trygga pensioner*, 2017, S2017/07369/SF.

Tidigare utredningar som har berört alternativa konstruktioner av premiepensionssystemet

Bakgrund

Fondtorget för premiepension har funnits sedan 2000 då pensions-spararna för första gången gavs möjlighet att själva placera sina premiepensionsmedel i fonder. Sedan premiepensionssystemet infördes har det tillsatts flera utredningar med uppgift att bland annat se över systemet och föreslå förbättringar av det. I avsnitten 4.4 och 5.1 redogörs närmare för dessa utredningar.

I särskilt yttrande till 2005 års premiepensionsutredning föreslogs en alternativ konstruktion av premiepensionssystemet

År 2004 tillsattes en utredning med uppdrag att utvärdera premiepensionssystemet.² I utredningens uppdrag ingick bland annat att överväga systemets utformning beträffande fondutbudets omfattning och sammansättning samt föreslå åtgärder som skulle underlätta valsituationen för den enskilda spararen och minska risken för systematiskt dåliga utfall. Uppdraget redovisades i betänkandet *Svårnavigerat? Premiepensionssparande på rätt kurs* (SOU 2005:87).

Denna utredning drog slutsatsen att premiepensionssystemet även fortsättningsvis skulle vara ett fondförsäkringssystem där kapitalförvaltningen skedde i fonder som administrerades av fristående fondförvaltare. Premiepensionssystemet skulle enligt utredningen även fortsättningsvis vara utformat som ett öppet system.³

Två av utredningens sakkunniga, Daniel Barr och Annika Sundén, lämnade ett särskilt yttrande över betänkandet. I yttrandet föreslog de en alternativ konstruktion av premiepensionssystemet där pensions-spararna i stället för ett stort fondutbud skulle erbjudas ett fåtal breda tillgångsslagsfonder (en global aktiefond, en svensk aktiefond, en svensk lång räntefond och så vidare). Däravande Premiepensionsmyndigheten (PPM) eller Sjunde AP-fonden skulle enligt förslaget ges i uppdrag att handla upp förvaltarna till dessa fonder på den institutionella marknaden.⁴

² Dir 2004:77.

³ SOU 2005:87, s. 9 och 36.

⁴ a.a., s. 250.

Ett annat alternativ som föreslogs i det särskilda yttrandet var att låta dåvarande PPM eller Sjunde AP-fonden sätta ihop en handfull färdiga portföljer med tre till fem riskkategorier samt en generationsfond.⁵

Med de ovan beskrivna konstruktionerna skulle enligt undertecknarna av det särskilda yttrandet fondförvaltningskostnaderna kunna minska och valet för den enskilda spararen bli tydligt och överblickbart. Risker för systematiskt negativa utfall skulle dessutom minska kraftigt.⁶

Nackdelen med ett system med färre fonder skulle enligt undertecknarna av det särskilda yttrandet vara att valfriheten inskränktes. Den väsentliga valfriheten – möjligheten att välja en risknivå enligt individens egen riskpreferens – skulle dock kvarstå i ett reformerat system enligt ovanstående riktlinjer. Däremot skulle möjligheten att själv välja leverantör av förvaltningstjänsten försvinna, liksom möjligheten att exponera sig mot små segment av kapitalmarknaden.⁷

Vägvalspromemorian lanserade ett alternativ med tio valbara fonder

Syftet med departementspromemorian *Vägval för premiepensionen* (Ds 2013:35, i det följande benämnd *Vägvalspromemorian*) var att belysa och analysera premiepensionssystemets funktion men även att peka ut möjliga sätt att hantera de problem som identifierats. I promemorian konstaterades att hanteringen av problemen i mångt och mycket handlade om att på olika sätt minska valfriheten. Mot denna bakgrund presenterades i promemorian två alternativ som i olika utsträckning skulle hantera problemen och förändra konstruktionen.

Det första alternativet (alternativ 1) utgick från det befintliga systemet och befintligt fondtorg i syfte att behålla så stor valfrihet som möjligt för individen.⁸ Alternativet innebar bland annat att det skulle införas ett bekräftelseval för nya pensionsrätter.⁹

⁵ a.a., s. 250.

⁶ a.a., s. 250 f.

⁷ a.a., s. 251.

⁸ Ds 2013:35, s. 106.

⁹ a.a., s. 109 f.

Det andra alternativet (alternativ 2) innebar att ett nytt statligt fondtorg skulle skapas med upp till tio valbara fonder med intern och extern förvaltning.¹⁰ Fonderna skulle ha olika risk- och investeringsinriktning som fritt skulle kunna väljas. Även i alternativ 2 fanns ett ickevalsalternativ som skulle vara utgångspunkten för alla individer i systemet. Valfriheten skulle enligt promemorian således begränsas när det gällde fonder och fondbolag. I stället skulle valfriheten handla om att välja och anpassa risknivån på sitt pensionssparande.

Med alternativ 2 skulle enligt Vägvalspromemorian kostnaderna för förvaltningen av premiepensionen reduceras betydligt.¹¹ Spridningen i avkastning och förväntad premiepension mellan individer skulle också reduceras jämfört med nuvarande system.

En förstudie om möjliga strukturella förändringar av premiepensionssystemet presenterades 2017

I augusti 2017 presenterade Socialdepartementet en förstudie om möjliga strukturella förändringar för ett tryggare och mer effektivt premiepensionssystem.¹² I promemorian lämnades bland annat förslag till förändringar av premiepensionssystemet i form av alternativa konstruktioner av fondtorget.

Som en alternativ konstruktion av fondtorget föreslogs bland annat ett upphandlat fondtorg där staten är ansvarig för det utbud av fonder som erbjuds på fondtorget. Genom att styra inriktningen på fondutbudet och upphandla fonderna skulle för många snarlika fonder undvikas. En sådan ordning skulle successivt begränsa utbudet utan att inskränka valfriheten för individen.¹³

Ett annan konstruktion som föreslogs var att fondtorget skulle agera som institutionell upphandlare mot marknadens aktörer och erbjuda pensionsspararna ett antal byggstenar i form av till exempel diversifierade region- och sektorfonder. Med en sådan ordning skulle pensionsspararna få välja mellan ett fåtal byggstenar som skulle bestå av paketerade premiepensionsfonder. Fondtorget skulle med en sådan lösning agera paketerare för byggstenarna och varje byggsten

¹⁰ a.a., s. 12 och 118 f.

¹¹ a.a., s. 119 f.

¹² Socialdepartementet, *Förstudie om möjliga strukturella förändringar för ett tryggare och mer effektivt premiepensionssystem*, 2017, S2017/03516/SF.

¹³ a.a., s. 57 f.

skulle vara en så kallad fond-i-fond bestående av flera upphandlade kommersiella fondförvaltare.¹⁴

Ytterligare en konstruktion som presenterades i promemorian var att fondtorget skulle erbjuda ett antal egenförvaltade byggstenar som skulle skötas av ett antal olika interna förvaltningsteam. Skillnaden mot den ovan beskrivna konstruktionen med byggstenar är att det i den nu beskrivna konstruktionen skulle finnas en förvaltningsorganisation där både interna och upphandlade förvaltare skulle användas i de olika byggstenarna.¹⁵

Skälen för utredningens bedömning

Enligt flera av de förslag till alternativa konstruktioner av premiepensionssystemet som beskrivs ovan är det fondförvaltare och inte fonder som ska upphandlas. Det är emellertid inte helt klart vad som avses med fondförvaltare i förslagen.

Begreppet fondförvaltare används normalt sett för att beteckna företag som förvaltar egna fonder, till exempel fondbolag.¹⁶ Om det är sådana företag som avses när man talar om fondförvaltare i de beskrivna förslagen ligger det närmast till hands att uppfatta förslagen som att premiepensionsmedlen ska placeras i de fonder som förvaltas av de upphandlade företagen.

Flera av de föreslagna konstruktionerna kan emellertid närmast beskrivas som statliga ”fondskal” med underliggande förmögenhetsmassor som förvaltas av en eller flera upphandlade kapitalförvaltare. Skulle en sådan konstruktion tillämpas inom premiepensionssystemet skulle premiepensionsmedlen placeras direkt i olika tillgångslag, till exempel i aktier.

Kommittédirektiven och Pensionsgruppens överenskommelse innehåller vissa begränsningar när det gäller premiepensionssystemets och fondtorgets konstruktion. I direktiven anges uttryckligen att det förslag till regelverk som utredningen ska lämna ska avse upphandling av *fonder*. Av Pensionsgruppens överenskommelse framgår

¹⁴ a.a., s. 58 f.

¹⁵ a.a., s. 59.

¹⁶ Jämför till exempel 64 kap. 3 § socialförsäkringsbalken.

vidare att fonderna ska handlas upp på den privata marknaden och att staten inte själv ska ha några fonder på fondtorget.¹⁷

Det finns ingen legaldefinition av begreppet fond. En konstruktion som innebär att det bildas fonder i form av statliga fondskal med underliggande förmögenhetsmassor innebär enligt utredningens mening att fonderna kommer att vara statliga. Att en eller flera kapitalförvaltare ges i uppdrag att förvalta den underliggande förmögenhetsmassan, det vill säga fondens medel, ändrar inte på detta. Det rättsliga ansvaret skulle alltjämt ligga hos staten genom den myndighet som ansvarar för fonden.

Kommittédirektiven och Pensionsgruppens överenskommelse är tydliga när det gäller att de fonder som erbjuds på fondtorget ska upphandlas på den privata marknaden och att staten inte själv ska ha några fonder på fondtorget. Kommittédirektiven ger därför inte utrymme för utredningen att lämna förslag till ett regelverk som innebär att det är kapitalförvaltningstjänster som ska upphandlas.

Kommittédirektiven och Pensionsgruppens överenskommelse är också tydliga på den punkten att det är fonder, inte fondförvaltare, som ska upphandlas. I likhet med andra varor och tjänster som upphandlas, ingås det avtal som reglerar anskaffningen med det företag som tillhandahåller varan eller tjänsten. I det här fallet innebär det att avtalet ingås med fondförvaltaren, inte med fonden. Det är likväl fonder som är föremålet för upphandlingen.

Utredningen ser dock tydliga fördelar med de förslag som lämnats i det särskilda yttrandet över betänkandet *Svårnavigerat? Premiepensionssparande på rätt kurs* samt det förslag som följer av alternativ 2 i Vägvalspromemorian. Sådana lösningar skulle ge möjlighet för spararna att själva påverka risknivå och placeringsinriktning, vilket enligt utredningen är de mest relevanta aspekterna av valfrihet inom pensionssparande, samtidigt som kostnaderna för systemet skulle kunna hållas nere på en minimal nivå. Den typ av aggressiv och vilseledande marknadsföring som varit förhållandevis vanlig inom premiepensionssystemet skulle helt upphöra. Risken för oegentligheter skulle dessutom minimeras. Kommittédirektiven ger, som framgår ovan, dock inte utrymme för utredningen att lämna förslag till ett regelverk med sådan inriktning.

¹⁷ Socialdepartementet, *Pensionsgruppens överenskommelse om långsiktigt höjda och trygga pensioner*, 2017, S2017/07369/SF, s. 5.

Med detta som utgångspunkt blir nästa steg att bedöma vilka fonder som ska kunna upphandlas till fondtorget.

7.2 Vilka fonder ska kunna upphandlas till premiepensionens fondtorg?

Utredningens förslag: Värdepappersfonder och fondföretag, som redan i dagsläget är tillåtna på premiepensionens fondtorg, ska kunna upphandlas till fondtorget. Därtill ska specialfonder och utländska motsvarigheter till sådana fonder kunna upphandlas till fondtorget.

Specialfonder och utländska motsvarigheter till sådana fonder ska bara kunna upphandlas till premiepensionens fondtorg om de är öppna för inlösen minst en gång per vecka.

Det ska i lag införas definitioner av begreppen alternativ investeringsfond, fond, fondföretag, fondförvaltare, specialfond och värdepappersfond.

Utredningens bedömning: Det finns inte behov av att skapa någon ny typ av fond enbart för premiepensionssystemet.

Gällande rätt

Nuvarande bestämmelser om placering av premiepensionsmedel i fonder finns i socialförsäkringsbalken. Av 64 kap. 18 § nämnda balk framgår att medel som motsvarar pensionsrätten samt avkastningen på dessa medel ska föras över till förvaltning i värdepappersfonder eller fondföretag, eller fonder som förvaltas av Sjunde AP-fonden enligt lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder).¹⁸

Pensionsmyndigheten får, efter att ha inhämtat yttrande från Finansinspektionen, även medge att medlen placeras i icke EES-baserade alternativa investeringsfonder som får marknadsföras till icke-professionella investerare i Sverige enligt 4 kap. 3 §, 5 kap. 6 §

¹⁸ Vad gäller värdepappersfonder och fondföretag krävs därutöver att fondförvaltaren uppfyller vissa krav samt att förvaltaren och fonden uppfyller kraven i fondavtalet, se 64 kap. 19 § socialförsäkringsbalken.

andra stycket eller 11 § första stycket 1 lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder, om fonden uppfyller krav motsvarande dem som ställs i UCITS-direktivet.¹⁹

Fondlagstiftningen

Den svenska fondlagstiftningen grundar sig på två olika EU-direktiv: UCITS-direktivet och AIFM-direktivet.²⁰

UCITS-direktivet har i svensk rätt genomförts i lagen (2004:46) om värdepappersfonder. Direktivet innehåller näringsrättsliga regler för förvaltare av UCITS-fonder. Direktivet innehåller även regler för fonderna.

AIFM-direktivet har i svensk rätt genomförts i lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder. Det direktivet innehåller näringsrättsliga regler för förvaltare av alternativa investeringsfonder (AIF-förvaltare). Till skillnad från UCITS-fonderna är de alternativa investeringsfonderna som huvudregel endast reglerade i begränsad utsträckning.

Vad är en UCITS-fond?

En UCITS-fond definieras som en fond vars andelar kan återköpas eller lösas in på begäran av andelsägare och som har till syfte att med kapital från allmänheten göra kollektiva investeringar i sådana tillgångar som är tillåtna enligt UCITS-direktivet och som tillämpar principen om riskspridning.²¹ I direktivet ställs krav på bland annat tillstånd för fonden och fondförvaltaren, information till andelsägarna samt hur fondmedlen ska placeras. Tillstånd enligt UCITS-direktivet kan endast ges till fondförvaltare som är etablerade inom EES.

Andelarna i en UCITS-fond ska på begäran av andelsägarna omedelbart återköpas eller lösas in med medel ur fondens tillgångar.

¹⁹ 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).

²⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/61/EU av den 8 juni 2011 om förvaltare av alternativa investeringsfonder samt om ändring av direktiv 2003/41/EG och 2009/65/EG och förordningarna (EG) nr 1060/2009 och (EU) nr 1095/2010.

²¹ Artikel 1.2 i UCITS-direktivet. Beträffande värdepappersfonder, se 1 kap. 1 § första stycket 25 lagen om värdepappersfonder.

Om medel för inlösen behöver anskaffas genom försäljning av egendom som ingår i fonden, ska försäljning ske och inlösen verkställas så snart som möjligt. Regelverket syftar till att ge ett gott konsument-skydd för fondandelsägare.

En svensk UCITS-fond benämns värdepappersfond medan en utländsk motsvarighet till en sådan fond benämns fondföretag. På motsvarande sätt betecknar termen fondbolag ett svenskt aktiebolag som har fått tillstånd av Finansinspektionen att driva fondverksamhet enligt lagen om värdepappersfonder, det vill säga förvalta värdepappersfonder, medan ett förvaltningsbolag är ett utländskt bolag som har motsvarande tillstånd i sitt hemland. Värdepappersfonder är således de svenska fonder som uppfyller UCITS-direktivets krav.

En UCITS-fond kan bildas på kontraktsrättslig grund eller på associationsrättslig grund. En värdepappersfond, det vill säga en svensk UCITS-fond, är bildad på kontraktsrättslig grund och är således inte något självständigt rättssubjekt. En sådan fond kan inte förvärva rättigheter eller ta på sig skyldigheter. Konstruktionen innebär att fonden enbart är en förmögenhetsmassa, där äganderätten till förmögenheten tillkommer andelsägarna. Denna rätt medför dock endast en rätt att få sina andelar i fonden inlösta samt i förekommande fall få utdelning. I gengäld ansvarar inte fondandelsägarna för förpliktelser som avser fonden. Fonden förvaltas av ett fondbolag som företräder andelsägarna i alla frågor som rör fonden och som i förvaltningen av fonden uteslutande ska handla i andelsägarnas gemensamma intresse.

Fondföretag, det vill säga utländska UCITS-fonder, kan vara bildade på associationsrättslig grund. Ägarnas och förvaltarens inbördes relation regleras då på samma sätt som i till exempel ett aktiebolag. Fonden intar då rollen som ett självständigt rättssubjekt. En sådan associationsrättslig konstruktion finns till exempel i den franska lagstiftningen (*Société d'Investissement à Capitale Variable, SICAV*).

UCITS-fonder måste vända sig till allmänheten. Det är således inte möjligt att begränsa kretsen av investerare i en UCITS-fond. De fonder som uppfyller kraven i UCITS-direktivet får fritt marknadsföras och andelarna får säljas i alla EU:s medlemsstater.

Vidare finns begränsningar för hur en UCITS-fonds medel får placeras. Dessa placeringsbestämmelser avser att ge en sund risk-spridning. Medel som ingår i en UCITS-fond får endast placeras i likvida finansiella tillgångar som utgörs av överlåtbara värdepapper, penningmarknadsinstrument, derivatinstrument och fondandelar samt

på konto i kreditinstitut.²² I syfte att uppnå en godtagbar riskspridning regleras hur mycket av fondförmögenheten som får placeras i ett och samma värdepapper. Finansinspektionen ska godkänna fondbestämmelserna för en värdepappersfond.

Finansinspektionen utövar tillsyn över svenska fondbolag och i viss utsträckning även förvaltningsbolag som bedriver verksamhet i Sverige. Om ett fondbolag åsidosätter sina skyldigheter enligt lagen om värdepappersfonder eller andra författningar som reglerar verksamheten, ska Finansinspektionen ingripa. Inspektionen får vidare förbjuda ett förvaltningsbolag som åsidosätter de skyldigheter som gäller enligt lagen om värdepappersfonder eller andra författningar som reglerar bolagets verksamhet i Sverige, att påbörja nya transaktioner i Sverige eller att förvalta en värdepappersfond.

Antalet fondbolag med tillstånd att bedriva fondverksamhet uppgick den 31 augusti 2019 till 43 stycken och antalet värdepappersfonder till 605 stycken.²³ Antalet fondföretag som är registrerade hos Finansinspektionen och som således får marknadsföras och säljas i Sverige uppgick vid samma tidpunkt till 1 005 stycken.

Vad är en alternativ investeringsfond?

Med alternativ investeringsfond avses ett företag som har bildats för kollektiva investeringar och som tar emot kapital från ett antal investerare för att investera det i enlighet med en fastställd investeringspolicy till förmån för dessa investerare och som inte kräver auktorisation enligt UCITS-direktivet.²⁴

AIFM-direktivet är tillämpligt på alla AIF-förvaltare, oavsett de förvaltade fondernas struktur eller rättsliga form. Direktivet reglerar förvaltarna men endast i begränsad utsträckning fonderna. Fonderna kan vara bildade på kontraktsrättslig eller associationsrättslig grund, genom trust-lagstiftning eller på annat sätt. En alternativ investeringsfond kan således vara till exempel ett aktiebolag eller ett kommanditbolag.

²² Artikel 50.1 i UCITS-direktivet. Beträffande värdepappersfonder, se 5 kap. 1 § lagen om värdepappersfonder.

²³ Vissa fondbolag har även tillstånd att förvalta alternativa investeringsfonder.

²⁴ Artikel 4.1 a i AIFM-direktivet. Artikeln har i svensk rätt genomförts i 1 kap. 2 § första stycket lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder.

Antalet svenska AIF-förvaltare som har tillstånd för förvaltning av alternativa investeringsfonder uppgick den 31 augusti 2019 till 86 stycken och antalet svenska alternativa investeringsfonder till 165 stycken.²⁵ Antalet utländska alternativa investeringsfonder som är registrerade hos Finansinspektionen och som således får marknadsföras och säljas i Sverige uppgick vid samma tidpunkt till 2 496 stycken.

Specialfonder

Specialfonder är en typ av fond som omfattas av definitionen av alternativ investeringsfond. Sådana fonder är utförligt reglerade, till skillnad från övriga alternativa investeringsfonder. Bestämmelser om specialfonder finns i 12 kap. lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder. Dessa regler motsvarar till stor del de regler som gäller för värdepappersfonder. En specialfond har till exempel samma rättsliga ställning som en värdepappersfond och omfattas av regler om hur fondmedlen får placeras.

Till skillnad från vad som gäller för värdepappersfonder får en specialfond vända sig till en avgränsad krets investerare. En specialfond behöver inte heller erbjuda samma likviditet som en värdepappersfond, men den måste vara öppen för inlösen minst en gång per år.

Placeringen av fondmedel i en specialfond behöver inte följa de placeringsregler som gäller för värdepappersfonder. Utgångspunkten är visserligen att motsvarande placeringsregler i huvudsak gäller även för specialfonder. Finansinspektionen får emellertid medge undantag från placeringsreglerna i samband med att fondens fondbestämmelser godkänns. Inspektionen prövar i samband med godkännandet av fondbestämmelserna också om fondens placeringsstrategi är förenlig med de krav som ställs på riskspridning.

Antalet specialfonder uppgick den 31 augusti 2019 till 233 stycken.

Andra alternativa investeringsfonder som inte är specialfonder

Definitionen av alternativ investeringsfond omfattar även andra fonder än specialfonder. Det gäller bland annat sådana fonder som investerar i tillgångar som det inte är tillåtet för specialfonder att

²⁵ 84 stycken externa AIF-förvaltare och 2 stycken interna AIF-förvaltare.

investera i. I propositionen *Förvaltare av alternativa investeringsfonder* (prop. 2012/13:155) finns en redogörelse för olika slags alternativa investeringsfonder som inte är specialfonder.²⁶ Där framgår bland annat följande.

Riskkapitalfonder

Riskkapitalfonder används ofta som beteckning på bolag med en begränsad livstid som specialiserat sig på investeringar i onoterade företag eller noterade företag som avnoteras efter att de förvärvats av bolaget. Kännetecknande för riskkapitalfonder är att de är slutna till formen på så sätt att andelarna är begränsade till antalet och inte kan lösas in på begäran. Kapitalet investeras utifrån en i förväg bestämd tidshorisont och fonden likvideras när denna period har löpt ut. Det kapital som investeras i fonden är dessutom i regel avtalat på förhand.

Riskkapitalfonder riktar sig inte till allmänheten utan vanligtvis till en begränsad krets institutionella investerare eller personer vars professionella verksamhet inbegriper investeringar i riskkapital. Utöver avkastningen på sådana investeringar tar förvaltaren arvode i form av en i förväg avtalad andel av eventuell vinst vid avveckling av fonden.

Riskkapitalfonder som är baserade i Sverige är bildade på associationsrättslig grund, som kommanditbolag eller som aktiebolag. I andra rättsordningar förekommer dock att riskkapitalfonder har en annan rättslig struktur.

Fastighetsfonder

Fastighetsfonder som begrepp används för att beteckna fonder som direktinvesterar i fastigheter, själva investerar i andra fastighetsfonder som i sin tur direktinvesterar i fastigheter (så kallad fond-i-fond) eller ger investerarna exponering mot fastighetsmarknaden genom att investera i aktier i noterade fastighetsbolag.

Fastighetsfonder som direktinvesterar i fastigheter och är etablerade i Sverige är i regel bildade på associationsrättslig grund som aktiebolag och kommanditbolag. Sådana fonder liknar många gånger

²⁶ Prop. 2012/13:155, s. 176–187.

riskkapitalfonder på så sätt att de är slutna till formen och främst riktar sig till en begränsad grupp professionella och institutionella investerare.

Infrastrukturfonder

Infrastrukturfonder är fonder som placerar i infrastruktur såsom broar, vägar, kollektivtrafik och energiförsörjning.

Infrastrukturfonder är vanligen organiserade på ett liknande sätt som riskkapitalfonder och förvaltningen sköts ofta av bolag vars verksamhet även omfattar förvaltning av riskkapitalfonder.

Råvarufonder

Råvarufonder används som beteckning på fonder som på olika sätt är exponerade mot marknaden för olika råvaror. Sådan exponering skapas som regel inte genom direktinvesteringar i råvaror utan genom investeringar i råvaruderivat eller aktier i bolag vars värde är starkt beroende av priset på en eller flera råvaror, exempelvis gruvindustri, oljebolag samt skogs- och massaindustri.

Hedgefonder

Hedgefonder kallas sådana fonder vars investeringsstrategier är utformade i syfte att skapa positiv avkastning oavsett utvecklingen på aktiemarknaden. Investeringsstrategin i en hedgefond kan dock även vara konstruerad för att förstärka eller neutralisera marknadsrörelser. För att uppnå sådana effekter nyttjar hedgefonder i regel någon form av så kallad finansiell hävstång. Finansiell hävstång skapas med hjälp av belåning, derivatinstrument, blankningsaffärer eller på annat sätt och innebär att korrelationen mellan värdeförändringen på en viss investering och fondens avkastning påverkas så att exempelvis små rörelser på marknaden för en viss tillgång eller tillgångsportfölj ger stora effekter i fondens avkastning och tvärtom. Hedgefonder kan konstrueras med olika riskprofil.

Många hedgefonder vänder sig till professionella investerare och kräver att ett visst minimikapital investeras, vilket kan uppgå till ett

väsentligt belopp. Det finns dock hedgefonder som vänder sig till konsumenter och tillåter mindre investeringar. Förvaltare av hedgefonder tar vid sidan av förvaltningsavgiften i regel ut en prestationsbaserad avgift som en andel av avkastningen över en viss nivå.

Bara vissa alternativa investeringsfonder får marknadsföras till icke-professionella investerare

Det finns en avgörande skillnad mellan marknadsföring av UCITS-fonder och marknadsföring av alternativa investeringsfonder. All marknadsföring av UCITS-fonder omfattas av samma regler, oavsett om marknadsföringen sker till professionella eller icke-professionella investerare.²⁷ Beträffande alternativa investeringsfonder följer däremot av AIFM-direktivet att marknadsföring till icke-professionella investerare som huvudregel inte är tillåten. Medlemsstaterna får dock tillåta marknadsföring till sådana investerare.

Enligt lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder är marknadsföring till icke-professionella investerare tillåten för specialfonder och utländska motsvarigheter till sådana fonder samt för alternativa investeringsfonder vars andelar eller aktier är upptagna till handel på en reglerad marknad eller motsvarande marknad utanför EES och för vilka det finns ett faktablad.

En specialfond får marknadsföras till icke-professionella investerare efter att Finansinspektionen godkänt fondbestämmelserna för fonden. För att utländska fonder som motsvarar specialfonder och fonder vars andelar eller aktier är upptagna till handel på en reglerad marknad eller en motsvarande marknad utanför EES ska få marknadsföras till icke-professionella investerare krävs särskilt tillstånd från Finansinspektionen.

Även vissa riskkapitalfonder, som alltså är slutna till formen, får marknadsföras till vissa icke-professionella investerare, så kallade semi-professionella investerare. Investerarna ska i detta fall utfästa sig att investera ett belopp som minst motsvarar 100 000 euro och skriftligen uppge att de är medvetna om riskerna med det avsedda

²⁷ Enligt artikel 4.1 ag i AIFM-direktivet definieras en professionell investerare som en sådan kund som på begäran kan behandlas som en professionell kund i den mening som avses i bilaga II till direktiv 2004/39/EG. Bestämmelserna motsvaras i svensk rätt av 1 kap. 11 § 21 lagen om förvaltare av alternativa investerare som hänvisar till 9 kap. 4 eller 5 § lagen om värdepappersmarknaden. Andra investerare är icke-professionella investerare.

åtagandet eller investeringen.²⁸ Motsvarande regler gäller för så kallade europeiska fonder för socialt företagande (EuSEF).²⁹

Bakgrunden till denna möjlighet till marknadsföring är att det förekommer riskkapitalfonder och EuSEF som vänder sig till investerare som inte är professionella i lagens mening. Dessa slags fonder har inte ansetts utgöra en lämplig konsumentprodukt, vilket är anledningen till att det ställts krav i fråga om till vilka icke-professionella investerare sådan marknadsföring får ske.

Därutöver gäller att så kallade europeiska långsiktiga investeringsfonder (Eltif) under vissa förutsättningar får marknadsföras till icke-professionella investerare.³⁰ Förvaltaren ska i ett sådant fall, innan en investering sker, inhämta information om investerarens kunskaper eller erfarenheter på det investeringsområde som är relevant för fonden, investerarens finansiella situation inbegripet investerarens förmåga att bära förluster samt investerarens investeringsmål. Förvaltaren ska utifrån denna information sedan rekommendera fonden endast om den är lämplig för investeraren. En sådan investerare måste dessutom minst investera 10 000 euro.

Utgångspunkten på premiepensionens fondtorg är UCITS-fonder

För att förstå bakgrunden till att endast fonder som uppfyller UCITS-direktivets krav tillåts i premiepensionssystemet får man återvända till det regelverk som gällde före införandet av socialförsäkringsbalken. Bestämmelser om placeringen av premiepensionsmedel fanns då i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension.³¹

Premiepensionsmedel fick enligt nämnda lag i dess ursprungliga lydelse placeras i värdepappersfonder och utländska fondföretag som förvaltades av fondförvaltare som hade rätt att utöva fondverksamhet i Sverige enligt lagen (1990:1114) om värdepappersfonder.³² Med utländska fondföretag avsågs enligt lagen om inkomstgrundad ålders-

²⁸ Se 4 kap. 5 § lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder och artikel 6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 345/2013 av den 17 april 2013 om europeiska riskkapitalfonder.

²⁹ Se artikel 6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 346/2013 av den 17 april 2013 om europeiska fonder för socialt företagande.

³⁰ Se artiklarna 26–30 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/760 av den 29 april 2015 om europeiska långsiktiga investeringsfonder.

³¹ Lagen om inkomstgrundad ålderspension upphävdes i samband med införandet av socialförsäkringsbalken.

³² 8 kap. 2 § lagen om inkomstgrundad ålderspension.

pension dels företag etablerade i andra EES-länder som bedrev verksamhet som omfattades av UCITS-direktivet, dels företag etablerade i länder utanför EES som fått tillstånd av Finansinspektionen att bedriva verksamhet i Sverige.

Utgångspunkten var att endast fondbolag med tillstånd att bedriva fondverksamhet och som stod under tillsyn skulle få medverka i premiepensionssystemet. På det sättet, ansåg lagstiftaren, kunde det uppnås att fondförvaltningen inom premiepensionssystemet bedrevs under sunda former.³³

Utöver dessa värdepappersfonder och utländska fondföretag fick premiepensionsmedel även, efter Finansinspektionens medgivande, placeras i nationella så kallade indexfonder, det vill säga fonder vars värdeutveckling är beroende av index.³⁴ Sådana fonder omfattades vid denna tidpunkt inte av UCITS-direktivet. Skälet för att indexfonder ändå tilläts i premiepensionssystemet var att placering i sådana fonder ansågs innefatta ett begränsat risktagande till en relativt låg kostnad.³⁵

På fondområdet gällde vid denna tidpunkt lagen (1990:1114) om värdepappersfonder. Genom den lagen hade den svenska fondlagstiftningen anpassats till det dåvarande UCITS-direktivet.³⁶ Det var dock inte samma lag om värdepappersfonder som gäller i dag.

I den dåvarande lagen om värdepappersfonder användes just begreppet värdepappersfonder. Specialfonder fanns ännu inte vid denna tidpunkt. Däremot förekom även så kallade nationella fonder, men detta begrepp återfanns inte i nämnda lag. Begreppet förekom däremot i förarbetena och användes även av fondbolagen själva och i massmedia. Nationella fonder användes som ett samlingsnamn på alla fonder som på något sätt fått tillstånd att avvika från de allmänna bestämmelserna i lagen om värdepappersfonder och därigenom UCITS-direktivet. De var med andra ord en slags föregångare till specialfonderna.

År 2004 ersattes lagen om värdepappersfonder med en ny lag, lagen (2004:46) om investeringsfonder. Vid införandet av denna lag infördes en enhetlig och tydlig terminologi. Terminologin syftade till att klargöra skillnaderna mellan värdepappersfonder, som i alla

³³ Prop. 1997/98:151, *Inkomstgrundad ålderspension m.m.*, s. 409.

³⁴ 8 kap. 3 § lagen om inkomstgrundad ålderspension i dess ursprungliga lydelse.

³⁵ Prop. 1997/98:151, s. 410.

³⁶ Rådets direktiv om 85/611/EG om samordning av lagar och andra författningar som avser företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper (fondföretag).

delar uppfyllde UCITS-direktivets krav, och nationella fonder som på ett eller annat sätt avvek från direktivets regelverk. För de fonder som i alla delar uppfyllde UCITS-direktivets krav skulle termen värdepappersfonder användas. De nationella fonder som på något sätt avvek från UCITS-direktivet kom att kallas specialfonder. Dessa två fondtyper inordnades under samlingsnamnet investeringsfonder. Den nya lagen innehöll regler för såväl värdepappersfonder som specialfonder.

Enligt förarbetena till lagen om investeringsfonder var utgångspunkten att de två fondtyperna värdepappersfonder och specialfonder skulle behandlas lika i såväl fondlagstiftningen som i annan lagstiftning.³⁷ Regeringen konstaterade emellertid att det i lagen om inkomstgrundad ålderspension gjordes skillnad mellan värdepappersfonder och nationella fonder. Enligt regeringen borde bestämmelserna i 8 kap. 2 § lagen om inkomstgrundad ålderspension i och för sig ha omfattat såväl värdepappersfonder enligt UCITS-direktivet som nationella fonder. Regeringen konstaterade dock att det av 8 kap. 3 § samma lag framgick att nationella fonder endast fick förekomma om det var fråga om godkända indexfonder. Dåvarande regelverk medgav enligt regeringen inte heller att utländska nationella fonder kunde komma i fråga inom pensionssystemet.³⁸

Regeringen konstaterade att det inte tycktes finnas någon närmare förklaring till varför specialfonder inte tillåts i premiepensionssystemet och hänvisade till den utredning som föregått regeringens proposition (i det följande benämnd Värdepappersfondsutredningen).³⁹

Värdepappersfondsutredningen menade att det med hänsyn till fondlagstiftningen inte förelåg några principiella hinder för att öppna premiepensionssystemet för specialfonder.⁴⁰ Utredningen menade dock att det kunde finnas andra överväganden för att inte tillåta detta som låg utanför utredningens uppdrag. Som exempel angavs att specialfonder kunde ha en friare placeringsinriktning som kanske inte borde tillåtas inom premiepensionssystemet. Utredningen menade vidare att det kunde finnas ett värde i att ha enhetliga placeringsbestämmelser för de fonder som fick förekomma inom premiepensionssystemet. Värdepappersfondsutredningen var därför inte

³⁷ Prop. 2002/03:150, *En ny lag om investeringsfonder*, s. 260.

³⁸ a. prop., s. 264.

³⁹ a. prop., s. 264.

⁴⁰ SOU 2002:56, *Investeringsfonder – Förslag till ny lag*, s. 488.

beredd att föreslå en lagändring i syfte att öppna premiepensions-systemet för specialfonder.⁴¹

Ett flertal remissinstanser, däribland Sjunde AP-fonden, Fondbolagens förening, Svenska Fondhandlareföreningen och Svenska Bankföreningen, ansåg i sina remissvar över Värdepappersfundsutredningens betänkande att premiepensionssystemet borde öppnas för specialfonder. Bland annat framhölls i remissvaren att det inte är självklart att en investering i en specialfond skulle innebära en högre risk för investeraren jämfört med en investering i en värdepappersfond.⁴²

PPM anförde i sitt remissvar att det saknades skäl att göra skillnad mellan värdepappersfonder och specialfonder i premiepensionssystemet. En förutsättning för detta var dock enligt PPM att ett tillräckligt gott konsumentskydd kunde uppnås, till exempel genom en tydlig och precis lagstiftning i fråga om vilken risknivå som skulle vara tillåten för en specialfond. Enligt PPM fanns det dock skäl att avvakta utvecklingen av den praxis som skulle följa med den nya lagstiftningen innan specialfonder tilläts inom premiepensionssystemet. Det var enligt PPM tänkbart att det skulle komma att finnas specialfonder som till sin utformning var mindre lämpliga för premiepensionssystemet och som därför borde ligga utanför.⁴³

Regeringen instämde med den bedömning som gjordes av Värdepappersfondutredningen och PPM, det vill säga att specialfonder, i vart fall tills vidare, inte borde tillåtas i premiepensionssystemet. Frågan verkar, såvitt utredningen erfar, därefter inte ha behandlats ytterligare.

I samband med införandet av lagen om investeringsfonder togs undantaget för nationella indexfonder bort. Anledningen till detta var att många av de dåvarande indexfonderna blev värdepappersfonder enligt de nya regler som infördes för att anpassa den svenska lagstiftningen till ändringar som skett i UCITS-direktivet.

I samband med genomförandet av AIFM-direktivet i svensk rätt bytte lagen om investeringsfonder namn till lagen om värdepappersfonder, vilket är den lag om värdepappersfonder som gäller i dagsläget. Samtidigt utmönstrades begreppet investeringsfond ur lagstiftningen. Regler för specialfonder finns numera i lagen om förvaltare

⁴¹ a.a., s. 487.

⁴² Fondbolagens förening, Svenska Fondhandlareföreningen och Svenska Bankföreningen, remissvar, 2002; Sjunde AP-fonden, remissvar, 2002, dnr 2002/27.

⁴³ PPM, remissvar, 2002, dnr 02/616.

av alternativa investeringsfonder. Huruvida alternativa investeringsfonder – specialfonder eller andra alternativa investeringsfonder – borde tillåtas i premiepensionssystemet berördes inte i samband med genomförandet av AIFM-direktivet i svensk rätt.

Vissa grundläggande EU-rättsliga principer

Principen om fri rörlighet

EU:s medlemsländer samt EES-länderna Norge, Island och Liechtenstein utgör tillsammans EU:s inre marknad. De tre senare länderna ingår i samarbetet genom avtalet om ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES-avtalet). Mellan dessa länder ska varor, tjänster, personer och kapital kunna röra sig utan att hindras av tullar, avgifter, diskriminering eller nationella krav. Detta brukar kallas principen om fri rörlighet. Regler om den fria rörligheten finns i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

När det gäller fondförvaltare och fonder är det framför allt fri rörlighet för tjänster och fri rörlighet för kapital som är av intresse. Fri rörlighet för tjänster innebär att den som tillhandahåller en tjänst får utöva sin verksamhet i den medlemsstat där tjänsten tillhandahålls på samma villkor som gäller för medlemsstatens egna företag och medborgare (artiklarna 49–62 i EUF-fördraget). Fri rörlighet av kapital innebär att EU-medborgare och företag utan hinder ska kunna utföra betalningar eller överföra kapital för investeringar i andra medlemsstater (artikel 63–66 i EUF-fördraget).

Principen om fri rörlighet rymmer även ett diskrimineringsförbud (artikel 18 i EUF-fördraget) och ett restriktionsförbud.

Diskrimineringsförbudet innebär att utländska och inhemska varor, tjänster, företag och enskilda personer ska behandlas lika. För svensk del innebär således förbudet att svenska intressenter inte ska ges någon fördel i förhållande till övriga EU-intressenter.

Regler eller åtgärder som inte är diskriminerande kan ändå vara förbjudna i vissa situationer. Det gäller regler eller åtgärder som på något sätt hindrar eller gör det mindre attraktivt att utöva fri rörlighet i Sverige. Detta brukar kallas restriktionsförbudet. En myndighet som ställer vissa krav på leverantörer av en viss vara i Sverige bryter inte mot diskrimineringsförbudet så länge kraven gäller för alla leverantörer, oavsett nationalitet. Om kraven däremot gör det

svårare för utländska leverantörer att sälja sina varor i Sverige kan det innebära att kraven strider mot restriktionsförbudet.

EU-rätten har företrädare framför nationell rätt. Medlemsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att fullgöra skyldigheterna enligt EU-rätten (den så kallade lojalitetsprincipen, artikel 4.3 i fördraget om Europeiska unionen). I praktiken innebär lojalitetsprincipen att medlemsstaterna ska avstå från att tillämpa eller skapa nya regler som äventyrar den fria rörligheten.

Undantag från principen om fri rörlighet

Under vissa omständigheter får en medlemsstat göra undantag från diskriminerings- respektive restriktionsförbuden. Undantagen framgår av EUF-fördraget och EU-domstolens rättspraxis.

Undantag får ske om åtgärden 1) är tillämplig på ett icke diskriminerade sätt, 2) framstår som motiverad av ett trängande allmänintresse, 3) är avsedd att säkerställa förverkligandet av den målsättning som söks och 4) inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning.⁴⁴

De allmänintressen som kan motivera begränsningar av den fria rörligheten rör främst skyddet av allmän ordning, säkerhet eller hälsa (se till exempel artikel 52 i EUF-fördraget). Andra allmänintressen som följer av EU-domstolens praxis är bland annat konsumentskydd och stabiliteten i socialförsäkringssystemet.

I sammanhanget kan nämnas rättsfallet kommissionen mot Polen.⁴⁵ Frågan i målet gällde om polsk nationell lagstiftning begränsade den fria rörligheten av kapital. Lagstiftningen i fråga behandlade hur så kallade öppna pensionsfonder fick investera. Enligt nämnda lagstiftning fick fonderna som mest investera fem procent av fondens tillgångar i utländska tillgångar. Dessutom tilläts utländska investeringar i färre kategorier av instrument än nationella investeringar.

EU-domstolen ansåg att den nationella lagstiftningen innebar restriktioner dels för pensionsfonderna, dels för företag etablerade i andra medlemsstater i och med att reglerna för dem utgjorde ett hinder för kapitalanskaffning i Polen.

⁴⁴ Dom Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, p. 37.

⁴⁵ Dom kommissionen mot Polen, C-271/09, EU:C:2011:855.

Det faktum att det handlade om pensionsmedel innebar enligt domstolen inte i sig att EU:s regler om fri rörlighet av kapital inte skulle vara tillämpliga. Domstolen konstaterade dock att intresset av att säkerställa stabilitet och trygghet med avseende på de tillgångar som förvaltas i en pensionsfond skulle kunna utgöra tvingande skäl av allmänintresse som skulle kunna motivera restriktioner av den fria rörligheten för kapital. Sådana restriktioner skulle enligt domstolen i så fall vara ägnade att uppnå det eftersträvade ändamålet och fick inte gå längre än vad som krävdes för att uppnå detta.

Polen anförde i målet att det fanns en risk för betydande förändringar i valutakursen för polska zloty och att det därför var nödvändigt att iaktta särskild försiktighet i inledningsskedet när det gäller det polska sociala trygghetssystemet. Vidare anförde Polen att det var svårt för pensionsfonderna att bedöma riskerna med utlandsinvesteringar och att det var lättare för den nationella tillsynsmyndigheten att införa kvantitativa begränsningar likt femprocentsregeln än att kontrollera en investeringspolicy grundad på försiktighetsprincipen.

EU-domstolen ansåg att dessa förhållanden inte motiverade restriktioner för investeringar i värdepapper som emitterats i andra medlemsstater. Som skäl för detta anförde domstolen bland annat att medlemsstaternas lagstiftning om offentliggörande av information om finansiella produkter och om skydd för investerare och konsumenter till stor del harmoniserats på unionsnivå. Restriktionerna ansågs inte heller motiverade av det skälet att de var lättare att införa för de nationella tillsynsmyndigheterna. Polen ansågs därför ha underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt EUF-fördragets bestämmelser om fri rörlighet för kapital.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Målet för premiepensionssystemet ska styra vilka typer av fonder som ska kunna upphandlas till premiepensionens fondtorg

I utredningens uppdrag ingår dels att formulera ett mål för premiepensionssystemet, dels att reglera fondtorgets roll för att uppnå det målet. Utredningens förslag i denna del behandlas i avsnitt 5.2. I samma avsnitt behandlas även principen om valfrihet, det vill säga att premiepensionssystemet ska ge rätt till valfrihet så att pensions-

sparare och pensionärer har möjlighet att påverka risknivå och placeringsinriktning vid förvaltningen av premiepensionsmedlen.

Fondtorget ska, enligt utredningens förslag, bidra till att målet för premiepensionssystemet uppnås och till att principen om valfrihet upprätthålls genom att erbjuda ett urval av för premiepensionssystemet lämpliga fonder med olika risknivå och placeringsinriktning som ger en reell valfrihet. Fonderna ska vara kostnadseffektiva, hållbara, kontrollerbara och av hög kvalitet. Vilka typer av fonder som ska kunna upphandlas till fondtorget måste därför styras av det föreslagna målet för premiepensionssystemet och fondtorgets roll för att dels uppnå det målet, dels upprätthålla principen om valfrihet.

Med typer av fonder avses i det här sammanhanget de typer som definieras i de näringsrättsliga regelverken och för vilka olika regler gäller. Reglerna kan till exempel gälla i vilka tillgångslag fondernas medel får placeras och till vilka investerare marknadsföring får ske. Exempel på olika typer av fonder är värdepappersfonder och specialfonder.

När det gäller vilken eller vilka typer av fonder som ska kunna upphandlas är det svårt att säga att en viss typ av fond är mer kostnadseffektiv, hållbar eller lättare att kontrollera än en annan. Samma sak gäller beträffande hög kvalitet; det går inte att säga att en viss typ av fond håller högre kvalitet än en annan. Kraven på kostnadseffektivitet, hållbarhet, kontrollerbarhet och hög kvalitet kan bäst bedömas i förhållande till enskilda fonder, inte i förhållande till olika typer av fonder. Att de fonder som upphandlas uppfyller dessa krav är därför något som i första hand får säkerställas genom de krav som ställs i upphandlingarna och de tilldelningskriterier som används för att tilldela avtal om att erbjuda fonder på fondtorget (fondavtal), se avsnitten 11.4 och 11.14. Kravet på att fonderna ska vara lämpliga för premiepensionssystemet kan bedömas både i förhållande till enskilda fonder och olika typer av fonder.

Vid bedömningen av vilken eller vilka typer av fonder som ska kunna upphandlas till premiepensionens fondtorg blir det därför främst av betydelse hur de olika fondtyperna kan bidra till att pensions-spararna erbjuds ett urval av för premiepensionssystemet lämpliga fonder med olika risknivå och placeringsinriktning som ger en reell valfrihet. Urvalet av fonder ska vara tillräckligt brett för att tillfredsställa de flesta av de sparare som är intresserade av att göra ett eget val (se avsnitt 5.2.7). Med olika risknivå och placeringsinriktning av-

ses att fonderna inte bör vara för lika. Utgångspunkten bör vara allmänt accepterade fondkategorier utifrån vid var tidpunkt bästa branschstandarder (se avsnitten 5.2.7 och 10.2.2). Mot denna bakgrund är det av betydelse vilka olika risknivåer och placeringsinriktningar fonder av en viss typ kan ha. Vilka risknivåer och placeringsinriktningar som är möjliga påverkas bland annat av om det finansmarknadsrättsliga regelverket innehåller begränsningar med avseende på till exempel tillåtna tillgångsslag, storlek på enskilda innehav och möjlighet att använda finansiell hävstång.

Vid bedömningen av vilka typer av fonder som ska kunna upphandlas till premiepensionens fondtorget är det också av betydelse vilka pensionssparare som kan antas vilja placera sina premiepensionsmedel i fonder på fondtorget. Utifrån den valarkitektur som föreslås av utredningen är utgångspunkten att det handlar om personer som både vill välja och som har den kunskap som krävs för att göra ett sådant val (se avsnitt 5.5). Dessa sparare är likväl att betrakta som icke-professionella investerare i lagens mening.

Det finns inte behov av en särskild typ av fond för premiepensionssystemet

Utredningen har övervägt om det finns behov av att skapa en ny typ av fond enbart för premiepensionssystemet. Som konstateras i avsnitt 7.1 finns det inte någon legaldefinition av begreppet fond. Av kommittédirektiven och Pensionsgruppens överenskommelse framgår dock att staten inte själv ska ha några fonder på fondtorget utan att de fonder som erbjuds på fondtorget ska upphandlas på den privata marknaden. Om utredningen ska föreslå en ny typ av fond enbart för premiepensionssystemet ska det i så fall således röra sig om en fond som förvaltas av en privat aktör, och som inte är en UCITS-fond eller alternativ investeringsfond.

Med tanke på hur stort kapital som förvaltas inom premiepensionssystemet kan det visserligen antas att det skulle finnas ett intresse på marknaden för att tillhandahålla sådana fonder. AIF-förvaltare, fondbolag eller andra finansiella företag som står under Finansinspektionens tillsyn i dagsläget skulle emellertid sannolikt vara förhindrade att förvalta sådana fonder. De finansmarknadsrättsliga regelverken – vilka bygger på EU-regler – tillåter som huvudregel nämligen inte att företagen ägnar sig åt någon annan verksamhet än

den de har tillstånd för enligt nämnda regelverk. Skulle det skapas en ny typ av fond enbart för premiepensionssystemet skulle det sannolikt också behöva tas fram ett helt nytt regelverk med näringsrättsliga regler för sådana förvaltare och fonder.

Något förenklat brukar det sägas att alternativa investeringsfonder är alla fonder som inte är UCITS-fonder. Av definitionen av en alternativ investeringsfond framgår emellertid att en sådan fond ska ha bildats för kollektiva investeringar och ska ta emot kapital från *ett antal investerare* för att investera det i enlighet med en fastställd investeringspolicy till förmån för dessa investerare. Skulle utredningen föreslå en ny typ av fond enbart för premiepensionssystemet skulle fonden endast få ta emot medel från en särskilt utpekad investerare, nämligen Pensionsmyndigheten.⁴⁶ Det är dock osäkert om att de finansmarknadsrättsliga regelverken utgör ett hinder mot att införa ett regelverk som reglerar en ny typ av fond som förvaltas av företag på den privata marknaden. Den frågan behöver utredas betydligt mer grundligt innan några säkra slutsatser kan dras.

Vid bedömningen av vilken eller vilka typer av fonder som ska kunna upphandlas till fondtorget är det som framgår ovan främst av betydelse hur de olika fondtyperna kan bidra till att pensionsspararna erbjuds ett urval av för premiepensionssystemet lämpliga fonder med olika risknivå och placeringsinriktning som ger en reell valfrihet. Mot den bakgrunden anser utredningen att de fonder som finns på marknaden i dagsläget, UCITS-fonder och alternativa investeringsfonder, tillgodoser det behov av fonder som finns för premiepensionens fondtorg (detta behandlas närmare i det följande). Det finns därför inte behov av att närmare utreda och föreslå regler som innebär att det skapas någon ny typ av fond enbart för premiepensionssystemet.

Värdepappersfonder

Enligt nuvarande lagstiftning tillåts i princip endast UCITS-fonder (värdepappersfonder och fondföretag) på premiepensionens fondtorg. UCITS-direktivet och de svenska regler som genomför direktivet syftar till att ge ett gott konsumentskydd.

⁴⁶ Jämför Esma, *Riktlinjer om nyckelbegrepp i direktivet om förvaltare av alternativa investeringsfonder*, ESMA 2013/611 p. 17–19.

Värdepappersfonder får placera i likvida finansiella tillgångar som utgörs av överlåtbara värdepapper, penningmarknadsinstrument, derivatinstrument, fondandelar samt på konto i kreditinstitut. Bland värdepappersfonderna finns således fonder med en rad olika placeringsinriktningar såsom aktiefonder, blandfonder, räntefonder samt fonder som är inriktade på en viss bransch eller ett visst geografiskt område. Risknivåerna kan variera beroende på fondens placeringsinriktning.

Det finns i dagsläget ett stort utbud av värdepappersfonder på marknaden. Detta skapar goda förutsättningar för den nya myndigheten att upphandla fonder som, förutom att de har olika risknivå och placeringsinriktning, håller hög kvalitet och har låga avgifter.

Värdepappersfondernas egenskaper och det stora utbudet av fonder gör att fonderna bör kunna bidra till fondtorgets roll för att dels uppnå målet för premiepensionssystemet, dels upprätthålla principen om valfrihet. Värdepappersfonder får därmed anses lämpliga för fondtorget. Det bör av lag därför framgå att värdepappersfonder får upphandlas för att erbjudas på fondtorget.

Specialfonder

Specialfonder är den typ av alternativ investeringsfond som mest liknar värdepappersfonder. Utredningen har, i likhet med regeringen i ett tidigare lagstiftningsärende, inte funnit någon närmare förklaring till varför specialfonder inte tillåtits i premiepensionssystemet.

En invändning som har gjorts mot att tillåta specialfonder i premiepensionssystemet är att specialfonder kan ha en friare placeringsinriktning än värdepappersfonder. Detta är i och för sig riktigt. Denna invändning tycks emellertid främst ha varit kopplad till risk. En friare placeringsinriktning ska dock inte likställas med en högre risknivå. Det går inte att säga att specialfonder generellt sett är mer riskfyllda än värdepappersfonder, vilket har konstaterats av såväl regeringen som ett flertal remissinstanser i samband med ett tidigare lagstiftningsärende.⁴⁷ En specialfond kan jämfört med en värdepappersfond ha färre innehav, vilket ökar koncentrationsrisken. En värdepappersfond kan dock fortfarande ha högre risknivå även om den har fler innehav. Så kan till exempel vara fallet om samtliga innehav avser

⁴⁷ Prop. 2002/03:150, s. 135 och 259 f.

placeringar i aktier hänförliga till ett visst geografiskt område eller en viss bransch. Frågan om att tillåta specialfonder i premiepensions-systemet har vidare prövats med utgångspunkt i ett öppet fondtorget baserat på anslutning. Det nya fondtorget kommer att sättas samman av den nya myndigheten efter upphandling. Den nya myndigheten ska inom ramen för den uppgiften säkerställa att de upphandlade fonderna är lämpliga för premiepensionssystemet.

Utredningen bedömer att det inte på förhand ska finnas några begränsningar på fondtorget avseende fondernas risknivå och placeringsinriktning (se avsnitt 5.2.8). De pensionssparare som har tagit steget ut på fondtorget förväntas själva kunna välja risknivå. Det centrala när det gäller risknivå är att det på fondtorget finns fonder med *olika* risknivåer. Detta är något som ska säkerställas i upphandlingarna.

Det faktum att specialfonder kan ha en friare placeringsinriktning än värdepappersfonder talar enligt utredningens uppfattning snarare för att de bör tillåtas på fondtorget. Detta innebär nämligen att specialfonder kan ha andra placeringsinriktningar än värdepappersfonder.

Det finns i nuläget ett förhållandevis stort utbud av specialfonder på marknaden. I likhet med värdepappersfonderna skapar det goda förutsättningar för den nya myndigheten att upphandla fonder som håller hög kvalitet och har låga avgifter.

Specialfondernas egenskaper, däribland att de kan ha andra placeringsinriktningar än värdepappersfonder, och det förhållandevis stora utbudet av fonder gör att också specialfonderna bör kunna bidra till fondtorgets roll för att dels uppnå målet för premiepensions-systemet, dels upprätthålla principen om valfrihet. Sådana fonder får därmed som utgångspunkt anses lämpliga för fondtorget. Det bör av lag därför framgå att specialfonder får upphandlas för att erbjudas på fondtorget.

En specialfond behöver endast vara öppen för inlösen en gång per år. För att en pensionssparare vid behov ska kunna byta fond eller börja ta ut premiepension är det viktigt att det med kort varsel går att lösa in andelarna i fonden. I praktiken finns det specialfonder med olika inlösenfrekvens, alltifrån dagligt handlade fonder till fonder som endast är öppna för inlösen en gång per år. Vilken inlösenfrekvens som gäller för en enskild specialfond följer av fondens fondbestäm- melser.

För att säkerställa att de fonder som erbjuds på fondtorget är likvida bör det införas ett krav på hur ofta en specialfond som erbjuds på fondtorget ska vara öppen för inlösen. För UCITS-fonder gäller att andelar i fonden på begäran av en andelsägare ska lösas in omedelbart. Om medel för inlösen behöver anskaffas genom försäljning av egendom som ingår i fonden ska försäljning ske och inlösen verkställas så snart som möjligt. I sådant fall kommer inlösen att verkställas någon eller några dagar efter att begäran om inlösen skett. Mot den bakgrunden framstår ett krav på inlösen minst en gång per vecka som lämpligt för en specialfond. Detta bör framgå av lag. Den nya myndigheten kan i en enskild upphandling ställa krav på mer frekvent inlösen.

Att de enskilda fonder som upphandlas – såväl specialfonder som andra fonder – även i övrigt är lämpliga för premiepensionssparande får säkerställas genom de krav som ställs upp i upphandlingarna samt en väl genomtänkt och robust valarkitektur.

Andra alternativa investeringsfonder

Som framgår av tidigare avsnitt var en central utgångspunkt när premiepensionssystemet skapades att endast fondbolag med tillstånd att bedriva fondverksamhet och som stod under tillsyn skulle få medverka i systemet. En sådan ordning skulle enligt lagstiftaren säkerställa att fondförvaltningen inom premiepensionssystemet kom att bedrivas under sunda former.

I och med införandet av AIFM-direktivet i svensk rätt har också förvaltare av alternativa investeringsfonder kommit att omfattas av tillståndsplikt och stå under tillsyn.⁴⁸ De krav som ställs på förvaltare av alternativa investeringsfonder enligt AIFM-direktivet motsvarar i princip de krav som ställs på fondbolag enligt UCITS-direktivet. Det finns mot den bakgrunden inte skäl att utesluta alternativa investeringsfonder från premiepensionssystemet på den grunden att förvaltarna inte omfattas av tillstånd eller står under tillsyn.

Alternativa investeringsfonder får som utgångspunkt endast marknadsföras till professionella investerare. Om en sådan fond ska marknadsföras till icke-professionella investerare krävs särskilt till-

⁴⁸ Förvaltare av specialfonder omfattades av tillståndsplikt och stod under tillsyn redan före införandet av AIFM-direktivet i svensk rätt.

stånd från Finansinspektionen. För att sådant tillstånd ska ges krävs att fonden uppfyller vissa krav.

Pensionsspararna är att betrakta som icke-professionella investerare. Det är visserligen staten genom Pensionsmyndigheten som är andelsägare i de fonder som premiepensionsmedel placeras i. De fonder som erbjuds på fondtorget riktar sig emellertid till pensions-spararna och det är också spararna som väljer i vilka fonder deras medel ska placeras. Det är vidare den enskilda spararen som bär den finansiella risken för placeringen. Mot den bakgrunden skulle det enligt utredningens mening inte vara förenligt med det finansmarknads-rättsliga regelverket att på fondtorget erbjuda alternativa investerings-fonder som endast får marknadsföras till professionella eller så kallade semi-professionella investerare. Av den anledningen finns det inte skäl att ytterligare analysera om någon av dessa fondtyper skulle vara lämpliga för fondtorget.

Inte heller europeiska långsiktiga investeringsfonder (Eltif) framstår som lämpliga för fondtorget. När andelar eller aktier i en sådan fond erbjuds en icke-professionell investerare är nämligen förvaltaren skyldig att göra långtgående undersökningar för att säkerställa att fonden är lämplig för den enskilda investeraren. Med hänsyn till att det är staten som är andelsägare i de fonder som premiepensions-medel placeras i kommer förvaltaren inte kunna göra några sådana undersökningar. Det är därför inte säkert att fonden i fråga skulle vara lämplig för den enskilda pensionssparare som skulle välja att placera premiepensionsmedel i fonden. Det är inte heller lämpligt att en fond på fondtorget ställer upp krav på minsta teckningsbelopp av den storleksordning som gäller för en sådan fond (10 000 euro). Därutöver är möjligheterna att under fondens livslängd lösa in andelar i fonden begränsade. Mot den bakgrunden bör inte heller europeiska långsiktiga investeringsfonder tillåtas på fondtorget.

De alternativa investeringsfonder som får marknadsföras till icke-professionella investerare som då återstår är dels specialfonder, som behandlas ovan, dels fonder som är upptagna till handel på en reglerad marknad eller en motsvarande marknad utanför EES och för vilka det finns ett faktablad.

Vad gäller fonder vars andelar eller aktier är upptagna till handel på en reglerad marknad eller en motsvarande marknad utanför EES ställer regelverket inte upp några krav på att placeringarna ska ske i vissa tillgångsslag eller att riskerna ska spridas. I praktiken borde det

därför finnas sådana fonder som placerar i andra tillgångsslag än finansiella instrument. Det innebär att de kan ha helt andra placeringsinriktningar än både värdepappersfonder och specialfonder. Ur det perspektivet skulle fonderna kunna anses bidra till fondtorgets roll för att dels uppnå målet för premiepensionssystemet, dels upprätthålla principen om valfrihet.

Till skillnad från värdepappersfonder och specialfonder är nu behandlade fonder emellertid inte reglerade. Det innebär att Finansinspektionen bara utövar tillsyn över förvaltarna, inte över fonderna. De regler som gäller för värdepappersfonder och specialfonder som i första hand syftar till att ge ett gott konsumentskydd gäller således inte för dessa fonder.

Som påpekas i det föregående är det av stor vikt att de fonder som erbjuds på fondtorget är likvida, det vill säga att det med kort varsel går att lösa in andelar i en sådan fond. Även om det i regelverket ställs upp krav på att nu behandlade fonder ska vara upptagna till handel på en reglerad marknad eller en motsvarande marknad utanför EES innebär det inte nödvändigtvis att det sker någon handel i fonderna i praktiken. I och med att en sådan fond inte är reglerad och därmed får investera hela fondförmögenheten i illikvida tillgångar, till exempel i fastigheter, kan det ta lång tid att verkställa inlösen av andelar i en sådan fond. Det skulle vara olämpligt om en pensionssparares pensionsmedel blev inlåsta i en fond på det viset. Dröjsmål med att verkställa inlösen medför dessutom svårigheter med att fastställa ett korrekt fondandelsvärde.

Mot denna bakgrund anser utredningen att sådana alternativa investeringsfonder som får marknadsföras till icke-professionella investerare på den grunden att de är upptagna till handel på en reglerad marknad eller motsvarande marknad utanför EES, inte är lämpliga för premiepensionssystemet. Sådana fonder bör därför inte kunna upphandlas till fondtorget.

Utländska fonder

Utredningens överväganden har så här långt begränsat sig till svenska fonder som förvaltas av svenska förvaltare. Ett förvaltningsbolag, det vill säga en utländsk förvaltare med tillstånd enligt UCITS-direktivet, får marknadsföra ett fondföretag, det vill säga en utländsk motsvarighet

till en värdepappersfond, till icke-professionella investerare i Sverige. Marknadsföring får ske efter att hemlandsmyndigheten lämnat en underrättelse om marknadsföring till Finansinspektionen.

En EES-baserad AIF-förvaltare får marknadsföra en EES-baserad alternativ investeringsfond till icke-professionella investerare i Sverige efter Finansinspektionens tillstånd. Ett krav för tillstånd är att fonden motsvarar en sådan fond som en svensk AIF-förvaltare får marknadsföra till icke-professionella investerare i Sverige. Fonden ska således motsvara en svensk specialfond eller vara upptagen till handel på en reglerad marknad eller en motsvarande marknad utanför EES.

Vid bedömningen av om även fondföretag och EES-baserade alternativa investeringsfonder som får marknadsföras till icke-professionella investerare i Sverige bör kunna upphandlas till fondtorget måste hänsyn tas till EU-rätten. Av EUF-fördraget framgår att det råder delad kompetens mellan EU och medlemsstaterna inom området för social trygghet (artikel 153.1 c). Medlemsstaterna har dock rätt att själva fastställa de grundläggande principerna för sina system för social trygghet (artikel 153.4 EUF-fördraget). När det gäller utformningen av premiepensionssystemet får därför utrymmet för nationell reglering anses vara förhållandevis stort.

EU har dock, som framgår av det föregående, kompetens när det gäller det inre marknadens funktion. Det innebär att reglerna om fri rörlighet i EUF-fördraget blir tillämpliga. Det gäller även om medlemsstaterna har rätt att besluta inom ett visst område. Av reglerna om fri rörlighet följer att företag som är etablerade i något annat land inom EU har rätt att tillhandahålla sina tjänster på den svenska marknaden på samma villkor som svenska företag. Företag ska vidare utan hinder kunna utföra betalningar eller överföra kapital för investeringar i andra medlemsstater inom unionen. Enligt EES-avtalet gäller dessa regler även för företag som är etablerade i länder som ingår i EES men som inte är medlemmar i EU.

Möjligheterna att göra undantag från reglerna om fri rörlighet är begränsade. Det skulle enligt utredningens uppfattning antagligen strida mot EU-rätten att inte tillåta fondföretag eller EES-baserade alternativa investeringsfonder på fondtorget enbart på grund av att fonderna inte är etablerade i Sverige. Samma resonemang kan föras beträffande förvaltningsbolag och EES-baserade AIF-förvaltare. Det skulle antagligen strida mot EU-rätten att inte tillåta svenska fonder

som förvaltas av EES-baserade AIF-förvaltare eller förvaltningsbolag på fondtorget enbart på den grunden att förvaltarna inte är etablerade i Sverige. Mot den bakgrunden ser inte utredningen skäl att närmare överväga en ordning som innebär att endast svenska fonder som förvaltas av svenska förvaltare ska kunna upphandlas till fondtorget.

Även AIF-förvaltare som är etablerade i ett land utanför EES kan få tillstånd av Finansinspektionen att marknadsföra alternativa investeringsfonder till icke-professionella investerare i Sverige. Tillstånd kan – i likhet med vad som gäller för EES-baserade förvaltare – ges för fonder som motsvarar svenska specialfonder eller som är upptagna till handel på en reglerad marknad eller en motsvarande marknad utanför EES. Fonderna kan vara etablerade såväl inom som utom EES.

Svenska AIF-förvaltare och utländska EES-baserade AIF-förvaltare kan också få tillstånd av Finansinspektionen att marknadsföra icke EES-baserade alternativa investeringsfonder till icke-professionella investerare i Sverige.

Fondföretag och utländska motsvarigheter till specialfonder får placera på samma sätt och i samma tillgångsslag som värdepappersfonder respektive specialfonder. Sådana fonder bör därför, av samma skäl som för motsvarande svenska fonder, kunna upphandlas till fondtorget. Detta gäller oavsett om fonderna förvaltas av svenska eller utländska förvaltare. Det bör av lag därför framgå att fondföretag och utländska motsvarigheter till specialfonder får upphandlas för att erbjudas på fondtorget.

För utländska alternativa investeringsfonder som får marknadsföras till icke-professionella investerare i Sverige på den grunden att de är upptagna till handel på en reglerad marknad eller en motsvarande marknad utanför EES, följer eventuella placeringsregler av de nationella reglerna i fondens hemland. I likhet med sådana svenska fonder finns det inte i svensk rätt något krav på fonderna ska vara reglerade för att de ska få marknadsföras till icke-professionella investerare i Sverige. Sådana fonder bör därför, av de skäl som förs fram beträffande svenska motsvarigheter till sådana fonder, inte tillåtas på fondtorget.

Definitioner

Det bör i lag införas definitioner av vissa begrepp som är specifika för det finansmarknadsrättsliga området. Det gäller begreppen värdepappersfond, specialfond, alternativ investeringsfond och fondföretag. Begreppen bör definieras genom hänvisningar till motsvarande definitioner i lagen om värdepappersfonder och lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder.

För att den föreslagna regleringen ska bli överskådlig och enkel att tillämpa bör samlingsbegreppet fond användas för de olika typer av fonder som får upphandlas för att erbjudas på fondtorget, det vill säga värdepappersfonder, specialfonder, fondföretag och sådana utländska alternativa investeringsfonder som motsvarar specialfonder. Av samma anledning bör samlingsbegreppet fondförvaltare användas för de företag som förvaltar sådana fonder som får upphandlas till fondtorget. Det bör i lag tas in definitioner som anger detta.

7.3 Särskilt om icke EES-baserade alternativa investeringsfonder

Utredningens förslag: Det ska inte längre krävas att Pensionsmyndigheten inhämtar ett yttrande från Finansinspektionen innan premiepensionsmedel placeras i en icke EES-baserad alternativ investeringsfond.

Skälen för utredningens förslag

Enligt nu gällande regler får premiepensionsmedel endast placeras i en icke EES-baserad alternativ investeringsfond om fonden har tillstånd för marknadsföring till icke-professionella investerare i Sverige och uppfyller krav motsvarande dem som ställs i UCITS-direktivet. Innan premiepensionsmedel placeras i en sådan fond ska Pensionsmyndigheten inhämta ett yttrande från Finansinspektionen.

Som framgår av avsnitt 7.2 föreslår utredningen att icke EES-baserade alternativa investeringsfonder som har tillstånd för marknadsföring till icke-professionella investerare i Sverige på den grunden att de motsvarar specialfonder, ska kunna upphandlas till fondtorget.

Detta innebär att en icke EES-baserad alternativ investeringsfond inte längre behöver uppfylla krav motsvarande dem som ställs i UCITS-direktivet för att premiepensionsmedel ska kunna placeras i fonden. Att en utländsk motsvarighet till en specialfond uppfyller krav motsvarande dem som gäller för specialfonder kommer att kontrolleras av Finansinspektionen innan förvaltaren beviljas tillstånd för marknadsföring till icke professionella investerare i Sverige. Som en konsekvens av detta finns det inte längre skäl att kräva att Finansinspektionen ska avge ett yttrande innan premiepensionsmedel placeras i en icke EES-baserad fond.

8 Finns tillämpliga regelverk för upphandling?

8.1 Kommittédirektiven

Utredningen ska föreslå ett regelverk för upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg. I uppdraget ingår att analysera om något av de befintliga regelverken för upphandling kan och bör tillämpas. Om befintliga regelverk inte bedöms ändamålsenliga ska utredningen föreslå ett sådant. I uppdraget ingår även att analysera förslagets förenlighet med upphandlingslagstiftningen, konkurrensrätten och EU-rätten.

8.2 EU:s befogenhet på socialförsäkringsområdet

Utredningens bedömning: EU:s medlemsstater äger rätten att utforma sina sociala trygghetssystem. Upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg kan dock inte anses falla utanför EU:s befogenhet på den grunden att upphandlingen sker inom ramen för ett socialt trygghetssystem.

Bakgrund

Det råder delad befogenhet mellan EU och medlemsstaterna på området för social trygghet

Vid bedömningen av vilka rättsliga möjligheter som finns för att ta fram ett regelverk för upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg måste hänsyn tas till EU:s befogenhet på området.

Av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) framgår att det råder delad befogenhet mellan EU och medlemsstaterna inom området för socialpolitik, men bara i fråga om aspekter som särskilt anges i fördraget.¹ I artikel 153.1 i EUF-fördraget anges att unionen ska understödja och komplettera medlemsstaternas verksamhet inom exempelvis området för social trygghet. De bestämmelser som antas av EU med stöd av nämnda artikel ska dock inte påverka medlemsstaternas rätt att fastställa de grundläggande principerna för sina system för social trygghet och ska inte i väsentlig grad påverka den finansiella jämvikten i dessa.²

Av EU-domstolens rättspraxis framgår vidare att gemenskapsrätten inte inverkar på medlemsstaternas behörighet att utforma sina sociala trygghetssystem och att det därför ankommer på lagstiftaren i varje medlemsstat att bestämma dels villkoren för rätten eller skyldigheten att ansluta sig till ett system för social trygghet, dels villkoren för att ha rätt till förmåner.³

EUF-fördragets regelverk för den inre marknaden och konkurrensreglerna är som huvudregel tillämpliga även om medlemsstaterna har rätt att besluta inom ett visst område.⁴ Detta innebär att de sociala trygghetssystemen måste utformas i överensstämmelse med de grundläggande principerna i EUF-fördraget (till exempel principen om fri rörlighet). Undantag gäller om de sociala trygghetssystemen kan anses utgöra så kallade icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse. Detta behandlas närmare i det följande.

Tjänster av allmänt intresse

Enligt EU-domstolens rättspraxis avser begreppet tjänster av allmänt intresse sådana tjänster som medlemsstaterna anser vara till allmän nytta och som det därför finns en skyldighet att tillhandahålla.⁵

¹ Se till exempel artiklarna 4.2 b och 153.

² Artikel 153.4 i EUF-fördraget.

³ Se till exempel dom Smits och Peerbooms, C-157/99, EU:C:2001:404, p. 44 och 45; dom Duphar BV med flera, C-238/82, EU:C:1984:45, p. 16; dom Sodemare med flera, C-70/95, EU:C:1997:301, p. 27; dom Kohll, C-158/96, EU:C:1998:171, p. 17 och 18; dom Paraschi, C-349/87, EU:C:1991:372, p. 15 samt dom Stöber and Piosa Pereira, C-4/95 och C-5/95, EU:C:1997:4, p. 36.

⁴ Se till exempel dom Kohll, C-158/96, EU:C:1998:171, p. 19–21.

⁵ I EUF-fördragets protokoll nr 26 behandlas tjänster av allmänt intresse. Protokollet innehåller emellertid inte någon definition av begreppet. Se även artikel 14 i EUF-fördraget och artikel 36 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Exempel på sådana tjänster är kollektivtrafik, posttjänster, vattenförsörjning samt hälso- och sjukvård. Tjänsterna kan vara av både ekonomisk och icke-ekonomisk natur. Är tjänsterna av ekonomisk natur omfattas de av EUF-fördragets regler.⁶ Är tjänsterna av icke-ekonomisk natur faller de utanför tillämpningsområdet för EUF-fördraget och medlemsstaterna har således exklusiv befogenhet.⁷ Offentliga myndigheter kan antingen välja att själva tillhandahålla tjänsterna eller anförtro detta uppdrag åt andra privata eller offentliga organ, och uppdraget kan utföras antingen med eller utan vinstsyfte.⁸

Med ekonomiska tjänster av allmänt intresse avses ekonomisk verksamhet vars resultat är till övergripande nytta och som marknaden inte skulle tillhandahålla utan offentligt ingripande eller endast på andra villkor vad avser kvalitet, säkerhet, överkomlighet, likabehandling och allmän tillgång.⁹ Exempel på sådana tjänster är – utöver de tjänster som anges ovan – tillhandahållande av elektricitet och gas samt avfallshantering. För att en viss tjänst ska anses vara av ekonomisk natur ska den ske mot ersättning.¹⁰

Med icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse avses traditionellt statliga åligganden som polis, domstolar och – under vissa förutsättningar – sociala trygghetssystem.¹¹

En särskild kategori av tjänster av allmänt intresse är sociala tjänster. Sådana tjänster kan vara av både ekonomisk och icke-ekonomisk natur. Exempel på sådana tjänster är vårdtjänster, sociala trygghetssystem och andra viktiga tjänster som tillhandahålls direkt till individen.¹² Enligt EU-domstolens rättspraxis räcker det inte att verksamheten klassas som social för att räknas som icke-ekonomisk verksamhet.¹³ För att ett socialt trygghetssystem ska anses utgöra en icke-ekonomisk tjänst ska det ha ett uteslutande socialt syfte, förvaltas enligt solidaritetsprincipen och erbjuda förmåner som inte är

⁶ Se till exempel artikel 106.2 i EUF-fördraget.

⁷ Se till exempel artikel 2 i EUF-fördragets protokoll nr 26.

⁸ Kommissionens meddelande *En kvalitetsram för tjänster av allmänt intresse i Europa*, KOM(2011) 900, s. 3.

⁹ a.a., s. 3. Begreppet används i artiklarna 14 och 106.2 i EUF-fördraget samt i protokoll nr 26 som åtföljer EUF-fördraget, men det definieras varken i EUF-fördraget eller i sekundärrätten.

¹⁰ Kommissionens meddelande *Tjänster av allmänt intresse, däribland sociala tjänster av allmänt intresse – ett nytt europeiskt åtagande*, KOM(2007) 725, s. 5.

¹¹ a.a., s. 4.

¹² Kommissionens meddelande *Genomförande av gemenskapens Lissabonprogram: Sociala tjänster av allmänt intresse i Europeiska unionen*, KOM(2006) 177, s. 4.

¹³ Se dom Pavlov med flera C-180/98–C-187/98, EU:C:2000:428, p. 117 och dom Freskot, C-355/00, EU:C:2003:298, p. 77.

beroende av de inbetalda avgifterna.¹⁴ Sociala trygghetssystem som tillämpar kapitaliseringsprincipen och där förmånerna är beroende av de avgifter som förmånstagaren betalat samt resultaten av de investeringar som gjorts av förvaltningsorganet har ansetts vara verksamhet av ekonomisk natur.¹⁵ Det har då saknat betydelse att verksamheten har varit av social karaktär och att vinstsyfte saknats.

Sociala tjänster i upphandlingsdirektiven

Även när det gäller offentlig upphandling gäller delad befogenhet mellan EU och medlemsstaterna. EU:s befogenhet är emellertid inte begränsad på det sätt som gäller på området för social trygghet, det vill säga att det i EUF-fördraget uttryckligen anges vilka aspekter som EU får besluta om.

Som huvudregel omfattas sociala tjänster av upphandlingsdirektivens tillämpningsområde, om de inte klassas som icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse.¹⁶ Det framgår genom hänvisningar i direktiven till CPV-nomenklaturen.¹⁷ Med sociala tjänster avses bland annat tjänster under CPV-kod 75300000-9 (obligatorisk socialförsäkring) som omfattar bland annat sjukersättning, föräldrapenning, sjukpension, arbetslöshetsunderstöd och pensionsförsäkring för statsanställda.¹⁸ Föremålet för upphandling får i dessa fall i huvudsak antas vara försäkringar av olika slag.

I upphandlingsdirektiven upplyses om att direktiven inte påverkar hur medlemsstaterna organiserar sina sociala trygghetssystem.¹⁹ I direktiven upplyses vidare om att medlemsstaterna är fria att orga-

¹⁴ Se till exempel dom *Cisal*, C-218/00, EU:C:2002:36, p. 43–46; dom *Poucet och Pistre*, C-159/91 och C-160/91, EU:C:1993:63, p. 17–19 samt dom *AOK-Bundesverband med flera*, C-264/01, C-306/01, C-354/01 och C-355/01, EU:C:2004:150, p. 51–55.

¹⁵ Se dom *Pavlov med flera*, C-180/98–C-187/98, EU:C:2000:428, p. 117–119.

¹⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (LOU-direktivet), Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG (LUF-direktivet) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner (LUK-direktivet).

¹⁷ Artikel 74 i LOU-direktivet, artikel 91 i LUF-direktivet och artikel 19 i LUK-direktivet.

¹⁸ Se bilaga 1 till kommissionens förordning (EG) nr 213/2008 av den 28 november 2007 om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2195/2002 om en gemensam terminologi vid offentlig upphandling (CPV) samt av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG respektive 2004/18/EG om förfaranden vid offentlig upphandling, när det gäller revidering av CPV.

¹⁹ Artikel 1.5 i LOU-direktivet, artikel 1.5 i LUF-direktivet och artikel 4.1 i LUK-direktivet.

nisera tillhandahållandet av obligatoriska sociala tjänster och andra tjänster som ekonomiska tjänster av allmänt intresse eller som icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse.²⁰

En icke-ekonomisk tjänst av allmänt intresse omfattas, som framgår ovan, inte av några särskilda EU-regler. Därmed blir inte heller något av upphandlingsdirektiven tillämpligt vid anskaffning av sådana tjänster. När det gäller ekonomiska tjänster av allmänt intresse gäller inte någon sådan begränsning. Upphandlingsdirektiven ska tillämpas när det finns en skyldighet att tillhandahålla en viss tjänst mot ersättning, oberoende av vilket mål av allmänt intresse som kan kopplas till tjänsten. En myndighet är dock inte skyldig att konkurrensutsätta tillhandahållandet av sådan tjänst, utan kan i stället välja att tillhandahålla tjänsten själv. Upphandlingsdirektiven blir bara tillämpliga om en myndighet beslutar att anlita en tredje part för att tillhandahålla en sådan tjänst mot ersättning.

Skälen för utredningens bedömning

De olika stegen i prövningen

Det första steget i den prövning som ska göras är om premiepensionssystemet – som är en del av det svenska systemet för social trygghet – är att betrakta som en sådan icke-ekonomisk tjänst av allmänt intresse som faller utanför tillämpningsområdet för EUF-fördraget, det vill säga ligger utanför de befogenheter som medlemsstaterna tilldelat EU i fördraget. Det innebär i så fall att utredningen inte behöver ta hänsyn till EU-rätten vid utformningen av sina lagförslag. Sverige har då – om upphandlingen av fonder till fondtorget kan anses utgöra en del av premiepensionssystemet – fritt rådrum över utformningen av reglerna om upphandling av fonder till fondtorget.

Om utredningen däremot kommer fram till att premiepensionssystemet inte är en icke-ekonomisk tjänst av allmänt intresse måste prövningen gå över i nästa steg. Det gäller då att ta ställning till om upphandling av fonder till fondtorget omfattas av medlemsstaternas rätt enligt artikel 153.4 i EUF-fördraget och EU-domstolens rätts-

²⁰ Bilaga XIV till LOU-direktivet, bilaga XVII till LUF-direktivet och bilaga IV till LUK-direktivet.

praxis att fritt utforma sina sociala trygghetssystem. En rätt som det också upplyses om i upphandlingsdirektiven.

Om utredningen kommer fram till att upphandling av fonder till fondtorget omfattas av medlemsstaternas rätt att själva utforma sina sociala trygghetssystem ska utredningen endast beakta EUF-fördragets principer vid utformningen av reglerna. Om utredningen landar i motsatt slutsats behöver utredningen beakta inte bara fördragets regler, utan också reglerna i sekundärrätten, när den utformar sina förslag. Det är då framför allt reglerna i upphandlingsdirektiven som blir relevanta.

De två stegen i prövningen skiljer sig alltså åt. I första steget prövas om upphandlingen av fonder till fondtorget över huvud taget ligger inom ramen för EU:s befogenhet. I andra steget handlar det om att ta ställning till om det bara är EU:s primärrätt som ska beaktas eller om hänsyn även behöver tas till EU:s sekundärrätt.

Prövningens första steg: Faller upphandlingen av fonder till premiepensionens fondtorg inom EUF-fördragets tillämpningsområde?

Premiepensionen är en del av den allmänna pensionen och således en socialförsäkring vars syfte är att garantera ekonomisk trygghet under ålderdomen. För den enskilda spararen innebär premiepensionssystemet att en summa motsvarande 2,5 procent av den pensionsgrundande inkomsten årligen sätts in på ett premiepensionskonto hos Pensionsmyndigheten som är knutet till den enskilda individen. Premiepensionen är obligatorisk bland annat i det avseendet att den enskilda spararen inte kan välja bort att göra insättningar.

Premiepensionskontot kan jämföras med en statlig fondförsäkring. Den enskilde pensionsspararen har möjlighet att själv bestämma om förvaltningen av de medel som fonderas för hans räkning. Medlen kan antingen placeras i det statliga förvaltsalternativet AP7 Såfa eller i de fonder som erbjuds på fondtorget och som tillhandahålls av fondförvaltare på den privata marknaden. Storleken på den enskilda spararens pension kommer att bero på dels storleken på spararens pensionsunderlag, dels avkastningen på de medel som har placerats för spararens räkning.

För att ett system för social trygghet ska anses utgöra en icke-ekonomisk tjänst av allmänt intresse som faller utanför EU:s befogenhet krävs enligt EU-domstolens rättspraxis att systemet, förutom att

ha ett uteslutande socialt syfte, förvaltas enligt solidaritetsprincipen och erbjuder förmåner som inte är beroende av de inbetalda avgifterna.²¹ Mot denna bakgrund kan premiepensionssystemet, vars förmåner är helt beroende av de inbetalda avgifterna, inte anses utgöra en icke-ekonomisk tjänst av allmänt intresse.

Att premiepensionssystemet inte är en icke-ekonomisk tjänst av allmänt intresse medför att det faller inom EUF-fördragets tillämpningsområde som en ekonomisk tjänst av allmänt intresse.

Prövningens andra steg: Omfattas upphandlingen av fonder till premiepensionens fondtorg av medlemsstaternas rätt enligt EUF-fördraget att själva utforma sina sociala trygghetssystem?

Nästa fråga för utredningen att ta ställning till är om upphandlingen av fonder till premiepensionens fondtorg kan anses utgöra en del av utformningen av premiepensionssystemet och att det därför tillhör det område som Sverige har rätt att bestämma om. Det skulle i så fall innebära att enbart de grundläggande principerna i EUF-fördraget blir tillämpliga, men däremot inte upphandlingsdirektiven.

EU-domstolen har, som framgår ovan, uttalat att gemenskapsrätten inte inverkar på medlemsstaternas behörighet att utforma sina sociala trygghetssystem. Det ankommer därför enligt EU-domstolen på lagstiftaren i varje medlemsstat att bestämma dels villkoren för rätten eller skyldigheten att ansluta sig till ett system för social trygghet, dels villkoren för att ha rätt till förmåner.²² Det ligger enligt utredningen närmast tillhands att tolka denna rätt för medlemsstaterna som en rätt att bestämma i frågor såsom vem som är försäkrad, vem som har rätt till förmåner och på vilka villkor. Det är inte uppenbart var gränsen går för vad som kan hänföras till utformningen av systemet. Enligt utredningens uppfattning rör upphandlingen av fonder till fondtorget snarare förvaltningen av premiepensionsmedlen än fastställandet av villkoren för förmånerna.

²¹ Se till exempel dom *Cisal*, C-218/00, EU:C:2002:36, p. 43–46; dom *Poucet och Pistre*, C-159/91 och C-160/91, EU:C:1993:63, p. 17–19; dom *AOK-Bundesverband med flera*, C-264/01, C-306/01, C-354/01 och C-355/01, EU:C:2004:150, p. 51–55 samt dom *Pavlov med flera*, C-180/98–C-187/98, EU:C:2000:428, p. 117–119.

²² Se till exempel dom *Smits och Peerbooms*, C-157/99, EU:C:2001:404, p. 44 och 45; dom *Duphar BV med flera*, C-238/82, EU:C:1984:45, p. 16; dom *Sodemare med flera*, C-70/95, EU:C:1997:301, p. 27; dom *Kohll*, C-158/96, EU:C:1998:171, p. 17 och 18; dom *Paraschi*, C-349/87, EU:C:1991:372, p. 15 samt dom *Stöber and Piosa Pereira*, C-4/95 och C-5/95, EU:C:1997:4, p. 36.

I upphandlingsdirektiven upplyses om att direktiven inte påverkar hur medlemsstaterna organiserar sina sociala trygghetssystem. Det är inte helt klart vad som avses med ordet *påverka* i det här sammanhanget. Utredningen anser att ordalydelsen inte ger stöd för en tolkning som innebär att direktiven inte ska tillämpas vid upphandling som avser anskaffningar som sker inom ramen för ett socialt trygghetssystem. Det ligger enligt utredningens mening i stället närmast tillhands att tolka denna upplysning som att direktiven inte påverkar medlemsstaternas rätt att utforma de sociala trygghetssystemen som exempelvis icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse (som faller utanför EU:s kompetens) eller som ekonomiska tjänster av allmänt intresse (som myndigheterna kan tillhandahålla själva och som därför inte behöver konkurreras ut).

Det bör i sammanhanget betonas hur artikel 153 i EUF-fördraget – vilken reglerar EU:s och medlemsstaternas befogenhet inom området för social trygghet – är formulerad. I artikel 153.4 anges att de bestämmelser som *antagits enligt denna artikel* [153] inte ska påverka medlemsstaternas rätt att fastställa de grundläggande principerna för sina system för social trygghet och inte i väsentlig grad ska påverka den finansiella jämvikten i dessa. Upphandlingsdirektiven har inte antagits med stöd av artikel 153 i EUF-fördraget.²³ De rättsliga grunderna för de direktiven är artiklarna 53, 62 och 114 i EUF-fördraget.

Utredningen konstaterar att det råder osäkerhet kring vad som ryms i medlemsstaternas bestämmanderätt när det gäller utformningen av sociala trygghetssystem. Vid en sammantagen bedömning anser utredningen att det inte går att slå fast att upphandling av fonder till fondtorget inte omfattas av upphandlingsdirektiven enbart på den grunden att upphandlingen sker inom ramen för ett socialt trygghetssystem. Det gäller särskilt med hänsyn till ordalydelsen av artikel 153.4 i EUF-fördraget och EU-domstolens uttalanden om att avsaknaden av harmoniserade regler beträffande utformningen av sociala trygghetssystem innebär att det ankommer på lagstiftaren i varje medlemsstat att bestämma villkoren för rätten eller skyldigheten att ansluta sig till ett system för social trygghet och villkoren för att ha rätt till förmåner.

²³ Jämför dom kommissionen mot Republiken Tjeckien, C-343/08, EU:C:2010:14, p. 66 och 67 och dom kommissionen mot republiken Polen, C-271/09, EU:C:2011:855, p. 43.

Nästa fråga för utredningen att ta ställning till blir då om upphandling av fonder till fondtorget omfattas av något av EU:s upphandlingsdirektiv.

8.3 Upphandlingsdirektiven

8.3.1 Utgångspunkter för en ny reglering

Utredningens bedömning: Ett nytt regelverk för upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg bör bara införas om sådan upphandling inte omfattas av tillämpningsområdet för något av EU:s upphandlingsdirektiv.

Bakgrund

Det finns fyra lagar på upphandlingsområdet: lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner och lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. Sistnämnda lag gäller upphandling av bland annat militär utrustning och annan utrustning av känslig karaktär och kommer därför inte att behandlas inom ramen för detta betänkande.

Lagarna genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (LOU-direktivet), Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG (LUF-direktivet) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner (LUK-direktivet) i svensk rätt (i det följande benämnda upphandlingsdirektiven).

Upphandlingslagarna och upphandlingsdirektiven reglerar hur en upphandlande myndighet ska agera när den ska välja ut någon eller några leverantörer vid anskaffning av varor, tjänster eller byggtreprenader. För att säkerställa att upphandlande myndigheter agerar på ett öppet, marknadsmässigt och icke-diskriminerande sätt innehåller regelverken bestämmelser om hur urvalet och tilldelningen ska

gå till. Ett av syftena med bestämmelserna i regelverken är att skydda leverantörerna mot de upphandlande myndigheternas godtycke.²⁴

Skälen för utredningens bedömning

Utredningen har till uppgift att föreslå ett regelverk för upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg. I uppdraget ingår att analysera om något av de befintliga regelverken för upphandling *kan* och *bör* tillämpas vid sådan upphandling. En första fråga som utredningen måste ta ställning till är dock om något av de befintliga regelverken *ska* tillämpas.

EU-rätten har företrädare framför nationell rätt. Skulle upphandling av fonder till fondtorget falla inom tillämpningsområdet för något av upphandlingsdirektiven saknas rättsliga förutsättningar för att införa ett regelverk för sådan upphandling som avviker från direktivet. Ett första steg i analysen är därför att bedöma om upphandling av fonder till fondtorget faller inom tillämpningsområdet för något av upphandlingsdirektiven.

Om så bedöms vara fallet är det visserligen möjligt att införa ett särskilt regelverk för upphandling av fonder till fondtorget så länge regelverket inte avviker från direktivet. Eftersom upphandlingsdirektiven har genomförts i svensk rätt framstår det emellertid inte som särskilt ändamålsenligt att under sådana förutsättningar införa ett särskilt regelverk för upphandling av fonder till fondtorget. Ett sådant regelverk skulle nämligen rimligtvis inte i några väsentliga avseenden avvika från de befintliga svenska regler som genomför direktivet.

Upphandlingslagarna innehåller även regler för upphandling som faller utanför det direktivstyrda området, till exempel för direktupphandlingar och upphandlingar under tröskelvärdena. Utredningen kommer även att analysera om dessa regler blir tillämpliga vid upphandlingen av fonder till fondtorget. Nationella regler som gäller utanför det direktivstyrda området utgör emellertid inte något rättsligt hinder mot att införa ett särskilt regelverk för upphandling av fonder till fondtorget eftersom sådana regler kan ändras av riksdagen.

I det följande analyseras om upphandling av fonder till fondtorget faller inom tillämpningsområdet för något av upphandlingsdirektiven eller någon av upphandlingslagarna.

²⁴ Se till exempel dom *Fastweb*, C-19/13, EU:C:2014:2194, p. 34.

8.3.2 Ska upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg betraktas som en eller flera upphandlingar?

Utredningens bedömning: Upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg bör inte betraktas som flera upphandlingar utan som en upphandling.

Skälen för utredningens bedömning

Två myndigheter kommer att dela på ansvaret för premiepensionens fondtorg

Den nya myndigheten ska ha till uppdrag att förvalta premiepensionens fondtorg genom att bland annat upphandla fonder. I myndighetens uppdrag ska även ingå att ansvara för nödvändig avtalshantering och löpande granskning av att fondförvaltarna lever upp till ställda krav och villkor. Det är således den nya myndigheten som ska ingå avtal om att erbjuda fonder på fondtorget (fondavtal) med fondförvaltarna.

Pensionsmyndigheten ska även fortsättningsvis vara försäkringsgivare för premiepensionen och ha i uppdrag att administrera pensionsspararnas val av fonder. Om en pensionssparare väljer att placera premiepensionsmedel i en fond på fondtorget är det således Pensionsmyndigheten som – för statens räkning – kommer att köpa och äga andelarna i fonden. Ersättningen till fondförvaltaren (förvaltningsavgiften) kommer att betalas av Pensionsmyndigheten.²⁵

Det är staten genom den nya myndigheten som kommer att vara civilrättsligt bunden av avtalet i förhållande till fondförvaltaren, även om ersättningen till fondförvaltaren kommer att betalas av Pensionsmyndigheten. Myndigheternas respektive uppdrag beträffande premiepensionssystemet och förhållandet dem emellan kommer att regleras i lag. Detta behandlas närmare i kapitel 13.

²⁵ Fondandelarna köps till en viss kurs (NAV). Kursen utgör ett marknadsvärde och i det värdet är förvaltningsavgiften inräknad. Förvaltningsavgiften debiteras fonden varje dag och påverkar kursen negativt. På det sättet betalar fondandelsägarna förvaltningsavgiften.

En eller flera upphandlingar?

I rättsfallet kommissionen mot Frankrike behandlades frågan om huruvida det rör sig om en eller flera upphandlingar med avseende på berörda parter och antalet ingående kontrakt.²⁶ Domstolen uttalade bland annat att varje upphandling ska bedömas utifrån sitt sammanhang och sina särdrag.²⁷

Upphandlingen av fonder till premiepensionens fondtorg kan sägas bestå av tre delar.

Den första delen innebär att den nya myndigheten genom ett upphandlingsförfarande väljer ut fonder och ingår avtal med fondförvaltarna. Avtalet kommer att innehålla villkor för de transaktioner som senare ska genomföras av Pensionsmyndigheten när pensions-spararnas val av fonder administreras. Det gäller bland annat villkor som reglerar den ersättning som Pensionsmyndigheten ska betala om myndigheten, för en pensionssparares räkning, köper andelar i en fondförvaltares fond. Den nya myndigheten kommer inte att betala någon ersättning till fondförvaltarna. Det kommer med andra ord inte att betalas någon ersättning enbart för att en fond erbjuds på fondtorget.

Den andra delen innebär att den nya myndigheten tillhandahåller fondtorget åt Pensionsmyndigheten för att denna myndighet ska kunna administrera pensionsspararnas val av fonder. Som framgår ovan kommer myndigheternas respektive uppgifter och förhållandet dem emellan att vara reglerat i lag.²⁸ Det centrala i det här sammanhanget är att Pensionsmyndigheten inte kommer att betala någon ersättning till den nya myndigheten för att den upphandlar fonder och förvaltar fondtorget. Förvaltningen av fondtorget kommer i stället att finansieras via avgiftsuttag från fondförvaltarna (se avsnitt 13.8).

Den tredje delen innebär att Pensionsmyndigheten, på pensions-spararnas uppdrag, köper andelar i de fonder som erbjuds på fondtorget. Ersättningen för fondandelarna kommer att betalas av Pensionsmyndigheten (förvaltningsavgiften).

Varje enskild del i processen involverar således olika parter. Den första delen involverar den nya myndigheten och fondförvaltarna. Den andra delen involverar den nya myndigheten och Pensionsmyndigheten. Den tredje delen involverar Pensionsmyndigheten och fond-

²⁶ Dom kommissionen mot Frankrike, C-16/98, EU:C:2000:541.

²⁷ Dom kommissionen mot Frankrike, C-16/98, EU:C:2000:541, p. 65.

²⁸ Pensionsmyndighetens uppdrag regleras även genom regleringsbrev och särskilda uppdrag.

förvaltarna. Mot den bakgrunden skulle man kunna hävda att en upphandling av fonder till fondtorget i själva verket består av tre olika upphandlingar.

Den nu beskrivna ordningen kan enligt utredningens uppfattning emellertid bäst liknas vid ett ramavtal. Kännetecknande för ett ramavtal är att det fastställer villkoren för kontrakt som senare, under en viss angiven period, ska tilldelas. Ett ramavtal kan antingen fastställa samtliga villkor för avrop, eller endast vissa av dem. I sistnämnda fall måste vissa nödvändiga villkor fastställas vid avropet.

När Pensionsmyndigheten för en pensionssparares räkning köper andelar i en fond kommer transaktionen att ske i enlighet med de villkor, bland annat pris, som har slagits fast i avtalet mellan den nya myndigheten och fondförvaltaren. Detta liknar därför ett avrop.

Mot den bakgrunden anser utredningen att man vid bedömningen av om något av upphandlingsdirektiven blir tillämpligt vid upphandling av fonder till fondtorget bör betrakta de olika delarna i processen som en helhet, det vill säga som en enda upphandling.

8.4 LOU-direktivet

8.4.1 Ingås ett kontrakt enligt LOU-direktivet?

Utredningens bedömning: Det avtal som ingås mellan den nya myndigheten och en fondförvaltare utgör inte ett kontrakt i den mening som avses i LOU-direktivet. Upphandlingen av fonder till premiepensionens fondtorg faller därför utanför tillämpningsområdet för nämnda direktiv.

Tillämpningsområdet för LOU-direktivet

I LOU-direktivet regleras upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster vilkas värde överstiger vissa tröskelvärden. Med upphandling avses enligt artikel 1.2 i nämnda direktiv en eller flera upphandlande myndigheters anskaffning genom ett offentligt kontrakt om byggtreprenader, varor eller tjänster från leverantörer som valts ut av dessa upphandlande myndigheter, oberoende av om byggtreprenaderna, varorna eller tjänsterna är avsedda för ett offentligt

ändamål eller inte.²⁹ Artikeln har i svensk rätt genomförts i 1 kap. 2 § lagen om offentlig upphandling.

Med offentlig kontrakt avses enligt artikel 2.1.5 i LOU-direktivet ett skriftligt kontrakt med ekonomiska villkor som 1) ingås mellan en eller flera leverantörer och en eller flera upphandlande myndigheter, och 2) avser utförande av byggentreprenad, leverans av varor eller tillhandahållande av tjänster. Nämda artikel har i svensk rätt genomförts i 1 kap. 15 § lagen om offentlig upphandling.

För att det ska uppstå ett offentlig kontrakt krävs enligt rättspraxis från EU-domstolen även att avtalet innefattar en motprestation, det vill säga som huvudregel betalning.³⁰

Skälen för utredningens bedömning

Vad upphandlas?

Det kan diskuteras vad som egentligen anskaffas när den nya myndigheten upphandlar fonder till premiepensionens fondtorg. Anskaffningen skulle kunna sägas avse själva tillhandahållandet av fonderna på fondtorget, det vill säga att fonderna görs tillgängliga för köp av Pensionsmyndigheten. Anskaffningen skulle också kunna sägas avse andelar i de fonder som erbjuds på fondtorget.

Situationen kan, som nämns i det föregående, jämföras med ett ramavtal. Ett sådant avtal slår helt eller delvis fast villkoren för flera framtida anskaffningar under en given tidsperiod. Det är i ett ramavtal inte bestämt vilka volymer som den upphandlande myndigheten kommer att köpa av det som omfattas av avtalet. De leverantörer som avtal tecknas med åtar sig således att vid en senare tidpunkt, när det påkallas av den upphandlande myndigheten, leverera de varor eller tjänster som avtalet avser till de villkor som anges i avtalet (så kallade avrop). Någon ersättning betalas inte enbart för att den upphandlande myndigheten och leverantören har ingått ett ramavtal. Betalning sker i stället i samband med själva anskaffningen.

Den nya myndigheten kommer att ingå fondavtal med ett antal fondförvaltare. De villkor som kommer att gälla för köp av andelar i fonderna slås fast i avtalet, vilket kommer att vara tidsbegränsat. Det kommer i avtalet inte bestämmas hur många andelar Pensionsmyn-

²⁹ I direktivet benämns leverantörer som ekonomiska aktörer.

³⁰ Se till exempel dom Parking Brixen, C-458/03, EU:C:2005:605, p. 39.

digheten ska köpa i varje fond. Fondförvaltaren kommer att få ersättning när Pensionsmyndigheten köper fondandelar.

Begreppet anskaffa ska, enligt förarbetena till lagen om offentlig upphandling, förstås i vid mening som att få tillgång till fördelarna av varorna eller tjänsterna. Den upphandlande myndigheten behöver inte ha syftet att själv tillgodogöra sig det som anskaffas.³¹

I förevarande fall är det Pensionsmyndigheten – men i slutänden pensionsspararna – som får tillgång till fördelarna av fonderna. Det är dock synnerligen tveksamt om myndigheten kan sägas få tillgång till fördelarna enbart genom att fonderna tillhandahålls på fondtorget. Fördelarna med fonderna borde i första hand uppstå när myndigheten köper andelar i dem. Det är nämligen då möjligheterna till avkastning uppstår.

Mot denna bakgrund anser utredningen att det ligger närmast tillhands att anse att det är fondandelar som anskaffas när den nya myndigheten upphandlar fonder till fondtorget. Själva tillhandahållandet av fonderna på fondtorget innebär enligt utredningens mening således inte en anskaffning i sig.

LOU-direktivet innehåller inget undantag för köp av finansiella instrument

Andelar i UCITS-fonder och alternativa investeringsfonder, vilka är de fonder som utredningen föreslår ska kunna upphandlas till premiepensionens fondtorg, är finansiella instrument i den mening som avses i LOU-direktivet.³² Direktivet innehåller inte något uttryckligt undantag för köp av finansiella instrument. Däremot undantas finansiella tjänster i samband med köp av finansiella instrument från direktivets tillämpningsområde (artikel 10.e i LOU-direktivet och 3 kap. 24 § första stycket 1 lagen om offentlig upphandling).

Det är svårt att förstå syftet med att tjänster i samband med ett köp av finansiella instrument undantas från direktivets tillämpnings-

³¹ Prop. 2015/16:195 del 2, *Nytt regelverk om upphandling*, s. 933.

³² Se artikel 10.e i LOU-direktivet som hänvisar till Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/39/EG av den 21 april 2004 om marknader för finansiella instrument och om ändring av rådets direktiv 85/611/EEG och 93/6/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/12/EG samt upphävande av rådets direktiv 93/22/EEG. Artikel 10.e i LOU-direktivet har i svensk rätt genomförts i 3 kap. 24 § andra stycket lagen om offentlig upphandling som hänvisar till lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden.

område om inte också själva transaktionen undantas. Något sådant undantag finns emellertid inte.

Kammarrätten i Stockholm har prövat om förvärv av onoterade aktier faller inom tillämpningsområdet för lagen om offentlig upphandling

Kammarrätten i Stockholm har i en dom prövat om köp av onoterade aktier omfattas av lagen om offentlig upphandling (i dess lydelse före den 1 januari 2017).³³

Kammarrätten konstaterade inledningsvis att köp av aktier inte undantas från tillämpningsområdet för nämnda lag. Kammarrätten fann därefter att den upphandlande myndigheten (ett kommunalt fastighetsbolag) köpt aktierna i ett bolag enbart i syfte att få till stånd ett byggtreprenadkontrakt med en specifik leverantör som var knuten till bolaget. Omständigheter som kunde visa detta var bland annat den korta tidsperioden för alla händelser och att man kunde visa att den upphandlande myndigheten sedan en tid tillbaka haft för avsikt att ingå ett byggtreprenadkontrakt med leverantören.

Mot den bakgrunden ansåg kammarrätten att myndigheten genom köpet av aktier hade tilldelat ett entreprenadkontrakt enligt lagen om offentlig upphandling.

Någon annan relevant praxis har utredningen inte funnit.

Sammantagen bedömning

Köp av finansiella instrument är, som framgår ovan, inte uttryckligen undantaget från tillämpningsområdet för LOU-direktivet.

För att ett avtal som ingås mellan en myndighet och en leverantör ska anses vara ett kontrakt i den mening som avses i nämnda direktiv ska det avse utförande av byggtreprenad, leverans av varor eller tillhandahållande av tjänster.

Finansiella instrument är finansiella tillgångar som typiskt sett innehas för att ge avkastning. Det är uppenbart att sådana instrument inte utgör byggtreprenad. Finansiella instrument kan enligt utredningens uppfattning inte heller anses utgöra varor eller tjänster i den mening som avses i LOU-direktivet. Detta stöds av det faktum att det inte finns någon CPV-kod som avser finansiella instrument

³³ Se Kammarrätten i Stockholms dom den 29 juni 2015 i mål nr 2737-14.

(CPV-nomenklaturen behandlas närmare i avsnitt 8.4.2). Det ligger dessutom i sakens natur att det inte går att upphandla ett specifikt finansiellt instrument, till exempel aktier i ett visst bolag.

Köp av finansiella instrument torde därför som huvudregel falla utanför tillämpningsområdet för LOU-direktivet på den grunden att det inte utgör ett kontrakt i direktivets mening. Undantag gäller om ett sådant köp – i likhet med omständigheterna i det ovan refererade avgörandet från kammarrätten – ingår som ett led i tilldelningen av ett annat kontrakt som omfattas av direktivet.

Med anledning av det nu anförda anser utredningen att LOU-direktivet inte blir tillämpligt vid upphandling av fonder till fondtorget.

8.4.2 Undantaget för finansiella tjänster

Utredningens bedömning: Om det avtal som ingås mellan den nya myndigheten och en fondförvaltare skulle anses utgöra ett kontrakt i den mening som avses i LOU-direktivet, tvärtemot vad utredningen anser, bör upphandlingen omfattas av det undantag för finansiella tjänster som gäller enligt nämnda direktiv.

Vissa finansiella tjänster undantas från LOU-direktivets tillämpningsområde

Regelverket

Som nämnts i det föregående undantas finansiella tjänster i samband med vissa finansiella transaktioner från LOU-direktivets tillämpningsområde. Av artikel 10.e i nämnda direktiv framgår att direktivet inte ska tillämpas på offentliga tjänstekontrakt som avser finansiella tjänster i samband med utfärdande, försäljning, förvärv eller överlåtelse av värdepapper eller andra finansiella instrument i den mening som avses i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/39/EG.³⁴ Artikeln har i svensk rätt genomförts i 3 kap. 24 § första stycket 1

³⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/39/EG av den 21 april 2004 om marknader för finansiella instrument och om ändring av rådets direktiv 85/611/EEG och 93/6/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/12/EG samt upphävande av rådets direktiv 93/22/EEG.

och andra stycket lagen om offentlig upphandling som har en i princip identisk lydelse.

Vad som omfattas av begreppet finansiella tjänster bestäms enligt svenskt rätt av CPV-nomenklaturen

Det framgår inte av LOU-direktivet vad som omfattas av begreppet finansiella tjänster. Enligt förarbetena till lagen om offentlig upphandling bestäms detta av CPV-nomenklaturen (Common Procurement Vocabulary), närmare bestämt huvudgrupp 6000000-0 finans- och försäkringstjänster med tillhörande grupper och undergrupper.³⁵

CPV-nomenklaturen är ett klassificeringssystem med numeriska koder för varor, tjänster samt bygg- och anläggningsarbeten. Klassificeringssystemet regleras i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2195/2002 av den 5 november 2002 om en gemensam terminologi vid offentlig upphandling (CPV), i lydelsen enligt Europeiska kommissionens förordning (EG) nr 213/2008.³⁶ CPV-nomenklaturen standardiserar de referenser som upphandlande myndigheter ska använda för att beskriva föremålet för upphandlingen.³⁷

De numeriska koderna i CPV-nomenklaturen består av åtta siffror. Den nionde siffran är en kontrollsiffra för de tidigare. De två första siffrorna identifierar huvudgrupper (XX000000-Y), de tre första siffrorna identifierar grupper (XXX00000-Y) och de fyra första siffrorna identifierar undergrupper (XXXX0000-Y). En siffra tycks därför ha fallit bort i den hänvisning till CPV-nomenklaturen som görs i förarbetena till lagen om offentlig upphandling. Den huvudgrupp som avses borde rätteligen vara 66000000-0 som avser just finans- och försäkringstjänster.

Det är viktigt att notera att CPV-kodernas funktion endast är att *benämna* varor, tjänster och byggtreprenader. Koderna har alltså

³⁵ Prop. 2015/16:195 del 2, s. 971.

³⁶ Se kommissionens förordning (EG) nr 213/2008 av den 28 november 2007 om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2195/2002 om en gemensam terminologi vid offentlig upphandling (CPV) samt av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG respektive 2004/18/EG om förfaranden vid offentlig upphandling, när det gäller revidering av CPV. De bestämmelser som är nödvändiga för revideringen av CPV-nomenklaturen ska enligt artikel 2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2195/2002 av den 5 november 2002 om en gemensam terminologi vid offentlig upphandling (CPV) antas av kommissionen.

³⁷ Skäl 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2195/2002 av den 5 november 2002 om en gemensam terminologi vid offentlig upphandling (CPV).

inte någon rättslig verkan i sig utan är endast ett hjälpmedel för att korrekt kunna identifiera vilka varor, tjänster och byggtreprenader som avses.³⁸

Viss vägledning om vilka tjänster som omfattas av undantaget finns i tidigare upphandlingsdirektiv och förarbetena till tidigare upphandlingslagar

Enligt artikel 1 a vii) i 1992 års upphandlingsdirektiv undantogs från direktivets tillämpningsområde kontrakt avseende finansiella tjänster i samband med utfärdande, försäljning, förvärv eller överföring av värdepapper eller andra finansiella instrument samt centralbankstjänster.³⁹ I skälen till direktivet uttalades att direktivet inte omfattade sådana finansiella tjänster som rörde instrumenten för valuta- och penningpolitiken, statsskuldsköptningen, valutapolitiken eller annan politiskt beslutad verksamhet som innefattade transaktioner med värdepapper och andra finansiella instrument.

Nämnda artikel genomfördes i svensk rätt i 5 kap. 1 § andra stycket 5 lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. Av nämnda paragraf framgick att lagens bestämmelser om upphandling av tjänster inte skulle tillämpas i fråga om finansiella tjänster i samband med utgivning eller omsättning av värdepapper och andra finansiella instrument.

I förarbetena uttalades att nämnda bestämmelser innebar att en upphandlande enhet som i förvaltningen av sitt kapital önskade anlita en bank för emission av värdepapper inte behövde upphandla den tjänsten. Om den upphandlande enheten däremot önskade att till exempel en bank skulle ta på sig förvaltningen av kapitalet ansågs detta vara en tjänst som inte främst avsåg utgivning av värdepapper utan som snarare utgjorde en sådan finansiell tjänst som skulle upphandlas.⁴⁰

I 2004 års upphandlingsdirektiv fick undantaget för finansiella tjänster en något annorlunda lydelse jämfört med i 1992 års upphandlingsdirektiv.⁴¹ Den nya lydelsen tycks emellertid inte ha inne-

³⁸ Prop. 2015/16:195 del 1, s. 464.

³⁹ Rådets direktiv 92/50/EEG av den 18 juni 1992 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av tjänster.

⁴⁰ Regeringens proposition 1992/93:88 om offentlig upphandling, s. 95.

⁴¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster.

burit någon ändring i sak. Enligt artikel 16 d i 2004 års direktiv skulle direktivet inte tillämpas på sådana offentliga tjänstekontrakt som avsåg finansiella tjänster i samband med utfärdande, försäljning, förvärv eller överlåtelse av värdepapper eller andra finansiella instrument, särskilt inte transaktioner för att förse de upphandlande myndigheterna med pengar eller kapital, samt centralbankstjänster. I skäl 27 till direktivet uttalades att direktivet inte omfattade sådana finansiella tjänster som rörde instrumenten för valuta- och penningpolitiken, statsskulden, förvaltningen av reserver eller annan politiskt beslutad verksamhet som innefattade handel med värdepapper och andra finansiella instrument, i synnerhet inte transaktioner för att förse en upphandlande myndighet med pengar eller kapital.

Nämnda artikel genomfördes i svensk rätt i 1 kap. 6 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling. Enligt den paragrafen gällde inte lagen för kontrakt som avsåg finansiella tjänster i samband med utfärdande, försäljning, förvärv eller överlåtelse av värdepapper eller andra finansiella instrument. Paragrafen hade således en delvis annorlunda lydelse än motsvarande paragraf i 1992 års lag. Ändringarna tycks emellertid enbart ha varit av språklig karaktär. Lydelsen i 2007 års upphandlingslag liknar mer den lydelse som gäller enligt nu gällande lag om offentlig upphandling. I förarbetena till 2007 års lag behandlades inte tillämpningsområdet för undantaget för finansiella tjänster över huvud taget.

Skälen för utredningens bedömning

Som framgår av avsnitt 8.4.1 bedömer utredningen att det fondavtal som kommer att ingås mellan den nya myndigheten och en fondförvaltare inte utgör ett kontrakt i den mening som avses i LOU-direktivet. Om det, tvärt emot utredningens bedömning, skulle anses att avtalet är ett sådant kontrakt, blir nästa fråga att ta ställning till om upphandlingen av fonder till premiepensionens fondtorg kan anses omfattas av undantaget för finansiella tjänster. Utredningen väljer att ta upp och behandla denna frågeställning för att den ska kunna belysas i den fortsatta beredningen.

Det bör betonas att undantaget för finansiella tjänster inte avser den transaktion som sker, utan tjänster i samband med en transaktion. Rent språkligt indikerar uttrycket *i samband med* att de tjänster

som avses är tjänster som omgärdar transaktionen. När det gäller upphandling av fonder till fondtorget skulle tjänsten i så fall vara själva tillhandahållandet av fonderna på fondtorget.

Som framgår av det föregående ger LOU-direktivet ingen ledning om vilka tjänster som ingår i begreppet finansiella tjänster. Enligt förarbetena till lagen om offentlig upphandling bestäms detta av huvudgrupp 66000000-0 i CPV-nomenklaturen med tillhörande grupper och undergrupper.⁴²

Vilka tjänster som omfattas av de CPV-koder som ingår i huvudgrupp 66000000-0 är inte helt enkelt att utläsa och koderna tycks i vissa fall även vara motstridiga. En CPV-kod som inte omfattas av nämnda huvudgrupp, och som således faller utanför undantaget för finansiella tjänster, är 79910000-6 som avser kapitalförvaltning. CPV-kod 66140000-3, som avser aktieförvaltning, och CPV-kod 66141000-0, som avser förvaltning av pensionsfonder, omfattas däremot av huvudgruppen i fråga. Såväl aktieförvaltning som förvaltning av pensionsfonder skulle enligt utredningens uppfattning kunna utgöra kapitalförvaltning som alltså faller utanför undantaget.

Eftersom det inte finns någon vägledning om vilka tjänster som omfattas av de CPV-koder som ingår i huvudgruppen 66000000-0, får bedömningen av vilka tjänster som omfattas i första hand ske genom en språklig tolkning.

En CPV-kod som rent språkligt skulle kunna anses inbegripa tillhandahållande av fonder på fondtorget är CPV-kod 66131100-8 som avser pensionsinvesteringar. Tillhandahållandet av fonder på fondtorget sker för att pensionsspararna ska kunna placera sina premiepensionsmedel i fonder. Sådana placeringar får anses utgöra pensionsinvesteringar. Det som undantas från direktivets tillämpningsområde är, som framgår ovan, finansiella tjänster *i samband med* en transaktion, inte själva transaktionen. I det här fallet utgör transaktionen placeringen av premiepensionsmedel i fonder, det vill säga köpet av fondandelar. Mot den bakgrunden är utredningens bedömning att själva tillhandahållandet av fonder på fondtorget borde utgöra en sådan finansiell tjänst som omfattas av den CPV-kod som avser pensionsinvesteringar.

Om det avtal som kommer att ingås mellan den nya myndigheten och en fondförvaltare, tvärtemot utredningens uppfattning, skulle anses utgöra ett kontrakt i den mening som avses i LOU-direktivet,

⁴² Prop. 2015/16:195 del 2, s. 971.

innebär detta att tillhandahållande av fonder på fondtorget är en sådan finansiell tjänst som undantas från tillämpningsområdet för nämnda direktiv. Upphandling av fonder till fondtorget skulle således falla utanför tillämpningsområdet för nämnda direktiv även på den grunden.

8.5 Lagen om offentlig upphandling

Utredningens bedömning: Upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg faller utanför tillämpningsområdet för lagen om offentlig upphandling.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningen bedömer i avsnitt 8.4 att upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg faller utanför tillämpningsområdet för LOU-direktivet. I avsnittet behandlas även de svenska bestämmelser som genomför direktivets bestämmelser om tillämpningsområdet. De svenska bestämmelserna är i sak likalydande med direktivets bestämmelser. Upphandling av fonder till fondtorget faller följaktligen även utanför tillämpningsområdet för lagen om offentlig upphandling i den del lagen är direktivstyrd.

Lagen om offentlig upphandling innehåller emellertid även regler som gäller för upphandlingar utanför det direktivstyrda området. Dessa bestämmelser finns i 19 kap. nämnda lag. Kapitlet gäller för upphandlingar under tröskelvärdena samt upphandling av sociala tjänster och vissa särskilda tjänster som anges i bilagorna 2 och 2 a till lagen (19 kap. 1 § lagen om offentlig upphandling). Frågan är om upphandling av fonder till fondtorget kan anses omfattas av bestämmelserna i detta kapitel.

Av 19 kap. 2 § lagen om offentlig upphandling framgår att bestämmelserna i bland annat 1 kap. (lagens innehåll, tillämpningsområde och definitioner) och 3 kap. (undantag) även gäller för upphandlingar enligt 19 kap. (det vill säga för upphandlingar på det icke direktivstyrda området).

De direktivstyrda bestämmelserna om tillämpningsområdet och undantagen i lagen om offentlig upphandling är således tillämpliga även vid upphandlingar enligt 19 kap. nämnda lag (det icke direktiv-

styrda området). Detta innebär att upphandling av fonder till fondtorget faller utanför tillämpningsområdet för lagen om offentlig upphandling, både i den del som är direktivstyrd och i den del som inte är direktivstyrd.

8.6 LUF-direktivet och LUK-direktivet

Utredningens bedömning: Upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg faller utanför tillämpningsområdet för LUF-direktivet och LUK-direktivet.

Tillämpningsområdet för LUK-direktivet

LUK-direktivet reglerar upphandling av byggkoncessioner och tjänstekoncessioner (artikel 1). Det som skiljer en byggkoncession och en tjänstekoncession från ett byggentreprenadkontrakt och ett tjänstekontrakt är, något förenklat, ersättningsformen. Ersättningen vid en koncession består helt eller delvis av rätten att utnyttja det som koncessionen avser.

Koncession definieras i artikel 5.1 första stycket i LUK-direktivet som en tjänstekoncession eller en byggkoncession. Den koncession som det skulle kunna bli fråga om när det gäller upphandling av fonder till fondtorget är tjänstekoncession.

Med tjänstekoncession avses enligt artikel 5.1 första stycket b och andra stycket i LUK-direktivet ett skriftligt kontrakt med ekonomiska villkor genom vilket en eller flera upphandlande myndigheter anförtror tillhandahållande och förvaltning av tjänster som inte avser utförande av byggentreprenad till en eller flera leverantörer.⁴³ Dessutom ska ersättningen för tjänsten utgöras av antingen enbart rätten att utnyttja de tjänster som är föremål för kontraktet eller av dels sådan rätt, dels betalning. Slutligen krävs att kontraktet innefattar att en verksamhetsrisk övertas av koncessionshavaren. Nämda artikel har i svensk rätt genomförts i bland annat 1 kap. 13 § lagen om upphandling av koncessioner.

Ersättningen vid en tjänstekoncession består alltså helt eller delvis av rätten att utnyttja det som koncessionen avser. Detta innebär

⁴³ I direktivet benämns leverantörer som ekonomiska aktörer.

att ersättning endast får utgå på två sätt: antingen genom att leverantören får rätt att utnyttja föremålet för koncessionen eller genom att leverantören dels får en sådan rätt, dels får betalning. En rätt att utnyttja det som koncessionen avser föreligger till exempel om leverantören får rätt att uppbära ersättning för tjänsten från tredje man. Ersättningen till leverantören får inte utgå endast som betalning från den upphandlande myndigheten. Ersättningen är i det fallet nämligen inte till någon del avhängig av leverantörens egen rätt att utnyttja tjänsten.⁴⁴ I sådana fall utgör kontraktet i stället ett vanligt tjänste-kontrakt.

I kravet att koncessionshavaren ska ha rätt att utnyttja den tjänst som är föremål för koncessionen ligger även att koncessionshavaren tar över verksamhetsrisken. Verksamhetsrisk omfattar enligt artikel 5.1 andra stycket i LUK-direktivet antingen efterfrågerisk eller utbudsrisk eller båda. Motsvarande bestämmelser finns i 1 kap. 22 § lagen om upphandling av koncessioner. Risk som är relaterad till efterfrågan tar sikte på den risk som faktiskt hör samman med själva efterfrågan av de tjänster som kontraktet omfattar. Med risk i fråga om utbud ska förstås risken vid tillhandahållandet av de tjänster som är föremål för kontraktet. Det ska vara fråga om risker som ligger utanför parternas kontroll. Riskerna ska vara kopplade till koncessionsföremålet. Andra risker som alltid gör sig gällande i avtalsförhållanden såsom risker för avtalsbrott eller omständigheter som kan hänföras till *force majeure* är således inte avgörande för klassificeringen som en koncession.⁴⁵

Med övertagande av verksamhetsrisk avses enligt artikel 5.1 andra stycket i LUK-direktivet att en koncessionshavare genom koncessionen vid normala verksamhetsförhållanden inte är garanterad att få tillbaka de investeringar som gjorts och de kostnader som uppstått vid tillhandahållandet av de tjänster som är föremål för koncessionen. Motsvarande bestämmelser finns i 1 kap. 23 § lagen om upphandling av koncessioner. För att det ska vara fråga om en övergång av verksamhetsrisk krävs även att koncessionshavaren genom koncessionen utsätts för en verklig exponering för förändringar på marknaden på så sätt att eventuella förluster inte ska vara endast nominella eller försumbara.⁴⁶

⁴⁴ Prop. 2015/16:195 del 1, s. 352.

⁴⁵ Prop. 2015/16:195 del 2, s. 1309.

⁴⁶ I direktivet uttrycks förändringar på marknaden som marknadens nycker.

En risk att utsättas för förändringar på marknaden kan till exempel ta sig uttryck i en risk för att utsättas för konkurrens från andra leverantörer eller för bristande jämvikt mellan utbud och efterfrågan. Vidare kan den utgöras av en risk för insolvens hos dem som är betalningsskyldiga för tillhandahållna tjänster, för att inkomsterna inte ska täcka samtliga kostnader eller för att stå ansvaret för alla sorters skador som uppkommer till följd av brister i tjänsten.⁴⁷

Rättspraxis från EU-domstolen

Frågor om tjänstekoncessioner har behandlats av EU-domstolen i flera avgöranden. Dessa mål har i allt väsentligt avgjorts före antagandet av LUK-direktivet. Fram till antagandet av nämnda direktiv har tjänstekoncessioner varit undantagna från tillämpningsområdet för EU:s upphandlingsregelverk. En stor del av EU-domstolens praxis rörande koncessioner har således avsett tolkningen av dåvarande undantag.

I rättsfallet *Parking Brixen* behandlades skillnaden mellan tjänstekontrakt och tjänstekoncessioner.⁴⁸ Målet rörde drift av en parkeringsplats där leverantören inte fick någon ersättning från den myndighet som beställt tjänsten utan uteslutande fick ersättning från dem som använde parkeringsplatsen. EU-domstolen uttalade att ett offentligt tjänstekontrakt innefattar en motprestation som den upphandlande myndigheten betalar direkt till leverantören. I den situation som förelåg i målet härrörde inte leverantörens ersättning från den ifrågavarande myndigheten utan från de avgifter som tredje man betalade för användningen av parkeringsplatsen. Detta betalningssätt innebar enligt domstolen att leverantören tog verksamhetsrisken för de ifrågavarande tjänsterna, vilket ansågs kännetecknande för en tjänstekoncession.

I rättsfallet *Eurawasser* ansåg domstolen att om en leverantör inte får ersättning direkt från den upphandlande myndigheten men har rätt att uppbära ersättning från tredje man, är kriterierna för en tjänstekoncession uppfyllda.⁴⁹ Domstolen ansåg nämligen att när det överenskomna sättet att ersätta en leverantör består i en rätt för leverantören att utnyttja sina egna tjänster tar leverantören på sig

⁴⁷ Dom *Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler*, C-274/09, EU:C:2011:130, p. 37.

⁴⁸ Dom *Parking Brixen*, C-458/03, EU:C:2005:605, p. 39 och 40.

⁴⁹ Dom *Eurawasser*, C-206/08, EU:C:2009:540, p. 57, 59 och 66.

den risk som är förenad med utnyttjandet av de aktuella tjänsterna. Risken ansågs förbunden med det ekonomiska utnyttjandet av tjänsten.

I rättsfallet *Oymanns* behandlades bland annat huruvida ett vårdavtal där leverantören var förpliktigad att tillhandahålla vissa tjänster till försäkrade personer och få ersättning för dessa från allmänna medel utgjorde en tjänstekoncession.⁵⁰ Priserna för de olika formerna av prestationer reglerades i avtalet liksom dess varaktighet. Den upphandlande myndigheten betalade ensam hela ersättningen till leverantören.

Domstolen uttalade att en tjänstekoncession kännetecknas av en situation där den upphandlande myndigheten överför rätten att utnyttja en viss tjänst till en leverantör, vilken inom ramen för avtalet har viss ekonomisk frihet att bestämma villkoren för hur denna rätt utnyttjas och därmed också i huvudsak står riskerna för detta utnyttjande. Domstolen jämförde därvid med ett ramavtal och påpekade att ett sådant avtal kännetecknas av att den verksamhet som en leverantör som är part i avtalet bedriver är reglerad på så vis att alla kontrakt som denna leverantör ingår under en given tidsperiod måste följa de villkor som anges i ramavtalet.

Eftersom villkoren för leverantörens verksamhet definierades i avtalet ansåg domstolen att leverantören inte hade den grad av ekonomisk frihet som kännetecknar en tjänstekoncession. Av betydelse var också att den upphandlade myndigheten ensam betalade hela ersättningen till leverantören. Avtalet i fråga ansågs därför utgöra ett ramavtal och inte en tjänstekoncession.

Skälen för utredningens bedömning

Utgör upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg sådan upphandling som avses i LUF-direktivet?

LUF-direktivet omfattar verksamheter som avser 1) tillhandahållande av gas, värme, el, dricksvatten, transporttjänster, posttjänster, hamn eller flygplats, 2) utvinning av olja och gas samt 3) prospektering eller utvinning av kol eller andra fasta bränslen (artikel 1.2 som hänvisar till artiklarna 8–14). Nämnade artikel har i svensk rätt genomförts i 1 kap. 2 § lagen om upphandling inom försörjningssektorerna.

⁵⁰ Dom *Oymanns*, C-300/07, EU:C:2009:358, p. 71–76.

Upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg kan inte anses omfattas av tillämpningsområdet för LUF-direktivet eller lagen om upphandling inom försörjningssektorerna.

Utgör upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg sådan upphandling som avses i LUK-direktivet?

Vid bedömningen av om LUK-direktivet blir tillämpligt vid upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg är den första fråga som utredningen har att ta ställning till om det avtal som ska ingås mellan den nya myndigheten och en fondförvaltare är att betrakta som en tjänstekoncession.

Rätten att utnyttja tjänsten

Det första villkoret för att ett avtal om utförande av en tjänst ska anses utgöra en tjänstekoncession är att ersättningen åtminstone delvis består av rätten att utnyttja tjänsten. I rätten att utnyttja tjänsten ska enligt EU-domstolen ligga en viss grad av ekonomisk frihet (Oymanns, C-300/07). En rätt att utnyttja den tjänst som tillhandahålls föreligger till exempel om leverantören har rätt att få ersättning för tjänsten från tredje man.

När det gäller upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg kommer ersättning endast att betalas om pensionssparare väljer att placera premiepensionsmedel i en eller flera fonder. Det finns således inga garantier för att en fondförvaltare kommer att få ersättning uppgående till ett visst belopp. Som konstateras i tidigare avsnitt kan denna ordning liknas vid ett ramavtal. Om Pensionsmyndigheten, för en pensionssparares räkning, köper andelar i en viss fond är de villkor som gäller för köpet, särskilt i fråga om tänkt pris (avgiftens storlek), redan fastslagna i det avtal som ingåtts mellan den nya myndigheten och fondförvaltaren. Detta talar enligt utredningens mening med styrka för att en fondförvaltare som tillhandahåller fonder på fondtorget inte kan anses ha den grad av ekonomisk frihet som kännetecknar en koncession.

Det är de enskilda pensionsspararna som väljer i vilka fonder på fondtorget de vill placera sina premiepensionsmedel. Avgiften för förvaltningen av medlen kommer att bekostas ur den enskilda spara-

rens medel. Den enskilda spararen äger emellertid inte medlen utan har i stället en fordran på staten. Fondförvaltaren kommer således aldrig att ingå något avtal med pensionsspararna. Avtalet kommer i stället att ingås med den nya myndigheten. Det är sedan Pensionsmyndigheten, i egenskap av försäkringsgivare och den som administrerar spararnas val, som ensam kommer att betala hela ersättningen till fondförvaltaren. Att det inte är den upphandlande myndigheten utan en annan myndighet som betalar ersättningen saknar enligt utredningens uppfattning betydelse för bedömningen av om fondförvaltaren ska anses ha rätt att utnyttja den upphandlande tjänsten. Staten är en enda juridisk person. Att det är en myndighet som upphandlar tjänsten och en annan som betalar ersättningen följer av respektive myndighets uppdrag. Det centrala i det här sammanhanget är att fondförvaltarna inte kommer att få någon ersättning från tredje part.

Mot bakgrund av det ovan anförda anser utredningen att den ersättning som betalas till en fondförvaltare inte till någon del kan anses avhängig fondförvaltarens egen rätt att utnyttja tjänsten. Det första villkoret för att ett avtal om utförande av en tjänst ska anses utgöra en tjänstekoncession kan därmed inte anses uppfyllt.

Övertagande av verksamhetsrisk

Det andra villkoret för att ett avtal om utförande av en tjänst ska anses utgöra en tjänstekoncession är att verksamhetsrisken ska tas över av leverantören. Så anses ske om leverantören inte är garanterad att kompenseras för de investeringar som gjorts och de kostnader som uppstått vid tillhandahållandet av de tjänster som är föremål för koncessionen samt om leverantören genom koncessionen utsätts för en verklig exponering för förändringar på marknaden på så sätt att eventuella uppskattade förluster för koncessionshavaren inte endast är nominella eller försumbara.

Typexemplen för tjänstekoncessioner är drift av parkeringsplats och bedrivande av restaurang- eller kaféverksamhet i lokaler som tillhandahålls av en myndighet. I dessa situationer är det tydligt att koncessionshavaren haft kostnader för investeringar i samband med iordningställandet av parkeringsplatsen respektive restaurangen eller kaféet. För att få igen utgifterna för dessa investeringar och för att

verksamheten ska löna sig framgent är koncessionshavaren beroende av intäkterna från parkeringen respektive restaurangen eller kaféet. I dessa fall är det tydligt att verksamhetsrisken har övergått från den upphandlande myndigheten till leverantören.

En fullt så tydlig övergång av verksamhetsrisk sker inte vid tillhandahållandet av en fond på fondtorget. Till skillnad från parkeringsplatsen respektive restaurangen eller kaféet i exemplet ovan kommer de fonder som upphandlas till fondtorget inte att ha bildats enbart för att tillhandahållas på fondtorget. Tvärtom följer av det näringsrättsliga regelverket att de fonder som utredningen föreslår ska kunna upphandlas till fondtorget ska vara öppna för allmänheten (1 kap. 1 § 9 och 25 lagen om värdepappersfonder).⁵¹ Det innebär att fonderna inte kan begränsas till att enbart ta emot investeringar i form av premiepensionsmedel från Pensionsmyndigheten. Det står med andra ord fondförvaltarna fritt att marknadsföra och sälja andelar i fonderna även utanför premiepensionssystemet.

De investeringar och de kostnader som är hänförliga till bildandet av en fond som sedermera erbjuds på fondtorget kan mot den bakgrunden inte sägas vara hänförliga till respektive uppstå genom att fonderna tillhandahålls på fondtorget. Förvaltarna kan inte heller, genom att tillhandahålla fonder på fondtorget, sägas utsättas för en verklig exponering för förändringar på marknaden på så sätt att eventuella uppskattade förluster för förvaltarna inte är endast nominella eller försumbara. Förvaltarna skulle utsättas för marknadsxponering och risk även om fonderna inte erbjöds på fondtorget.

En fondförvaltare kan förstås välja att inte marknadsföra en fond till investerare utanför premiepensionssystemet, vilket kan få till följd att Pensionsmyndigheten är fondens största eller kanske enda investerare. Detta innebär dock enligt utredningens uppfattning inte att det har skett en övergång av verksamhetsrisken i den mening som avses i LUK-direktivet. Förvaltaren är nämligen inte förhindrad att marknadsföra och sälja andelar i fonden till andra investerare.

Saken skulle kunna bedömas annorlunda om de fonder som upphandlas till fondtorget skulle ha bildats enbart för premiepensionssystemet i den meningen att fonderna var lagligen förhindrade att ta

⁵¹ En specialfond får efter Finansinspektionens godkännande vända sig till en särskilt avgränsad krets investerare. Det är ovanligt att specialfonder begränsas på det sättet, men i de fall det förekommer kan det till exempel avse en viss yrkesgrupp eller medlemmar i ett visst fackförbund. En särskilt avgränsad krets investerare måste vara objektivt identifierbar och får inte heller vara för snäv.

emot investeringar utanför premiepensionssystemet. I en sådan situation ligger det närmare tillhands att anse att det sker en övergång av verksamhetsrisken. Så blir emellertid inte fallet med utredningens förslag.

Mot denna bakgrund anser utredningen att en fondförvaltare genom att tillhandahålla fonder på fondtorget inte kan anses ta över verksamhetsrisken i den mening som avses i LUK-direktivet.

Sammantagen bedömning

Utredningen anser att ett fondavtal varken kan anses innebära att ersättningen för tjänsten utgörs av rätten att utnyttja tjänsten eller att fondförvaltaren övertar verksamhetsrisken. Båda dessa förutsättningar måste vara uppfyllda för att det ska vara fråga om en tjänstekoncession. Detta innebär att upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg inte kan anses omfattas av tillämpningsområdet för LUK-direktivet.

8.7 Lagen om upphandling av koncessioner

Utredningens bedömning: Upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg faller utanför tillämpningsområdet för lagen om upphandling av koncessioner.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningen bedömer i avsnitt 8.6 att upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg faller utanför tillämpningsområdet för LUK-direktivet. I avsnittet behandlas även de svenska bestämmelser som genomför direktivets bestämmelser om tillämpningsområdet. De svenska bestämmelserna är i sak likalydande med direktivets bestämmelser. Upphandling av fonder till fondtorget faller följaktligen även utanför tillämpningsområdet för lagen om upphandling av koncessioner i den del lagen är direktivstyrd.

Lagen om upphandling av koncessioner innehåller emellertid, i likhet med lagen om offentlig upphandling, även regler som gäller för upphandlingar utanför det direktivstyrda området. Dessa bestäm-

melser finns i 15 kap. nämnda lag. Kapitlet gäller för upphandlingar under tröskelvärdena samt upphandling av koncessioner som avser sociala tjänster och vissa särskilda tjänster som anges i bilaga 3 till lagen (15 kap. 1 § lagen om upphandling av koncessioner). Frågan är om upphandling av fonder till fondtorget kan anses omfattas av bestämmelserna i detta kapitel.

Till skillnad från motsvarande regler i lagen om offentlig upphandling anges inte i 15 kap. att lagens bestämmelser om tillämpningsområdet och undantag från detta ska tillämpas även på det icke direktivstyrda området. I förarbetena uttalas emellertid att det ligger i sakens natur att vissa övriga bestämmelser i lagen är tillämpliga även vid upphandling utanför det direktivstyrda området, nämligen bestämmelserna i 1 kap. (lagens innehåll, tillämpningsområde och definitioner) samt 3 kap. (undantag från lagens tillämpningsområde).⁵²

De direktivstyrda bestämmelserna om tillämpningsområdet och undantag från detta i lagen om upphandling av koncessioner är således tillämpliga även vid upphandlingar enligt 15 kap. nämnda lag (det icke direktivstyrda området). Detta innebär att upphandling av fonder till fondtorget faller utanför tillämpningsområdet för lagen om upphandling av koncessioner, både i den del som är direktivstyrd och i den del som inte är direktivstyrd.

8.8 Sammanfattning

Utredningen bedömer att upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg inte faller inom tillämpningsområdet för något av upphandlingsdirektiven eller upphandlingslagarna. Detta innebär att det inte finns några rättsliga hinder mot att införa ett särskilt regelverk för upphandling av fonder till fondtorget.

Nästa steg blir att bedöma om något av de befintliga regelverken ändå *kan* och *bör* tillämpas vid sådan upphandling. Om befintliga regelverk inte bedöms vara ändamålsenliga ska utredningen föreslå ett sådant regelverk. Detta behandlas i avsnitt 9.2.

⁵² Prop. 2015/16:195 del 2, s. 1373.

9 Utgångspunkter för en ny reglering

9.1 Upphandling eller valfrihetssystem?

Utredningens bedömning: Premiepensionens fondtorg bör inte utformas som ett valfrihetssystem utan bör bygga på upphandling av fonder.

Skälen för utredningens förslag

Valfrihetssystem kan sägas utgöra ett alternativ till offentlig upphandling. De olika förfarandena uppvisar ett antal likheter. Både valfrihetssystem och offentlig upphandling kräver annonsering som följs av anbudsinslämning och ingående av avtal. Överprövning är möjlig enligt båda förfarandena. Det finns dock avgörande skillnader och den största ligger i kvalificeringsfasen.

I ett valfrihetssystem ska förfrågningsunderlaget löpande annonseras. Kontrakt tecknas kontinuerligt med leverantörerna vartefter deras ansökningar blir godkända. Alla leverantörer som lämnar in en ansökan som uppfyller de krav och villkor som framgår av förfrågningsunderlaget ska godkännas. Den enskilde väljer sedan en av leverantörer som är anslutna till valfrihetssystemet.

Vid en upphandling är det i stället den leverantör som lämnat det mest förmånliga anbudet som tilldelas kontrakt. Vid upphandling sker således en utvärdering där leverantörernas anbud jämförs med varandra. Utvärderingen sker i regel genom användning av tilldelningskriterier som har anknytning till föremålet för upphandlingen. Normalt sett är det endast en eller ett fåtal leverantörer som tilldelas kontrakt.

Det nuvarande premiepensionssystemet har drag som har tydliga likheter med ett valfrihetssystem. För att få erbjuda en fond på premiepensionens fondtorg krävs att fondförvaltaren, efter en ansökan, ingår ett avtal om att erbjuda fonder på fondtorget (fondavtal) med Pensionsmyndigheten. Alla fondförvaltare som uppfyller de krav som ställs för att erbjuda fonder på fondtorget ska godkännas.

Det är enligt utredningens mening tydligt i kommittédirektiven att premiepensionens fondtorg inte ska utformas som ett valfrihetssystem. Det regelverk som utredningen har i uppdrag att föreslå ska tvärtom avse upphandling av fonder.

Det finns också mycket goda skäl för att välja den vägen.

Utvecklingen på fondtorget visar *för det första* att nuvarande konstruktion inte har kunnat skydda pensionsspararna på ett tillräckligt bra sätt. Pensionsmyndigheten har under de senaste åren uppmärksammat att flera fondförvaltare genom bland annat försäljning och marknadsföring av fonder, eller bristande hantering av intressekonflikter, agerat på ett sätt som strider mot det avtal som ingåtts mellan Pensionsmyndigheten och fondförvaltaren. Myndigheten har därför sagt upp flera avtal på grund av avtalsbrott, och i vissa fall även polisanmält fondförvaltare för misstänkt ekonomisk brottslighet. Förundersökningar avseende allvarlig och omfattande ekonomisk brottslighet pågår. I vissa fall har även åtal väckts med anledning av ekonomisk brottslighet kopplad till fondtorget.

Fondtorget ska *för det andra* bidra dels till att målet för premiepensionssystemet uppnås, dels till att principen om valfrihet upprätthålls genom att erbjuda ett urval av för premiepensionssystemet lämpliga fonder som är kostnadseffektiva, hållbara, kontrollerbara och av hög kvalitet (se avsnitt 5.2.7). Detta kan enligt utredningens mening inte uppnås i lika hög grad med ett valfrihetssystem som med ett upphandlingsförfarande. Framför allt kraven på hög kvalitet och kostnadseffektivitet kräver att det görs en utvärdering och ett urval av fonder. Detta kan endast åstadkommas genom upphandling. Det bör i sammanhanget dessutom betonas att det numera är att betrakta som etablerad praxis att försäkringsgivare och innehavare av fondtorg tillämpar urvalsprocesser för fonder (se avsnitt 6.5).

Antalet fonder på fondtorget ska enligt kommittédirektiven vidare avgöras efter professionella avvägningar mellan å ena sidan att erbjuda pensionsspararna reell valfrihet av kostnadseffektiva fonder som speglar efterfrågan på fonder och å andra sidan myndighetens möjlighet att

kunna säkerställa att de fonder som erbjuds kan kontrolleras och är av god kvalitet. En sådan avvägning är, *för det tredje*, inte möjlig vid användning av ett valfrihetssystem.

Med anledning av det ovan anförda anser utredningen att premiepensionens fondtorg inte ska utformas som ett valfrihetssystem och att det regelverk som utredningen har i uppdrag att föreslå ska avse upphandling av fonder.

9.2 Kan och bör något av de befintliga regelverken för upphandling tillämpas?

Utredningens bedömning: Varken lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna eller lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner bör tillämpas vid upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg. Det bör i stället tas fram ett särskilt regelverk för sådan upphandling.

Skälen för utredningens bedömning

I avsnitten 8.5–8.7 analyserar utredningen om någon av upphandlingslagarna (lagen om offentlig upphandling, lagen om upphandling inom försörjningssektorerna och lagen om upphandling av koncessioner) blir tillämplig vid upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg. Utredningen bedömer att så inte är fallet.

Detta hindrar emellertid inte utredningen från att föreslå ett regelverk som innebär att någon av upphandlingslagarna ändå ska tillämpas vid sådan upphandling om så bedöms lämpligt. Om någon av upphandlingslagarna bedöms ändamålsenlig för upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg saknas det anledning att föreslå ett nytt regelverk.

Det är också möjligt att föreslå ett regelverk som innebär en kombination av befintliga regler och nya regler. En sådan reglering skulle exempelvis kunna innebära att hela eller delar av någon av upphandlingslagarna ska gälla tillsammans med nya regler som är särskilt anpassade efter att upphandlingarna avser fonder som ska erbjudas på premiepensionens fondtorg.

Vad gäller lagen om upphandling av koncessioner bör understrykas att koncession egentligen är en särskild finansieringsform och att de regler som finns i nämnda lag är anpassade efter detta. Lagen om upphandling av koncessioner kan därför redan på den grunden inte anses ändamålsenlig för upphandling av fonder till fondtorget.

Inte heller bedöms lagen om upphandling inom försörjningssektorerna som ändamålsenlig, eftersom den lagen är särskilt anpassad efter de verksamheter som omfattas av lagen (tillhandahållande av gas, värme, el, dricksvatten, transporttjänster, posttjänster, hamn eller flygplats, utvinning av olja och gas, samt prospektering eller utvinning av kol eller andra fasta bränslen).

Den lag som skulle kunna bli aktuell att tillämpa på upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg är lagen om offentlig upphandling. Nämnda lag är omfattande; den innehåller 22 kapitel med sammanlagt nästan 400 paragrafer. Därutöver finns kompletterande bestämmelser på EU-nivå och på förordningsnivå.

Lagen om offentlig upphandling ska kunna tillämpas vid anskaffningar av i princip alla slags varor, tjänster och byggtreprenader av varierande värden. Som en konsekvens av detta innehåller lagen en mängd bestämmelser av skiftande slag. Många av bestämmelserna är av sådan karaktär att de inte fyller någon funktion vid upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg. Lagen innehåller vidare omfattande regler om olika förfaranden och metoder för upphandling. Flera av dem förefaller inte bli relevanta vid upphandling av fonder till fondtorget.

Vad gäller vissa bestämmelser som sannolikt bör gälla även vid upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg finns det inte behov av den detaljeringsgrad som gäller i lagen om offentlig upphandling. Ett syfte med den omfattande detaljregleringen kan antas vara att upphandlingarna ska styras så att utrymmet för missbruk minimeras. Det syftet kan emellertid uppnås även med ett mindre komplext regelverk, bland annat genom krav på att den nya myndigheten i upphandlingsdokumenten är tydlig med hur upphandlingen kommer att genomföras.

Det finns enligt utredningens uppfattning inte behov av ett så omfattande, detaljerat och komplext regelverk som lagen om offentlig upphandling vid upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg. Tvärtom riskerar ett sådant regelverk att bli svårtillämpat och göra upphandlingsprocessen onödigt komplicerad och resurskrävande.

Lagen om offentlig upphandling bedöms därför inte vara ändamålsenlig vid upphandling av fonder till fondtorget.

Sammanfattningsvis innebär detta att befintliga regelverk för upphandling inte bör tillämpas vid upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg. Det bör enligt utredningens uppfattning i stället tas fram ett särskilt regelverk för sådan upphandling.

9.3 Ett flexibelt och särskilt anpassat regelverk

Utredningens bedömning: Ett regelverk för upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg bör vara flexibelt och särskilt anpassat till att upphandlingarna avser fonder som ska erbjudas på fondtorget.

Regelverket bör i så stor utsträckning som möjligt utformas med befintliga eller föreslagna upphandlingsregler som förebild.

Regelverket bör uppfylla berättigade krav på rättssäkerhet.

Skälen för utredningens bedömning

Eftersom upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg faller utanför tillämpningsområdet för både upphandlingsdirektiven och de svenska regler som gäller för upphandling på det icke direktivstyrda området finns utrymme för att skapa ett regelverk som är särskilt anpassat till att upphandlingarna avser fonder som ska erbjudas på premiepensionens fondtorg. Det innebär bland annat att kraven på att fonderna ska vara kostnadseffektiva, hållbara, kontrollerbara och av hög kvalitet samt lämpliga för premiepensionssystemet bör komma till uttryck i det regelverk för upphandling som föreslås.

Ett ändamålsenligt regelverk kännetecknas vidare enligt utredningens uppfattning av att den nya myndigheten ges möjlighet att anpassa upphandlingarna utifrån de omständigheter som råder i det enskilda fallet. Det regelverk som föreslås bör därför i första hand ange ramarna för myndighetens handlingsutrymme. Inom ramen för detta handlingsutrymme kan myndigheten göra de skönsmässiga bedömningar som krävs för att tillhandahålla fonder som uppfyller ovan nämnda krav (jämför avsnitt 6.5).

Det är samtidigt av största vikt att regelverket uppfyller berättigade krav på rättssäkerhet. Den nya myndighetens handlingsutrymme kan således inte vara oinskränkt, utan intresset av handlingsutrymme för myndigheten måste balanseras mot intresset av förutsebarhet, transparens och möjlighet till överprövning för fondförvaltarna.

Det ligger i sakens natur att olika upphandlingsregelverk delvis innehåller likartade regler och det finns ett värde i att bestämmelser som behandlar samma eller närliggande ämnen i olika regelverk också utformas på ett likartat sätt. Regelverket för upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg bör därför utformas med utgångspunkt i befintliga eller föreslagna regelverk på upphandlingsområdet. Regelverket bör däremot inte tyngas med regler som inte fyller någon funktion för upphandling av fonder till fondtorget eller som är onödigt detaljerade.

9.4 EU:s grundläggande principer för upphandling

9.4.1 Bakgrund

EU-domstolen har utvecklat ett antal grundläggande principer för upphandling som, förutom att de gäller för upphandlingar på det direktivstyrda området, i vissa fall också gäller för upphandlingar som faller utanför det direktivstyrda området. Dessa principer kan därför bli tillämpliga vid upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg.

Principerna är direkt grundade på EU:s primärrätt, nämligen fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

Det handlar om principerna om icke-diskriminering, likabehandling, öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande. Eftersom principerna har sin grund i EU-rätten bestäms deras närmare innebörd av EU-domstolens rättspraxis.

9.4.2 När blir de grundläggande principerna för upphandling tillämpliga vid upphandlingar som faller utanför det direktivstyrda området?

Utredningens bedömning: Om ett kontrakt är av gränsöverskridande intresse ska de grundläggande principerna för upphandling tillämpas. Detta gäller oavsett på vilken grund en upphandling faller utanför det direktivstyrda området.

Skälen för utredningens bedömning

De grundläggande principerna för upphandling kommer till direkt uttryck i såväl upphandlingsdirektiven som i upphandlingslagarna.¹ I upphandlingslagarna anges att upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Upphandlingar ska enligt upphandlingslagarna vidare genomföras i enlighet med principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet.

De grundläggande principerna för upphandling gäller enligt svensk lagstiftning för upphandlingar som omfattas av upphandlingslagarna, det vill säga även för sådana upphandlingar som faller utanför det direktivstyrda området på grund av att värdet på kontraktet inte når upp till tröskelvärdena eller kontraktet avser sociala eller andra särskilda tjänster.² Detta gäller oavsett om upphandlingarna är av gränsöverskridande intresse eller inte.

Tillämpningsområdet för principerna i svensk rätt har gjorts vidare än vad som följer av EU-rätten. När det gäller upphandlingar som faller utanför det direktivstyrda området begränsas nämligen de grundläggande principerna enligt EU-domstolens rättspraxis till att gälla för kontrakt som är av ett bestämt gränsöverskridande intresse.³ Detta innebär att kontraktet kan vara intressant för en leverantör som är etablerad i en annan medlemsstat än den stat där den upphandlade

¹ Se artikel 18.1 i LOU-direktivet, artikel 36.1 i LUF-direktivet och artikel 3.1 i LUK-direktivet samt 4 kap. 1 § lagen om offentlig upphandling, 4 kap. 1 § lagen om upphandling inom försörjningssektorerna och 4 kap. 1 § lagen om upphandling av koncessioner.

² Se 4 kap. 1 § och 19 kap. 2 § lagen om offentlig upphandling, 4 kap. 1 § och 19 kap. 2 § lagen om upphandling inom försörjningssektorerna samt 4 kap. 1 § och 15 kap. 2 § lagen om upphandling av koncessioner. Se även HFD 2018 ref. 60.

³ Se till exempel dom Borta, C-298/15, EU:C:2017:266, p. 36; dom Serrantoni och Consorzio stabile edili, C-376/08, EU:C:2009:808, p. 22–24; dom Vestergaard, C-59/00, EU:C:2001:654, p. 20 samt dom Europeiska kommissionen mot Irland, C-226/09, EU:C:2010:697, p. 32.

myndigheten är etablerad. EU-domstolens rättspraxis rörande kontrakt av ett bestämt gränsöverskridande intresse tycks endast avse upphandlingar som har fallit utanför direktivens tillämpningsområde på grund av att värdet på kontraktet inte nått upp till relevant tröskelvärde eller kontraktet har avsett sociala tjänster eller andra särskilda tjänster. Utredningen har inte funnit något rättsfall rörande kontrakt av ett bestämt gränsöverskridande intresse som har avsett upphandlingar som har fallit utanför direktivens tillämpningsområde på annan grund.

Syftet med att de grundläggande principerna ska tillämpas även på upphandlingar som faller utanför direktivens tillämpningsområde är att skydda intressena hos leverantörer som är etablerade i andra medlemsstater. Det handlar med andra ord i grund och botten om den grundläggande EU-rättsliga principen om fri rörlighet (se avsnitt 7.2 för en närmare beskrivning av nämnda princip).

Det är svårt att motivera att detta skyddsintresse endast gör sig gällande vid upphandlingar som faller utanför det direktivstyrda området på den grunden att kontraktets värde understiger direktivens tröskelvärde eller kontraktet avser sociala tjänster eller andra särskilda tjänster. Det finns tvärtom enligt utredningens uppfattning inga skäl som talar för en sådan tolkning. En mer trolig förklaring till att EU-domstolens rättspraxis avser sådana upphandlingar är att den övervägande delen av alla upphandlingar som faller utanför direktivens tillämpningsområde gör det på den grunden att kontraktets värde understiger tröskelvärdena eller kontraktet avser sociala eller andra särskilda tjänster, och att endast få upphandlingar faller utanför tillämpningsområdet på annan grund.

Mot den bakgrunden anser utredningen att de grundläggande principerna för upphandling bör bli tillämpliga även vid upphandlingar som faller utanför tillämpningsområdet för upphandlingsdirektiven på annan grund, om kontraktet är av ett bestämt gränsöverskridande intresse.

Utredningen bedömer i avsnitt 8.4.1 att upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg faller utanför tillämpningsområdet för upphandlingsdirektiven på den grunden att ett fondavtal inte utgör ett kontrakt i den mening som avses i nämnda direktiv. Om ett fondavtal anses utgöra ett kontrakt av ett bestämt gränsöverskridande intresse innebär det att de grundläggande principerna för upphandling blir tillämpliga.

9.4.3 Är ett fondavtal av gränsöverskridande intresse?

Utredningens bedömning: Ett fondavtal är ett kontrakt av ett bestämt gränsöverskridande intresse. Det innebär att de grundläggande principerna för upphandling blir tillämpliga vid upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg. Regelverket för upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg bör därför utgå från dessa principer.

Skälen för utredningens bedömning

Enligt EU-domstolens rättspraxis är det i princip den enskilda upphandlande myndighetens ansvar att avgöra om en planerad upphandling kan vara intressant för någon leverantör i en annan medlemsstat.⁴ Det kan därför tyckas att det inte är utredningens uppgift att ta ställning till om ett fondavtal utgör ett kontrakt av ett bestämt gränsöverskridande intresse. Detta avgörs dessutom ytterst av EU-domstolen.

När det nu handlar om att föreslå ett regelverk för upphandling anser emellertid utredningen att ett sådant ställningstagande är en förutsättning för att utredningen ska kunna föreslå en förutsebar, tydlig och ändamålsenlig reglering. För att uppnå detta bör nämligen de grundläggande principerna för upphandling – om de blir tillämpliga – komma till uttryck i det regelverk som föreslås.

Premiepensionens fondtorg är en plattform som riktar sig till pensionsparare som vill placera sina premiepensionsmedel i fonder. De fonder som erbjuds på fondtorget i dagsläget förvaltar tillsammans ett kapital om cirka 750 miljarder kronor. Det rör sig med andra ord om mycket stora värden. För fondförvaltarna borde det innebära goda affärsmöjligheter.

Utredningen föreslår i avsnitt 7.2 att utländska fonder – fondföretag och utländska motsvarigheter till specialfonder – ska kunna erbjudas på fondtorget. Vad gäller fondföretag följer av UCITS-direktivet att förvaltare av sådana fonder fritt får marknadsföra sina fonder i Sverige och övriga EES-länder efter en underrättelse till tillsynsmyndigheten i hemlandet. Därtill hör att ett stort antal av de fonder som erbjuds på fondtorget i dagsläget är utländska fonder.

⁴ Dom Secap och Santorso, C-147/06 och C-148/06, EU:C:2008:277, p. 30.

Mot den bakgrunden anser utredningen att en upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg är intressant för fondförvaltare i andra medlemsstater. Ett fondavtal utgör därför ett kontrakt av ett bestämt gränsöverskridande intresse.

10 De övergripande principerna för upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg

10.1 Hur ska de övergripande principerna regleras?

Utredningens bedömning: De övergripande principer om valfrihet, hållbarhet och kontrollerbarhet som ska styra upphandlingen av fonder till premiepensionens fondtorg bör komma till uttryck genom bestämmelser med konkret innehåll som är styrande för den nya myndigheten. Det bör inte införas någon portalparagraf om de övergripande principerna.

Skälen för utredningens bedömning

Upphandling av fonder till fondtorget ska enligt kommittédirektiven ske efter övergripande principer om valfrihet, hållbarhet och kontrollerbarhet. I utredningens uppdrag ingår att föreslå en reglering av dessa principer. En sådan reglering kan utformas på olika sätt.

Ett sätt är att låta principerna komma till uttryck på övergripande nivå i en portalparagraf. En sådan reglering överlämnar helt till den nya myndigheten att i tillämpningen se till att principerna får genomslag. Ett annat sätt är att låta principerna komma till uttryck genom bestämmelser som anger vad den nya myndigheten ska beakta beträffande valfrihet, hållbarhet och kontrollerbarhet när den upphandlar fonder. Ytterligare ett sätt är att låta principerna komma till uttryck genom bestämmelser som innehåller krav för fondförvaltarna.

Det är i sammanhanget viktigt att påminna om den nya myndighetens uppdrag när det gäller fondtorgets roll för att dels uppnå målet för premiepensionssystemet, dels upprätthålla principen om

valfrihet. Den nya myndigheten ska säkerställa att fondtorget erbjuder ett urval av för premiepensionssystemet lämpliga fonder med olika risknivå och placeringsinriktning som ger pensionsspararna en reell valfrihet. Fonderna ska vara kostnadseffektiva, hållbara, kontrollerbara och av hög kvalitet.

Vid bedömningen av hur regleringen ska utformas har utredningen lagt vikt vid två hänsyn som måste vägas mot varandra. Den första är att principerna ska få stort genomslag i upphandlingarna och vid uppföljningen av att fondförvaltarna och fonderna uppfyller de krav som ställs för att få delta på fondtorget. Den andra är att den nya myndigheten ska ges handlingsutrymme att göra självständiga bedömningar, till exempel att bedöma hur många fonder som ska upphandlas och vad som krävs i fråga om egenskaper hos fonderna för att målet för premiepensionssystemet ska uppnås och principen om valfrihet upprätthållas.

Utredningen bedömer att principerna inte kommer att få tillräckligt genomslag om regleringen begränsas till en portalparagraf som anger principerna på en övergripande nivå. Enligt utredningens uppfattning är en lämplig avvägning i stället att principerna kommer till uttryck genom bestämmelser som ges ett så konkret innehåll som möjligt utan att alltför mycket inskränka myndighetens möjlighet att göra självständiga bedömningar inom områden där så är önskvärt. Bestämmelserna bör vara styrande för myndigheten och inte utformas som krav för fondförvaltarna.

I det följande behandlas utredningens förslag till reglering av de övergripande principerna för upphandling.

10.2 Principen om valfrihet

10.2.1 Regleringen av principen om valfrihet

En av de övergripande principer som ska styra upphandlingen av fonder till fondtorget är valfrihet. Av kommittédirektiven framgår att utbudet av fonder på fondtorget ska vara av sådan omfattning att valfrihet upprätthålls. Den reglering som föreslås ska dock inte ange antalet fonder som ska upphandlas. Antalet fonder ska enligt direktiven i stället avgöras efter professionella avvägningar mellan å ena sidan att erbjuda pensionsspararna en reell valfrihet av kostnadseffektiva fonder som speglar efterfrågan på fonder och å andra sidan

myndighetens möjlighet att kunna säkerställa kontrollerade fonder av god kvalitet. Den nya myndigheten ska ansvara för att det kontinuerligt finns ett urval av fonder som ger pensionsspararna möjlighet till reell riskspridning och valfrihet.

I det följande behandlas utredningens förslag till bestämmelser som ger uttryck för principen om valfrihet.

10.2.2 Den nya myndigheten ska upphandla fonder med sådana egenskaper och i sådan omfattning att valfrihet upprätthålls

Utredningens förslag: Den nya myndigheten ska upphandla fonder med olika risknivå och placeringsinriktning.

Vid bedömningen av hur många fonder som ska upphandlas till premiepensionens fondtorg ska den nya myndigheten beakta att urvalet av fonder på fondtorget ska ge pensionsspararna en reell valfrihet.

Bakgrund

Fonder delas vanligen in i olika kategorier utifrån sina placeringsinriktningar. Den mest grundläggande indelningen i fondkategorier är den mellan aktiefonder, blandfonder, räntefonder och generationsfonder. Inom dessa kategorier kan fonderna delas in i olika underkategorier.

En form av underkategori är olika geografiska områden, till exempel global, Europa och Norden. En annan form av underkategori är olika branscher, till exempel it, läkemedel eller råvaror. Aktiefonder kan även delas in i underkategorier efter hur de förvaltas, det vill säga indexfonder eller aktivt förvaltade fonder, eller efter förvaltningsfilosofi, till exempel tillväxtbolag eller värdebolag. En annan vanlig indelning är mellan större och mindre bolag på en viss marknad.

En blandfond har i regel en relativt fast fördelning mellan aktier och obligationer. Fördelningen påverkar risknivån. Det förekommer även blandfonder som har en fastställd risknivå som målsättning. I en sådan fond justeras andelen aktier och obligationer efter hur risknivån i de respektive tillgångsslagen utvecklas.

Räntefonder kan delas in i underkategorier i form av till exempel långa och korta räntefonder beroende på hur lång löptiden är på de värdepapper som fonden investerar i. För räntefonder finns också anledning att skilja på fonder som investerar i statsobligationer och som investerar i företagsobligationer. Räntefonder kan också ha olika geografisk inriktning.

Generationsfonder kan delas in i underkategorier efter hur lång tid som återstår tills pensionsåldern.

På senare tid har intresset för fonder som är inriktade på hållbara investeringar ökat och efterfrågan på sådana fonder är i dagsläget stor. Fonder som är inriktade på hållbara investeringar kan därför också sägas utgöra en särskild underkategori av fonder.

Skälen för utredningens förslag

I dagsläget finns det ungefär 500 fonder att välja mellan på premiepensionens fondtorg. Med ett så stort antal fonder är det ofrånkomligt att många fonder har samma eller liknande placeringsinriktning och risknivå. Även om antalet fonder som erbjuds på fondtorget efter övergången till ett upphandlat fondtorg kommer att minska avsevärt ska fondutbudet även fortsättningsvis vara sådant att valfriheten upprätthålls.

Fondtorget ska, enligt utredningens förslag, bidra till att målet för premiepensionssystemet uppnås och principen om valfrihet upprätthålls genom att erbjuda ett urval av för premiepensionssystemet lämpliga fonder med olika risknivå och placeringsinriktning som ger en reell valfrihet (se avsnitt 5.2.7).

Som ett led i detta föreslår utredningen att det i lag införs bestämmelser som anger att den nya myndigheten ska upphandla fonder med olika risknivå och placeringsinriktning. Därutöver föreslår utredningen att den nya myndigheten – vid bedömningen av hur många fonder som ska upphandlas till premiepensionens fondtorg – ska beakta att urvalet av fonder på fondtorget ska ge pensionsspararna en reell valfrihet. Genom en sådan reglering säkerställs att valfriheten på fondtorget upprätthålls. En sådan reglering tydliggör också att det är den nya myndigheten som ansvarar för att fondtorget fyller sin roll för att uppnå målet för premiepensionssystemet.

Vad som avses med ett urval av fonder med olika risknivå och placeringsinriktning som ger en reell valfrihet behandlas i avsnitt 5.2.7. I korthet kan detta sägas innebära att urvalet av fonder är tillräckligt brett för att tillfredsställa de flesta av de pensionssparare som är intresserade av att göra ett eget val. Eftersom det finns ett tydligt krav på kontrollerbarhet och kostnadskontroll innebär dock inte reell valfrihet ett fondtorg med många likartade fonder. Den mer exakta innebörden av begreppet kommer att variera över tiden, bland annat beroende på hur finansmarknaden utvecklas, och blir därför en fråga för den nya myndigheten. Vidare kommer intresset hos spararna att välja fonder på fondtorget ha betydelse. Den nya myndigheten kommer därför att behöva bedöma vad som utgör reell valfrihet i samband med varje upphandling.

Premiepensionssystemet har särdrag som gör att fondtorget för premiepensionen inte fullt ut kan jämföras med andra fondplattformar. Utbudet av fonder på fondtorget och efterfrågan hos de sparare som väljer fonder på fondtorget torde emellertid i allmänhet inte skilja sig i någon större utsträckning från utbudet av och efterfrågan på fonder på fondplattformar på den privata marknaden. Vid bedömningen av vad som utgör reell valfrihet kan därför den nya myndigheten göra en jämförelse med andra fondplattformar som tillhandahålls för pensionssparare. I praktiken kommer utbudet av fonder på fondtorget också påverkas av hur många anbud som kommer in i de olika upphandlingarna.

Med olika risknivå och placeringsinriktning avses att fonderna inte bör vara för lika. Utgångspunkten bör vara allmänt accepterade fondkategorier utifrån vid varje tidpunkt bästa branschstandarder.

Indelningen i fondkategorier är relativt konstant över tid. Kategorier inriktade på olika geografiska områden och branscher tillhör dem som kan ändras i takt med utvecklingen på finansmarknaden och i världsekonomin. Det handlar emellertid i regel endast om mindre förändringar. Vilka fondkategorier som ska finnas representerade på fondtorget – och därmed vilka slags fonder som ska upphandlas – får avgöras efter en bedömning av den nya myndigheten. Denna bedömning är nära sammankopplad med bedömningen av vad som utgör reell valfrihet.

Hur många fonder som ska finnas i varje kategori får också avgöras av den nya myndigheten. Antalet fonder inom varje kategori

kommer att variera, bland annat beroende på efterfrågan hos pensionsspararna.

Även storleken på det kapital som finns tillgängligt inom premiepensionssystemet är något som påverkar hur många fonder som kommer att finnas i vissa kategorier. Kapaciteten för en aktivt förvaltd fond beror på bland annat fondens placeringsinriktning och vilken marknad fonden inriktar sig på. Exempelvis har en småbolagsfond som är inriktad på en liten marknad mindre kapacitet än en globalfond. Hur många fonder som kommer att finnas i kategorier som består av aktivt förvaltade fonder kommer således till stor del att styras av efterfrågan hos pensionsspararna. Är efterfrågan eller kapitalet stort kan det finnas anledning att erbjuda fler fonder inom samma kategori.

Hur många fonder som kommer att finnas i varje kategori påverkas också av kravet på att den nya myndigheten ska granska att fondförvaltarna och fonderna följer villkoren i avtalet om att erbjuda fonder på fondtorget (fondavtal), se avsnitt 10.4. I praktiken kommer kravet på granskning att sätta begränsningar för antalet fonder. Hur många fonder som kommer att finnas på fondtorget blir därför en avvägning mellan å ena sidan att erbjuda pensionsspararna en reell valfrihet och å andra sidan att den nya myndigheten ges möjlighet att med rimliga resurser utföra sitt granskningsuppdrag på ett säkert och effektivt sätt.

10.3 Principen om hållbarhet

10.3.1 Regleringen av principen om hållbarhet

I avsnitt 10.2 har den övergripande principen om valfrihet behandlats. I det här avsnittet behandlas den andra principen – principen om hållbarhet.

Av kommittédirektiven framgår att de fonder som erbjuds på fondtorget ska vara hållbara. Fondförvaltarna ska enligt direktiven bidra till en hållbar utveckling genom att beakta faktorer som rör miljö, socialt ansvar och företagsstyrning, så kallade ESG-faktorer (*environmental, social* och *governance*). Kraven på hållbarhet ska minst ta sin utgångspunkt i de internationella konventioner som Sverige har undertecknat. Fondförvaltarna ska vara transparenta bland annat i hur de uppfyller hållbarhetskraven.

I det följande behandlas utredningens förslag till bestämmelser som ger uttryck för principen om hållbarhet.

10.3.2 Fondförvaltare som erbjuder fonder på premiepensionens fondtorg ska beakta ESG-faktorer i förvaltningen

Utredningens förslag: Ett fondavtal ska innehålla villkor om att fondförvaltaren ska beakta faktorer som rör miljö, socialt ansvar och företagsstyrning i förvaltningen. Ett minimikrav ska vara att fondförvaltaren i förvaltningen ska iaktta vad som följer av internationella överenskommelser som Sverige har ingått och som rör frågor om hållbarhet.

Utredningens bedömning: Uttrycken hållbarhet och hållbar fond bör inte definieras i lag.

Bakgrund

Hållbarhet – en global angelägenhet

År 2015 antog världens länder en agenda för hållbar utveckling med bland annat 17 globala mål som gäller fram till 2030 (Agenda 2030). Agendan rör områden som fred, rättvisa, jämlikhet, fattigdomsbekämpning, ekonomisk utveckling, klimat och miljö. Agendan ska genomföras av alla länder. I agendan lyfts företagens betydelse för utvecklingen fram.

I december samma år enades världens länder om ett nytt globalt klimatavtal, det så kallade Parisavtalet. Avtalet innebär att den globala temperaturökningen ska hållas väl under två grader och att länderna ska sträva efter att begränsa den till en och en halv grad. Avtalet, som är rättsligt bindande, utgör grunden för ländernas klimatarbete.

Sedan 2015 gäller i Sverige också ett nytt mål för finansmarknadspolitiken. Det nya målet innebär att det finansiella systemet ska bidra till en hållbar utveckling genom att finansmarknadens aktörer ska beakta faktorer som rör miljö, socialt ansvar och företagsstyrning.¹

¹ Prop. 2015/16:1, *Budgetpropositionen för 2016*, s. 19. Se även skr. 2015/16:69, *Politik för hållbart företagande* och 2015/16:NU12, *Politik för hållbart företagande*.

Miljömässiga faktorer avser påverkan på miljö och klimat, och kan till exempel kopplas till Parisavtalet och målet om att den globala ökningen av medeltemperaturen begränsas till högst två grader.

Sociala faktorer innebär att hänsyn ska tas till frågor som rör socialt ansvarstagande som till exempel frågor om mänskliga rättigheter och arbetstagar rättigheter.

Med företagsstyrning avses hur bolag ska ägas och styras, till exempel aktieägares rättigheter samt frågor om ersättningar till och ansvarsutkrävande av ledande befattningshavare.

Vad är hållbarhet?

Redan 1987 slog FN:s kommission för miljö och utveckling, den så kallade Brundtlandkommissionen, fast en definition av hållbar utveckling. Med hållbar utveckling avses enligt Brundtlandkommissionen ”en utveckling som tillgodoser dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillgodose sina behov”.² Rapporten pekar ut tre aspekter av hållbar utveckling: social, ekologisk (miljömässig) och ekonomisk hållbarhet.

Social hållbarhet handlar om människors välbefinnande, till exempel rättigheter, rättvisa och välstånd. Social hållbarhet kommer bland annat till uttryck i internationella konventioner om mänskliga rättigheter, barns rättigheter och arbetstagares rättigheter som Sverige har undertecknat. Social hållbarhet konkretiseras också i riktlinjer och principer för hållbart företagande såsom FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter, Organisationen för ekonomiskt samarbete och utvecklings (OECD) riktlinjer för multinationella företag, den internationella arbetsorganisationen ILO:s trepartsdeklaration om grundläggande principer och rättigheter i arbetslivet samt internationella konventioner om handel med och användning av vapen och narkotika. I social hållbarhet ryms numera också nationella och internationella riktlinjer och principer för beskattning av företag.

Miljömässig hållbarhet har i Sverige konkretiserats genom den målstruktur för det svenska miljöarbetet som riksdagen beslutade 2010.³ I målstrukturen ingår tre slags mål: generationsmål, miljö-

² FN:s kommission för miljö och utveckling, *Vår gemensamma framtid*, 1987.

³ Prop. 2009/10:155, *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete*; bet. 2009/10: MJU25, *Svenska miljömål*; rskr. 2009/10:377.

kvalitetsmål och etappmål. Det övergripande målet för miljöpolitiken är att nästa generation ska kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. Miljökvalitetsmålen anger det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till. Generationsmålet och miljökvalitetsmålen utgör grunden för den svenska miljöpolitiken och är styrande för Sveriges agerande inom EU och i andra internationella sammanhang.

Riksdagen antog 2017 även ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. Ramverket omfattar nya klimatmål, en klimatlag och inrättandet av ett klimatpolitiskt råd.⁴ Klimatmålen innebär bland annat att Sverige senast 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp. I klimatlagen (2017:720) anges bland annat hur regeringens klimatpolitiska arbete ska bedrivas.⁵ Det klimatpolitiska rådets uppgift är att bistå regeringen med en oberoende utvärdering av hur den samlade politik som regeringen lägger fram är förenlig med klimatmålen.

Sverige har liksom flertalet av världens länder ratificerat FN:s ramkonvention om klimatförändringar som trädde i kraft 1994 (klimatkonventionen). Kyotoprotokollet till klimatkonventionen innehåller rättsligt bindande begränsningsåtaganden för utsläpp av växthusgaser för de flesta utvecklade länder. Sverige har ratificerat protokollet. Sverige har även undertecknat en rad andra internationella konventioner som syftar till minskad miljöpåverkan. Dessa gäller bland annat luftutsläpp, skydd av naturen, havsmiljön och kemikalieanvändning.

Ekonomisk hållbarhet betecknar en ekonomisk utveckling som inte sker på bekostnad av den miljömässiga eller sociala hållbarheten.

I Sverige har betydelsen av hållbar utveckling kommit till uttryck i bland annat regeringsformen.⁶ Där anges att det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer. Ett annat exempel är miljöbalken.⁷ Där anges att bestämmelserna i balken syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö.

⁴ Prop. 2016/17:146, *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige*; bet. 2016/17:MJU24, *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige*; rskr. 2016/17:320.

⁵ 2 och 3 §§.

⁶ 1 kap. 2 § tredje stycket.

⁷ 1 kap. 1 § första stycket.

Som framgår ovan används olika uttryck för att beskriva det arbete som sker på hållbarhetsområdet. Det finns med andra ord ingen allmänt vedertagen definition av hållbarhet.

En snabb utveckling på finansmarknaden

För närvarande sker en snabb utveckling när det gäller finansiella företags hållbarhetsarbete. Från att ha företrädesvis handlat om ägarstyrning i börsbolagen i form av incitamentsprogram för ledningen och jämställda bolagsstyrelser har frågorna i allt större omfattning kommit att handla om klimat och andra hållbarhetsfrågor. ESG-faktorer beaktas numera i till exempel finansiell analys, förvaltningsmetoder, utvärdering och redovisning samt inom finansiell forskning.

Effekterna av hållbarhetsrelaterade händelser, till exempel klimatförändringar, bedöms i allt större utsträckning ge företagsekonomiska konsekvenser. ESG-integrering tillämpas därför av allt fler kapitalförvaltare som ett sätt att bedöma en investerings risk och möjligheter till avkastning. De finansiella företagens hållbarhetsarbete syftar också till att upprätthålla investerarnas förtroende för företaget och marknaden. För de enskilda företagen ger hållbarhetsarbete vidare fördelar i form av stärkt varumärke och konkurrenskraft. Många finansiella företag bedriver därför ett omfattande hållbarhetsarbete.

Internationella konventioner och riktlinjer

Det finns ett antal internationella konventioner och riktlinjer som kan vara till stöd för arbetet med hållbarhet. Nedan presenteras ett urval.

Internationella konventioner

Det internationella arbetet för mänskliga rättigheter tar sin utgångspunkt i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948. De rättigheter som anges i förklaringen har senare förts in och vidareutvecklats i ett antal konventioner som är bindande för de anslutna staterna.

Sverige har anslutit sig till de centrala konventionerna om mänskliga rättigheter allteftersom de har tillkommit. Bland dessa finns till exempel FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, FN:s konvention om barnets rättigheter, FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering och FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor.

Bland de internationella konventioner som Sverige anslutit sig till finns även Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Denna konvention har sedan 1995 ställning som lag i Sverige.

Sverige har även anslutit sig till ett stort antal internationella miljökonventioner. Dessa konventioner syftar till att skydda miljön och hushålla med naturresurserna. Bland dessa finns till exempel Parisavtalet från 2015.

ILO:s kärnkonventioner

ILO är FN:s fackorgan för sysselsättnings- och arbetslivsfrågor. Dess grundläggande mål är att främja sysselsättning, social rättvisa och bättre arbetsvillkor i hela världen samt att värna om fackliga fri- och rättigheter. ILO spelar en viktig roll för att bistå sina medlemsländer i att främja goda och anständiga arbetsvillkor men även i att värna värden som demokrati, mänskliga rättigheter, rättvisa, social grundtrygghet och jämställdhet på arbetsmarknaden.

Genom sin normbildande verksamhet säkerställer ILO en gemensam, global minimistandard av rättigheter på arbetsmarknaden. Särskilt viktiga är de åtta så kallade kärnkonventionerna.⁸ De stater som har ratificerat en konvention har åtagit sig att respektera konventionen till sitt fulla innehåll. Sverige har ratificerat samtliga åtta kärnkonventioner.

⁸ Nr 29 om tvångs- eller obligatoriskt arbete, nr 87 om föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten, nr 98 om organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten, nr 100 om lika lön mellan män och kvinnor, nr 105 om avskaffande av tvångsarbete, nr 111 om diskriminering i anställning och yrkesutövning, nr 138 om minimiålder för barnarbete och nr 182 om avskaffande av de värsta formerna av barnarbete.

FN:s Global Compact

FN:s Global Compact etablerades 1999 och består av ett nätverk av företag och organisationer. Initiativet, som i första hand riktar sig till företag, syftar till att ta ett aktivt ansvar för tio erkända principer inom områdena mänskliga rättigheter, arbetsvillkor, miljö och bekämpning av korruption.⁹ Global Compact främjar även näringslivets engagemang i bredare FN-initiativ som till exempel hållbarhetsmålen i Agenda 2030. Medlemmarna i Global Compact ska årligen redovisa hur man främjar principerna.

FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter

År 2011 antog FN:s råd för mänskliga rättigheter vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter. Detta ramverk bygger på tre pelare:

1. Statens skyldigheter att skydda de mänskliga rättigheterna.
2. Företags ansvar att respektera de mänskliga rättigheterna, vilket innebär att deras verksamhet inte ska bidra till kränkningar av mänskliga rättigheter och att företagen ska agera för att förhindra sådana.
3. Möjlighet att få sin sak prövad om rättigheterna inte respekteras.

De vägledande principerna riktar sig till alla stater och företag. Staterna har blivit ombudda att implementera principerna nationellt och företag att utgå från principerna i sitt arbete. År 2015 antog Sverige en nationell handlingsplan för företagande och mänskliga rättigheter i linje med principerna.

⁹ Principerna är att stödja och respektera internationellt erkända mänskliga rättigheter, försäkra sig om att företaget inte är delaktigt i brott mot mänskliga rättigheter, upprätthålla föreningsfrihet och erkänna rätten till kollektiva förhandlingar, avskaffa tvångsarbete, avskaffa barnarbete, avskaffa diskriminering, stödja försiktighetsprincipen, främja större miljömässigt ansvarstagande, uppmuntra utveckling och spridning av miljövänlig teknik samt motarbeta alla former av korruption, inklusive utpressning och bestickning.

FN:s principer för ansvarsfulla investeringar

FN-initiativet *Principles for Responsible Investments* (PRI) har tagit fram sex principer för ansvarsfulla investeringar. Principerna lanserades 2006 och de anger hur institutionella investerare bör agera för att beakta ESG-faktorer i förvaltningen och i rollen som ägare verka för ett hållbart företagande.

De sex principerna är:

1. Investerarna ska beakta miljöaspekter, sociala aspekter och ägarstyrningsaspekter i sina investeringsanalyser och placeringsbeslut.
2. Investerarna ska vara aktiva ägare och införliva miljöaspekter, sociala aspekter och ägarstyrningsaspekter i sina riktlinjer och i sitt arbete.
3. Investerarna ska verka för en större öppenhet kring miljöfrågor och sociala frågor samt ägarstyrning hos de företag som de investerar i.
4. Investerarna ska aktivt verka för att principerna följs i finansbranschen.
5. Investerarna ska samarbeta för att implementeringen av principerna ska ske så effektivt som möjligt.
6. Investerarna ska redovisa vad de gör och hur långt de nått i sitt arbete med att följa principerna.

Metoder för att beakta ESG-faktorer

Det finns flera olika metoder för att beakta ESG-faktorer vid förvaltning av fonder. Den vanligaste metoden är att utesluta företag inom vissa branscher, till exempel vapen, alkohol, tobak eller fossila bränslen (så kallad uteslutning). Uteslutning kan också handla om att utesluta företag som agerar i strid med internationella konventioner om mänskliga rättigheter (till exempel FN:s konventioner), arbetstagares rättigheter (till exempel ILO:s kärnkonventioner), anti-korruption och miljö.

En annan metod för att beakta ESG-faktorer i förvaltningen är att aktivt välja in företag utifrån olika kriterier (så kallat positivt urval). Sådana kriterier kan till exempel vara att företagen bedriver

ett långtgående hållbarhetsarbete eller är verksamma inom ett visst område, till exempel förnybar energi.

Att påverka företag genom sitt ägarskap är också en metod för att beakta ESG-faktorer (så kallat aktivt ägande). I rollen som ägare handlar det om att aktivt verka för att företag som man investerar i följer internationella konventioner eller andra normer genom att till exempel använda sin röst på bolagsstämman.

Ytterligare en metod för att beakta ESG-faktorer i förvaltningen är så kallad normbaserad genomlysning (screening), där förvaltaren låter en tredje part göra en genomlysning av företag för att bedöma om dessa agerar i strid med internationella konventioner eller andra normer. Därefter fattas beslut om till exempel uteslutning och påverkansarbete.

Vilka hållbarhetskrav gäller för fondförvaltare som erbjuder fonder på premiepensionens fondtorg i dagsläget?

För att få erbjuda en fond på fondtorget krävs i dagsläget att fondförvaltaren ingår ett fondavtal med Pensionsmyndigheten. Ett sådant avtal ingås efter ansökan av en fondförvaltare. Om en ansökan bifalls är ett avtal ingånget mellan fondförvaltaren och Pensionsmyndigheten.

Ett fondavtal ska enligt nu gällande regler bland annat innehålla villkor om hållbarhetsarbete vid fondförvaltning.¹⁰ Av förarbetena framgår att avtalsvillkoret om hållbarhetsarbete ska utgöra en miniminivå som ska inspirera och motivera fondförvaltare att beakta hållbarhetsarbete. I förarbetena betonas behovet av att villkoret kan anpassas till marknadsutvecklingen. Det ankommer på Pensionsmyndigheten att utforma den närmare innebörden av villkoret i fondavtalen.¹¹

För att uppfylla avtalsvillkoret om hållbarhetsarbete vid fondförvaltning ställer Pensionsmyndigheten i dagsläget krav på att en fondförvaltare ska ha undertecknat FN:s principer för ansvarsfulla investeringar, eller omfattas av det undertecknande av principerna som har gjorts av förvaltarens företagsgrupp. Kravet gäller såväl vid avtalets ingående som under avtalstiden och omfattar alla fonder på fondtorget.

¹⁰ 64 kap. 17 a § andra stycket 8 socialförsäkringsbalken.

¹¹ Prop. 2017/18:247, *Ett tryggt och mer hållbart premiepensionssystem*, s. 39.

Pensionsmyndigheten ställer även krav på information om hållbarhetsarbete.¹² En fondförvaltare ska lämna sådan information som behövs för förståelsen av fondens förvaltning med avseende på hållbarhet.

Vilka övriga hållbarhetskrav gäller för fondförvaltare?

Det finns i dagsläget inte några lagkrav på att fondförvaltare utanför premiepensionssystemet ska beakta ESG-faktorer i fondförvaltningen eller på annat sätt bidra till en hållbar utveckling. För fondbolag, förvaltningsbolag med tillstånd att förvalta en värdepappersfond och AIF-förvaltare med tillstånd för marknadsföring av alternativa investeringsfonder till icke-professionella investerare i Sverige finns emellertid krav på att lämna information om hållbarhet (1 kap. 6 d § och 4 kap. 24 § lagen [2004:46] om värdepappersfonder samt 10 kap. 11 § lagen [2013:561] om förvaltare av alternativa investeringsfonder).

Sådana förvaltare ska för varje värdepappersfond som de förvaltar respektive alternativ investeringsfond som de marknadsför till icke-professionella investerare i Sverige 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 samt uppföljningen av hållbarhetsarbetet. Informationen ska finnas tillgänglig på fondbolagets respektive AIF-förvaltarens webbplats. Därutöver ska informationen lämnas i fondens informationsbroschyr och årsberättelse.¹³ Om hållbarhetsaspekter *inte* beaktas vid förvaltningen av fonden, ska uppgift om detta finnas tillgänglig på motsvarande sätt.

I samband med att ovanstående regler infördes övervägdes även om det skulle införas ett krav på fondbolag, förvaltningsbolag och AIF-förvaltare att mäta och redovisa fondernas så kallade koldioxidavtryck. Regeringen konstaterade att sådan mätning och redovisning

¹² Information om hållbarhetsarbete vid fondförvaltning är ett lagkrav. Det regleras även i fondavtalet och omfattar alla fonder på fondtorget.

¹³ Informationen om uppföljningen av hållbarhetsarbetet ska lämnas i fondens årsberättelse eller i en separat rapport.

har flera fördelar, bland annat som underlag för att bedöma vissa klimatrelaterade finansiella risker.¹⁴ En sådan mätning och redovisning kan också utgöra en grund för att påverka företag samt öka fondernas transparens.¹⁵ Regeringen konstaterade dock att metoden är förenad med en rad nackdelar, såsom att bara vissa utsläpp mäts och att kvaliteten på mätningarna varierar.¹⁶ Regeringen ansåg att nackdelarna med lagstiftning på detta område övervägde fördelarna och föreslog därför inte någon lagstiftning.

Kommande regler – åtgärder för en hållbar finansmarknad

Kommissionen har tagit fram en handlingsplan för EU:s kommande arbete med hållbarhet på de finansiella marknaderna.¹⁷ Handlingsplanens målsättning är att 1) omdirigera kapitalflöden för att uppnå en hållbar och inkluderande tillväxt, 2) integrera hållbarhet i riskhanteringen samt 3) främja transparens och långsiktighet på finansmarknaden och ekonomin som helhet.

I maj 2018 presenterades tre lagförslag som en del av kommissionens fortsatta arbete med att genomföra handlingsplanen. Förslagen omfattar 1) en EU-gemensam klassificering av miljömässigt hållbara verksamheter, 2) krav på finansmarknadsaktörer att upplysa om förfaranden och villkor för integrering av hållbarhetsrisker vid investeringar och investeringsrådgivning samt 3) två nya kategorier av referensvärden som ska avspegla underliggande tillgångar med låga utsläpp respektive negativa nettoutsläpp av koldioxid.

Förhandlingar mellan Europaparlamentet och rådet, så kallade triologer, om kommissionens förslag om en EU-gemensam klassificering av miljömässigt hållbara verksamheter ska påbörjas. Övriga förslag förväntas antas formellt av Europaparlamentet respektive rådet inom kort.

¹⁴ Prop. 2017/18:5, s. 54.

¹⁵ a. prop., s. 54 f.

¹⁶ a. prop., s. 55.

¹⁷ Kommissionens meddelande *Handlingsplan för finansiering av hållbar tillväxt*, KOM(2018) 97.

Självreglering och initiativ från oberoende organisationer

I fondbranschen har arbetet med hållbarhetsfrågor kommit förhållandevis långt. Exempelvis har tre av fyra ordinarie medlemsbolag i Fondbolagens förening direkt eller genom koncerntillhörighet skrivit under FN:s principer om ansvarsfulla investeringar. Finansinspektionen har vidare lyft fram branschinitiativen på fondmarknaden som ett exempel på när transparens har bidragit till en positiv utveckling ur ett miljö- och hållbarhetsperspektiv.¹⁸ Både självreglering och oberoende organisationers arbete har bidragit till utvecklingen.

Riktlinjer från Fondbolagens förening

Fondbolagens förening har utfärdat en rad riktlinjer, bland annat riktlinjer för fondbolagens aktieägarengagemang. Av nämnda riktlinjer framgår bland annat att föreningen rekommenderar att fondbolagen verkar för att de företag som de investerar i sköts hållbart och ansvarsfullt samt att fondbolagen redovisar sitt arbete avseende miljö, socialt ansvarstagande och styrning.

Föreningen har även utfärdat riktlinjer för fondbolagens marknadsföring och information. Av de riktlinjerna framgår bland annat vad ett fondbolag har att iaktta för att marknadsföring av fonder ska få innehålla uttryck och formuleringar som innebär att det framhålls att fonden investerar hållbart.

Därutöver har föreningen beslutat om en branschstandard för information om fondbolagens hållbarhetsarbete som alla medlemmar i föreningen ska följa. Hållbarhetsinformationen uppfyller de krav på information om hållbarhetsarbete som följer av lag. Informationen ska lämnas i den förköpsinformation som ska erbjudas spararna och ger en överblick av hur fondbolaget arbetar med hållbarhetsfrågor tillsammans med konkret uppföljning av hur detta arbete har skett i praktiken under föregående år. Standarden för hållbarhetsinformation har förts in i föreningens riktlinjer om marknadsföring och information.

Föreningen har även tagit fram en vägledning för samordnad redovisning av koldioxidavtrycket för fonders innehav. Syftet med vägledningen är att samordna fondbolagens sätt att beräkna och redovisa koldioxidutsläppen för de företag som fonden investerat.

¹⁸ Finansinspektionen, *Miljö- och hållbarhetsperspektiv i kreditgivning till företag*, 2015, s. 17.

Föreningen har dock konstaterat att de data och de metoder som finns tillgängliga innebär att det nyckeltal som förordas inte håller tillräcklig kvalitet och inte kan användas för att rangordna fonder. Rekommendationen är därför att inte använda nyckeltalet i marknadsföring mot konsumenter.

Swesifs hållbarhetsprofil

Swedish Sustainable Investment Forum (Swesif) är ett oberoende, icke vinstdrivande nätverksforum för organisationer som arbetar för eller med hållbara investeringar i Sverige. Verksamheten syftar till att öka kunskapen om och intresset för hållbara och ansvarsfulla investeringar både i och utanför branschen.

Swesif har tagit fram *Hållbarhetsprofilen* som är ett standardiserat informationsblad som beskriver fonders inriktning vad gäller ansvarsfulla investeringar. Hållbarhetsprofilens syfte är att tillgodose fondsparares och allmänhetens behov av att på ett enkelt och överskådligt sätt få information om hur fonder tillämpar hållbarhetskriterier i sin förvaltning. Hållbarhetsprofilen utgår numera från Fondbolagens förenings standard för hållbarhetsinformation.

Morningstar betygsätter fonders ESG-arbete

Sedan 2016 betygsätter ratingföretaget Morningstar fonders ESG-arbete. Analysen utförs av företaget Sustainalytics, som mäter och jämför företagen både kvantitativt och kvalitativt. Rapporterna är omfattande och innehåller poäng inom områdena miljö (E), social relation (S) och företagsstyrning (G) och summeras till ett övergripande ESG-betyg. De tre pelarna har olika vikt i summeringen beroende på bransch och vilka problem som är unika för varje bransch. Hållbarhetsbetygen sätts sedan i två steg. Först får fonderna ett hållbarhetsvärde baserat på innehavens ESG-betyg. Därefter jämförs fonderna inom sin kategori, där de med bäst hållbarhetsvärde får högst betyg.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Utgångspunkter för regleringen av principen om hållbarhet

Det pågår i dagsläget ett omfattande arbete på hållbarhetsområdet. Initiativen är många, såväl internationellt som nationellt. Internationella organisationer såsom FN har till exempel antagit konventioner och riktlinjer som syftar till att främja en hållbar utveckling. Även i lagstiftningen är krav relaterade till hållbarhet numera ett naturligt inslag. Det gäller både på EU-nivå och nationell nivå. Finansbranschen har bidragit till utvecklingen genom självreglering. Även oberoende organisationer har påverkat utvecklingen i en positiv riktning genom att bland annat ta fram mått och standarder som kan användas av investerare för att jämföra hur olika finansiella företag bedriver hållbarhetsarbete.

Mycket av det arbete som pågår för att främja en hållbar utveckling har emellertid karaktär av politiska mål, till exempel Agenda 2030 och Parisavtalet. Politiska mål förekommer även nationellt, såsom det nya målet för finansmarknadspolitiken som beslutades 2015 samt den målstruktur för det svenska miljöarbetet som beslutades 2010. Detta gör att det inte alltid är tydligt vad som egentligen avses med hållbarhet. Trots alla initiativ och allt som finns skrivet på området är innebörden av uttrycket hållbarhet i själva verket ganska svår-fångad.

Som framgår av det föregående finns det heller inte någon allmänt vedertagen definition av hållbarhet. Innebörden av uttrycket tycks dessutom ha förändrats med tiden. Från början förknippades hållbarhet främst med miljö. Därefter har även mänskliga rättigheter, arbetsrätt och antikorrruption kommit att inkluderas i uttrycket. Numera ingår också principer för beskattning.

På det finansiella området är det främst uttrycket ESG (miljö, socialt ansvar och ägarstyrning) som används när man talar om hållbarhet. Uttrycket används ofta för att beskriva vilka hållbarhetsfaktorer som bör beaktas i kapitalförvaltningen.

Det är numera vanligt att fondförvaltare beaktar ESG-faktorer i fondförvaltningen. Detta tillämpas till exempel som ett sätt att bedöma en investerings risk- och avkastningspotential. Metoderna för att beakta ESG-faktorer i förvaltningen skiljer sig emellertid åt mellan förvaltarna. För en fondförvaltare av mindre storlek är till exempel möjligheterna att i egenskap av ägare påverka ett företag i

riktning mot en hållbar utveckling begränsade. För en sådan fondförvaltare fungerar det kanske bättre att använda en metod som går ut på att avstå från investeringar i vissa branscher som är mindre lämpliga ur ett hållbarhetsperspektiv, eller att aktivt placera i företag som är verksamma inom ett visst område, till exempel förnybar energi. Det finns med andra ord inte någon enskild metod för att beakta ESG-faktorer som passar alla förvaltare.

I likhet med uttrycket hållbarhet, så utvecklas och förändras också metoderna för att beakta ESG-faktorer i förvaltningen. Samma sak gäller för de mått och standarder som används för att bedöma hur hållbar en viss potentiell investering är. Som redovisas i det föregående har till exempel kommissionen lämnat förslag till lagstiftning som kan komma att påverka de mått och standarder som används av fondförvaltare.

Uttrycket hållbarhet rymmer en rad olika aspekter som dessutom är föränderliga. Det därför av stor vikt att de bestämmelser som föreslås för att reglera principen om hållbarhet är så konkreta som möjligt. I detta ligger också att bestämmelserna utformas på ett sätt som gör att det går att kontrollera att de efterlevs. Samtidigt måste hänsyn tas till att det ständigt sker förändringar på hållbarhetsområdet.

Hållbarhet eller hållbar fond bör inte definieras i lag

Utredningen har övervägt att föreslå definitioner av uttrycken hållbarhet och hållbar fond. Fördelen med sådana definitioner är att det blir tydligt vad uttrycken innebär och därmed vad som krävs av de fondförvaltare som vill erbjuda fonder på fondtorget. Definitioner skulle med andra ord bidra till konkreta regler. Samtidigt är det inte självklart hur en tydlig definition ska formuleras. En otydlig definition kan vara sämre än ingen alls. En nackdel med definitioner är också att de riskerar att bli inaktuella relativt snabbt med hänsyn till den utveckling och de förändringar som sker på hållbarhetsområdet. Det finns därmed en risk för att definitioner motverkar utvecklingen.

Vid en sammantagen bedömning anser utredningen att nackdelarna med sådana definitioner överväger fördelarna. Utredningen anser därför att det inte bör införas definitioner av uttrycken hållbarhet eller hållbar fond i lag. Uttrycken får i stället – med ledning

av den fortsatta utvecklingen på området – ges fastare ramar av den nya myndigheten i samband med att kraven i upphandlingen bestäms.

Ett fondavtal ska innehålla villkor om hållbarhetsarbete vid fondförvaltning

För att principen om hållbarhet ska få genomslag i regelverket bör det ställas krav på att de fondförvaltare som erbjuder fonder på premiepensionens fondtorg ska beakta ESG-faktorer i förvaltningen. Av samma skäl som det inte bör införas definitioner av hållbarhet eller hållbar fond i lag anser utredningen att det inte heller är lämpligt att i lag precisera på vilket sätt ett sådant hållbarhetsarbete ska bedrivas. Ytterligare ett skäl för detta är att de metoder som används för att beakta ESG-faktorer i förvaltningen skiljer sig åt.

Utredningen föreslår i stället att det i lag införs bestämmelser om att ett fondavtal ska innehålla villkor om att fondförvaltaren i förvaltningen ska beakta faktorer som rör miljö, socialt ansvar och företagsstyrning. Ett minimikrav bör vara att fondförvaltaren i förvaltningen ska iaktta vad som följer av internationella överenskommelser som Sverige har ingått och som rör frågor om hållbarhet. Även detta bör framgå av lag.

Det ankommer på den nya myndigheten att närmare utforma avtalsvillkoret och säkerställa att minimikravet får genomslag vid utformningen. Genom att överlåta den närmare utformningen av villkoret till den nya myndigheten kan villkoret anpassas efter olika metoder för att beakta ESG-faktorer i förvaltningen. Hänsyn kan därvid tas till omständigheter såsom vilka tillgångar fonden placerar i och fondförvaltarens storlek. En sådan reglering gör det också möjligt att anpassa villkoret efter såväl marknadsutvecklingen som framtida lagstiftningsändringar. Det ligger i sakens natur att den nya myndigheten måste ställa upp krav som motsvarar avtalsvillkoret i upphandlingarna, se avsnitt 11.3.

Vid utformningen av avtalsvillkoret bör den nya myndigheten särskilt beakta att det på ett effektivt sätt går att kontrollera att villkoret efterlevs.

10.4 Principen om kontrollerbarhet

10.4.1 Regleringen av principen om kontrollerbarhet

I avsnitten 10.2 och 10.3 har de övergripande principerna om valfrihet och hållbarhet behandlats. I det här avsnittet behandlas den tredje och sista principen – principen om kontrollerbarhet.

Av kommittédirektiven framgår att de fonder som upphandlas till fondtorget ska vara kontrollerade. Den nya myndigheten ska enligt direktiven på ett säkert sätt kunna kontrollera att fondförvaltarna följer uppställda krav och avtalsvillkor. Fondutbudet ska på det sättet bli kontrollerat och säkert. Därmed ska risken minimeras för att oseriösa förvaltare, som inte ser till pensionsspararnas bästa, får erbjuda fonder på fondtorget.

I det följande behandlas utredningens förslag till bestämmelser som ger uttryck för principen om kontrollerbarhet.

10.4.2 Ett uttryck för principen om kontrollerbarhet är att fondförvaltarna och fonderna står under tillsyn

Utredningens bedömning: Ett uttryck för principen om kontrollerbarhet är att de fondförvaltare och fonder som deltar på premiepensionens fondtorg omfattas av tillståndsplikt och står under tillsyn. Detta är dock inte tillräckligt för att fonderna ska anses kontrollerade.

Tillståndsplikt och tillsyn

Allmänt om Finansinspektionens tillsyn

Ett av Finansinspektionens uppdrag är att utöva tillsyn över fondmarknaden. Det är i första hand inom ramen för detta uppdrag som Finansinspektionen kommer i kontakt med fondförvaltare och fonder i premiepensionssystemet.

Finansinspektionens primära mål är att säkerställa att företagen följer tillämpliga regler. Tillsynen kan därför ses som ett medel för att förebygga regelöverträdelser. När ett felaktigt beteende upptäcks är det viktigaste att se till att beteendet ändras eller att företaget vid-

tar rättelse. Vid allvarliga fel kan Finansinspektionen ingripa genom någon form av sanktion.

Finansinspektionens tillsyn är till största delen riskbaserad. Det innebär att insatserna ska prioriteras utifrån vilka effekter som problem i ett företag eller en viss aktivitet kan få för det finansiella systemet, konsumenter eller samhället i stort. Samtidigt ska tillsynen vara heltäckande och omfatta alla de cirka 2 000 företag som bedriver verksamhet med stöd av ett tillstånd från Finansinspektionen.¹⁹ Målet är att samtliga dessa företag ska bli föremål för någon form av tillsynsinsats över tid.

Finansinspektionen genomför varje år ett antal enskilda undersökningar inom olika områden. Eftersom en stor del av myndighetens tillsyn är riskbaserad identifieras inte alltför sällan brister i företagets verksamhet när dessa undersökningar genomförs. Dock kan bristerna vara av olika slag och få olika omfattande konsekvenser. Det är inte ovanligt att företaget under tiden när undersökningen pågår vidtar en rad åtgärder. I ett antal fall varje år är dock de identifierade bristerna så allvarliga att det finns skäl att pröva ärendet för ingripande, trots åtgärder från företaget.

Ett företag som är föremål för en tillsynsundersökning har rätt att yttra sig över iakttagna brister och eventuella underlag som har tagits fram av en utomstående part. Detta innebär att det kan ta tid innan Finansinspektionen kan ingripa, även om det är fråga om allvarliga avsteg från regelverket.

Svenska fondförvaltare och fonder

De svenska fonder som i dagsläget erbjuds på fondtorget, det vill säga värdepappersfonder, och de fondbolag som förvaltar fonderna omfattas av tillståndsplikt och står under Finansinspektionens tillsyn. Utredningen föreslår i avsnitt 7.2 att även specialfonder ska kunna erbjudas på fondtorget. Specialfonder och förvaltare av sådana fonder (AIF-förvaltare) omfattas också av tillståndsplikt och står under Finansinspektionens tillsyn.

Det ställs höga krav på förvaltare av värdepappersfonder och specialfonder, bland annat krav på intern styrning och kontroll samt

¹⁹ Antalet företag som omfattas av tillståndsplikt och som således står under Finansinspektionens tillsyn uppgick den 31 augusti 2019 till 1 952 stycken.

hantering av intressekonflikter. Finansinspektionen prövar i samband med tillståndsgivningen om fondförvaltarna och fonderna uppfyller de krav som ställs. Inspektionen prövar därefter löpande tillstånden när fondförvaltarna ändrar sin verksamhet i centrala delar, till exempel utvidgar verksamheten eller får nya ägare eller personer i ledningen.

Grunden för tillsynen är gällande regelverk. För fondbolag och värdepappersfonder gäller bland annat lagen (2004:46) om värdepappersfonder och tillhörande föreskrifter. För AIF-förvaltare och specialfonder gäller bland annat lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder och tillhörande föreskrifter.

Tillsynen omfattar bland annat att verksamheten drivs enligt de regler som gäller för verksamheten och att fonderna förvaltas i enlighet med fondbestämmelserna.²⁰

Finansinspektionen ska ingripa om en fondförvaltare har åsidosatt sina skyldigheter enligt de författningar som reglerar förvaltarens verksamhet.²¹ Finansinspektionen ska då utfärda ett föreläggande om att fondförvaltaren inom viss tid ska begränsa eller minska riskerna i verksamheten eller vidta någon annan åtgärd för att komma till rätta med situationen. Därutöver kan Finansinspektionen meddela ett förbud mot att verkställa beslut eller besluta om anmärkning.²² Om överträdelsen är allvarlig ska Finansinspektionen återkalla fondförvaltarens tillstånd, eller om det är tillräckligt, besluta om varning. Om Finansinspektionen har beslutat om anmärkning eller varning får myndigheten även besluta att fondförvaltaren ska betala en sanktionsavgift.²³ Finansinspektionen får avstå från att ingripa om till exempel överträdelsen är ringa eller om förvaltaren vidtar rättelse.²⁴

²⁰ 10 kap. 1 § andra stycket lagen om värdepappersfonder och 13 kap. 1 § andra stycket lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder.

²¹ 12 kap. 1 § första stycket lagen om värdepappersfonder och 14 kap. 1 § första stycket lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder.

²² 12 kap. 1 § andra stycket lagen om värdepappersfonder och 14 kap. 1 § andra stycket lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder.

²³ 12 kap. 7 § lagen om värdepappersfonder och 14 kap. 11 § lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder.

²⁴ 12 kap. 2 § andra stycket lagen om värdepappersfonder och 14 kap. 2 § andra stycket lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder.

Utländska fondförvaltare och fonder

Även utländska fonder får erbjudas på fondtorget. I dagsläget tillåts utländska fonder som uppfyller UCITS-direktivets krav. Utredningen föreslår i avsnitt 7.2 att även utländska motsvarigheter till specialfonder ska kunna erbjudas på fondtorget. För att sådana fonder ska få marknadsföras till icke-professionella investerare i Sverige krävs tillstånd från Finansinspektionen. I samband med tillståndsgivningen prövar inspektionen att förvaltarna och fonderna uppfyller de krav som ställs.

För utländska fondförvaltare och fonder som bedriver verksamhet i Sverige är Finansinspektionens tillsyn begränsad. Då gäller i stället det som brukar kallas hemlandstillsyn. Det innebär att det är tillsynsmyndigheten i det land där förvaltaren respektive fonden är etablerad som utövar tillsyn. Finansinspektionen har därför begränsade möjligheter att till exempel granska förvaltningen av tillgångarna i en utländsk fond.

Undantaget är om förvaltaren eller fonden åsidosätter svenska regler. Finansinspektionen utövar nämligen tillsyn över att fondförvaltarna och fonderna följer de regler som gäller för verksamheten i Sverige. Finansinspektionen kan då till exempel förelägga fondförvaltaren att vidta rättelse och, om rättelse inte vidtas, förbjuda förvaltaren att genomföra transaktioner i Sverige.²⁵

Om Finansinspektionen identifierar ett problem med en utländsk fondförvaltare eller fond inleder myndigheten ett samarbete med hemlandsmyndigheten.

Skälen för utredningens bedömning

De fonder som erbjuds på premiepensionens fondtorg ska vara kontrollerade och säkra. Det näringsrättsliga regelverket med bestämmelser om tillståndsplikt och tillsyn gör att det finns möjligheter att säkerställa att de fondförvaltare och fonder som deltar på fondtorget bedriver en sund och säker verksamhet.

Reglerna om tillståndsplikt och tillsyn är emellertid ingen garanti för att samtliga fondförvaltare och fonder som deltar på premiepensionens fondtorg faktiskt uppfyller kraven vid varje tidpunkt.

²⁵ 12 kap. 15 och 17 §§ lagen om värdepappersfonder samt 14 kap. 19 och 22 §§ lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder.

Som framgår av det föregående är Finansinspektionens tillsyn till största delen riskbaserad. Det innebär att tillsynen i huvudsak riktas mot de områden och företag där störst risker bedöms föreligga. Det stora antalet företag som står under Finansinspektionens tillsyn gör dock att det är svårt – om inte omöjligt – för myndigheten att kontrollera att samtliga företag vid varje tidpunkt uppfyller de regler som gäller för den verksamhet som bedrivs.

Vad gäller utländska fondförvaltare och fonder är dessutom Finansinspektionens möjligheter att utöva tillsyn begränsade. I vilken utsträckning de utländska tillsynsmyndigheterna utövar tillsyn över de fondförvaltare och fonder som bedriver verksamhet i Sverige kan inte sägas med säkerhet.

I sammanhanget är det också centralt att de krav som kommer att gälla för att få delta på premiepensionens fondtorg följer av avtalet mellan den nya myndigheten och fondförvaltarna. Dessa krav kommer att vara mer långtgående än de krav som gäller enligt de näringsrättsliga regelverken. Det ingår inte i Finansinspektionens uppdrag att kontrollera att fondförvaltare och fonder följer ingångna avtal. Genom att ta in privata fonder på ett statligt fondtorg inom ramen för en obligatorisk socialförsäkring är det rimligt att pensionsspararna uppfattar att staten tagit ett särskilt ansvar för fondernas kvalitet och sundhet som går utöver det som följer av det näringsrättsliga regelverket.

Mot denna bakgrund anser utredningen att de fonder som kommer att erbjudas på premiepensionens fondtorg inte kan anses kontrollerade i tillräcklig grad enbart på den grunden att fondförvaltarna och fonderna omfattas av tillståndsplikt och står under tillsyn. Som påpekas i det föregående ger emellertid tillsynen möjligheter att kontrollera att fondförvaltarna och fonderna uppfyller de krav som gäller för att få bedriva fondverksamhet, vilket är centralt för deltagandet på premiepensionens fondtorg. Att endast sådana fondförvaltare och fonder som omfattas av tillståndsplikt och står under tillsyn får delta på fondtorget får därför sägas vara ett sätt på vilket principen om kontrollerbarhet kommer till uttryck. Utredningen bedömer dock att detta inte är tillräckligt.

10.4.3 Granskning av fondförvaltare och fonder

Utredningens förslag: Den nya myndigheten ska granska att fondförvaltare och fonder löpande uppfyller villkoren i fondavtalen.

Ett fondavtal ska innehålla villkor om att fondförvaltaren ska lämna den information som myndigheten begär för att kunna

1. granska att fondförvaltaren och fonden uppfyller villkoren i avtalet, och
2. utvärdera fondförvaltarens förvaltning.

Ett fondavtal ska även innehålla villkor om att fondförvaltaren på annat sätt ska medverka i gransknings- och uppföljningsarbete.

Bakgrund

Enligt nuvarande regelverk ska Pensionsmyndigheten granska att fondförvaltare och fonder följer villkoren i fondavtalen och att fondförvaltarna löpande uppfyller vissa krav som måste vara uppfyllda för att en ansökan om att ingå fondavtal ska kunna bifallas.²⁶

Det är viktigt att poängtera att Pensionsmyndigheten inte utövar tillsyn över fondförvaltare. Som framhålls i förarbetena vilar dock premiepensionssystemets funktionssätt på att Pensionsmyndigheten granskar att fondförvaltare och fonder löpande uppfyller villkoren i fondavtalen samt att fondförvaltare löpande uppfyller vissa krav för att få ingå fondavtal.²⁷ Pensionsmyndigheten kan som ett led i granskningen av fondförvaltare och fonder säga upp ett fondavtal om fondförvaltaren eller fonden inte löpande uppfyller dessa villkor och krav. En sådan ordning kommer enligt förarbetena inte i konflikt med grunderna för tillsyn av fondförvaltare i EU-rätten.²⁸

²⁶ 64 kap. 3 § tredje stycket socialförsäkringsbalken.

²⁷ Prop. 2017/18:247, s. 28.

²⁸ a. prop., s. 28.

Skälen för utredningens förslag

Den nya myndigheten ska granska att fondförvaltare och fonder uppfyller villkoren i fondavtalen

Det kommer även fortsättningsvis att ställas långtgående krav på de fondförvaltare och fonder som deltar på premiepensionens fondtorg. Som framgår av föregående avsnitt är det rimligt att pensions-spararna uppfattar att staten tagit ett särskilt ansvar för fondernas kvalitet och sundhet när fonderna erbjuds på ett statligt fondtorg inom ramen för en obligatorisk socialförsäkring. Även om övergången till ett upphandlat fondtorg sannolikt minskar risken för att oseriösa fondförvaltare erbjuder fonder på fondtorget är det fortfarande av stor vikt att det sker en granskning av fondförvaltarna och fonderna. Granskningen är en förutsättning för att den nya myndigheten ska kunna säkerställa att fondförvaltarna och fonderna förlöpande uppfyller kraven för att få delta på fondtorget och att fondutbudet därmed blir säkert och kontrollerat. I och med att det är den nya myndigheten som ska upphandla fonderna och ingå avtal med fondförvaltarna blir granskningen en uppgift för den myndigheten.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att det i lag införs bestämmelser som anger att den nya myndigheten ska granska att fondförvaltare och fonder löpande uppfyller villkoren i fondavtalen. Bestämmelserna motsvarar de bestämmelser som i dagsläget gäller för Pensionsmyndighetens granskning, med den skillnaden att den nya myndigheten inte ska granska att fondförvaltarna även uppfyller vissa krav som i dagsläget måste vara uppfyllda för att en ansökan om fondavtal ska kunna bifallas.²⁹ Anledningen till detta är att utredningen, som ett led i regleringen av upphandlingsförfarandet, föreslår att dessa bestämmelser upphävs, se avsnitt 11.21.1.

I ett tidigare lagstiftningsärende har reglerna om Pensionsmyndighetens granskning inte ansetts komma i konflikt med grunderna för tillsyn av fondförvaltare i EU-rätten.³⁰ Utredningens förslag skiljer sig inte från rådande ordning på annat sätt än att det är en annan myndighet som ska utföra granskningen och att granskningen begränsas till att avse att avtalsvillkoren efterlevs. Utredningen bedömer därför att förslaget inte kommer i konflikt med EU-rätten.

²⁹ 64 kap. 3 § tredje stycket 2 socialförsäkringsbalken.

³⁰ Prop. 2017/18:247, s. 28.

Fondförvaltarna ska medverka i gransknings- och uppföljningsarbete

En förutsättning för att den nya myndigheten ska kunna kontrollera att fondförvaltare och fonder följer avtalsvillkoren är att myndigheten får information från förvaltarna. En ändamålsenlig informationsinhämtning ger inte bara goda förutsättningar att upptäcka om avtalsvillkoren åsidosätts utan också goda förutsättningar för att förebygga och förhindra att så sker.

Av avsnitt 13.5 framgår att den nya myndigheten regelbundet ska utvärdera fondförvaltarnas förvaltning av medlen i de upphandlade fonderna, bland annat för att säkerställa att myndigheten ställer rätt krav i kommande upphandlingar. Myndigheten kan behöva information från fondförvaltarna även för att kunna utföra den uppgiften.

Av nu gällande regler följer att ett fondavtal ska innehålla villkor om deltagande i gransknings- och uppföljningsarbete. Detta återspeglas i nuvarande fondavtal som bland annat innehåller en rad villkor om olika uppgifter som en fondförvaltare ska lämna till Pensionsmyndigheten. Om en förvaltare åsidosätter dessa villkor får Pensionsmyndigheten säga upp avtalet.

För att säkerställa att den nya myndigheten får del av den information som krävs för att myndigheten på ett effektivt och ändamålsenligt sätt ska kunna dels granska att fondförvaltarna och fonderna uppfyller avtalsvillkoren, dels utvärdera fondförvaltarnas förvaltning föreslår utredningen att det i lag införs bestämmelser som anger att ett fondavtal ska innehålla villkor om att en fondförvaltare ska lämna de uppgifter som myndigheten begär för att kunna utföra dessa uppgifter.

Uppgifter kan behöva lämnas både vid vissa särskilda händelser och löpande. Den nya myndigheten får i avtalen precisera vilka uppgifter en fondförvaltare ska lämna samt hur och när uppgifterna ska lämnas. I kapitel 15 behandlas de sekretessbestämmelser som blir tillämpliga för sådana uppgifter som en fondförvaltare lämnar till myndigheten.

Utredningen föreslår även bestämmelser som anger att en fondförvaltare på annat sätt ska medverka i gransknings- och uppföljningsarbete. Med detta avses bland annat att företrädare för fondförvaltaren ska delta på möten med den nya myndigheten.

Påföljder om avtalsvillkoren inte efterlevs

Som framgår av avsnitt 11.16.1 ska förhållandet mellan den nya myndigheten och fondförvaltarna, i likhet med förhållandet mellan Pensionsmyndigheten och förvaltarna i dagsläget, regleras genom avtal, det vill säga vila på civilrättslig grund.

De påföljder som inträder om en fondförvaltare eller en fond inte följer avtalsvillkoren får därför regleras i fondavtalet. Det handlar om traditionella civilrättsliga påföljder som till exempel rättelse, vite och uppsägning av avtalet. En sådan ordning gör det möjligt för den nya myndigheten att på ett effektivt sätt hantera en fondförvaltare som uppträder på ett sätt som skadar premiepensionssystemet eller pensionsspararnas intressen eller på annat sätt åsidosätter avtalsvillkoren.

10.4.4 Den nya myndigheten och Finansinspektionen ska samverka och utbyta information

Utredningens förslag: Den nya myndigheten och Finansinspektionen ska samverka och utbyta information med varandra i frågor som rör

1. fondförvaltare som deltar i en upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg eller som myndigheten har ingått ett fondavtal med, och
2. fonder som en fondförvaltare erbjuder i en upphandling eller som en fondförvaltare enligt ett fondavtal erbjuder på premiepensionens fondtorg.

Skälen för utredningens förslag

Som framgår av det föregående har den nya myndigheten och Finansinspektionen olika uppdrag när det gäller fondförvaltare och fonder. Den nya myndigheten ska granska att fondförvaltarna och fonderna följer villkoren i fondavtalen. Finansinspektionen utövar tillsyn över att fondförvaltarna och fonderna följer de regler som gäller för fondverksamheten. Båda myndigheterna kommer att ha tillgång till en mängd uppgifter om fondförvaltarna och fonderna.

Finansinspektionen kommer inom ramen för sin verksamhet många gånger att ha tillgång till uppgifter som den nya myndigheten kan ha behov av i sin verksamhet. Den nya myndigheten kan till exempel behöva kontrollera uppgifter som en fondförvaltare har lämnat i en upphandling. Den nya myndigheten kan i sin tur vid granskningen av om en fondförvaltare eller en fond uppfyller villkoren i fondavtalet tänkas få tillgång till uppgifter som skulle kunna föranleda Finansinspektionen att inleda ett tillsynsärende. Båda myndigheterna kan således ha fördelar av ett informationsutbyte, inte minst ur ett effektivitetsperspektiv. Ett sådant informationsutbyte skulle dessutom öka skyddet för pensionsspararna.

De uppgifter det handlar om omfattas troligtvis många gånger av sekretess. Uppgifter hos Finansinspektionen omfattas av sekretess enligt bestämmelserna i bland annat 30 kap. 4 och 5 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). De bestämmelserna ger, i varierande utsträckning, skydd för uppgifter om affärs- och driftförhållanden samt uppgifter om ekonomiska eller personliga förhållanden för annan som trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som myndighetens verksamhet avser. Sekretess kommer också att gälla för uppgifter hos den nya myndigheten, se avsnitten 15.4–15.9.

Utan särskilda sekretessbrytande bestämmelser blir det svårt för den nya myndigheten och Finansinspektionen att utbyta relevant information. Mot den bakgrunden föreslår utredningen att det i lag införs bestämmelser om att den nya myndigheten och Finansinspektionen ska samverka och utbyta information i frågor som rör dels de fondförvaltare som deltar i en upphandling eller som myndigheten har ingått ett fondavtal med, dels de fonder som erbjuds av en fondförvaltare i en upphandling eller som omfattas av ett fondavtal.

Det är viktigt att sekretessen bibehålls även vid ett informationsutbyte mellan myndigheterna. De uppgifter som utbyts kommer sannolikt främst att röra fondförvaltarens affärs- och driftförhållanden. Sådana uppgifter skyddas av sekretess både hos den nya myndigheten och hos Finansinspektionen, se avsnitt 15.4. Även uppgifter om ekonomiska eller personliga förhållanden för en enskild som har trätt i affärsförbindelse med en fondförvaltare skyddas av sekretess hos båda myndigheterna, se avsnitten 15.4–15.6.

Med hänsyn till att staten genom Pensionsmyndigheten är andelsägare i de fonder som erbjuds på fondtorget bör det poängteras att myndigheterna vid ett informationsutbyte måste iaktta reglerna om

marknadsmissbruk (se till exempel Europaparlamentets och rådets förordning [EU] nr 596/2014 av den 16 april 2014 om marknadsmissbruk [marknadsmissbruksförordning] och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG och kommissionens direktiv 2003/124/EG, 2003/125/EG och 2004/72/EG och lagen [2016:1307] om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden).

Den nya myndigheten ska även samverka med Finansinspektionen och Konsumentverket i konsumentskyddsfrågor, se avsnitt 13.7.4.

10.4.5 Antalet fonder på premiepensionens fondtorg påverkar den nya myndighetens möjlighet till granskning

Utredningens förslag: Vid bedömningen av hur många fonder som ska upphandlas till premiepensionens fondtorg ska den nya myndigheten beakta att fondförvaltarna och fonderna löpande ska kunna granskas på ett säkert och effektivt sätt.

Skälen för utredningens förslag

I dagsläget finns det omkring 500 fonder på fondtorget. Som mest har antalet fonder uppgått till omkring 850 stycken. Det stora antalet fondförvaltare och fonder har gjort det svårt för Pensionsmyndigheten att granska att fondförvaltarna och fonderna följer villkoren i fondavtalen (tidigare samarbetsavtalen). Det ligger i sakens natur att antalet fonder och fondförvaltare i hög grad påverkar hur omfattande granskning som kan ske.

För att den nya myndigheten ska kunna säkerställa att fondförvaltarna och fonderna följer avtalsvillkoren är det enligt utredningens uppfattning av avgörande betydelse att det inte finns för många fonder på fondtorget. Rent teoretiskt begränsar visserligen inte antalet fonder möjligheterna till granskning eftersom fondtorget ska finansieras genom avgifter från fondförvaltarna. Med en mycket resursstark granskningsfunktion skulle myndigheten också kunna granska ett mycket stort antal fonder. I praktiken sätter dock möjligheterna till en säker och effektiv granskning gränser för hur många fonder som kan erbjudas på fondtorget. Givet antalet sparare som

väljer fonder på premiepensionens fondtorg finns det en gräns för hur stora resurser som det är rimligt att lägga på granskning och hur stor organisation som ska byggas upp för det ändamålet. Antalet fonder på fondtorget bör därför inte vara större än att myndigheten med rimliga resurser kan utföra sitt granskningsuppdrag på ett säkert och effektivt sätt. Detta måste tas i beaktande av myndigheten när den bedömer hur många fonder som ska upphandlas.

Den reglering som utredningen föreslår ska enligt kommittédirektiven inte ange antalet fonder som ska upphandlas. Antalet fonder ska enligt direktiven i stället avgöras efter professionella avvägningar mellan å ena sidan att erbjuda pensionsspararna reell valfrihet av kostnads-effektiva fonder som speglar efterfrågan på fonder och å andra sidan myndighetens möjlighet att kunna säkerställa kontrollerade fonder av god kvalitet.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att det i lag införs bestämmelser som anger att den nya myndigheten vid bedömningen av hur många fonder som ska upphandlas till premiepensionens fondtorg, ska beakta att fondförvaltarna och fonderna löpande ska kunna granskas på ett säkert och effektivt sätt. En löpande granskning av avtalsefterlevnaden ska kunna ske för samtliga fondförvaltare och fonder som deltar på fondtorget. Det ska även finnas utrymme för fördjupade och därmed mer resurskrävande granskningar av en eller flera fondförvaltare eller fonder om myndigheten ser anledning till detta.

Bedömningen av hur många fonder som ska upphandlas påverkas också av kravet på att fondtorget ska erbjuda ett fondutbud som ger pensionsspararna reell valfrihet, se avsnitt 10.2. Den nya myndigheten måste således göra en avvägning mellan dessa aspekter när den bestämmer hur många fonder som ska upphandlas.

11 Ett regelverk för upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg

11.1 Förenklingsutredningens förslag till enklare och flexiblare upphandlingsregler bör tjäna som förebild

Utredningens bedömning: Förenklingsutredningens förslag till regler för upphandlingar under EU:s tröskelvärden i 19 och 19 a kap. lagen om offentlig upphandling bör tjäna som förebild vid utformningen av förfarandereglerna för upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg.

Skälen för utredningens bedömning

När det handlar om att föreslå ett nytt regelverk för upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg är befintliga upphandlingslagar naturliga utgångspunkter. Det finns ett värde i att de regler som gäller på ett visst område – i den mån de behandlar samma eller närliggande ämnen – också är utformade på ett likartat sätt. När det gäller ett förfarande som upphandling ligger det i sakens natur att regler av ett visst slag alltid behöver finnas, oavsett vad som ska anskaffas.

Utredningen bedömer i avsnitt 9.2 att befintliga upphandlingslagar inte bör tillämpas vid upphandling av fonder till fondtorget. Den lag som ligger närmast tillhands att tillämpa är emellertid lagen om offentlig upphandling. Utredningen bedömer dock att det inte finns behov av ett så komplext, omfattande och detaljerat regelverk som lagen om offentlig upphandling vid upphandling av fonder till

premiepensionens fondtorg. Utredningen anser däremot att nämnda lag – och i synnerhet de regler som gäller för upphandlingar på det icke direktivstyrda området – kan tjäna som förebild vid utformningen av regelverket för upphandling av fonder till fondtorget.

Utredningen om vissa förenklade upphandlingsregler (Förenklingsutredningen) lämnade i juni 2018 betänkandet *Möjligt, tillåtet och tillgängligt – förslag till enklare och flexibla upphandlingsregler och vissa regler om överprövningsmål* (SOU 2018:44). I betänkandet lämnas bland annat förslag till hur reglerna om upphandling under EU:s tröskelvärden i lagen om offentlig upphandling kan göras enklare och flexibla.

Förenklingsutredningens uppdrag att föreslå enklare och flexibla upphandlingsregler sammanfaller med utgångspunkterna för det regelverk för upphandling som utredningen har i uppdrag att föreslå (se avsnitt 9.3). Förenklingsutredningen har vid utformningen av sina lagförslag vidare tagit hänsyn till vad som krävs enligt EU-rätten om ett kontrakt är av ett bestämt gränsöverskridande intresse. Utredningen bedömer att ett avtal om att erbjuda fonder på fondtorget utgör ett sådant kontrakt, varför samma hänsyn bör tas vid utformningen av regelverket för upphandling av fonder till fondtorget (se avsnitt 9.4.3).

Mot denna bakgrund anser utredningen att Förenklingsutredningens förslag till regler för upphandlingar under EU:s tröskelvärden i 19 och 19 a kap. lagen om offentlig upphandling bör tjäna som förebild vid utformningen av de förfaranderegler som bör gälla för upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg.

Detta innebär dock inte att lagförslagen är identiska. Vissa regler som Förenklingsutredningen föreslår saknar motsvarighet i utredningens förslag. Utredningen föreslår vidare vissa regler som är särskilt anpassade till att upphandlingen avser fonder som ska erbjudas på fondtorget. Dessa regler präglas av de krav som ska ställas på de upphandlade fonderna för att fondtorget ska bidra dels till att målet för premiepensionssystemet uppnås, dels till att principen om valfrihet upprätthålls.

Förenklingsutredningens förslag bereds för närvarande i Regeringskansliet. Det är i dagsläget inte känt om förslagen kommer att leda till lagstiftning och i så fall när. Osäkerheten kring huruvida Förenklingsutredningens förslag kommer att leda till lagstiftning utgör dock enligt utredningens uppfattning inte något hinder mot att låta för-

slagen tjäna som förebild vid utformningen av de förfaranderegler som bör gälla för upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg.

11.2 Definitioner

Utredningens förslag: Det ska i lag införas definitioner av begreppen direktupphandling, fondavtal och upphandlingsdokument.

Skälen för utredningens förslag

Vissa begrepp som används i det föreslagna regelverket om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg bör definieras. Det gäller framför allt begrepp som är specifika för upphandlingsområdet och finansmarknadsområdet.

Direktupphandling

Under vissa förutsättningar får den nya myndigheten enligt utredningens förslag direktupphandla fonder. Det finns inte några formkrav för vare sig förfarandet eller anbudet i fråga om direktupphandling. Som framhålls av Förenklingsutredningen är det centrala från upphandlingssynpunkt, och det som utmärker direktupphandling i förhållande till andra förfaranden, att det inte är obligatoriskt att annonsera upphandlingen.¹

Enligt lagen om offentlig upphandling definieras direktupphandling som en upphandling utan krav på anbud i en viss form.² Förenklingsutredningen föreslår att definitionen ändras till att i stället ange att direktupphandling är upphandling utan obligatorisk annonsering. Utredningen anser att begreppet direktupphandling bör ges samma innebörd i regelverket för upphandling av fonder till fondtorget. Utredningen föreslår därför att det i lag införas en definition av begreppet direktupphandling som motsvarar den definition som föreslås av Förenklingsutredningen.

¹ SOU 2018:44, *Möjligt, tillåtet och tillgängligt – förslag till enklare och flexibla upphandlingsregler och vissa regler om överprövningsmål*, s. 353.

² 19 kap. 4 §.

Fondavtal

I lagen om offentlig upphandling används begreppet kontrakt om det avtal som ingås mellan en upphandlande myndighet och en leverantör. Det är också det begrepp som används i upphandlingsdirektiven.³ Begreppet definieras som ett skriftligt avtal med ekonomiska villkor som 1) ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer, och 2) avser leverans av varor, tillhandahållande av tjänster eller utförande av byggtreprenad.⁴

I samband med genomförandet av upphandlingsdirektiven i svensk rätt framfördes viss kritik mot begreppet kontrakt. Lagrådet konstaterade till exempel att detta både till form och innehåll begränsas till vad som allmänt gäller inom civilrätten.⁵ Andra remissinstanser framförde liknande kritik. Alternativet att ersätta begreppet kontrakt med avtal skulle dock, enligt regeringens mening, innebära en avvikelse från direktiven med inte helt överblickbara konsekvenser.⁶

Upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg faller utanför tillämpningsområdet för upphandlingsdirektiven. Utredningen är således inte bunden av den terminologi som används i direktiven.

I dagsläget används begreppet fondavtal för att beteckna det avtal om att erbjuda fonder på fondtorget som ingås mellan Pensionsmyndigheten och en fondförvaltare. Utredningen anser att begreppet fondavtal bör användas även fortsättningsvis. Det faktum att avtalet nu ska ingås efter upphandling i stället för, som i dagsläget, efter ett ansökningsförfarande kräver inte att begreppet kontrakt används i stället. Inte heller de regler för upphandling som utredningen föreslår kräver att begreppet kontrakt används.

Mot den bakgrunden föreslår utredningen att det i lag införs en definition av begreppet fondavtal. Med fondavtal ska avses ett avtal som ingås mellan den nya myndigheten och en fondförvaltare och som avser erbjudande av en fond på fondtorget.

Till skillnad från definitionen av kontrakt i lagen om offentlig upphandling innehåller utredningens förslag till definition av fond-

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner.

⁴ 1 kap. 15 § lagen om offentlig upphandling.

⁵ Lagrådets yttrande över lagrådsremissen *Nytt regelverk om upphandling*, s. 8.

⁶ Prop. 2015/16:195 del 1, *Nytt regelverk om upphandling*, s. 322.

avtal inte något krav på att avtalet ska vara skriftligt eller att det ska innehålla ekonomiska villkor. Utredningen föreslår i avsnitt 11.16.2 att de villkor ett fondavtal minst ska innehålla ska regleras i lag. Därmed kommer avtalet i praktiken att vara skriftligt. Det ligger vidare i sakens natur att ett fondavtal kommer att innehålla ekonomiska villkor. Detta behöver inte särskilt anges i lag.

Upphandlingsdokument

Med upphandlingsdokument avses enligt lagen om offentlig upphandling varje dokument som en upphandlande myndighet använder för att beskriva eller fastställa innehållet i upphandlingen.⁷

Utredningen anser att begreppet upphandlingsdokument bör ges samma innebörd i regelverket för upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg. Utredningen föreslår därför att det i lag införs en definition av begreppet upphandlingsdokument som motsvarar den definition som gäller enligt lagen om offentlig upphandling.

Övriga definitioner

I avsnitt 7.2 föreslås definitioner av begreppen alternativ investeringsfond, fond, fondföretag, fondförvaltare, specialfond, och värdepappersfond.

11.3 Krav på de fonder som ska upphandlas

Utredningens förslag: Den nya myndigheten ska upphandla fonder som är lämpliga för premiepensionssystemet.

Fonderna ska vara kostnadseffektiva, hållbara, kontrollerbara och av hög kvalitet.

Fonderna får, enligt de fondbestämmelser som gäller för fonden, inte kunna dela ut medel till andra än andelsägarna.

⁷ 1 kap. 23 §.

Bakgrund

Av kommittédirektiven framgår att de fonder som erbjuds på fondtorget ska vara kostnadseffektiva, hållbara, kontrollerbara och av god kvalitet.

I avsnitt 5.2.7 formulerar utredningen fondtorgets roll för att uppnå målet med premiepensionssystemet och upprätthålla principen om valfrihet. Där framgår att fondtorget ska erbjuda ett urval av för premiepensionssystemet lämpliga fonder med olika risknivå och placeringsinriktning som ger pensionsspararna en reell valfrihet. Vidare framgår att fonderna ska vara kostnadseffektiva, hållbara, kontrollerbara och av hög kvalitet.

Utredningen föreslår i avsnitt 10.2.2 bestämmelser som anger att den nya myndigheten ska upphandla fonder med olika risknivå och placeringsinriktning. Därutöver föreslår utredningen att den nya myndigheten – vid bedömningen av hur många fonder som ska upphandlas till fondtorget – ska beakta att urvalet av fonder på fondtorget ska ge pensionsspararna en reell valfrihet.

I det följande behandlas de övriga krav som utredningen föreslår ska gälla för fonder som upphandlas för att erbjudas på fondtorget.

Skälen för utredningens förslag

Fonderna ska vara lämpliga för premiepensionssystemet

Utredningen föreslår i avsnitt 7.2 att de fonder som upphandlas för att erbjudas på premiepensionens fondtorg ska vara värdepappersfonder, specialfonder eller motsvarande utländska fonder. Förvaltare av sådana fonder står – precis som fonderna – under tillsyn. Fonderna omfattas av krav på riskspridning och det är reglerat i vilka tillgångar sådana fonder får placera. För specialfonder och motsvarande utländska fonder gäller enligt utredningens förslag att de ska vara öppna för inlösen minst veckovis. Detta utgör enligt utredningens uppfattning en bra utgångspunkt för vilka fonder som ska kunna erbjudas på fondtorget.

Som betonas i avsnitt 5.5.2 är premiepensionen en del av den allmänna pensionen och därmed en del av socialförsäkringen, för vilken det finns ett statligt ansvar. Det finns därför skäl att ställa särskilt höga krav på de fonder som deltar i premiepensionssystemet. Detta

bör få genomslag i det regelverk för upphandling som föreslås. Mot den bakgrunden föreslår utredningen att det i lag införs bestämmelser som anger att de fonder som upphandlas för att erbjudas på fondtorget ska vara lämpliga för premiepensionssystemet.

För att säkerställa att fonderna uppfyller dessa krav bör den nya myndigheten i varje upphandling formulera obligatoriska krav som tar sikte på lämplighet. Med obligatoriska krav avses sådana krav som måste vara uppfyllda för att ett anbud ska kunna kvalificeras för utvärdering; uppfylls inte dessa krav ska anbudet förkastas. Kraven bör formuleras med utgångspunkt i att premiepensionen är en socialförsäkring och att pensionsspararna ska kunna känna ett högt förtroende för premiepensionssystemet och de aktörer som verkar inom det.

En omständighet som kan få betydelse för om en fond är lämplig för premiepensionssystemet är fondens risknivå. Premiepensionssystemet syftar till att dra nytta av en förväntad avkastning från kapitalmarknaden och är därför förenat med viss risk. Utredningen bedömer i avsnitt 5.2.8 att det på förhand inte bör finnas några begränsningar avseende fondernas risknivå och placeringsinriktning. Det överlämnas i stället till den nya myndigheten att säkerställa att de upphandlade fondernas risknivå och placeringsinriktning är lämpliga för pensionssparande. Myndigheten ska därvid beakta att pensionsspararna ska ha möjlighet att sätta samman en portfölj av flera fonder med för individen lämplig risknivå. Det finns mot den bakgrunden skäl för den nya myndigheten att i upphandlingarna ställa krav relaterade till fondernas risknivå.

De mest riskfyllda fonderna är troligtvis inte lämpliga för premiepensionssystemet. Fonder med hög risk är i regel aktiefonder som är inriktade på en viss bransch eller ett visst geografiskt område. Vilka branscher och geografiska områden som kännetecknas av hög risk varierar med tiden, bland annat beroende på den politiska utvecklingen. Vilka fonder som är förenade med så hög risk att de inte är lämpliga för premiepensionssystemet får bedömas av den nya myndigheten i varje upphandling. När det gäller risknivå måste denna dock, som framgår ovan, alltid sättas i relation till möjligheten att sätta samman en lämplig portfölj för premiepensionssparande.

Ytterligare en omständighet som bör beaktas vid bedömningen av om en fond är lämplig för premiepensionssystemet är fondernas transparens. Fonderna bör till exempel inte ha riskegenskaper eller avgiftsstrukturer som är otydliga eller svåra att förstå.

Hur en fondförvaltare agerar kan påverka förtroendet för premiepensionssystemet och kan därför också få betydelse för om en fond är lämplig. En fond som förvaltas av en fondförvaltare som bryter mot till exempel förbudet mot marknadsföring eller försäljning av tjänster och produkter på premiepensionsområdet via telefon kan inte anses lämplig för premiepensionssystemet.⁸

Bristande vandel och anseende hos en fondförvaltare eller en närstående aktör är andra exempel på omständigheter som kan skada förtroendet för premiepensionssystemet och som därför bör beaktas vid bedömningen av om en fond är lämplig. Exempel på bristande vandel och anseende är att fondförvaltaren, eller personer som är verksamma hos förvaltaren, har varit föremål för ingripande från myndighet eller har dömts för ekonomisk brottslighet, har varit föremål för rättslig process som rör skatt eller näringsverksamhet, har varit föremål för företagsrekonstruktion eller har försatts i konkurs.

Kostnadseffektiva fonder

Kostnadseffektivitet speglar förhållandet mellan kostnad och nytta. Vad som är en kostnadseffektiv fond tycks vid en första anblick således i första hand handla om fondens förvaltningsavgift i förhållande till fondens avkastning. Hur avkastningen för en fond kommer att bli går naturligtvis inte att säga på förhand. Historisk avkastning visar hur fonden har presterat tidigare men är en opålitlig indikator för hur avkastningen kommer att bli i framtiden.

Nytan med en fond kan emellertid inte bara mätas i avkastning. De fonder som erbjuds på premiepensionens fondtorg ska, förutom att de ska vara kostnadseffektiva, också vara hållbara, kontrollerbara och av hög kvalitet samt lämpliga för premiepensionssystemet. Nyttan med en viss fond måste således också bedömas utifrån i vilken grad fonden uppfyller dessa krav. Huruvida en fond är kostnadseffektiv kan med andra ord inte enbart bedömas utifrån storleken på förvaltningsavgiften, även om det sannolikt blir den enskilt tyngst vägande faktorn.

Indexfonder är ett typexempel på vad som brukar anses vara kostnadseffektiva fonder. I lagen (2004:46) om värdepappersfonder

⁸ 64 kap. 46 § socialförsäkringsbalken.

finns en särskild reglering av indexfonder, som gäller för såväl värdepappersfonder som specialfonder.⁹ En indexfond är enligt den regleringen en fond vars medel enligt fondbestämmelserna ska placeras i aktier eller skuldförbindelser i syfte att efterbilda sammansättningen av ett visst aktieindex eller index för skuldförbindelser. Endast en fond som uppfyller dessa rekvisit är att betrakta som en indexfond i lagens mening.

Vid indexförvaltning består det löpande förvaltningsarbetet i huvudsak av att innehaven i fonden kontinuerligt måste justeras för att överensstämma med tillgångarna i det index som speglas, eftersom sammansättningen i det senare förändras. Fondförvaltaren behöver således inte lägga ned resurser på att analysera bolagen, vilket innebär att indexfonder i genomsnitt har en lägre förvaltningsavgift än aktivt förvaltade fonder.

Fonder som inte är indexfonder är aktivt förvaltade fonder. Aktivt förvaltade fonder kan antingen ha som målsättning att överträffa avkastningen hos ett jämförelseindex eller att generera avkastning i absoluta tal. Vid aktiv förvaltning kan fondförvaltaren välja de investeringar som bäst förväntas bidra till portföljen från ett avkastningsperspektiv men även från andra perspektiv såsom hållbarhet. Med hjälp av aktiv analys och kontinuerliga beslut kan förvaltaren utnyttja potentiella konjunkturfluktuationer som existerar på en specifik marknad eller i en specifik bransch. Detta gör i regel att förvaltningsavgiften i aktivt förvaltade fonder är högre. Aktiv förvaltning skapar ett mervärde för investerarna om avkastningen i förhållande till ett relevant jämförelseindex motiverar den högre kostnaden för aktiv förvaltning jämfört med förvaltning av indexfonder.

Att indexfonder i regel har en lägre förvaltningsavgift än en aktivt förvaltad fond innebär inte att det endast är indexfonder som ska upphandlas för att erbjudas på premiepensionens fondtorg. Tvärtom ska den nya myndigheten upphandla fonder med olika risknivå och placeringsinriktning (se avsnitt 10.2.2). Utgångspunkten bör därvid vara allmänt accepterade fondkategorier utifrån vid var tidpunkt bästa branschstandarder. När det gäller att bedöma vilka fonder som är kostnadseffektiva går det således inte jämföra indexfonder med aktivt förvaltade fonder. Fonder som ingår i en viss kategori får i stället

⁹ 5 kap. 7 § lagen om värdepappersfonder respektive 12 kap. 13 § andra stycket lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder.

jämföras med andra fonder i samma kategori. Upphandlingarna måste givetvis utformas så att detta blir fallet.

Utredningen föreslår att det i lag införs bestämmelser som anger att de fonder som ska upphandlas för att erbjudas på premiepensionens fondtorg ska vara kostnadseffektiva. Det ankommer på den nya myndigheten att säkerställa att de fonder som upphandlas uppfyller detta krav. Myndigheten bör som ett led i detta i upphandlingarna formulera obligatoriska krav och tilldelningskriterier som tar sikte på kostnadseffektivitet.

Hållbara fonder

En av de övergripande principerna för upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg är hållbarhet. Utredningen föreslår i avsnitt 10.3.2 att nämnda princip ska komma till uttryck i regelverket genom att det i lag införs bestämmelser om att ett fondavtal ska innehålla villkor om att fondförvaltaren ska beakta faktorer som rör miljö, socialt ansvar och företagsstyrning i förvaltningen. Ett minimikrav ska vara att fondförvaltaren i förvaltningen ska iaktta vad som följer av sådana internationella överenskommelser som Sverige har ingått och som rör frågor om hållbarhet.

Nu nämnda förslag till bestämmelser ger enligt utredningens uppfattning uttryck för att de fonder som erbjuds på premiepensionens fondtorg ska vara hållbara och att det ankommer på den nya myndigheten att säkerställa detta genom utformningen av villkoren i fondavtalen. Det kan därför ifrågasättas om det behövs en särskild bestämmelse som anger att de fonder som upphandlas till fondtorget ska vara hållbara.

Fondtorget ska, enligt utredningens förslag, bidra till att målet för premiepensionssystemet uppnås bland annat genom att erbjuda fonder som är kostnadseffektiva, hållbara, kontrollerbara och av hög kvalitet samt lämpliga för premiepensionssystemet. Att de fonder som upphandlas för att erbjudas på premiepensionens fondtorg uppfyller dessa krav är därför centralt. Det finns enligt utredningens uppfattning således skäl att i regelverket särskilt tydliggöra att de fonder som upphandlas ska uppfylla dessa krav. Det gäller även om kraven kommer till uttryck på annat sätt i regelverket.

Mot den bakgrunden bör det enligt utredningens uppfattning i lag införas bestämmelser som anger att de fonder som ska upphandlas för att erbjudas på premiepensionens fondtorg ska vara hållbara. Genom att fondavtalet ska innehålla villkor om att fondförvaltaren ska beakta faktorer som rör miljö, socialt ansvar och företagsstyrning i förvaltningen uppnås detta krav. Det ligger i sakens natur att den nya myndigheten måste ställa upp obligatoriska krav som motsvarar dessa avtalsvillkor i upphandlingen. Några särskilda regler om detta behövs därför inte.

Kontrollerbara fonder

En annan övergripande princip som upphandlingen av fonder till premiepensionens fondtorg ska ske utifrån är principen om kontrollerbarhet. I avsnitt 10.4 behandlas utredningens förslag till reglering av nämnda princip.

Utredningen anser – i likhet med vad som anförs beträffande kravet på att de fonder som erbjuds på fondtorget ska vara hållbara – att de förslag som lämnas för att reglera principen om kontrollerbarhet ger uttryck för att de fonder som erbjuds på fondtorget ska vara kontrollerbara. Utredningens förslag innebär bland annat att den nya myndigheten ska granska att fondförvaltarna och fonderna uppfyller villkoren i fondavtalet och att avtalet ska innehålla villkor om att fondförvaltarna ska delta i uppföljnings- och granskningsarbete.

Även om myndigheten har de verktyg som krävs för att kontrollera att fondförvaltare och fonder uppfyller avtalsvillkoren påverkas emellertid myndighetens möjlighet till en effektiv granskning också av fondens komplexitet. De fonder som utredningen föreslår ska kunna upphandlas till fondtorget – värdepappersfonder, specialfonder och utländska motsvarigheter till sådana fonder – anses vara konsumentprodukter. De kan trots detta ha hög grad av komplexitet. En specialfond kan till exempel vara komplex därför att den använder sig av belåning, vilket skapar finansiell hävstång som kan vara svår att förutse konsekvenserna av. En fondandelsfond kan vara svår att förstå eftersom avgiftsstrukturen är mer komplex då ett extra lager avgifter tillkommer. En fond kan vidare vara komplex för att den har en komplicerad portföljkonstruktion med transaktioner i flera led eller investerar i svårvärderade produkter.

En fond som erbjuds på fondtorget bör inte ha en så hög grad av komplexitet att den nya myndigheten med rimliga insatser inte kan granska den på ett tillfredsställande sätt. Mot den bakgrunden föreslår utredningen att det i lag införs bestämmelser som anger att de fonder som upphandlas för att erbjudas på premiepensionens fondtorg ska vara kontrollerbara.

Det ankommer på den nya myndigheten att säkerställa att samtliga fonder uppfyller detta krav. Myndigheten bör som ett led i detta i upphandlingarna ställa obligatoriska krav som tar sikte på kontrollerbarhet.

Fonder av hög kvalitet

De fonder som erbjuds på premiepensionens fondtorg ska vara av hög kvalitet. Begreppet hög kvalitet rymmer en rad olika aspekter. Det går därför inte att slå fast en definition av begreppet. För att kunna bedöma en fonds kvalitet krävs i själva verket en omfattande analys av såväl fonden som fondförvaltaren.

Beträffande fonden handlar det om att till exempel analysera fondens avkastning, risk, avkastning i förhållande till risk och placeringsinriktning, avgifter och förvaltningsmodell. Även storleken på det förvaltade kapitalet kan ge en indikation på fondens kvalitet. En sådan analys är i stor utsträckning kvantitativ.

Vad därefter gäller analysen av fondförvaltaren är det mest grundläggande att fonden förvaltas av en professionell och seriös aktör. En sådan analys blir av naturliga skäl kvalitativ. En central del i analysen av fondförvaltaren är förvaltarens förmåga att generera avkastning i framtiden. Det ligger i sakens natur att en fonds avkastning varierar, bland annat beroende på marknadsutvecklingen. Historisk avkastning fungerar därför mindre bra som mått på framtida förväntad avkastning. Mer väsentligt är i stället hur fondförvaltaren arbetar för att skapa avkastning. Det förvaltningsteam som ansvarar för förvaltningen av fonden blir därmed centralt.

En analys av fondförvaltarens ägare, ledning och organisation samt affärsmodeller och interna processer kan också bidra till bedömningen av fondens kvalitet. Ytterligare förhållanden att beakta kan vara antalet företagshändelser och eventuell personalomsättning hos fondförvaltaren samt incitamentsstrukturer.

När det gäller bedömningen av kvaliteten på en fond hänvisas även till avsnitt 6.5. I det avsnittet redogörs för vissa skönsmässiga bedömningar som är nödvändiga vid urval av fonder. Avsnittet innehåller även en beskrivning av hur försäkringsgivarna går till väga när de väljer fonder till sina fondtorg inom ramen för tjänstepensionen.

För att säkerställa en tillfredsställande kvalitetsnivå på de fonder som erbjuds på premiepensionens fondtorg föreslår utredningen att det i lag införs bestämmelser som anger att de fonder som upphandlas till fondtorget ska vara av hög kvalitet. Det ankommer på den nya myndigheten att i upphandlingarna ställa obligatoriska krav och utforma tilldelningskriterier på ett sådant sätt att kravet på hög kvalitet uppfylls. Det ska betonas att de kvalitetskrav som ställs i upphandlingarna också bör tas in i det fondavtal som sedan ingås med fondförvaltaren. På så sätt kan myndigheten löpande kontrollera att kraven uppfylls. Samma sak gäller för de övriga krav som ställs i upphandlingarna.

Fonderna får inte dela ut medel till andra än andelsägarna

I de fondbestämmelser som Finansinspektionen ska godkänna för värdepappersfonder och specialfonder ska det anges om utdelning ska ske samt, om så är fallet, grunderna och sättet för utdelning. Varken det näringsrättsliga eller det civilrättsliga regelverket ställer upp begränsningar i fråga om utdelning av medel till andra än delägare i fonden. En fond kan därför, efter Finansinspektionens godkännande, dela ut medel till andra än fondandelsägarna. I praktiken handlar det i regel om att en del av fondens avkastning skänks till välgörande ändamål. Sådana fonder brukar benämnas ideella fonder.

Av 64 kap. 20 § första strecksatsen socialförsäkringsbalken framgår att premiepensionsmedel inte får placeras i fonder som, enligt de för fonden gällande bestämmelserna, kan dela ut medel till andra än fondandelsägarna. Det är med andra ord inte möjligt att placera premiepensionsmedel i så kallade ideella fonder. Som skäl för detta har anförts att premiepensionssystemet är ett slutet ekonomiskt system, det vill säga att det varken ska skjutas till ytterligare medel till systemet eller användas medel från detta för andra ändamål än sådana som slutligt syftar till pensionsutbetalningar.¹⁰

¹⁰ Prop. 1999/2000:12, *Statlig förvaltning av premiepensionsmedel, m.m.*, s. 27.

Det regelverk som nu föreslås innebär ingen ändring i det avseendet. Det bör därför inte heller fortsättningsvis vara möjligt för en pensionssparare att placera sina premiepensionsmedel i ideella fonder. Som en konsekvens av att de fonder som erbjuds på fondtorget i fortsättningen ska upphandlas behöver detta komma till uttryck i regelverket för upphandling. Utredningen föreslår därför att det i lag införs en bestämmelse som anger att de fonder som upphandlas, enligt de fondbestämmelser som gäller för fonden, inte ska kunna dela ut medel till andra än andelsägarna. Den föreslagna bestämmelsen kommer således att rikta sig till den nya myndigheten. De följändringar i 64 kap. 20 § socialförsäkringsbalken som förslaget ger upphov till behandlas i avsnitt 11.21.1.

11.4 De grundläggande principerna för upphandling

Utredningens förslag: Det ska av lag framgå att en upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg ska genomföras i enlighet med de grundläggande principerna för upphandling.

Vad innebär de grundläggande principerna för upphandling?

De grundläggande principerna för upphandling omfattar principerna om icke-diskriminering, likabehandling, öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande.

Principen om icke-diskriminering innebär att det är förbjudet att direkt eller indirekt diskriminera leverantörer på grund av nationalitet. Principen förutsätter en skyldighet att lämna insyn som garanterar varje potentiell anbudsgivare att upphandlingen kringgärdas av sådan offentlighet att marknaden är öppen för konkurrens och att det går att kontrollera om upphandlingsförfarandena är opartiska.

Principen om likabehandling innebär att alla leverantörer ska behandlas lika och ges lika förutsättningar. Alla måste exempelvis få samma information vid samma tillfälle.

Principen om öppenhet innebär en skyldighet för den upphandlande myndigheten att skapa öppenhet genom att lämna information om upphandlingen och hur den kommer att genomföras. För att anbudsgivarna ska ges samma förutsättningar för anbudsgivning måste

upphandlingsdokumenten vara klara och tydliga samt innehålla samtliga krav på det som ska upphandlas. Därmed blir det förutsebart för leverantörerna vad som är av störst vikt vid valet av leverantör.

Med *proportionalitetsprincipen* menas att kraven på leverantören och kraven i kravspecifikationen måste ha ett naturligt samband med och stå i rimlig proportion till det som upphandlas. De krav som ställs ska vara både lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet med upphandlingen. Om det finns fler alternativ bör det alternativ väljas som är minst ingripande eller belastande för leverantörerna.

Principen om ömsesidigt erkännande innebär att intyg och certifikat som har utfärdats av en medlemsstats behöriga myndigheter ska gälla även i övriga EU/EES-länder.

Skälen för utredningens förslag

Som framgår av avsnitt 9.4.3 anser utredningen att de grundläggande principerna för upphandling blir tillämpliga vid upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg.

De grundläggande principerna härrör från EU:s primärrätt, det vill säga EUF-fördragets bestämmelser och principer.¹¹ De blir därför tillämpliga oavsett om det i nationell rätt införs bestämmelser om deras tillämplighet eller inte. Det kan mot den bakgrunden ifrågasättas om det behövs en uttrycklig bestämmelse som anger att de grundläggande principerna ska tillämpas vid upphandling av fonder till fondtorget.

De grundläggande principerna för upphandling ska upprätthållas under hela upphandlingen, från det att arbetet med en upphandling påbörjas till dess det avslutas. Utredningen har som målsättning att principerna i så stor utsträckning som möjligt ska få genomslag i de konkreta bestämmelser om upphandlingsförfarandet som föreslås. Eftersom den reglering som utredningen föreslår i första hand anger ramarna för myndighetens handlingsutrymme vid upphandling och inte reglerar upphandlingen i detalj, kommer det under en upphandling i praktiken att uppstå situationer som inte regleras i lag men där principerna ändå ska tillämpas. Av tydlighetsskäl bör det av lag därför framgå att upphandlingen av fonder till fondtorget ska genomföras i enlighet med de grundläggande principerna för upphandling.

¹¹ Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

11.5 Förfaranden

Utredningens förslag: Den nya myndigheten ska vara fri att utforma förfarandet vid upphandlingen.

Skälen för utredningens förslag

Det kan finnas behov av att använda olika förfaranden vid upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg. Beroende på vilken kategori av fonder som upphandlas kan exempelvis omfattningen av, värdet på och komplexiteten i en upphandling variera.

Värdet på en upphandling är normalt sett det totala belopp som, enligt den upphandlande myndighetens uppskattning, ska betalas enligt de varukontrakt, tjänstekontrakt eller byggtreprenadkontrakt som ingår i upphandlingen. När det gäller värdet på en upphandling av fonder till fondtorget kan det sägas motsvara de förvaltningsavgifter som enligt fondavtalen ska betalas till fondförvaltarna för förvaltningen av fonderna. Storleken på förvaltningsavgifterna kommer att påverkas av hur mycket premiepensionsmedel som placeras i en fond. Eftersom det är pensionsspararna som väljer vilka fonder de vill placera sina premiepensionsmedel i går det inte på förhand att fastställa hur stort belopp som kommer att betalas enligt de fondavtal som ingår i en upphandling. Därmed går det inte heller att på förhand fastställa värdet på upphandlingen. Beroende på vilken kategori av fonder som upphandlas borde den nya myndigheten emellertid kunna göra en uppskattning av värdet på en upphandling utifrån hur pensionsspararna har placerat sina premiepensionsmedel historiskt.

Den nya myndigheten bör ges möjlighet att utforma förfarandet i en upphandling utifrån förhållandena i det enskilda fallet. Myndigheten bör exempelvis kunna välja mellan att utforma förfarandet som ett enstegsförfarande, där anbudsinslämning följer på en annons om upphandling, eller som ett förfarande i flera steg, där fondförvaltare i en första omgång får ansöka om att lämna anbud. Om det antas komma in många anbud kan det vara en fördel med ett flerstegsförfarande eftersom en bedömning då sker i flera steg.

Mot den bakgrunden föreslår utredningen att det i lag införs en bestämmelse som anger att den nya myndigheten ska vara fri att utforma förfarandet vid upphandling av fonder till premiepensionens

fondtorg. Myndigheten måste dock alltid iaktta de grundläggande principerna för upphandling. En viktig förutsättning för att principerna ska anses uppfyllda är att myndigheten tydligt anger i upphandlingsdokumenten hur upphandlingen ska genomföras.

11.6 Marknadsdialog

Utredningens förslag: Den nya myndigheten ska kontinuerligt föra en dialog med fondförvaltare, branschorganisationer och andra marknadsaktörer.

Skälen för utredningens förslag

Den nya myndigheten behöver inför en upphandling skaffa sig kunskap om vad fondmarknaden kan erbjuda utifrån de behov myndigheten har och vilka fonder och fondförvaltare som finns. Detta görs lämpligen genom att en dialog förs med fondförvaltare och andra marknadsaktörer, till exempel branschorganisationer.

Genom att på ett tidigt stadium inhämta synpunkter från fondförvaltarna kan den nya myndigheten också ställa bättre och mer ändamålsenliga krav och villkor i upphandlingarna. I en dialog har myndigheten också möjlighet att informera fondförvaltarna om myndighetens behov och önskat resultat samt sprida information. På så sätt kan en dialog även bidra till att fondförvaltarna i en senare upphandling lämnar anbud som i hög grad motsvarar det som efterfrågas av myndigheten.

En upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg kommer att kunna röra mycket stora värden. Genom en kontinuerlig dialog mellan den nya myndigheten och fondförvaltarna förbereds marknaden inför kommande upphandlingar, vilket skapar förtroende och goda förutsättningar för ett långsiktigt och stabilt samarbete. Mot den bakgrunden anser utredningen att fördelarna med dialog inför upphandlingar av fonder till fondtorget är så stora att detta bör regleras i lag. Utredningen föreslår därför att det i lag införs bestämmelser som anger att den nya myndigheten kontinuerligt ska föra en dialog med fondförvaltare, branschorganisationer och andra marknadsaktörer.

En förutsättning för dialog är att de grundläggande principerna för upphandling iakttas. Det gäller framför allt likabehandlingsprincipen och principen om öppenhet. En dialog får inte innebära att den nya myndigheten inleder förhandlingar eller ger löften om avtal till någon fondförvaltare. Den får inte heller leda till att någon enskild fondförvaltare får en otillbörlig fördel vid utformningen av upphandlingsdokumenten. Den nya myndigheten omfattas också av den statliga värdegrunden och de anställda tjänstemännen måste alltid agera så att deras opartiskhet och objektivitet inte kan ifrågasättas.

11.7 Annonsering

11.7.1 Förhandsannonsering

Utredningens förslag: Den nya myndigheten får informera om planerade upphandlingar i en förhandsannons.

Skälen för utredningens förslag

Enligt lagen om offentlig upphandling får en upphandlande myndighet i en förhandsannons informera om planerade upphandlingar.¹² Syftet med en förhandsannons är att dels ge leverantörer preliminära upplysningar om den upphandlande myndighetens kommande upphandlingar, dels garantera principen om öppenhet i upphandlingen.¹³ Ur den upphandlande myndighetens perspektiv kan det också vara lämpligt att informera marknaden om kommande upphandlingar.¹⁴

Förhandsannonsering är i likhet med marknadsdialog ett sätt att förbereda marknaden inför kommande upphandlingar. Som konstateras i avsnitt 11.6 skapar en sådan ordning förtroende och goda förutsättningar för ett långsiktigt och stabilt samarbete. På motsvarande sätt som gäller enligt lagen om offentlig upphandling bör därför den nya myndigheten ges möjlighet att informera om planerade upphandlingar av fonder till fondtorget i en förhandsannons. Detta bör framgå av lag.

¹² 10 kap. 3 § första stycket.

¹³ Prop. 2006/07:128 del 1, *Ny lagstiftning om offentlig upphandling och upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster*, s. 204 och prop. 2015/16:195 del 2, s. 1051.

¹⁴ Prop. 2006/07:128 del 1, s. 357 och prop. 2015/16:195 del 2, s. 1052.

Vad gäller tidpunkten för förhandsannonsering om planerade upphandlingar kan den nya myndigheten när som helst under året publicera en sådan annons. Myndigheten kan också välja att förhandsannonsera vid flera tillfällen per år.

Vilka uppgifter som ska finnas i en förhandsannons bör överlämnas till den nya myndigheten att fastställa.

11.7.2 Annonsering inför upphandling

Utredningens förslag: Den nya myndigheten ska genom en annons informera om sin avsikt att genomföra en upphandling.

Hur annonseras ett kontrakt som är av ett bestämt gränsöverskridande intresse?

Förenklingsutredningen har i SOU 2018:44 analyserat hur ett kontrakt som är av ett bestämt gränsöverskridande intresse bör annonseras (s. 272–274). Där framgår bland annat följande.

Enligt nuvarande lagstiftning ska annonsering av upphandlingar under tröskelvärdena enligt 19 kap. LOU och LUF ske i en allmänt tillgänglig databas (se t.ex. 19 kap. 9 § LOU). En upphandlande myndighet eller enhet bör kunna utgå från att det är fullt tillräckligt att annonsera på så sätt, även när ett kontrakt är av ett bestämt gränsöverskridande intresse.

Det som kravet på transparens ska tillgodose är, konkret, att berörda utländska leverantörer ska få möjlighet att nås av information om upphandlingen. Att annonsera i en allmänt tillgänglig databas är det föreskrivna sättet att offentliggöra icke direktivstyrda upphandlingar i Sverige. Annonserna är tillgängliga för såväl svenska som utländska leverantörer. Det är rimligt att utgå från att utländska leverantörer, som är intresserade av att delta i upphandlingar i Sverige, ser till att leta efter affärstillfällen i de aktuella databaserna.

Det kan emellertid inte uteslutas att det i enskilda fall kan vara nödvändigt med annonsering i någon ytterligare källa. Särskilda regler om detta behövs dock inte. Precis som i fråga om direktupphandlingar (se ovan) är en rimlig utgångspunkt nämligen att den berörda upphandlande myndigheten eller enheten i ett sådant fall har vetskap om det utländska intresset. Lagstiftaren bör kunna utgå från att den upphandlande myndigheten eller enheten då ser till att annonsera på nödvändigt sätt. Det ligger i myndighetens eller enhetens intresse att öppna upp upphandlingen för så bred konkurrens som möjligt.

Vilken annonsering som är nödvändig och lämplig i dessa fall får vara upp till den upphandlande myndigheten eller enheten att avgöra, utifrån omständigheter som exempelvis vad det är som upphandlas, upphandlingens värde och var de tänkbara utländska anbudsgivarna kan förväntas söka efter information. Det kan i vissa fall vara lämpligt att annonsera i TED. En sådan annonsering har fördelen att den annonserande myndigheten eller enheten kan vara säker på att transparenskravet när det gäller offentliggörandet är tillgodosett. Ett annat alternativ kan exempelvis vara att annonsera i en utländsk annonsdatabas i den eller de stater där det kan finnas potentiella anbudsgivare. Det kan någon gång vara tillräckligt att den upphandlande myndigheten eller enheten, utöver ”vanlig” publicering i en allmänt tillgänglig databas, också informerar om upphandlingen på sin egna webbplats, om de berörda utländska leverantörerna kan förväntas söka efter affärstillfällen där.

Skälen för utredningens förslag

Eftersom en upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg är av gränsöverskridande intresse är det av stor vikt att den nya myndigheten offentliggör upphandlingen på platser där inte bara svenska fondförvaltare utan också utomlands etablerade fondförvaltare kan förväntas söka efter information om affärstillfällen. Att annonsering ska ske bör därför framgå av lag. Annonseringen ska innehålla tillräckligt med information för att en fondförvaltare ska kunna avgöra om det kan vara intressant att delta i upphandlingen, och hur förvaltaren i så fall ska gå till väga.

I likhet med Förenklingsutredningen anser utredningen att det bör vara tillräckligt att annonsering sker i en allmänt tillgänglig databas även när ett kontrakt, som i det här fallet, är av ett bestämt gränsöverskridande intresse. Sådana annonser är nämligen tillgängliga för både svenska och utländska fondförvaltare.

Premiepensionens fondtorg har funnits sedan 2000, det vill säga i snart 20 år. De såväl svenska som utländska fondförvaltare som kan tänkas vara intresserade av att delta i en upphandling känner därför i stor utsträckning sannolikt redan till den möjlighet till affärstillfällen som fondtorget kan ge. Fondförvaltarna kan därför förväntas söka efter affärstillfällen även på den nya myndighetens webbplats. För att nå ut till så många fondförvaltare som möjligt kan det därför vara en god idé att den nya myndigheten, utöver publicering i en allmänt tillgänglig databas, också informerar om upphandlingen på sin webbplats.

När det gäller upphandling av fonder till fondtorget torde det sällan bli nödvändigt med annonsering i någon ytterligare källa utöver en allmänt tillgänglig databas och på myndighetens webbplats. Det kan dock inte uteslutas att en situation som kräver sådan annonsering kan uppstå. Det ankommer på den nya myndigheten att göra denna bedömning och då se till att annonsera på nödvändigt sätt. Utredningen anser inte att det finns behov av särskilda regler om detta.

Det bör överlämnas till den nya myndigheten att fastställa vilken information en annons om en avsikt att genomföra en upphandling ska innehålla och var annonsering ska ske.

11.8 Upphandlingsdokumentation

Utredningens förslag: Den nya myndigheten ska ge direkt, fullständig och kostnadsfri tillgång till upphandlingsdokumenten från den dag då annonsen publiceras eller den senare dag som anges i annonsen.

Myndigheten ska i något av upphandlingsdokumenten beskriva upphandlingen i syfte att göra det möjligt för intresserade fondförvaltare att delta i upphandlingen och att lämna konkurrenskraftiga anbud.

Skälen för utredningens förslag

I upphandlingsdokumenten beskrivs eller fastställs innehållet i upphandlingen. Dessa dokument är därför betydelsefulla för de fondförvaltare som har för avsikt att delta i en upphandling. Det är av central betydelse för konkurrensutsättningen att alla intresserade fondförvaltare ges direkt, fullständig och kostnadsfri tillgång till upphandlingsdokumenten.¹⁵ Bestämmelser som anger detta bör därför införas i lag. Av bestämmelserna bör även framgå att upphandlingsdokumenten ska finnas tillgängliga från den dag då annonsen med information om upphandlingen publiceras. För att ge ökad flexibilitet, framför allt vid förfaranden som genomförs i mer än ett steg, bör

¹⁵ Jämför SOU 2018:44, s. 291.

det dock vara möjligt för den nya myndigheten att ange en senare dag i annonsen.

Utredningen föreslår i avsnitt 11.5 att den nya myndigheten ska ges möjlighet att utforma varje upphandling utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Det innebär att det ställs höga krav på myndigheten att tydligt informera om hur en förestående upphandling ska gå till. En sådan ordning är, som betonas av Förenklingsutredningen, också viktig för att förebygga godtycke eller ren korruption.¹⁶ Det bör av lag därför framgå att den nya myndigheten i upphandlingsdokumenten ska beskriva upphandlingen i syfte att göra det möjligt för intresserade fondförvaltare att delta i upphandlingen och lämna konkurrenskraftiga anbud. Beskrivningen bör bland annat innehålla uppgifter om hur förfarandet kommer att genomföras, vilka tilldelningskriterier som kommer att användas och kraven på de fonder som är föremål för upphandling.

Det bör överlämnas till den nya myndigheten att närmare fastställa vilken information upphandlingsdokumenten ska innehålla.

11.9 Kommunikeringsformer

Utredningens förslag: Förfarandet ska vara skriftligt. Muntlig kommunikation ska dock få användas som ett komplement i en upphandling när den nya myndigheten finner det lämpligt.

Myndigheten ska alltid dokumentera sådana uppgifter som är av betydelse för upphandlingen.

Skälen för utredningens förslag

En av utgångspunkterna för utredningens förslag till regelverk för upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg är att regelverket ska ange ramarna för den nya myndighetens handlingsutrymme i upphandlingarna. Det finns enligt utredningens uppfattning därför inget behov av att i detalj reglera hur kommunikation ska ske under ett upphandlingsförfarande. Huvudregeln bör dock i likhet med Förenklingsutredningens förslag vara att förfarandet ska vara skrift-

¹⁶ SOU 2018:44, s. 292.

ligt. Det blir då tydligt dokumenterat vad som har kommunicerats mellan den nya myndigheten och en fondförvaltare.

Myndigheten bör dock ha möjlighet att kommunicera muntligt när den anser att det är lämpligt. Om denna möjlighet används bör det som då kommer fram och som är av betydelse för upphandlingen dokumenteras. Det bör dock betonas att all kommunikation, både skriftlig och muntlig, mellan den nya myndigheten och en fondförvaltare i en upphandling ska ske i överensstämmelse med de grundläggande principerna för upphandling, särskilt principerna om lika-behandling och öppenhet. Det ankommer på den nya myndigheten att säkerställa att så sker.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att det i lag införs bestämmelser som anger att förfarandet är skriftligt, men att muntlig kommunikation får användas under de förutsättningar som anges ovan.

11.10 Tidsfrister

Utredningens förslag: Fondförvaltare ska ges skälig tid att komma in med anbudsansökningar respektive anbud.

Om en fondförvaltare begär kompletterande upplysningar om innebörden av upphandlingsdokumenten, ska den nya myndigheten lämna sådan information senast sex dagar före sista anbudsdag, förutsatt att fondförvaltaren har begärt upplysningarna i rimlig tid. Upplysningarna ska lämnas skriftligen till alla fondförvaltare som deltar i upphandlingen.

Samma tidsfrist gäller, om den nya myndigheten på eget initiativ vill lämna kompletterande upplysningar.

Den nya myndigheten ska förlänga fristen för att komma in med anbud så att alla fondförvaltare kan få kännedom om den information som behövs för att utarbeta ett anbud, om

1. kompletterande upplysningar inte lämnas inom den tidsfrist som anges ovan, eller
2. väsentliga ändringar görs i upphandlingsdokumenten.

Skälen för utredningens förslag

Fondförvaltare ska ges skälig tid att komma in med ansökningar och anbud

Tiden för att komma in med anbudsansökningar och anbud ska vara så lång att det finns möjlighet för de fondförvaltare som vill delta i upphandlingen att utforma sitt bästa anbud. Vad som är en rimlig tid går inte att fastställa på förhand; det kommer att variera utifrån förhållandena i de enskilda upphandlingarna med hänsyn till bland annat upphandlingens omfattning, komplexitet och värde. Det bör mot den bakgrunden inte i lag slås fast en bestämd tid inom vilken en fondförvaltare ska ansöka om eller lämna anbud. Det bör i stället införas en bestämmelse som anger att en fondförvaltare ska ges skälig tid att komma in med anbudsansökningar eller anbud. Att tiden för att lämna in anbudsansökningar eller anbud ska vara skälig innebär att fondförvaltarna, såväl svenska som utländska, ska ges reella möjligheter att utforma sina bästa anbud.

Upplysningar om upphandlingsdokumenten

En fondförvaltare kan, i likhet med leverantörer i andra upphandlingar, ha behov av kompletterande upplysningar om innebörden av upphandlingsdokumenten. Det kan även uppstå situationer när den nya myndigheten på eget initiativ vill lämna sådana kompletterande upplysningar.

För att en fondförvaltare ska kunna ta hänsyn till denna information när den utarbetar sitt anbud bör det finnas en tidsfrist för när sådan information senast ska lämnas. På det icke direktivstyrda området gäller i nuläget en frist om sex dagar före anbudstidens utgång för att lämna upplysningar om upphandlingsdokumenten.¹⁷ Förenklingstuderingen föreslår att den fristen ska gälla även fortsättningsvis.¹⁸ Samma frist gäller oberoende av om upplysningarna lämnas på begäran av en leverantör eller den upphandlande myndighetens initiativ. Utredningen anser att sex dagar är en rimlig tid för att lämna sådana kompletterande upplysningar.

¹⁷ Se 19 kap. 28 § lagen om offentlig upphandling.

¹⁸ SOU 2018:44, s. 319.

Mot den bakgrunden bör det i lag införas bestämmelser som anger inom vilken tidsfrist den nya myndigheten ska lämna kompletterande upplysningar om innebörden av upphandlingsdokumenten, både när sådana upplysningar begärs av en fondförvaltare och när den nya myndigheten på eget initiativ lämnar sådana upplysningar. Av bestämmelserna bör även framgå att upplysningarna ska lämnas skriftligen till alla fondförvaltare som deltar i upphandlingen, vilket ger uttryck för principerna om likabehandling och öppenhet.

Förlängning av anbudstiden i vissa fall

Under ett upphandlingsförfarande kan det uppstå situationer som gör att det finns behov av att förlänga tidsfristen för att komma in med anbud. Så är fallet om den nya myndigheten inte har lämnat upplysningar om upphandlingsdokumenten i tid eller om väsentliga ändringar görs i upphandlingsdokumenten. För att alla fondförvaltare ska få kännedom om all den information som behövs för att utarbeta ett anbud måste anbudstiden då förlängas. Det bör i lag införas en bestämmelse som anger detta.

Som framhålls av Förenklingsutredningen ger en sådan bestämmelse uttryck för en bra balans mellan å ena sidan den upphandlande myndighetens intresse av flexibilitet och möjlighet att kunna ändra i upphandlingsdokumenten under upphandlingens gång, och å andra sidan de deltagande leverantörernas – i det här fallet fondförvaltarens – intresse av att få rimlig tid att anpassa sina anbud efter de ändringar som görs.¹⁹ En sådan bestämmelse ger också uttryck för principerna om likabehandling och öppenhet.

¹⁹ a.a., s. 319.

11.11 Dialog i upphandlingar

Utredningens förslag: Den nya myndigheten får föra en dialog med en eller flera fondförvaltare i en pågående upphandling. Med en dialog avses ett skriftligt eller muntligt informationsutbyte mellan den nya myndigheten och en fondförvaltare.

En dialog får omfatta rättelser av fel, förtydliganden och kompletteringar av anbud eller andra handlingar som fondförvaltaren har gett in.

Skälen för utredningens förslag

Under en upphandling kan det uppstå situationer som medför ett behov av informationsutbyte mellan den nya myndigheten och en fondförvaltare. Det kan till exempel handla om att fondförvaltaren behöver rätta fel eller göra förtydliganden av ett anbud. I Förenklingsutredningens förslag benämns ett sådant informationsutbyte dialog. Det bör enligt utredningens uppfattning finnas en möjlighet att föra en sådan dialog även vid upphandlingar av fonder till premiepensionens fondtorg. Ramarna för detta bör, i likhet med Förenklingsutredningens förslag, regleras i lag.

Utredningen föreslår därför att det i lag införs bestämmelser som anger att den nya myndigheten får föra en dialog med en eller flera fondförvaltare i en pågående upphandling. Det bör av bestämmelserna framgå att en dialog får omfatta rättelser av fel, förtydliganden och kompletteringar av anbud eller andra handlingar som fondförvaltaren har gett in.

Rättelser av fel, förtydliganden och kompletteringar bör kunna ske så länge de grundläggande principerna för upphandling iakttas. Som framhålls av Förenklingsutredningen följer det av likabehandlingsprincipen att anbuden i en upphandling ska vara jämförbara.²⁰ En komplettering får således inte innebära att ett nytt anbud ges in. Det är den nya myndigheten som bestämmer i vilken utsträckning rättelser av fel, förtydliganden och kompletteringar ska kunna ske. Det är alltså inte en rättighet för fondförvaltarna. I en upphandling där ett mycket stort antal anbud kan förväntas är det exempelvis inte

²⁰ SOU 2018:44, s. 305.

säkert att det är lämpligt att föra en dialog. Det är vidare av stor vikt att en dialog dokumenteras.

Den nya myndigheten bör i något av upphandlingsdokumenten ange om dialog kommer eller kan komma att användas i upphandlingen. Det bör i upphandlingsdokumenten även anges vad dialogen kan komma att omfatta.

Utredningen vill understryka att den nya myndigheten ska iaktta de grundläggande principerna för upphandling under hela upphandlingsprocessen. När det gäller dialog innebär det bland annat att den nya myndigheten ska behandla fondförvaltarna lika. Myndigheten får inte heller ge upplysningar som kan ge någon av fondförvaltarna en fördel framför andra.

11.12 Information om beslut

Utredningens förslag: När den nya myndigheten har fattat beslut om att tilldela ett fondavtal ska den skriftligen underrätta fondförvaltarna om beslutet.

Underrättelsen ska innehålla skälen för beslutet och uppgift om den period inom vilken avtal inte får ingås (avtalsspärr).

Underrättelsen innebär inte att ett anbud förfaller.

Den nya myndigheten ska till den fondförvaltare som begär det lämna upplysningar om skälen för att fondförvaltarens anbudsansökan har avslagits eller anbud förkastats, samt de relativa fördelarna med det valda anbudet. Upplysningar ska lämnas snarast möjligt och senast inom 15 dagar från det att en skriftlig begäran kom in.

Om den nya myndigheten beslutar att antingen avbryta en upphandling eller göra om upphandlingen, ska myndigheten skriftligen informera fondförvaltarna om beslutet. I underrättelsen ska skälen för beslutet anges.

Skälen för utredningens förslag

Information om beslut att tilldela kontrakt

På både det direktivstyrda och det icke direktivstyrda området finns bestämmelser om skyldighet för den upphandlande myndigheten att snarast möjligt skriftligen underrätta varje anbudssökande och anbudsgivare om de beslut som fattas om tilldelningen av ett kontrakt.²¹ Förenklingsutredningen föreslår att skyldigheten att informera om sådana beslut vid upphandlingar på det icke direktivstyrda området bör gälla även fortsättningsvis.²²

Att en fondförvaltare underrättas om de beslut som fattas om tilldelningen av ett fondavtal är en förutsättning för att förvaltaren ska kunna ta tillvara sin rätt. Av rättssäkerhetsskäl bör således motsvarande bestämmelser gälla även vid upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg. Det bör i lag därför införas bestämmelser som anger att den nya myndigheten, när den har fattat beslut om att tilldela ett fondavtal, skriftligen ska underrätta fondförvaltarna om beslutet. Av bestämmelserna bör även framgå att underrättelsen ska innehålla skälen för beslutet och uppgift om den period inom vilken avtal inte får ingås (avtalsspärr).

Av en underrättelse ska omständigheterna som legat till grund för beslutet framgå tydligt så att en fondförvaltare kan avgöra om den vill ansöka om överprövning av upphandlingen. Vilka upplysningar som bör lämnas för att uppfylla detta får avgöras med hänsyn till omständigheterna i varje upphandling. Av likabehandlingsprincipen följer att underrättelserna om tilldelningsbeslutet ska lämnas samtidigt till fondförvaltarna och ha samma innehåll.

På både det direktivstyrda och det icke direktivstyrda området finns även bestämmelser om skyldighet för den upphandlande myndigheten att skriftligen underrätta varje anbudssökande eller anbudsgivare när myndigheten beslutar att avbryta eller göra om en upphandling.²³ Även en sådan underrättelse ska innehålla skälen för beslutet.

Av rättssäkerhetsskäl bör motsvarande bestämmelser gälla även vid upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg. Det bör i lag därför införas bestämmelser som anger detta.

²¹ 12 kap. 2 § första stycket och 19 kap. 29 § första stycket lagen om offentlig upphandling.

²² SOU 2018:44, s. 321.

²³ 12 kap. 2 § andra stycket och 19 kap. 29 § första stycket lagen om offentlig upphandling.

Upplysningar på begäran av en fondförvaltare

I likhet med bestämmelserna om underrättelseskyldighet vid ett beslut om att tilldela kontrakt finns på både det direktivstyrda och det icke direktivstyrda området bestämmelser som anger att en upphandlande myndighet på begäran av en anbudssökande eller anbudsgivare vars ansökan eller anbud har avslagits eller förkastats, ska underrätta anbudssökanden eller anbudsgivaren om skälen för detta.²⁴ Upplysningarna ska lämnas snarast möjligt och senast inom 15 dagar från det att en skriftlig begäran kom in. Förenklingsutredningen föreslår att bestämmelserna på det icke direktivstyrda området ska gälla även fortsättningsvis.²⁵

Av rättssäkerhetsskäl bör motsvarande bestämmelser gälla även för upphandlingar av fonder till fondtorget. Det bör i lag därför införas bestämmelser som anger detta.

En underrättelse om tilldelningsbeslut ska innehålla skälen för att en viss fondförvaltare har tilldelats kontraktet. Upplysningar på begäran av en fondförvaltare ska däremot ange skälen för att fondförvaltarens anbudsansökan har avslagits eller anbud förkastats. Vidare kan sådana upplysningar innebära att en jämförelse måste göras mellan fondförvaltarens anbud och det vinnande anbudet. Upplysningskyldigheten på begäran av en fondförvaltare sträcker sig således längre än underrättelseskyldigheten avseende ett tilldelningsbeslut.²⁶ Ett sådant uppgiftslämnande bör alltid föregås av en sekretessprövning.

11.13 Dokumentation

Utredningens förslag: Den nya myndigheten ska dokumentera genomförandet av en upphandling. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att myndighetens beslut under upphandlingen ska kunna motiveras.

²⁴ 12 kap. 13 § och 19 kap. 29 § lagen om offentlig upphandling.

²⁵ SOU 2018:44, s. 321.

²⁶ Jämför prop. 2006/07:128 del 1, s. 379 f. och prop. 2015/16:195 del 1, s. 673.

Skälen för utredningens förslag

Bestämmelser om dokumentation av en upphandling finns på både det direktivstyrda och det icke direktivstyrda området.²⁷ Enligt dessa bestämmelser ska en upphandlande myndighet dokumentera genomförandet av en upphandling. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera myndighetens beslut under upphandlingens samtliga skeden. Detta inbegriper dokumentation om kommunikation med leverantörer, interna överläggningar, utformning av upphandlingsdokumenten, eventuell dialog och förhandling samt urval och tilldelning av kontrakt.²⁸ Dokumentationsskyldigheten gäller dock inte om upphandlingens värde understiger 100 000 kronor.

Förenklingsutredningen föreslår att bestämmelserna om dokumentation på det icke direktivstyrda området bör utformas i överensstämmelse med nuvarande bestämmelser.²⁹

För att kunna kontrollera att en upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg har skett i enlighet med de regler som gäller för upphandlingen krävs att upphandlingen dokumenteras på ett ingående sätt. Av rättssäkerhetsskäl bör således bestämmelser om dokumentation gälla även för upphandlingar av fonder till fondtorget. Det bör i lag därför införas bestämmelser som anger att den nya myndigheten ska dokumentera genomförandet av en upphandling. Av bestämmelserna bör även framgå att dokumentationen ska vara tillräcklig för att myndighetens beslut under upphandlingen ska kunna motiveras.

²⁷ 12 kap. 14 § respektive 19 kap. 30 § lagen om offentlig upphandling.

²⁸ Prop. 2015/16:195 del 1, s. 675.

²⁹ SOU 2018:44, s. 324.

11.14 Tilldelning av fondavtal

Utredningens förslag: Den nya myndigheten ska tilldela fondavtal med användning av tilldelningskriterier.

Tilldelningskriterierna ska ha anknytning till de fonder som ska anskaffas och ska formuleras utifrån kraven på att fonderna ska vara kostnadseffektiva och av hög kvalitet.

Tilldelningskriterierna ska viktas inbördes.

Den nya myndigheten ska i något av upphandlingsdokumenten ange vilka tilldelningskriterier som ska användas och hur de ska viktas inbördes.

Regler om utvärdering av anbud och tilldelning av kontrakt i upphandlingslagarna

För att kunna välja ut det bästa anbudet måste en upphandlande myndighet utvärdera inkomna anbud och jämföra dem med varandra. Hur detta ska gå till är i olika utsträckning reglerat i de olika upphandlingslagarna.

Av lagen om offentlig upphandling framgår att en upphandlande myndighet ska tilldela den leverantör ett kontrakt vars anbud är det ekonomiskt mest fördelaktiga för myndigheten.³⁰ Detta ska utvärderas på någon av grunderna bästa förhållandet mellan pris och kvalitet, kostnad eller pris. När grunden för utvärdering är bästa förhållandet mellan pris och kvalitet ska tilldelningskriterier användas.³¹ Tilldelningskriterierna ska viktas inbördes eller, om det inte kan ske, anges i prioritetsordning.³² Denna ordning gäller i dagsläget både på det direktivstyrda och det icke direktivstyrda området.

I lagen om upphandling av koncessioner ser reglerna om tilldelning av kontrakt annorlunda ut. Av nämnda lag framgår nämligen att en upphandlande myndighet eller enhet ska tilldela en koncession med användning av tilldelningskriterier som 1) är förenliga med de grundläggande principerna för upphandling, 2) har anknytning till det som anskaffas, 3) säkerställer att anbuden bedöms i konkurrens

³⁰ 16 kap. 1 § och 19 kap. 24 §.

³¹ 16 kap. 2 § och 19 kap. 25 § lagen om offentlig upphandling.

³² 16 kap. 6 § och 19 kap. 26 § lagen om offentlig upphandling.

med varandra i syfte att fastställa allmänna ekonomiska fördelar för myndigheten eller enheten, och 4) inte ger myndigheten eller enheten obegränsad valfrihet.³³ På det icke direktivstyrda området saknas bestämmelser om tilldelning av kontrakt av koncessioner.

Förenklingsutredningen anser att det inte behövs några särskilda bestämmelser om tilldelning av kontrakt på det icke direktivstyrda området. Det ligger enligt Förenklingsutredningen i sakens natur att en upphandlande myndighet måste använda sig av något eller några kriterier för att kunna jämföra inkomna anbud och välja ut det bästa anbudet. Det centrala är enligt Förenklingsutredningen att den upphandlande myndigheten eller enheten anger i upphandlingsdokumenten vilka tilldelningskriterier som används i upphandlingen och att dessa är förenliga med de grundläggande principerna.³⁴

Skälen för utredningens förslag

Tilldelningen av fondavtal bör ske med användning av tilldelningskriterier

De fondavtal som kommer att tilldelas vid upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg kommer att kunna röra mycket stora värden. Under sådana omständigheter ställs särskilt höga krav på rättssäkerhet och förutsebarhet. Redan av det skälet bör tilldelningen av fondavtal regleras i lag.

Regleringen bör enligt utredningens uppfattning utformas med utgångspunkt i fondtorgets roll för att målet med premiepensionssystemet ska uppnås. Ett sätt att genom regleringen skapa förutsättningar för fondtorget att bidra till att målet uppnås är att låta tilldelningen av fondavtal ske med användning av särskilda tilldelningskriterier formulerade utifrån de krav som de fonder som erbjuds på fondtorget ska uppfylla. En sådan ordning torde i praktiken leda till att de fonder som upphandlas i hög grad uppfyller nämnda krav.

De fonder som upphandlas till fondtorget ska vara kostnads-effektiva, hållbara, kontrollerbara och av hög kvalitet samt lämpliga för premiepensionssystemet. Kraven på kostnadseffektivitet och hög kvalitet är de krav som det enligt utredningens uppfattning lämpar sig bäst att utforma tilldelningskriterier utifrån; med sådana tilldelnings-

³³ 13 kap. 1 §.

³⁴ SOU 2018:44, s. 355 f.

kriterier skapas goda förutsättningar för den nya myndigheten att upphandla fonder av hög kvalitet till ett så lågt pris som möjligt.

Samtliga fonder som erbjuds på fondtorget bör uppfylla högt ställda krav på kontrollerbarhet och lämplighet för premiepensions-systemet. Detta åstadkoms bäst genom att den nya myndigheten i upphandlingarna formulerar obligatoriska krav som måste vara uppfyllda för att ett anbud ska kunna kvalificeras för utvärdering. Tilldelningskriterierna bör därför inte utformas utifrån kraven på kontrollerbarhet och lämplighet. De kraven bör i stället få genomslag i upphandlingarna i form av obligatoriska krav.

Vad gäller hållbarhet anser utredningen att kravet på att de fonder som upphandlas till fondtorget ska vara hållbara uppnås genom utredningens förslag om att fondavtalen ska innehålla villkor om att fondförvaltarna ska beakta faktorer som rör miljö, socialt ansvar och företagsstyrning i förvaltningen (se avsnitt 10.3.2). Det ligger i sakens natur att den nya myndigheten måste ställa upp motsvarande obligatoriska krav i upphandlingarna. Det finns enligt utredningens uppfattning därför inte behov av tilldelningskriterier som är utformade utifrån kravet på hållbarhet. Eftersom förutsättningarna för fondförvaltarna att bedriva hållbarhetsarbete i hög grad skiljer sig åt skulle det dessutom vara förenat med svårigheter att utforma sådana tilldelningskriterier utan att samtidigt missgynna vissa, framför allt mindre, fondförvaltare.

Om den nya myndigheten upphandlar fonder i en kategori som är inriktad på hållbara investeringar bör givetvis fondförvaltarens hållbarhetsarbete i fondförvaltningen kunna bli föremål för utvärdering i upphandlingarna. Det handlar då om krav på särskilda egenskaper hos fonderna som är relaterade till den kategori som fonderna ingår i. För fonder i en kategori som är inriktad på hållbara investeringar kan det till exempel handla om att fonderna bör investera i företag som bedriver ett långtgående hållbarhetsarbete eller som är verksamma inom ett visst område, till exempel förnybar energi. I likhet med fonder i andra kategorier kommer kraven i fråga om fondernas egenskaper i detta fall att utvärderas genom tilldelningskriterierna kvalitet och kostnadseffektivitet.

Mot denna bakgrund bör det enligt utredningens uppfattning i lag införas bestämmelser som anger att den nya myndigheten ska tilldela fondavtal med användning av tilldelningskriterier som ska formuleras utifrån kraven på att fonderna ska vara kostnadseffektiva

och av hög kvalitet. Av bestämmelserna bör även framgå att tilldelningskriterierna ska ha anknytning till de fonder som upphandlas.

Det ankommer på den nya myndigheten att i varje upphandling utforma tilldelningskriterier som uppfyller dessa krav. Tilldelningskriterierna ska stå i överensstämmelse med de grundläggande principerna för upphandling. Detta innebär till exempel att kriterier inte får väljas eller tillämpas på ett sätt som direkt eller indirekt diskriminerar fondförvaltare som är etablerade i andra EES-länder. Kriteriernas utformning ska tvärtom garantera en effektiv och rättvis konkurrens.

Genom att införa bestämmelser om att tilldelning av fondavtal ska ske med användning av tilldelningskriterier som är utformade utifrån kraven på att fonderna ska vara kostnadseffektiva och av hög kvalitet kommer det i praktiken att ske en utvärdering som liknar den som i lagen om offentlig upphandling benämns ”bästa förhållandet mellan pris och kvalitet”. Med sådana bestämmelser klargörs enligt utredningens uppfattning att den fondförvaltare vars anbud är det mest fördelaktiga ska tilldelas fondavtal.

Det finns enligt utredningens uppfattning inte behov av en mer detaljerad reglering än den som nu föreslås. Tvärtom anser utredningen att de föreslagna bestämmelserna skapar en rimlig balans mellan intressena av flexibilitet för den nya myndigheten och förutsebarhet för fondförvaltarna.

Viktning

Det bör av lag framgå att tilldelningskriterierna ska kunna viktas inbördes. Vissa kriterier kan på så sätt ges större vikt än andra. Vilken viktning som används bör avgöras utifrån omständigheterna i den enskilda upphandlingen. Det centrala är att den viktning används som den nya myndigheten bedömer leder till att de mest fördelaktiga anbuden identifieras.

Tilldelningskriterierna ska framgå av upphandlingsdokumenten

För att uppfylla de grundläggande principerna för upphandling är det centralt att tilldelningskriterierna och deras inbördes viktning framgår av upphandlingsdokumenten. Det bör därför i lag införas bestämmelser som anger detta.

Det är viktigt att den nya myndigheten utformar både krav och tilldelningskriterier på ett tydligt sätt så att det framgår vilka delar av beskrivningen i upphandlingsdokumenten som utgör obligatoriska krav som alla anbud ska uppfylla och vilka som utgör kriterier utifrån vilka anbuden jämförs med varandra i en utvärdering.

11.15 Direktupphandling

11.15.1 Direktupphandling efter att ett fondavtal har sagts upp i förtid eller hävts

Utredningens förslag: Direktupphandling får användas om ett fondavtal har sagts upp i förtid eller hävts och uppsägningen eller hävningen leder till att urvalet av fonder på premiepensionens fondtorg inte längre ger en reell valfrihet.

Den nya myndigheten ska besluta om riktlinjer för direktupphandling.

Skälen för utredningens förslag

De fondavtal som kommer att tilldelas vid upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg kommer, som framgår av det föregående, att kunna röra mycket stora värden. Detta i kombination med att de grundläggande principerna för upphandling alltid ska upprätthållas gör att det finns skäl att vara restriktiv med möjligheterna till direktupphandling. Precis som på upphandlingsområdet i övrigt kan det emellertid uppstå situationer som gör att det finns ett legitimt behov av att direktupphandla fonder till fondtorget.

Fondtorget ska bidra dels till att målet för premiepensionssystemet uppnås, dels till att principen om valfrihet upprätthålls genom att erbjuda ett urval av för premiepensionssystemet lämpliga fonder med olika risknivå och placeringsinriktning som ger en reell valfrihet (se avsnitt 5.2.7). De regler för upphandling som utredningen föreslår präglas av detta. Utredningen föreslår till exempel bestämmelser som anger att den nya myndigheten ska upphandla för premiepensionssystemet lämpliga fonder som har olika risknivå och placeringsinriktning (se avsnitt 10.2.2). Utredningen föreslår även bestämmelser som anger att den nya myndigheten, när den bedömer hur många

fonder som ska upphandlas, ska beakta att urvalet av fonder på fondtorget ska ge pensionsspararna en reell valfrihet (se avsnitt 10.2.2). Genom dessa bestämmelser skapas enligt utredningens uppfattning goda förutsättningar för fondtorget att bidra dels till att målet för premiepensionssystemet uppnås, dels till att principen om valfrihet upprätthålls.

Nämnda bestämmelser tar i första hand sikte på upphandlingen av fonder till fondtorget, men även om de fonder som upphandlas uppfyller ställda krav kan läget förändras under avtalstiden. Ett fondavtal kan av olika anledningar komma att sägas upp eller hävas. Så kan till exempel ske om fondförvaltaren eller fonden inte längre uppfyller avtalsvillkoren. Även fondförvaltaren kan tänkas vilja säga upp avtalet. Hur lång uppsägningstiden kommer att vara i de olika situationerna kommer att regleras i avtalet.

När ett fondavtal har upphört att gälla ska den fond som avtalet avser avregistreras från fondtorget. Efter att fonden har avregistrerats kommer det inte längre att vara möjligt för pensionsspararna att placera premiepensionsmedel i fonden och redan placerade medel kommer att behöva flyttas. För pensionsspararna behandlas denna situation på samma sätt som när en fond inte omfattas av en senare upphandling, se avsnitt 12.3.1. En skillnad i förhållande till situationen att en fond inte omfattas av en senare upphandling är emellertid att en fond som avregistreras under avtalstiden inte ersätts med en annan fond. I de flesta fall kommer inte detta att vålla några problem; antalet fonder på fondtorget kommer troligtvis att vara så stort att valfriheten för pensionsspararna inte påverkas av att ett fåtal fonder avregistreras under avtalstiden. Det kan dock inte uteslutas att en avregistrering av fonder under avtalstiden kan leda till att fondtorget inte längre kan tillhandahålla ett fondutbud som ger pensionsspararna en reell valfrihet. Så skulle till exempel kunna bli fallet om flera fonder som ingår i samma kategori avregistreras på kort tid, särskilt om den kategori som fonderna ingår i endast innehåller ett fåtal fonder.

Att fondtorget tillhandahåller ett fondutbud som ger en reell valfrihet är ett grundläggande krav enligt den reglering som föreslås. Det bör enligt utredningens uppfattning därför vara tillåtet att använda direktupphandling om det sker i syfte att ersätta en fond som har avregistrerats till följd av att ett fondavtal har sagts upp i förtid eller hävts. En förutsättning är dock att uppsägningen eller häv-

ningen av fondavtalet leder till att fondtorget inte längre kan tillhandahålla ett fondutbud som ger pensionsspararna en reell valfrihet. Det handlar med andra ord om att täcka ett behov som inte har kunnat förutses av den nya myndigheten. Finns det flera fonder i samma kategori torde ett sådant behov sällan uppstå. Det måste dock lämnas ett betydande utrymme för den nya myndigheten att bedöma huruvida reell valfrihet kan erbjudas eller inte.

Det finns ett nationellt handlingsutrymme som ger möjlighet att ha mer tillåtande regler för direktupphandling vid upphandlingar som faller utanför det direktivstyrda området, så länge de grundläggande principerna för upphandling iakttas. Utredningen föreslår därför att det i lag införs bestämmelser som anger att direktupphandling får användas om ett fondavtal har sagts upp i förtid eller hävts och uppsägningen eller hävningen leder till att fondtorget inte längre kan tillhandahålla ett urval av fonder som ger pensionsspararna en reell valfrihet.

Det är största vikt att den nya myndigheten iakttar de grundläggande principerna för upphandling när den genomför en direktupphandling. Det innebär bland annat att upphandlingen behöver offentliggöras på ett sådant sätt att även de utomlands etablerade fondförvaltarna informeras om upphandlingen. För att säkerställa att direktupphandlingar sker i överensstämmelse med de grundläggande principerna bör den nya myndigheten besluta om riktlinjer som behandlar hur myndigheten ska förfara i en upphandling för att principerna ska uppfyllas. Dessa riktlinjer kan sedan läggas till grund för kontroll av att upphandlingarna har skett i enlighet med regelverket.

Ett krav på att den nya myndigheten ska besluta om riktlinjer för direktupphandling bör framgå av lag.

11.15.2 Information om beslut

Utredningens förslag: Om den nya myndigheten vid en direktupphandling har begärt in anbud från fler än en fondförvaltare ska den snarast möjligt skriftligen underrätta fondförvaltarna när beslut om fondförvaltare och anbud har fattats.

Underrättelsen utlöser inte någon avtalsspärr.

Skälen för utredningens förslag

Även vid direktupphandlingar är det möjligt att begära in anbud från fler än en anbudsgivare. I likhet med vad som gäller för andra upphandlingar bör den nya myndigheten, när beslut om anbud har fattats, informera fondförvaltarna om beslutet. Detta är en förutsättning för att fondförvaltarna ska kunna ta tillvara sin rätt.

I lagen om offentlig upphandling finns bestämmelser om undermåttsskyldighet vid direktupphandlingar.³⁵ Av dessa bestämmelser framgår att den upphandlande myndigheten vid direktupphandling ska underrätta anbudsgivarna om beslutet snarast möjligt. Någon avtalsspärr gäller som huvudregel inte vid direktupphandling.³⁶ Förklaringsutredningen föreslår att undermåttsskyldigheten vid direktupphandling ska gälla även fortsättningsvis.³⁷

Av rättssäkerhetsskäl bör en motsvarande undermåttsskyldighet gälla även vid direktupphandling av fonder till premiepensionens fondtorg. Utredningen föreslår därför att det i lag införs bestämmelser som anger att den nya myndigheten, om den har begärt in anbud från fler än en fondförvaltare, snarast möjligt skriftligen ska underrätta fondförvaltarna när beslut om fondförvaltare och anbud har fattats. Av bestämmelserna bör även framgå att underrättelsen inte utlöser någon avtalsspärr. Det innebär att den nya myndigheten får ingå avtal med den fondförvaltare som tilldelats avtal direkt utan att iaktta en särskild tidsfrist.

11.15.3 Dokumentation

Utredningens förslag: Den nya myndigheten ska dokumentera genomförandet av en direktupphandling. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att myndighetens beslut under upphandlingen ska kunna motiveras.

³⁵ 19 kap. 29 § andra stycket.

³⁶ 20 kap. 2 § 4 lagen om offentlig upphandling.

³⁷ SOU 2018:44, s. 362.

Skälen för utredningens förslag

I lagen om offentlig upphandling finns bestämmelser om dokumentationsskyldighet vid direktupphandlingar.³⁸ Av dessa bestämmelser framgår att en upphandlande myndighet eller enhet ska dokumentera genomförandet av en direktupphandling. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera myndighetens eller enhetens beslut under upphandlingens samtliga skeden. Dokumentationsskyldigheten gäller dock inte om upphandlingens värde understiger 100 000 kronor.

Förenklingsutredningen föreslår att skyldigheten att dokumentera direktupphandlingar bör gälla även fortsättningsvis, med den skillnaden att även upphandlingar vars värde understiger 100 000 kronor ska dokumenteras.³⁹

För att kunna kontrollera att en direktupphandling av fonder till premiepensionens fondtorg har skett i enlighet med de regler som gäller för sådan upphandling krävs att upphandlingen dokumenteras på ett ingående sätt. Av rättssäkerhetsskäl bör därför motsvarande bestämmelser gälla även för direktupphandlingar av fonder till fondtorget. Utredningen föreslår att bestämmelser med den innebörden införs i lag.

11.16 Fondavtalet

11.16.1 Förhållandet mellan den nya myndigheten och en fondförvaltare

Utredningens bedömning: Förhållandet mellan den nya myndigheten och en fondförvaltare kommer att regleras i fondavtalet, det vill säga vila på civilrättslig grund.

Skälen för utredningens bedömning

För att få erbjuda en fond på fondtorget krävs i dagsläget att fondförvaltaren ingår ett fondavtal med Pensionsmyndigheten. Ett sådant avtal ingås efter ansökan av en fondförvaltare.⁴⁰ Om en ansökan bifalls

³⁸ 19 kap. 30 §.

³⁹ SOU 2018:44, s. 363.

⁴⁰ 64 kap. 17 c § socialförsäkringsbalken.

är ett avtal ingånget mellan fondförvaltaren och Pensionsmyndigheten. Ett beslut om att avslå en ansökan får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. En sådan prövning går ut på att ta ställning till om kraven för att få ingå fondavtal är uppfyllda. Förhållandet mellan Pensionsmyndigheten och fondförvaltaren regleras i fondavtalet, det vill säga det vilar på civilrättslig grund. Det innebär att tvister om tillämpningen av fondavtalet prövas av allmän domstol.

En liknande ordning kommer att gälla även enligt de regler som nu föreslås. De föreslagna reglerna om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg har karaktär av handlingsregler för den nya myndigheten. Regleringen anger hur myndigheten ska gå till väga när den hämtar in anbud och bestämmer vilket anbud som ska väljas inför ingående av ett avtal enligt civilrättsliga regler.

Utredningen föreslår att en fondförvaltare som anser sig ha lidit eller kunna komma att lida skada får ansöka om överprövning av en upphandling hos allmän förvaltningsdomstol (se avsnitt 11.17). En ansökan om överprövning får enligt utredningens förslag även avse giltigheten av ett fondavtal som har ingåtts mellan den nya myndigheten och en fondförvaltare. En sådan prövning syftar till att ta ställning till om den nya myndigheten har följt upphandlingsreglerna.

Förhållandet mellan den nya myndigheten och fondförvaltarna kommer, i likhet med vad som gäller i dagsläget, att regleras genom fondavtalet, det vill säga vila på civilrättslig grund. Avtalen kommer att innehålla de villkor som gäller för att en fond ska få erbjudas på fondtorget. Tvister om tillämpningen av avtalet, till exempel om giltigheten av en uppsägning, kommer på samma sätt som i dagsläget att prövas av allmän domstol.

11.16.2 Avtalsvillkor

Utredningens förslag: Ett fondavtal ska vara affärsmässigt och innehålla de villkor som krävs för att upprätthålla god sed på premiepensionsområdet.

Fondavtalet ska minst innehålla villkor om fondförvaltarens

1. affärsmodell, strategier och riktlinjer,
2. organisation och nyckelpersoner,
3. innehav av och handel med finansiella instrument,
4. hantering av intressekonflikter,
5. marknadsföring,
6. tredjepartsförhållanden samt tredjepartsinformation.

Fondavtalet ska därutöver innehålla villkor om en skyldighet för fondförvaltaren att samarbeta med Pensionsmyndigheten.

Skälen för utredningens förslag

Fondavtalet bör i huvudsak innehålla samma villkor som följer av nuvarande regelverk

I samband med de senaste lagstiftningsändringarna rörande premiepensionens fondtorg (det så kallade steg 1) infördes i socialförsäkringsbalken bestämmelser om vilka villkor ett fondavtal minst ska innehålla.⁴¹ Som skäl för detta angavs bland annat att en sådan ordning kunde minska risken för att fondförvaltare som inte ser till pensionsspararnas bästa erbjuder fonder på fondtorget.⁴² Därutöver infördes bestämmelser om att fondavtalen ska vara affärsmässiga och standardiserade samt i övrigt ska innehålla de villkor som krävs för att upprätthålla god sed på premiepensionsområdet.

Behovet av en stark reglering till pensionsspararnas förmån har inte minskat. Utredningen anser därför att motsvarande bestämmelser, med vissa ändringar, bör gälla även efter övergången till ett upphandlingsförfarande. Det bör i likhet med nuvarande regelverk

⁴¹ 64 kap. 17 a §.

⁴² Prop. 2017/18:247, s. 31.

framgå av lag att fondavtalen ska vara affärsmässiga. Det innebär att den nya myndigheten ska beakta bästa branschstandard och fondtorgets särskilda funktionssätt vid utformningen av villkoren i fondavtalen.⁴³ I affärsmässighet ligger också att fondavtalen bör innehålla villkor om till exempel köpstopp samt uppsägning av avtal och andra påföljder. Köpstopp och Pensionsmyndighetens roll i detta sammanhang behandlas närmare i avsnitt 13.7.1.

Det bör även fortsättningsvis i lag anges att fondavtalen i övrigt ska innehålla de villkor som krävs för att upprätthålla god sed på premiepensionsområdet. Det innebär att den nya myndigheten ska ställa villkor som innebär att pensionsspararnas intressen tas tillvara och att konsumentskyddet på premiepensionsområdet upprätthålls.⁴⁴

Till skillnad från vad som gäller enligt nuvarande regelverk föreslår utredningen inte någon bestämmelse som anger att avtalen ska vara standardiserade. Anledningen till detta är att det sannolikt kommer att finnas behov av att ställa upp olika villkor i avtalen beroende på vilken kategori av fonder som upphandlas. Detta innebär inte någon skillnad i behandling av fondförvaltarna; likabehandlingsprincipen ska alltjämt gälla.

Därutöver bör det, i likhet med vad som gäller i dagsläget, av lag framgå vilka villkor ett fondavtal minst ska innehålla. Dessa villkor bör motsvara dem som gäller enligt nuvarande regelverk. Utredningens förslag till bestämmelser om att fondavtalet ska innehålla villkor om hållbarhetsarbete och om medverkan i gransknings- och uppföljningsarbete behandlas i avsnitten 10.3.2 och 10.4.3. Beträffande innebörden av övriga villkor hänvisas till propositionen *Ett tryggt och mer hållbart premiepensionssystem* (prop. 2017/18:247).

Det ska poängteras att de krav som ställs i upphandlingarna för att säkerställa att de fonder som upphandlas är kostnadseffektiva, kontrollerbara och av hög kvalitet samt lämpliga för premiepensionssystemet ska tas in som villkor i avtalet. Detta är en förutsättning för att myndigheten löpande ska kunna kontrollera att kraven uppfylls.

Det ankommer på den nya myndigheten att närmare utforma avtalsvillkoren. Villkoren ska vara tydliga och transparenta. Ett utkast på fondavtal tas lämpligen in i upphandlingsdokumenten. På så sätt kan fondförvaltarna i ett tidigt skede bilda sig en uppfattning om vad

⁴³ Jämför a. prop., s. 31.

⁴⁴ Jämför a. prop., s. 31.

som gäller om fondförvaltaren önskar delta i upphandlingen och sedermera tilldelas fondavtal.

Avsteg från avtalsvillkoren bör resultera i kännbara påföljder. Vilka påföljder som ska inträda vid avtalsbrott ska dock bestämmas av den nya myndigheten.

Svensk rätt bör tillämpas på avtalen och eventuella tvister avgöras av svensk allmän domstol. Vid behov bör myndigheten ställa upp villkor om detta i avtalet. Behov kan uppstå om det mot bakgrund av fondförvaltarens hemvist och internationella privaträttsliga regler råder osäkerhet kring vilken domstol som är behörig att pröva en tvist om avtalet eller vilket lands lag som ska tillämpas.

Samarbetskyldighet med Pensionsmyndigheten

I dagsläget är det Pensionsmyndigheten som ingår fondavtal med fondförvaltarna. Efter övergången till ett upphandlingsförfarande är det i stället den nya myndigheten som ska ingå avtal med fondförvaltarna. Pensionsmyndigheten ska dock även fortsättningsvis vara försäkringsgivare för premiepensionen och administrera pensionsspararnas val av fonder. Pensionsmyndigheten ska således fortsätta att förvärva och avyttra fondandelar i enlighet med pensionsspararnas önskemål. Det krävs därför att Pensionsmyndigheten och fondförvaltarna även fortsättningsvis samarbetar i vissa frågor, framför allt beträffande handeln med fondandelar.

Mot den bakgrunden föreslår utredningen att det i lag införs bestämmelser som anger att ett fondavtal, utöver de avtalsvillkor som behandlas ovan, ska innehålla villkor om att fondförvaltaren ska samarbeta med Pensionsmyndigheten. På vilket sätt och i vilken utsträckning samarbetet ska ske ska regleras i fondavtalet. Det handlar till exempel om att slå fast rutiner för överföring av information och medel till Pensionsmyndigheten samt vilka tekniska lösningar som ska användas för sådan överföring.⁴⁵

⁴⁵ Jämför prop. 1997/98:151, *Inkomstgrundad ålderspension, m.m.*, s. 411.

11.16.3 Avtalets löptid

Utredningens förslag: Löptiden för ett fondavtal får inte överstiga tolv år.

Skälen för utredningens förslag

I lagen om offentlig upphandling finns bestämmelser om längsta tillåtna avtalstid för ramavtal. Ett sådant avtal får endast löpa under längre tid än fyra år om det finns särskilda skäl.⁴⁶ Särskilda skäl kan föreligga om till exempel föremålet för upphandlingen är av sådant slag att det medför stora investeringar för leverantören som ska betala sig under avtalstiden.⁴⁷

Motsvarande avtalstid för ramavtal enligt lagen om upphandling inom försörjningssektorerna är åtta år.⁴⁸ I lagen om upphandling av koncessioner anges att koncessioner med längre löptid än fem år inte får ha en längre maximal löptid än vad som kan förväntas rimligen gå åt för att koncessionshavaren ska kunna kompenseras för gjorda investeringar för utnyttjandet av byggnadsverken eller tillhandahållandet av tjänsterna tillsammans med en avkastning på det investerade kapitalet.⁴⁹ Vid beräkningen ska hänsyn tas till de investeringar som krävs för att uppnå särskilda mål enligt kontrakten.

För andra avtal är inte avtalstiden reglerad. EU-domstolen har i ett avgörande från 2008 uttalat att det är främmande för systemet för, och ändamålet med, gemenskapsbestämmelserna om offentlig upphandling att offentliga kontrakt avseende tjänster ingås för obestämd tid.⁵⁰ Ett sådant tillvägagångssätt kan enligt domstolen på sikt hindra konkurrensen mellan potentiella tjänsteleverantörer. Domstolen konstaterade emellertid att det i gemenskapsrätten inte finns något förbud mot att ingå offentliga kontrakt avseende tjänster för obestämd tid.

⁴⁶ 7 kap. 2 § lagen om offentlig upphandling.

⁴⁷ Se till exempel prop. 2015/16:195 s. 515 som hänvisar till prop. 2006/07:128 s. 333 f., Kammarrätten i Stockholms dom den 23 maj 2013 i mål nr 1583–13 och Kammarrätten i Göteborgs dom den 22 juli 2013 i mål nr 3124–3127-13.

⁴⁸ 7 kap. 2 §.

⁴⁹ 4 kap. 11 §.

⁵⁰ Dom Pressetext, C-454/06, EU:C:2008:351, p. 73 och 74.

I ett avgörande från 2010 har EU-domstolen uttalat att starka skäl, däribland upprätthållandet av konkurrensen, talar för att tilldelning av koncessioner (som det målet rörde) för en obegränsad tid inte är förenligt med EU:s rättsordning.⁵¹ Numera följer av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner att koncessioner ska vara tidsbegränsade.⁵²

I förarbetena till lagen om offentlig upphandling anges att även ett kontrakt som inte är ett ramavtal innebär en marknadsintervention. Vad som är en acceptabel löptid för ett sådant kontrakt får enligt förarbetena därför ytterst avgöras vid en proportionalitetsbedömning i förhållande till vad det är som anskaffas.⁵³

Eftersom upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg faller utanför det direktivstyrda området gäller inga begränsningar för ett fondavtals löptid annat än att den måste vara i överensstämmelse med de grundläggande principerna för upphandling.

Löptiden för ett fondavtal kan regleras på olika sätt. Ett sätt är att, i likhet med bestämmelserna om ramavtal i befintliga upphandlingslagar, införa bestämmelser som anger hur lång löptid ett fondavtal får ha. Ett annat sätt är att i lag införa bestämmelser som anger att ett fondavtal ska ha en bestämd löptid som ska vara proportionerlig i förhållande till den kategori av fonder som upphandlas. Det skulle då överlåtas till den nya myndigheten att bestämma hur lång löptiden ska vara.

För att bidra till förutsebarhet när det gäller regelverkets tillämpning bör enligt utredningens uppfattning den längsta möjliga löptiden för ett fondavtal anges i lag. Det ligger i sakens natur att ett pensionssparande är ett långsiktigt sparande. Detta i sig motiverar en lång avtalstid. Ytterligare ett skäl för en lång avtalstid är att den process som följer om en fond inte omfattas av en senare upphandling är förenad med kostnader.

Utredningen anser att en avtalstid om längst tolv år framstår som en väl avvägd tid. En sådan avtalstid är enligt utredningens bedömning i överensstämmelse med de grundläggande principerna för upphandling. En avtalstid med den längden är också tillräcklig sett till

⁵¹ Dom Helmut Müller, C-451/08, EU:C:210:168, p. 79.

⁵² Artikel 18.2.

⁵³ Prop. 2015/16:195 del 1, s. 515.

bland annat placeringsinriktning och likviditet för de fonder som kan komma att erbjudas på premiepensionens fondtorg.

De fonder som erbjuds på fondtorget ska vara öppna för inlösen minst veckovis (se avsnitt 7.2). Det gäller även för sådana fonder som brukar benämnas generationsfonder. En generationsfond vänder sig till sparare i en viss åldersgrupp och innehåller både aktier och räntebärande värdepapper. Fonderna är konstruerade på så sätt att de innehåller störst andel aktier när det är lång tid kvar till pensionen men i takt med att spararna närmar sig förväntad pensionsålder flyttas fondens medel stegvis över från aktier till räntebärande värdepapper. Detta påverkar inte likviditeten i fonden. En avtalstid om tolv år utgör således inget hinder mot att kunna erbjuda generationsfonder på premiepensionens fondtorg.

Det bör betonas att utredningens förslag avser den *längsta* tid som ett fondavtal får löpa. Den närmare tiden får bestämmas av myndigheten med utgångspunkt i vilken kategori av fonder som upphandlas. Ett fondavtal kan således ingås för kortare tid än tolv år och avtalet får förlängas om den ursprungliga avtalstiden understiger tolv år. Den sammanlagda avtalstiden får dock aldrig överstiga tolv år.

11.17 Avtalsspärr, överprövning och skadestånd

Utredningens förslag: En upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg och ett fondavtals giltighet ska kunna överprövas.

Det ska införas bestämmelser om avtalsspärr, överprövning och skadestånd. Bestämmelserna ska i allt väsentligt motsvara de bestämmelser som finns i 20 kap. lagen om offentlig upphandling.

Bakgrund

*Lagen om offentlig upphandling
innehåller bestämmelser om överprövning*

I 20 kap. lagen om offentlig upphandling finns bestämmelser om avtalsspärr, överprövning och skadestånd. Bestämmelserna genomför det så kallade första rättsmedelsdirektivet som syftar till att säkerställa efterlevnaden av LOU-direktivet.⁵⁴

Nämnda bestämmelser gäller för upphandlingar på både det direktivstyrda och det icke direktivstyrda området.⁵⁵ Förenklingsutredningen föreslår inga ändringar i detta avseende. Motsvarande bestämmelser finns även i övriga upphandlingslagar.⁵⁶

En leverantör som anser sig ha lidit eller kunna komma att lida skada får ansöka om att allmän förvaltningsdomstol ska överpröva en upphandling eller giltigheten av ett avtal som har ingåtts mellan en upphandlande myndighet och en leverantör.⁵⁷ Domstolen kan besluta att upphandlingen ska göras om eller rättas, om den kommer fram till att den upphandlande myndigheten har brutit mot en bestämmelse i lagen om offentlig upphandling och att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada.

När ett tilldelningsbeslut meddelas inträder en avtalsspärr.⁵⁸ Under den tiden får inte den upphandlande myndigheten ingå avtal; det är först när avtalsspärren har löpt ut som ett avtal får ingås.

En upphandling får inte överprövas efter att avtal har ingåtts mellan den upphandlande myndigheten och en leverantör.⁵⁹ Då kan en leverantör i stället ansöka om att domstolen ska besluta att ett avtal som har ingåtts mellan en upphandlande myndighet och en leverantör ska förklaras ogiltigt. Ett avtal ska förklaras ogiltigt om det har ingåtts i strid med vissa uppräknade bestämmelser i lagen om

⁵⁴ Rådets direktiv 89/665/EEG av den 21 december 1989 om samordning av lagar och andra författningar för prövning av offentlig upphandling av varor och bygg- och anläggningsarbeten. Direktivet har ändrats genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/66/EG av den 11 december 2007 om ändring av rådets direktiv 89/665/EEG och 92/13/EEG vad gäller effektivare förfaranden för prövning av offentlig upphandling och Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner.

⁵⁵ Se 19 kap. 2 § som hänvisar till 20 kap. lagen om offentlig upphandling.

⁵⁶ Se 20 kap. lagen om upphandling inom försörjningssektorerna och 16 kap. lagen om upphandling av koncessioner.

⁵⁷ 20 kap. 6 § lagen om offentlig upphandling.

⁵⁸ 20 kap. 1 § lagen om offentlig upphandling.

⁵⁹ 20 kap. 6 § andra stycket lagen om offentlig upphandling.

offentlig upphandling, till exempel bestämmelserna om avtalsspärr.⁶⁰ Trots att förutsättningarna för ogiltighet är uppfyllda, ska domstolen besluta att avtalet ska bestå om det motiveras av tvingande hänsyn till ett allmänintresse.⁶¹

Vid överprövning i förvaltningsrätten förlängs avtalsspärren automatiskt under målets handläggning.⁶² Den upphör tio dagar efter att domstolen har avgjort målet.⁶³ Vid överprövning i kammarrätten och Högsta förvaltningsdomstolen måste dock leverantören yrka på ett så kallat interimistiskt beslut från domstolen för att förlänga avtalsspärren.⁶⁴ Domstolen ska avstå från att fatta ett sådant beslut, om den skada eller olägenhet som beslutet skulle kunna medföra är större än den skada som skulle kunna drabba leverantören.⁶⁵

Ibland finns det inte någon avtalsspärr, till exempel vid direktupphandling. Då kan en leverantör ansöka om överprövning fram till dess att ett avtal har ingåtts. Därefter kan leverantören bara ansöka om överprövning av avtalets giltighet. När det inte finns någon avtalsspärr får domstolen, som framgår av det föregående, fatta ett interimistiskt beslut, det vill säga besluta att avtal inte får ingås innan något annat bestäms.⁶⁶ Då gäller en tiodagarsfrist när avtal inte får ingås efter att förvaltningsrätten eller kammarrätten har avgjort målet eller upphävt det interimistiska beslutet.⁶⁷

En upphandlande myndighet som inte har följt bestämmelserna i lagen om offentlig upphandling ska ersätta den skada som därigenom har uppkommit för en leverantör.⁶⁸ Leverantören kan få ersättning för kostnader som leverantören har haft för att förbereda anbud och i övrigt delta i upphandlingen (så kallat negativt kontraktstillägg). En förutsättning för ersättning är att den upphandlande myndighetens åsidosättande av bestämmelserna menligt har påverkat leverantörens möjligheter att tilldelas kontraktet. Om leverantören kan visa att denne sannolikt förlorat kontraktet till följd av den upphandlande myndighetens överträdelse kan leverantören dess-

⁶⁰ 20 kap. 13 § lagen om offentlig upphandling.

⁶¹ 20 kap. 14 § lagen om offentlig upphandling.

⁶² 20 kap. 8 § lagen om offentlig upphandling.

⁶³ 20 kap. 10 § lagen om offentlig upphandling.

⁶⁴ 20 kap. 9 § första stycket lagen om offentlig upphandling.

⁶⁵ 20 kap. 9 § andra stycket lagen om offentlig upphandling.

⁶⁶ 20 kap. 9 § lagen om offentlig upphandling.

⁶⁷ 20 kap. 10 § andra stycket lagen om offentlig upphandling.

⁶⁸ 20 kap. 20 § första stycket lagen om offentlig upphandling.

utom få ersättning för utebliven vinst (så kallat positivt kontrakt-intresse). Skadeståndets storlek beror på överträdelsens karaktär, nedlagda kostnader och utsikterna till vinst.⁶⁹

Talan om skadestånd ska väckas vid allmän domstol inom ett år från den tidpunkt när avtal har slutits mellan den upphandlande myndigheten och en leverantör eller har förklarats ogiltigt genom ett avgörande som har fått laga kraft.⁷⁰ Väcks inte talan i tid, är rätten till skadestånd förlorad.

Kommissionen har uttalat principer om rättsligt skydd vid upphandlingar som faller utanför det direktivstyrda området

Kommissionen har i ett tolkningsmeddelande uttalat principer för rättsligt skydd vid upphandlingar som helt eller delvis faller utanför det direktivstyrda området på grund av att kontraktets värde understiger tröskelvärdena eller kontraktet avser sociala tjänster eller andra särskilda tjänster.⁷¹

Kommissionen konstaterar inledningsvis att rättsmedelsdirektiven bara gäller för kontrakt som omfattas av upphandlingsdirektiven. När det gäller kontrakt som understiger de tröskelvärden som gäller för tillämpning av upphandlingsdirektiven måste enligt kommissionen hänsyn tas till att enskilda personer enligt EU-domstolens rättspraxis har rätt till ett effektivt rättsligt skydd av de rättigheter de har enligt gemenskapens rättsordning. Rätten till detta skydd är en av de grundläggande rättsprinciper som följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner. Eftersom det inte finns några relevanta gemenskapsrättsliga bestämmelser när det gäller kontrakt som understiger tröskelvärdena, är det enligt kommissionen medlemsstaternas uppgift att tillhandahålla nödvändiga regler och förfaranden för att garantera ett effektivt rättsligt skydd.

För att uppfylla kravet på ett effektivt rättsligt skydd, bör enligt kommissionen åtminstone de beslut som är negativa för en person som är eller har varit intresserad av att tilldelas ett kontrakt, såsom alla beslut om att utesluta en sökande eller anbudsgivare, bli föremål

⁶⁹ Se till exempel rättsfallet NJA 2000 s. 712 och prop. 2009/10:180, *Nya rättsmedel på upphandlingsområdet*, s. 221 f.

⁷⁰ 20 kap. 21 § lagen om offentlig upphandling.

⁷¹ Kommissionens tolkningsmeddelande (2006/C 179/02) om gemenskapsrättens tillämplighet på upphandlingskontrakt som inte, eller bara delvis, omfattas av direktiven om offentlig upphandling.

för prövning av om brott skett mot de grundläggande normer som följer av den primära gemenskapsrätten. För att rätten till ett sådant prövningsförfarande ska kunna utövas effektivt, bör enligt kommissionen de upphandlande enheterna ange grunderna för de beslut som ska prövas, antingen i själva beslutet eller på begäran efter det att beslutet har meddelats. Möjligheterna till rättelse får enligt kommissionen inte vara mindre effektiva än för liknande yrkanden som grundas på inhemsk lagstiftning (principen om likvärdighet) och får inte heller vara sådana att det i praktiken är omöjligt eller mycket svårt att få rättsligt skydd (principen om effektivitet).

Skälen för utredningens förslag

En av utredningens utgångspunkter för det regelverk för upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg som föreslås är att det ska uppfylla berättigade krav på rättssäkerhet (se avsnitt 9.3). Det är en viktig förutsättning för tilltron till regelverket och för förtroendet för den nya myndigheten att det regelverk som föreslås innehåller ett rättssäkert och effektivt förfarande för rättslig prövning.

Som framgår av kommissionens tolkningsmeddelande följer även ett krav på rättsligt skydd enligt EU-rätten. Meddelandet gäller visserligen för upphandlingar som helt eller delvis faller utanför upphandlingsdirektivens tillämpningsområde på grund av att kontraktets värde understiger tröskelvärdena eller kontraktet avser sociala tjänster eller andra särskilda tjänster. När det gäller rättsligt skydd anger emellertid kommissionen att ett sådant skydd ska tillförsäkras de rättigheter som följer av gemenskapens rättsordning. Utredningen bedömer i avsnitt 9.4.2 att de grundläggande principerna för upphandling – som utvecklats av EU-domstolen och som är direkt grundande på EU:s primärrätt – blir tillämpliga även på upphandlingar som faller utanför direktivens tillämpningsområde på annan grund än att kontraktets värde understiger tröskelvärdena eller kontraktet avser sociala tjänster eller andra särskilda tjänster. Kommissionens tolkningsmeddelande har enligt utredningens uppfattning därför bäring även på upphandlingar av fonder till premiepensionens fondtorg.

Det står med andra ord klart att en fondförvaltare som deltar i en upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg ska ha möjlighet att få sin sak prövad rättsligt. Den fråga utredningen har att ta

ställning till är om reglerna för rättslig prövning i upphandlingslagarna, så kallad överprövning, ska gälla också för upphandlingar av fonder till fondtorget eller om utredningen ska ta fram förslag till särskilda regler för rättslig prövning. En kombination av dessa två alternativ är också möjlig.

En kritik som har förts fram mot befintliga överprövningsregler är de negativa effekterna av att så många upphandlingar begärs överprövade och stoppas i domstol. Ett skäl för att föreslå särskilda regler för rättslig prövning av upphandlingar av fonder till premiepensionens fondtorg är att denna rätt då skulle kunna begränsas jämfört med vad som gäller enligt befintliga upphandlingslagar. Möjligheten till rättslig prövning skulle till exempel kunna begränsas till att endast få avse överträdelse av förfarandekraven. Med sådana regler skulle till exempel den nya myndighetens anbudsutvärdering inte kunna bli föremål för rättslig prövning. Utredningen bedömer att regler som begränsar möjligheten till rättslig prövning på detta sätt inte uppfyller kraven på rättssäkerhet. Det kan dessutom ifrågasättas om en sådan ordning skulle vara förenlig med EU-rätten.

En alternativ ordning för rättslig prövning skulle kunna vara att begränsa prövningen till att endast avse giltigheten av ett fondavtal. Med en sådan ordning skulle inte en ansökan om rättslig prövning leda till att en upphandling stoppades. För att uppnå en hög grad av rättssäkerhet skulle ett fondavtal i så fall behöva kunna förklaras ogiltigt på fler grunder än vad som gäller enligt befintliga upphandlingslagar.

En sådan ordning innebär å andra sidan sannolikt att fler avtal skulle förklaras ogiltiga. Ogiltighet medför som huvudregel ett retroaktivt upphörande av alla avtalsskyldigheter, det vill säga att alla rättshandlingar ska gå åter. När det gäller fonder som erbjuds på premiepensionens fondtorg innebär det att genomförda transaktioner ska återgå. Mot den bakgrunden är det att föredra att eventuella fel i upphandlingen åtgärdas i ett tidigt stadium. Då behöver en rättslig prövning också kunna avse själva upphandlingen, inte bara giltigheten av ett avtal.

Utredningen anser att reglerna om överprövning av upphandlingar i befintliga upphandlingslagar uppnår en väl avvägd balans mellan intressena av rättssäkerhet och effektivitet. Reglerna bygger på rättsmedelsdirektiven och uppfyller därmed alla krav som EU-rätten ställer på rättsligt skydd vid upphandlingar. Detta utgör enligt

utredningen ett starkt skäl för att samma regler bör gälla även för upphandlingar av fonder till premiepensionens fondtorg.

Mot denna bakgrund anser utredningen att de regler för överprövning och därmed sammanhängande regler om avtalsspärr och skadestånd som gäller enligt lagen om offentlig upphandling, i allt väsentligt ska gälla även för upphandlingar av fonder till premiepensionens fondtorg. Utredningen föreslår därför att det i lag införs bestämmelser motsvarande dem som finns i 20 kap. lagen om offentlig upphandling.

I utredningens förslag görs vissa justeringar jämfört med nämnda bestämmelser i lagen om offentlig upphandling. Det gäller framför allt de bestämmelser i 20 kap. som hänvisar till särskilda förfaranden eller metoder för upphandling i lagen om offentlig upphandling. Eftersom utredningen föreslår att den nya myndigheten ska vara fri att utforma förfarandet vid upphandling av fonder till fondtorget saknar de bestämmelserna som det hänvisas till i 20 kap. motsvarigheter i det regelverk som nu föreslås. Några sådana hänvisningar görs därför inte i de bestämmelser om överprövning som utredningen föreslår ska gälla för upphandling av fonder till fondtorget.

Vad gäller de föreslagna bestämmelserna om skadestånd bör de kriterier för skadeståndsskyldighet och skadeståndets beräkning som fastställts i rättspraxis avseende skadeståndsbestämmelserna i lagen om offentlig upphandling ge vägledning även för bedömningen av skadeståndsskyldighet och skadeståndets beräkning enligt de bestämmelser som föreslås av utredningen. I vilken mån skadestånd ska utgå i ett enskilt fall blir en fråga som får avgöras i rättstillämpningen.

11.18 Vissa regler i överprövningsmål

11.18.1 Processkostnadsansvar och ansökningsavgift

Utredningens bedömning: Det bör i dagsläget inte införas bestämmelser om processkostnadsansvar och ansökningsavgift i mål om överprövning av en upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg eller ett fondavtals giltighet.

Bakgrund

Förenklingsutredningens uppdrag

Förenklingsutredningen har, förutom att lämna förslag till hur upphandlingsreglerna på det icke direktivstyrda området kan göras enklare och flexiblare, haft i uppdrag att lämna förslag till regler om processkostnadsansvar och ansökningsavgifter. Syftet med förslagen är att minska antalet överprövningsmål.

Ett processkostnadsansvar i överprövningsmål

Förenklingsutredningen föreslår att bestämmelser om processkostnadsansvar i överprövningsmål ska införas i samtliga upphandlingslagar.⁷² Förslaget innebär att domstolen, enligt vad som är skäligt, får förordna att förlorande part ska ersätta vinnande parts kostnader i mål om överprövning. Det gäller både mål om överprövning av en upphandling och mål om överprövning av ett avtals giltighet. Den föreslagna regleringen omfattar även tredje parts rätt till ersättning för kostnader liksom tredje parts skyldighet att ersätta motpartens kostnader i målen.⁷³

De kostnader som kan ersättas enligt Förenklingsutredningens förslag är parts skäliga kostnader för förberedande och utförande av talan i målet, inklusive kostnad för partens arbete och tidsspillan samt arvode till ombud eller biträde. Ersättningen ska även innefatta så kallad dröjsmålsränta enligt räntelagen (1975:635). De kostnader som föreslås vara ersättningsgilla i överprövningsmål ska därmed i princip vara desamma som ersätts i tvistemål som handläggs enligt rättegångsbalken.

Ett processkostnadsansvar skulle enligt Förenklingsutredningen innebära ett betydande incitament för leverantörer att tänka igenom sitt beslut att ansöka om överprövning. En sådan ordning kan enligt Förenklingsutredningen stimulera en utveckling mot att leverantörerna väljer alternativa sätt att komma till rätta med upplevda fel och brister i upphandlingarna, till exempel att vända sig till den upphand-

⁷² Lagen om offentlig upphandling, lagen om upphandling inom försörjningssektorerna, lagen om upphandling av koncessioner och lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

⁷³ SOU 2018:44, s. 444 f.

lande myndigheten innan tilldelningsbeslut har meddelats och påpeka felet och bristerna.⁷⁴

Ett ömsesidigt processkostnadsansvar skulle enligt Förenklingsutredningen vidare återställa den processuella balansen mellan parterna genom att båda parter då kan få ersättning för sina kostnader om de vinner målet. Ett processkostnadsansvar kan enligt Förenklingsutredningens mening även stärka rättssäkerheten för leverantörer genom att de får bättre möjligheter att få ersättning för sina processkostnader i de fall de vinner framgång med sin talan.⁷⁵

En avgift för att ansöka om överprövning

Förenklingsutredningen föreslår, förutom bestämmelser om processkostnadsansvar, även att det i samtliga upphandlingslagar ska införas bestämmelser om en avgift i mål om överprövning av en upphandling eller ett avtals giltighet. Avgiften ska enligt förslaget betalas av leverantören innan domstolen inleder handläggningen av målet. Betalning av avgiften ska dock inte vara ett villkor för att den förlängda avtalsspärren ska börja löpa. Om avgiften inte betalas i samband med att målet inleds, ska domstolen enligt förslaget förelägga sökanden att betala ansökningsavgiften. Domstolen ska avvisa en ansökan om överprövning om inte sökanden följer ett föreläggande att betala ansökningsavgiften. Det ska inte gälla någon tiodagarsfrist om domstolen avvisar ansökan på den grunden att ansökningsavgift inte har betalats efter föreläggande.

Förenklingsutredningen anser att en avgift kan stimulera en utveckling mot ökad dialog i upphandlingarna genom att leverantörerna styrs mot att föra fram sina synpunkter direkt till den upphandlande myndigheten eller enheten under upphandlingens gång, i stället för att vända sig till domstol i ett sent skede av förfarandet.⁷⁶ En avgift bör enligt Förenklingsutredningen även få den avsedda och önskade effekten att leverantörerna noga tänker över sitt beslut att ansöka om överprövning.⁷⁷

⁷⁴ a.a., s. 433.

⁷⁵ a.a., s. 433.

⁷⁶ a.a., s. 475 f.

⁷⁷ a.a., s. 476.

Skälen för utredningens bedömning

Att en upphandling kan överprövas av en domstol är centralt för att garantera rättssäkerheten vid upphandlingar. Samtidigt innebär en överprövning att hela upphandlingsprocessen stannar upp, eftersom varken den upphandlande myndigheten eller leverantören kan vara säkra på när och om ett kontrakt kan ingås. Konsekvensen av ett system där överprövningar stoppar upp och fördröjer upphandlingar under en längre period drabbar ytterst allmänheten.

Som framgår av det föregående syftar de bestämmelser om processkostnadsansvar och ansökningsavgift som föreslås av Förenklingsutredningen till att minska antalet överprövningsmål. Starka skäl talar enligt utredningens uppfattning för att processkostnadsansvar och ansökningsavgift även bör gälla i mål om överprövning av en upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg eller ett fondavtals giltighet.

De fondavtal som kommer att tilldelas vid upphandling av fonder till fondtorget kommer, som påtalas i tidigare avsnitt, att kunna röra mycket stora värden. På upphandlingsområdet i övrigt finns statistik som visar att upphandlingar som överstiger tröskelvärdena överprövas i större utsträckning än andra.⁷⁸ Det finns därför anledning att anta att upphandlingar av fonder till fondtorget i viss utsträckning kommer att bli föremål för överprövning.

Om en upphandling av fonder till fondtorget stoppas kommer pensionsspararna att få tillgång till färre fonder att placera premiepensionsmedel i. Vetskapen om att det finns en ökad sannolikhet för att upphandlingar av fonder till fondtorget blir överprövade kan vidare resultera i att fondförvaltare avstår från att lämna anbud. Detta kan få till följd att konkurrensen försämras.

Förenklingsutredningens förslag, som i dessa avseenden är principiellt nya, har ännu inte lett fram till lagstiftning. Därtill kommer att ett flertal remissinstanser har fört fram kritik mot förslagen. Det går heller inte att på förhand bedöma i vilken omfattning upphandlingar av fonder till premiepensionens fondtorg faktiskt kommer att bli föremål för överprövning. Vid en sammantagen bedömning anser därför utredningen att det finns skäl att avvakta det pågående lagstiftningsarbetet och utvecklingen på marknaden innan det införs

⁷⁸ Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket, *Statistik om offentlig upphandling 2016*, s. 63.

bestämmelser om processkostnadsansvar och ansökningsavgift i mål om överprövning av en upphandling av fonder till fondtorget eller ett fondavtals giltighet. Utredningen föreslår därför inte några sådana bestämmelser.

11.18.2 Preklusionsfrist

Utredningens bedömning: Det bör i dagsläget inte införas bestämmelser om preklusionsfrist vid upphandlingar av fonder till premiepensionens fondtorg.

En skyldighet att påtala fel och brister i upphandlingen

I mars 2015 lämnade Överprövningsutredningen betänkandet *Överprövning av upphandlingsmål m.m.* (SOU 2015:12). Syftet med utredningen var att öka effektiviteten i upphandlingsförfarandena genom att hitta sätt att komma till rätta med de problem som orsakas, både samhällsekonomiskt och för berörda aktörer, av att upphandlingar stoppas när de begärs överprövade i domstol. Överprövningsutredningen föreslår bland annat att det införs bestämmelser om en form av preklusionsfrist i upphandlingslagarna.

Förslaget innebär att en leverantör, för att domstolen ska kunna besluta att upphandlingen ska göras om eller rättas, ska kunna visa att denne inom en viss tid anmärkt mot ett fel eller en brist som fanns innan halva tiden för att lämna anbudsansökan eller anbud i upphandlingen löpt ut. Anmärkning ska ske hos den upphandlande myndigheten eller enheten. Anmärkning kan också ske hos allmän förvaltningsdomstol i ett mål om överprövning. Det sistnämnda alternativet är tänkt att användas om det för en leverantör framstår som utsiktslöst att anmärka mot felet hos den upphandlande myndigheten eller enheten, exempelvis för att myndigheten eller enheten i ett tidigare skede har gjort klart att ett ifrågasatt krav eller kriterium i upphandlingen inte kommer att frångås eller omformuleras.

Leverantören ska göra en anmärkning innan halva tiden för att lämna anbudsansökan eller anbud har gått. Anmärkning får dock alltid göras inom tio dagar från det att leverantören fick kännedom eller borde ha fått kännedom om felet eller bristen.

Alla åtgärder som en upphandlande myndighet vidtar fram till dess att halva tiden för att lämna anbud löpt ut omfattas av den föreslagna påtalandeskyldigheten. Bestämmelsen är utformad så att domstolen ska avstå från att besluta att upphandlingen ska göras om eller rättas på den aktuella grunden om leverantören inte kan visa att denne har anmärkt mot felet eller bristen i rätt tid. Har även andra fel eller brister aktualiserats i målet ska dessa prövas av domstol i sedvanlig ordning.

Genom de föreslagna bestämmelserna förstärks enligt Överprövningsutredningens uppfattning incitamenten till dialog mellan leverantörer och upphandlande myndigheter eller enheter. Om dialog förs mellan parterna kan fel och brister uppdagas och rättas till i ett tidigare skede, vilket Överprövningsutredningen menar skulle kunna leda till att behovet av att ansöka om överprövning minskar. Upphandlingsmålen i domstol borde enligt Överprövningsutredningens uppfattning vidare bli mer renodlade till följd av förslaget, vilket i sin tur borde leda till en bättre och effektivare process.⁷⁹

Skälen för utredningens bedömning

Den reglering för rättslig prövning som utredningen föreslår ska gälla för upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg motsvarar i huvudsak den som gäller på upphandlingsområdet i övrigt. Regleringen innebär att fondförvaltare får åberopa överträdelser av regelverket för upphandling i varje skede i upphandlingsförfarandet. Fondförvaltarna har därför inte någon anledning att reagera på fel och brister i det konkurrensuppsökande skedet, till exempel rörande innehållet i upphandlingsdokumenten, förrän efter tilldelningsbeslutet.

En ansökan om överprövning av en upphandling av fonder till fondtorget som innehåller invändningar mot det inledande konkurrensuppsökande skedet och som kommer in till domstolen i ett sent skede av upphandlingsförfarandet skulle orsaka onödiga förseningar och högre kostnader för den nya myndigheten jämfört med om felet hade upptäckts och korrigerats tidigare. Sådana förseningar skulle inte bara drabba den nya myndigheten och övriga fondförvaltare utan också pensionsspararna. Det är därför angeläget att minska risken för att sådana situationer uppstår.

⁷⁹ SOU 2015:12, s. 208.

Ett sätt att åstadkomma detta skulle kunna vara att införa en renodlad preklusionsfrist som innebär att vissa av de inledande momenten i en upphandling endast får överprövas inom en bestämd tid från det att en viss omständighet, till exempel en brist i upphandlingsdokumenten, förelåg. I många fall skulle då fristen för överprövning ha löpt ut innan tilldelningsbeslut meddelas. Med en sådan frist skulle upphandlingsprocessen i de fall överprövning sker kunna påskyndas.

Befintliga upphandlingslagar innehåller i dagsläget inte några bestämmelser om preklusionsfrist. Sådana bestämmelser övervägdes både i propositionen *Nya rättsmedel på upphandlingsområdet* (prop. 2009/10:180) och av Överprövningsutredningen. Regeringen har bedömt att någon sådan frist inte bör införas. Inte heller Överprövningsutredningen föreslår någon renodlad preklusionsfrist.

Som skäl mot en sådan frist framhålls att det ofta är först när en leverantör tar del av tilldelningsbeslutet som det står klart för leverantören vad upphandlingsdokumenten har betytt för utvärderingen. Först då har leverantören tillräckligt med information för att avgöra om det finns anledning att begära överprövning. En sådan rättsförlust skulle i och för sig kunna förhindras genom att en preklusionsfrist kompletteras med någon form av ventil som gör det möjligt att i vissa fall ändå efter tilldelningsbeslutet kunna återropa omständigheter som hänför sig till de inledande momenten i en upphandling och som därför normalt prekluderats. Som påtalas av regeringen i nämnda proposition kan dock antas att en sådan reglering skulle leda till gränsdragningsproblem och därmed svårigheter för leverantörer att förutse i vilka fall omständigheter verkligen skulle vara prekluderade eller vara möjliga att återropa i en process efter tilldelningsbeslutet.⁸⁰

Även om införandet av en preklusionsfrist kompletteras med en ventil av något slag framhålls av regeringen att en sådan frist innebär en viss risk för ett ökat antal överprövningar som sker för säkerhets skull, eftersom leverantören kanske inte alltid vågar avvakta tilldelningsbeslutet.⁸¹

Av nu anförda skäl anser utredningen att det inte bör införas någon renodlad preklusionsfrist vid upphandlingar av fonder till premiepensionens fondtorg.

⁸⁰ Prop. 2009/10:180, s. 160.

⁸¹ a. prop., s. 160.

Ett sätt att åstadkomma i huvudsak samma effekt som en renodlad preklusionsfrist men med enklare samt mindre ingripande och kostsamma åtgärder är att i stället införa bestämmelser motsvarande de bestämmelser om så kallad påtalandeskyldighet som föreslås av Överprövningsutredningen. Dessa bestämmelser kan också sägas utgöra en slags preklusionsfrist.

Sådana bestämmelser skulle ge fondförvaltare incitament att försöka begränsa sin skada i situationer där felaktigheter och brister i en upphandlings konkurrensuppsökande skede borde ha kunnat påtalas tidigare. Fondförvaltarna skulle därigenom åläggas en skyldighet att påtala fel och brister så snart det kan ske, med påföljd att en underlåtenhet att göra detta kan leda till att en ansökan om överprövning som tar sikte på sådana fel och brister avvisas.

Även en påtalandeskyldighet av det slag som föreslås av Överprövningsutredningen kan emellertid medföra tillämpningssvårigheter, vilket snarare kan leda till fler processer än färre. En domstol kan till exempel behöva ta ställning till frågor som när fondförvaltaren fått kännedom eller borde ha fått kännedom om felet eller bristen och hur fondförvaltaren har anmärkt mot felet eller bristen, innan den prövar målet i sak. En sådan påtalandeskyldighet kan vidare få till följd att fondförvaltare kommer att anmärka på upplevda eller misstänkta brister i upphandlingarna endast för att förbehålla sig rätten att kunna ansöka om överprövning av upphandlingen.

Överprövningsutredningens förslag, som är principiellt nya, har ännu inte lett fram till lagstiftning. Därtill kommer att ett flertal remissinstanser har fört fram kritik mot förslagen. Med hänsyn till den tid som har gått sedan Överprövningsutredningen lämnade sitt betänkande är det enligt utredningens uppfattning i dagsläget svårbedömt om förslagen kommer att leda till lagstiftning.

Vid en sammantagen bedömning anser utredningen att det, i likhet med de förslag om processkostnadsansvar och ansökningsavgift som lämnats av Förenklingsutredningen, finns skäl att avvakta det pågående lagstiftningsarbetet innan det införs bestämmelser om någon form av preklusionsfrist vid upphandlingar av fonder till premiepensionens fondtorg. Utredningen föreslår därför inte några sådana bestämmelser.

11.19 Tillsyn och upphandlingsskadeavgift

Utredningens bedömning: Upphandling enligt det föreslagna regelverket om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg bör inte omfattas av särskild tillsyn.

Den nya myndigheten bör inte kunna påföras upphandlings-skadeavgift.

Bakgrund

Konkurrensverket är tillsynsmyndighet för den offentliga upphandlingen

Konkurrensverket är tillsynsmyndighet för den offentliga upphandlingen, vilket innebär att myndigheten ska kontrollera att upphandlande myndigheter följer upphandlingslagarna och lagarna om valfrihetssystem.⁸² Tillsynen sker bland annat genom tillsynsbeslut och ansökningar om att upphandlings-skadeavgift ska påföras. Tillsynsbesluten utgör en form av anmärkning, men de kan inte förenas med vite, böter eller någon annan sanktion. Myndigheten kan inte heller fatta beslut om att en upphandling ska rättas eller göras om eller förklara ett avtal ogiltigt. Sådana beslut kan endast fattas av en domstol.

Upphandlings-skadeavgift

I ändringsdirektivet⁸³ finns bestämmelser om så kallade alternativa sanktioner i vissa fall när ett avtal får bestå trots att grund för ogiltighet föreligger. En sådan sanktion ska enligt nämnda direktiv påföras om domstolen beslutat att ett avtal får bestå med hänsyn till ett tvingande allmänintresse och vid överträdelse av en bestämmelse om avtalsspärr som inte ska föranleda ogiltighet.⁸⁴ Alternativa sanktioner ska enligt direktivet vara avgifter eller förkortad avtalstid.⁸⁵

⁸² 1 och 3 §§ förordningen (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket.

⁸³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/66/EG av den 11 december 2007 om ändring av rådets direktiv 89/665/EEG och 92/13/EEG vad gäller effektivare förfaranden för prövning av offentlig upphandling.

⁸⁴ Artikel 2e.1.

⁸⁵ Artikel 2e.2.

Det övergripande syftet med ändringsdirektivet var att komma till rätta med främst två problem: dels att en upphandlande myndighet eller enhet tecknar upphandlingskontrakt i syfte att stänga möjligheten till överprövning, dels att det före direktivets tillkomst saknades effektiva rättsmedel mot otillåtna direktupphandlingar, det vill säga upphandlingar som sker utan annonsering.

Ändringsdirektivets bestämmelser om alternativa sanktioner har i svensk rätt genomförts i 21 kap. lagen om offentlig upphandling och 21 kap. lagen om upphandling inom försörjningssektorerna. I samband med genomförandet av LUK-direktivet i svensk rätt har motsvarande bestämmelser även införts i 17 kap. lagen om upphandling av koncessioner.⁸⁶

Den svenska lagstiftaren har valt avgifter som alternativ sanktion (upphandlingsskadeavgift).⁸⁷ En sådan avgift ska enligt upphandlingslagarna påföras en upphandlande myndighet om domstolen i ett lagakraftvunnet avgörande har slagit fast att ett avtal får bestå trots att avtalet har slutits utan att avtalsspärren har iakttagits, eller på grund av tvingande hänsyn till ett allmänintresse.⁸⁸ Konkurrensverket är i egenskap av tillsynsmyndighet i dessa fall skyldigt att hos allmän förvaltningsdomstol ansöka om att den upphandlande myndigheten ska betala upphandlingsskadeavgift.⁸⁹

Upphandlingslagarna innehåller även bestämmelser om att upphandlingsskadeavgift får påföras när en upphandlande myndighet har slutit avtal med en leverantör utan att upphandlingen har annonserats på föreskrivet sätt.⁹⁰ I dessa fall är Konkurrensverket emellertid inte skyldigt att ansöka om att den upphandlande myndigheten ska betala upphandlingsskadeavgift.⁹¹

Upphandlingsskadeavgiften tillfaller staten.

⁸⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner.

⁸⁷ 21 kap. 1 § lagen om offentlig upphandling, 21 kap. 1 § lagen om upphandling inom försörjningssektorerna och 17 kap. 1 § lagen om upphandling av koncessioner samt prop. 2009/10:180, s. 182 f. och prop. 2015/16:195, s. 877 f.

⁸⁸ 21 kap. 1 § 1 och 2 lagen om offentlig upphandling, 21 kap. 1 § 1 och 2 lagen om upphandling inom försörjningssektorerna och 17 kap. 1 § 1 och 2 lagen om upphandling av koncessioner.

⁸⁹ 21 kap. 2 § första stycket lagen om offentlig upphandling, 21 kap. 2 § första stycket lagen om upphandling inom försörjningssektorerna och 17 kap. 2 § första stycket lagen om upphandling av koncessioner.

⁹⁰ 21 kap. 1 § 3 lagen om offentlig upphandling, 21 kap. 1 § 3 lagen om upphandling inom försörjningssektorerna och 17 kap. 1 § 3 lagen om upphandling av koncessioner.

⁹¹ 21 kap. 2 § andra stycket lagen om offentlig upphandling, 21 kap. 2 § andra stycket lagen om upphandling inom försörjningssektorerna och 17 kap. 2 § andra stycket lagen om upphandling av koncessioner.

Skälen för utredningens bedömning

Tillsyn

Utredningen har övervägt om upphandlingar av fonder till premiepensionens fondtorg ska omfattas av tillsyn på samma sätt som gäller för upphandlingar enligt upphandlingslagarna, det vill säga om Konkurrensverket eller någon annan tillsynsmyndighet ska kontrollera att den nya myndigheten följer det föreslagna regelverket för upphandling av fonder till fondtorget.

En fördel med en sådan ordning är att upphandlingsregelverken då i stort sett skulle vara enhetliga när det gäller ingripanden och sanktioner i överprövningsmål. Det finns dock andra omständigheter som talar emot en sådan ordning.

Upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg är ett av den nya myndighetens grundläggande uppdrag. Det har under senare år inrättats ett flertal statliga förvaltningsmyndigheter vars enda uppdrag är att granska och utöva tillsyn över andra förvaltningsmyndigheter. Trots detta anser utredningen att det i viss mån får anses främmande för svensk förvaltningstradition att en sidoordnad myndighet – utöver statens särskilda kontrollfunktioner i form av Riksrevisionen, Riksdagens ombudsmän (Justitieombudsmannen, JO) och Justitiekanslern (JK) – utövar tillsyn över hur en annan myndighet fullgör sitt grundläggande uppdrag i enskilda fall.

Den nya myndigheten och dess befattningshavare måste förutsettas klara av att utföra sitt grundläggande uppdrag utan särskild tillsyn av en annan myndighet. I den mån det finns tveksamheter kring detta bör uppdraget förtydligas eller ny ledning utses. Det finns enligt utredningens uppfattning därför principiella betänkligheter mot att Konkurrensverket eller någon annan myndighet granskar att den nya myndigheten följer det föreslagna regelverket för upphandling av fonder till fondtorget. Utredningen vill också ifrågasätta den praktiska nyttan och därmed om det är ekonomiskt försvarbart med ytterligare tillsyn av den nya myndighetens verksamhet.

Riksrevisionen har i uppdrag att bland annat granska den statliga verksamhetens effektivitet. JO och JK har i uppdrag att granska att myndigheterna följer de lagar och regler som styr deras verksamhet, särskilt sådana lagar som berör enskildas rättigheter och skyldigheter i förhållande till det allmänna. Den nya myndighetens åtgärder inom ramen för upphandlingsverksamheten kommer också att kunna prö-

vas av såväl allmän domstol som allmän förvaltningsdomstol. Det finns med andra ord en gedigen statlig kontrollfunktion vars granskning även kommer att omfatta den nya myndigheten. Inom myndigheten kommer det enligt utredningens förslag dessutom att finnas en internrevision (se avsnitt 13.6.11). Därutöver föreslår utredningen att regeringen ska tillsätta två särskilda revisorer som ska granska myndighetens årsredovisning och förvaltningen av fondmedlen (se avsnitt 13.9.2).

Mot denna bakgrund finns det enligt utredningens uppfattning inte behov av bestämmelser om särskild tillsyn över upphandling enligt det föreslagna regelverket om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg. Några sådana bestämmelser föreslås därför inte.

Upphandlingskadeavgift

Enligt upphandlingslagarna är det tillsynsmyndigheten, det vill säga Konkurrensverket, som ansöker om upphandlingskadeavgift hos domstolen. Att utredningen inte föreslår bestämmelser om tillsyn utgör inte i sig något hinder mot att det införs bestämmelser om att den nya myndigheten ska kunna påföras upphandlingskadeavgift. En sådan avgift skulle till exempel kunna tas upp och dömas ut av domstolen på eget initiativ i ett mål om överprövning, även om en sådan ordning skulle framstå som främmande för svensk förvaltningsprocessrätt.⁹²

Som utredningen framhåller ovan kommer upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg att vara en av den nya myndighetens grundläggande uppgifter. Myndigheten kommer att bygga upp den kompetens som krävs för att fullgöra den uppgiften. Det får därför antas att upphandlingskadeavgift skulle påföras den nya myndigheten i ytterst få fall om sådana bestämmelser infördes. Det finns enligt utredningens uppfattning därför inte behov av bestämmelser om att den nya myndigheten ska kunna påföras upphandlingskadeavgift. Några sådana bestämmelser föreslås därför inte.

Ändringsdirektivet gäller inte för upphandlingar som faller utanför upphandlingsdirektivens tillämpningsområde. Av kommissionens tolkningsmeddelande följer att kravet på rättsligt skydd vid upphandlingar som faller utanför upphandlingsdirektivens tillämpnings-

⁹² Jämför prop. 2009/10:180, s. 205.

område innebär att en enskild har rätt till rättslig prövning och att den upphandlande myndigheten ska ange grunderna för de beslut som ska prövas, antingen i själva beslutet eller på begäran efter att beslutet har meddelats (se avsnitt 11.17).⁹³

De bestämmelser om överprövning som gäller för direktivstyrda upphandlingar föreslås gälla även för upphandlingar av fonder till premiepensionens fondtorg (se avsnitt 11.17). Därmed tillgodoses enskildas rätt till rättslig prövning. Att det inte införs bestämmelser om upphandlingsskadeavgift (vilken tillfaller staten) vid upphandling av fonder till fondtorget innebär inte att kravet på rättsligt skydd för enskilda åsidosätts. En sådan ordning står enligt utredningens bedömning därför inte i strid med EU-rätten.

11.20 Reglerna om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg bör placeras i socialförsäkringsbalken

Utredningens förslag: Reglerna om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg ska placeras i två nya kapitel i socialförsäkringsbalken.

Skälen för utredningens förslag

Reglerna om premiepension är i dagsläget placerade i 64 kap. socialförsäkringsbalken. Nämnade kapitel innehåller bland annat bestämmelser om försäkringsgivare, uttag av premiepension, kapitalförvaltning, överföring av medel och byte av fond samt kostnader för premiepensionsverksamheten.

I 113 kap. socialförsäkringsbalken finns bestämmelser om ändring, omprövning och överklagande av beslut. I 113 kap. 41 § nämnda balk finns särskilda bestämmelser om beslut som rör fondförvaltare.

Utredningen anser att premiepensionen även fortsättningsvis bör regleras i socialförsäkringsbalken. I 64 kap. bör endast de ändringar göras som är en konsekvens av att de fonder som ska erbjudas på

⁹³ Kommissionens tolkningsmeddelande (2006/C 179/02) om gemenskapsrättens tillämplighet på upphandlingskontrakt som inte, eller bara delvis, omfattas av direktiven om offentlig upphandling.

premiepensionens fondtorg i fortsättningen ska upphandlas och att upphandlingarna ska hanteras av en annan myndighet. Exempelvis behöver bestämmelserna om Pensionsmyndighetens fondavtal, ansökan om fondavtal och vissa av bestämmelserna om placering hos fondförvaltare upphävas eller ändras. Detta behandlas i avsnitt 11.21.1.

De nya reglerna om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg bör placeras i ett nytt kapitel i anslutning till 64 kap. socialförsäkringsbalken. För att bibehålla den systematik som finns i socialförsäkringsbalken bör bestämmelserna om överprövning av en upphandling placeras i ett nytt kapitel i anslutning till 113 kap. nämnda balk.

För att regelverket om upphandling av fonder till fondtorget ska bli överskådligt och enkelt att tillämpa bör de bestämmelser som utredningen föreslår, och som motsvarar bestämmelser i Förenklingsutredningens förslag, tas in som fristående bestämmelser i de nya kapitlen i socialförsäkringsbalken i stället för som hänvisningar till lagen om offentlig upphandling.

11.21 Följdändringar

11.21.1 Socialförsäkringsbalken

Utredningens förslag: De bestämmelser i 64 kap. socialförsäkringsbalken som rör Pensionsmyndighetens fondavtal och placering av premiepensionsmedel i fonder ska upphävas eller ändras.

Skälen för utredningens förslag

Bestämmelser om Pensionsmyndighetens fondavtal

I 64 kap. socialförsäkringsbalken finns en rad bestämmelser som behandlar Pensionsmyndighetens fondavtal. Utredningens förslag till regelverk för upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg innebär att det fortsättningsvis ska vara den nya myndigheten som ska ingå fondavtal med fondförvaltarna och som ska granska att fondförvaltarna och fonderna uppfyller avtalsvillkoren. Som en konsekvens av detta måste de bestämmelser i 64 kap. socialförsäkrings-

balken som behandlar Pensionsmyndighetens fondavtal upphävas eller ändras. Det gäller följande bestämmelser:

- 64 kap. 3 § andra stycket 1, som anger att Pensionsmyndigheten ska förvalta premiepensionsmedlen genom att ingå fondavtal med fondbolag, fondföretag eller förvaltningsbolag enligt 1 kap. 1 § lagen (2004:46) om värdepappersfonder (fondförvaltare).
- 64 kap. 3 § tredje stycket, som anger att Pensionsmyndigheten ska granska att fondförvaltare och fonder löpande uppfyller villkoren i fondavtalen och att fondförvaltare löpande uppfyller vissa krav som ska vara uppfyllda för att Pensionsmyndigheten ska bifalla en ansökan om fondavtal.
- 64 kap. 17 a §, som anger vad Pensionsmyndighetens fondavtal ska innehålla.
- 64 kap. 17 b §, som innehåller en upplysning om regeringens föreskriftsrätt enligt 8 kap. 7 § regeringsformen när det gäller ett av de föreskrivna avtalsvillkoren.
- 64 kap. 17 c §, som innehåller bestämmelser om ansökan om fondavtal.
- 64 kap. 17 d §, som dels innehåller en upplysning om regeringens föreskriftsrätt enligt 8 kap. 7 § regeringsformen när det gäller ansökningsförfarandet, dels innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om vissa av de krav som måste vara uppfyllda för att en ansökan om fondavtal ska bifallas.
- 64 kap. 22 §, som anger att Pensionsmyndigheten får bestämma ett högsta antal fondavtal som en fondförvaltare får ingå.
- 64 kap. 40 § första stycket första och andra strecksatserna, som innehåller bestämmelser om att Pensionsmyndigheten ska ta ut avgifter från fondförvaltare för att täcka myndighetens kostnader för handläggning av ansökan om fondavtal och granskning av fondförvaltare och fonder.

Som en konsekvens av att utredningen föreslår att 64 kap. 17 c § socialförsäkringsbalken ska upphävas, bör även 113 kap. 41 § samma balk, som bland annat innehåller bestämmelser om rättelse, ändring och överklagande av Pensionsmyndighetens beslut som rör fondförvaltare, ändras.

Särskilt om ansökan om fondavtal

Av 64 kap. 17 c § socialförsäkringsbalken framgår de krav som i dagsläget ska vara uppfyllda för att en ansökan om att ingå fondavtal ska bifallas. Utredningen anser att det inte finns behov av att i lag ställa upp motsvarande krav vid ett upphandlingsförfarande. Det ankommer i stället på den nya myndigheten att genom kravställandet i upphandlingarna och villkoren i fondavtalet säkerställa att de fonder som upphandlas är lämpliga för premiepensionssystemet och att de uppfyller kraven i fråga om kostnadseffektivitet, hållbarhet, kontrollbarhet och hög kvalitet.

Om den nya myndigheten som ett led i detta anser att fondförvaltarna behöver uppfylla krav på verksamhetshistorik (64 kap. 17 c § andra stycket 1) samt att fonderna behöver uppfylla krav på avkastningshistorik (64 kap. 17 c § andra stycket 7) och minsta tillåtna förvaltad kapital utanför premiepensionssystemet (64 kap. 17 c § andra stycket 8) står det myndigheten fritt att ställa upp sådana krav i upphandlingarna och i de fondavtal som sedermera kommer att ingås.

Vad gäller sådana informationshandlingar som en fondförvaltare, för att en ansökan om fondavtal ska bifallas, i dagsläget ska åta sig att lämna till pensionsspararna (64 kap. 17 c § andra stycket 3) erinras om att fondavtalen enligt utredningens förslag ska innehålla de villkor som krävs för att upprätthålla god sed på premiepensionsområdet. I god sed ligger enligt utredningens uppfattning att fondavtalen bland annat bör innehålla villkor om korrekt och tillräcklig information till pensionsspararna.

Vad därefter gäller nuvarande krav på att en fondförvaltare, för att en ansökan om fondavtal ska bifallas, ska åta sig att inte ta ut vissa avgifter (64 kap. 17 c § andra stycket 4 och 5) saknas enligt utredningens uppfattning behov av motsvarande lagkrav vid ett upphandlat förfarande. Vilka avgifter som accepteras kommer att regle-

ras i fondavtalet och bör dessutom återspeglas i form av krav i upphandlingarna (till exempel krav på att fondförvaltaren inte tar ut några avgifter för inlösen av andelar).

Vad slutligen gäller nuvarande krav på att en fondförvaltare, för att en ansökan om fondavtal ska bifallas, ska åta sig att lämna viss information till Pensionsmyndigheten (64 kap. 17 c § andra stycket 2 och 6) saknas enligt utredningens mening behov av motsvarande bestämmelser vid ett upphandlat förfarande. Den nya myndigheten får i stället säkerställa att fondavtalen innehåller villkor om den information som myndigheten anser att den behöver för att kunna utföra sitt uppdrag. Av avsnitt 11.16.2 framgår att utredningen även föreslår att fondavtalen ska innehålla villkor om samarbetskyldighet med Pensionsmyndigheten.

Placering av premiepensionsmedel

I 64 kap. socialförsäkringsbalken finns även bestämmelser om Pensionsmyndighetens placering av premiepensionsmedel hos fondförvaltare. Bestämmelserna reglerar bland annat under vilka förutsättningar Pensionsmyndigheten, för pensionsspararnas räkning, får placera premiepensionsmedel i fonder.

Enligt utredningens förslag ska den nya myndigheten ingå fondavtal med fondförvaltarna och förvalta fondtorget. Pensionsmyndigheten kommer på så sätt att tillhandahålla ett färdigt fondtorg. Det kommer vidare att vara en uppgift för den nya myndigheten att granska att fondförvaltarna och fonderna löpande uppfyller villkoren i fondavtalet. Av den anledningen behöver de bestämmelser i socialförsäkringsbalken som behandlar under vilka förutsättningar Pensionsmyndigheten får placera premiepensionsmedel i fonder hos fondförvaltare ändras eller upphävas.

I 64 kap. 18 § första stycket socialförsäkringsbalken anges att Pensionsmyndigheten, när pensionsrätt för premiepension har fastställts, ska föra över medel som motsvarar pensionsrätten samt avkastningen på dessa medel till förvaltning i 1) värdepappersfonder eller fondföretag som avses i 19 §, eller 2) fonder som förvaltas av Sjunde AP-fonden enligt lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder). I 64 kap. 19 § socialförsäkringsbalken anges att överföring enligt 18 § första stycket 1 får göras till en fond, om

fondförvaltaren och fonden uppfyller villkoren i fondavtalet, och fondförvaltaren uppfyller vissa av de krav som måste vara uppfyllda för att en ansökan om fondavtal ska bifallas.

Utredningen föreslår att bestämmelserna i 64 kap. 18 § första stycket 1 ändras på så sätt att det i stället anges att Pensionsmyndigheten ska föra över medel som motsvarar pensionsrätten samt avkastningen på dessa medel till förvaltning i fonder som omfattas av fondavtal som har ingåtts mellan en fondförvaltare och den nya myndigheten.

Som konstateras ovan ankommer det på den nya myndigheten att säkerställa att de fonder som upphandlas och som således kommer att erbjudas på premiepensionens fondtorg utgör sådana fonder som premiepensionsmedel får placeras i samt att fondförvaltarna och fonderna löpande uppfyller avtalsvillkoren. Pensionsmyndigheten behöver således inte göra några kontroller i detta avseende innan premiepensionsmedel placeras i en fond som erbjuds på fondtorget. Som en konsekvens av detta bör 64 kap. 19–21 §§ socialförsäkringsbalken upphävas. Dessa bestämmelser anger under vilka förutsättningar och till vilka fonder premiepensionsmedel i dagsläget får överföras.

I 64 kap. 20 § första strecksatsen socialförsäkringsbalken anges att premiepensionsmedel inte får placeras i fonder som, enligt de för fonden gällande bestämmelserna, kan dela ut medel till andra än andelsägarna. Utredningen föreslår i avsnitt 11.3 att sådana fonder inte ska få upphandlas till fondtorget.

11.21.2 Vissa bestämmelser i förvaltningslagen ska inte tillämpas vid upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg

Utredningens förslag: Den nya myndigheten ska inte tillämpa bestämmelserna om partsinsyn och kommunikation i förvaltningslagen (2017:900) i ett ärende om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg.

Bakgrund

Förvaltningslagen gäller för handläggning av dels ärenden hos förvaltningsmyndigheterna, dels förvaltningsärenden hos domstolarna. Nämnda lag är således tillämplig i domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas ärenden om upphandling enligt upphandlingslagarna.⁹⁴ Eftersom den nya myndigheten kommer att vara en förvaltningsmyndighet kommer förvaltningslagen att bli tillämplig även i ärenden om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg.

Den 1 juli 2018 trädde en ny förvaltningslag i kraft. Enligt förvaltningslagen i dess äldre lydelse blev flera förfaranderegler i lagen inte tillämpliga vid upphandling. Anledningen till detta är att ett flertal av förfarandereglerna tidigare innehöll begreppet myndighetsutövning. Beslut som fattas i samband med upphandling, som innebär att ett ärende avgörs genom att myndigheten ingår ett civilrättsligt avtal med enskild, anses inte innefatta myndighetsutövning mot enskild.⁹⁵ De förfaranderegler i förvaltningslagen som gällde i ärenden som innefattade myndighetsutövning mot enskild blev således inte tillämpliga i upphandlingsärenden.

I den nya förvaltningslagen har begreppet myndighetsutövning tagits bort. För att detta inte skulle förändra den rådande ordningen på upphandlingsområdet infördes avvikande regleringar i fråga om rätten till partsinsyn och om krav på kommunikation innan en myndighet fattar beslut i ett ärende.⁹⁶ Befintliga upphandlingslagar innehåller därför bestämmelser som anger att upphandlande myndigheter och enheter vid upphandling inte ska tillämpa bestämmelserna om partsinsyn och kommunikation i den nya förvaltningslagen.

Skälen för utredningens förslag

Partsinsyn

Den som är part i ett ärende har enligt 10 § förvaltningslagen rätt att ta del av allt material som har tillförts ärendet. Rätten att ta del av uppgifter gäller dock med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

⁹⁴ Lagen om offentlig upphandling, lagen om upphandling inom försörjningssektorerna, lagen om upphandling av koncessioner och lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

⁹⁵ Se till exempel prop. 2006/07:128 del 1, s. 142 f. och prop. 2017/18:235, *Följdändringar till ny förvaltningslag*, s. 128.

⁹⁶ Prop. 2017/18:235, s. 128.

Av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen framgår vad som ska gälla vid konflikt mellan regler om partsinsyn och sekretess. Av paragrafen följer att sekretess som huvudregel inte hindrar att den som är part i ett ärende, och som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen, tar del av en handling eller annat material i ett ärende. En handling i ett ärende får dock inte lämnas ut till en part om det med hänsyn till ett allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att en sekretessbelagd uppgift i handlingen inte röjs. I sådana fall ska myndigheten i stället lämna parten upplysningar om innehållet i handlingen, om det behövs för att parten ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda. Om bestämmelserna om partsinsyn är tillämpliga är således möjligheten att begränsa en parts rätt att ta del av handlingarna i ett ärende mycket liten.

I 19 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen finns bestämmelser om sekretess i upphandlingsärenden. Av andra stycket i nämnda paragraf framgår att sekretessen för uppgifter i anbud och liknande är absolut mot alla andra än anbudsgivaren själv fram till dess att ett förvaltningsbeslut har fattats.

Enligt den äldre lydelsen av förvaltningslagen blev inte bestämmelserna om partsinsyn tillämpliga i upphandlingsärenden eftersom bestämmelserna endast gällde i ärenden som innefattade myndighetsutövning. Den absoluta anbudssekretessen enligt 19 kap. 3 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen gav således inte vika för det insynsintresse som annars normalt ges företräde enligt 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen. För att inte denna ordning skulle rubbas i samband med att begreppet myndighetsutövning togs bort ur förvaltningslagen infördes bestämmelser i upphandlingslagarna som anger att bestämmelserna om partsinsyn i förvaltningslagen inte ska tillämpas vid upphandling.

Bestämmelserna om anbudssekretess i upphandlingsärenden i 19 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen blir tillämpliga även vid upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg, se avsnitt 15.4.1. Utan ett särskilt undantag från rätten till partsinsyn i sådana ärenden kan bestämmelserna om anbudssekretess få ge vika för insynsintresset enligt 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen. Mot den bakgrunden föreslår utredningen att det i lag införs bestämmelser som anger att bestämmelserna om partsinsyn i förvaltningslagen inte ska tillämpas vid upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg.

Kommunikation

Enligt 25 § förvaltningslagen ska en myndighet innan den fattar beslut i ett ärende underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet, om det inte är uppenbart obehövt (kommunikation). Denna underrättelseskyldighet gäller, i likhet med rätten till partsinsyn, med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen.

Upphandlingslagarna innehåller, förutom ett undantag från förvaltningslagens bestämmelser om rätt till partsinsyn, även ett undantag från förvaltningslagens bestämmelser om kommunikationskyldighet. Av förarbetena framgår att regeringen inte ansåg att ett sådant undantag var absolut nödvändigt, mot bakgrund av att regeringen samtidigt föreslog att rätten till partsinsyn inte ska gälla i upphandlingsärenden.⁹⁷ Om en part inte har rätt till partsinsyn är myndigheten inte heller skyldig att kommunicera handlingar i ett sådant ärende. Samtidigt menade regeringen att det är väsentligt att lagstiftningen på upphandlingsområdet är tydlig och att avvikelser från förvaltningslagen är lättillgängliga och enkla att förstå såväl för individer och leverantörer som för upphandlande myndigheter och enheter.⁹⁸ Av den anledningen infördes i upphandlingslagarna undantag från bestämmelserna om kommunikation i förvaltningslagen.

Utredningen föreslår att det av samma skäl i lag införs en motsvarande reglering när det gäller upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg. Detta innebär att bestämmelserna om kommunikation i förvaltningslagen inte blir tillämpliga vid upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg.

Övriga förfaranderegler i förvaltningslagen

Förvaltningslagen är subsidiär. Det innebär att förfarandereglerna i förvaltningslagen inte blir tillämpliga om det finns avvikande bestämmelser i någon annan författning. Huruvida en specialförfattning innebär en avvikelse från förvaltningslagen får avgöras med tillämpning av sedvanliga tolkningsmetoder. Av särskild betydelse torde då ofta vara vilket syfte specialregleringen har och hur fullständigt den reglerar

⁹⁷ Prop. 2017/18:235 s. 130.

⁹⁸ a. prop., s. 130.

förfarandet. För det fall det inte finns avvikande bestämmelser i det regelverk för upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg som utredningen föreslår kommer således förvaltningslagens bestämmelser att bli tillämpliga i sådana upphandlingsärenden.

Utredningen bedömer att det inte finns skäl att göra undantag från ytterligare bestämmelser i förvaltningslagen utöver bestämmelserna om partsinsyn och kommunikation. Enligt utredningens uppfattning kommer de flesta av bestämmelserna i det föreslagna regelverket för upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg att ha företräde framför förfaranderegler i förvaltningslagen. Det gäller till exempel de föreslagna bestämmelserna om kommunikationsformer under en upphandling, dokumentation, motivering av och information om beslut samt överprövning.

Huruvida en bestämmelse i regelverket för upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg ska ges företräde framför förvaltningslagen får ytterst avgöras i rättstillämpningen.

11.22 Det föreslagna regelverkets förenlighet med annan reglering

Utredningens bedömning: Det föreslagna regelverket för upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg står i överensstämmelse med EU-rätten, upphandlingslagstiftningen och konkurrensrätten.

Skälen för utredningens bedömning

EU-rätten och upphandlingslagstiftningen

Av kommittédirektiven framgår att utredningen ska analysera det föreslagna regelverkets förenlighet med EU-rätten, upphandlingslagstiftningen och konkurrensrätten. Hur det föreslagna regelverket förhåller sig till EU-rätten och upphandlingslagstiftningen behandlas utförligt i kapitel 8. Där framgår att utredningen bedömer att upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg faller utanför tillämpningsområdet för upphandlingsdirektiven och upphandlingslagstiftningen. Däremot bedömer utredningen att sådan upphand-

ling omfattas av EU:s primärrätt. Det innebär att de grundläggande principerna för upphandling, som härrör från EUF-fördraget, blir tillämpliga vid sådan upphandling.

Utredningen har utformat det föreslagna regelverket för upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg utifrån de grundläggande principerna för upphandling. Därmed anser utredningen att det föreslagna regelverket för upphandling av fonder till fondtorget står i överensstämmelse med EU-rätten.

Konkurrensrätten

Konkurrensregler finns både i EUF-fördraget och i konkurrenslagen (2008:579). EUF-fördraget innehåller dels ett förbud mot konkurrensbegränsande avtal, dels ett förbud mot missbruk av dominerande ställning.⁹⁹ Förbudet gäller om konkurrensbegränsningen påverkar handeln mellan Sverige och ett annat medlemsland inom EU på ett märkbart sätt.

Konkurrenslagen innehåller två motsvarande förbud: dels ett som förbjuder konkurrensbegränsade samarbete mellan företag, dels ett som förbjuder företag med en dominerande ställning att missbruka sin marknadsakt.¹⁰⁰ Framför allt det förstnämnda förbudet kan få betydelse vid upphandling i form av till exempel anbudskarteller.

Med företag avses enligt konkurrenslagen en fysisk eller juridisk person som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur, dock inte till den del verksamheten består i myndighetsutövning.¹⁰¹ Även en upphandlande myndighet kan därmed utgöra ett företag i den mening som avses i konkurrenslagen och göra sig skyldig till sådana konkurrenssnedvridningar som är förbjudna enligt lagen.

Utredningen anser att det föreslagna regelverket inte står i strid med de konkurrensregler som finns i EUF-fördraget och konkurrenslagen. Det föreslagna regelverket är inte utformat på ett sätt som innebär att förbudet mot konkurrensbegränsade samarbete mellan företag eller förbudet för företag med en dominerande ställning att missbruka sin marknadsakt överträds, vare sig av den nya myndigheten eller av fondförvaltarna. Det föreslagna regelverket kan inte

⁹⁹ Artikel 101 respektive 102.

¹⁰⁰ 2 kap. 1 § respektive 2 kap. 7 §.

¹⁰¹ 1 kap. 5 §.

heller genom sin utformning indirekt sägas medverka till sådana att överträdelser sker.

Till konkurrensrätten hör även EU:s statsstödsregler.¹⁰² Statsstödsreglerna innehåller gränser för medlemsstaternas möjligheter att med offentliga medel stödja en viss verksamhet. Statsstöd får inte lämnas om det inte godkänts av kommissionen eller har utformats enligt särskilda undantagsregler. Syftet med statsstödsreglerna är att förhindra en snedvridning av konkurrensen på den inre marknaden.

Ersättning som betalas av en upphandlande myndighet till en leverantör enligt ett avtal som blivit föremål för konkurrensutsättning enligt upphandlingsreglerna kan presumeras utgöra marknadsmässig ersättning som inte aktualiserar tillämpning av statsstödsreglerna.¹⁰³ En upphandling kan dock ske i strid med statsstödsreglerna i framför allt två fall: dels om den upphandlande myndigheten betalar ett överpris för den vara eller tjänst som upphandlas, dels om myndigheten köper något den inte behöver för att stödja den aktuella verksamheten.¹⁰⁴

Utredningen anser att det föreslagna regelverket för upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg inte står i strid med statsstödsreglerna. Det bör därvid betonas att regelverket är utformat utifrån de grundläggande principerna om upphandling och bland annat innehåller krav på annonsering. Det föreslagna regelverket kan inte heller genom sin utformning indirekt sägas medverka till att sådana överträdelser sker. Tvärtom innehåller regelverket bestämmelser som snarare torde motverka sådana överträdelser. Som exempel kan nämnas kravet på att de fonder som upphandlas ska vara kostnadseffektiva och att myndigheten ska använda sig av tilldelningskriterier som tar sikte på kostnadseffektivitet när den tilldelar fondavtal. Genom dessa bestämmelser minskar risken för att den nya myndigheten betalar ett överpris för de fonder som upphandlas. Ett annat exempel är bestämmelserna om att den nya myndigheten ska upphandla fonder med olika risknivå och placeringsinriktning i sådan omfattning att valfrihet upprätthålls. Det är pensionsspararnas val som styr vilka fonder som premiepensionsmedel kommer att placeras i och som således kommer att generera ersättning till fondförvaltarna. Detta innebär att den nya myndighetens möjlighet att

¹⁰² Artiklarna 107–109 i EUF-fördraget.

¹⁰³ Se till exempel dom *Altmark*, C-280/00, EU:C:2003:415, p. 95.

¹⁰⁴ Se till exempel *Hedelin, Johan, Statsstöd, upphandling och konkurrens*, Europarättslig tidskrift 2018:2, s. 39.

stödja viss verksamhet genom att upphandla något som myndigheten inte har behov av är mycket liten.

Det föreslagna regelverkets förenlighet med statsstödsreglerna behandlas även i avsnitt 12.3.2.

12 Övergången till ett upphandlat fondtorg

12.1 Inledning

Av kommittédirektiven framgår att en ny myndighet ska ges i uppdrag att upphandla fonder och förvalta fondtorget för premiepensionen. Den nya myndigheten övertar alltså ansvaret för fondtorget från Pensionsmyndigheten. Utredningen ska föreslå hur övergången från det befintliga fondtorget till det upphandlade fondtorget ska gå till och ska lämna de författningsförslag som behövs. Övergången ska ske successivt, med omsorg om pensionsspararnas behov, vara kostnadseffektiv samt leda till så begränsade effekter på kapitalmarknaden som möjligt.

En förutsedd konsekvens av att fonderna på fondtorget ska upphandlas är att antalet fonder kommer att minska. Utredningen behöver därför ta ställning till hur premiepensionsmedel som har placerats i fonder som efter upphandling inte kommer att omfattas av nytt fondavtal ska hanteras. Frågeställningen blir aktuell även när ett fondavtal sägs upp eller hävs eller det sker en ny upphandling efter att det nya fondtorget inrättats.

Utredningen anser att en naturlig utgångspunkt är att premiepensionsmedel som har placerats i fonder som efter upphandling omfattas av ett nytt fondavtal inte påverkas, om inte pensionssparare på eget initiativ väljer att byta fond. Frågan är då hur det kapital som har placerats i en fond som efter upphandling *inte* omfattas av ett nytt fondavtal ska hanteras. I det följande redovisas utredningens förslag till hur denna situation ska regleras.

12.2 Inga rättsliga hinder mot att föra över medel till vare sig förvalet eller till en annan fond

Utredningens bedömning: Det föreligger inga rättsliga hinder i förhållande till den enskilda pensionsspararen mot att staten flyttar premiepensionsmedel från en fond till en annan eller till förvalet om en fond inte längre kommer att vara valbar på premiepensionens fondtorg.

Skälen för utredningens bedömning

Hanteringen av redan investerade medel vid förändringar av fondutbudet på premiepensionens fondtorg har varit föremål för överväganden och diskussioner sedan premiepensionssystemets infördes. Inom ramen för dessa diskussioner har bland annat rättsliga frågor väckts.

Att till följd av passivitet från spararens sida föra över premiepensionsmedel till förvalet eller till en annan likvärdig fond trots att pensionsspararen tidigare valt en annan placering har hävdats innebära negativ avtalsbindning.¹ En, enligt utredningen felaktig, utgångspunkt för en sådan ståndpunkt torde vara att förhållandet mellan pensionsspararen och staten i egenskap av försäkringsgivare är av civilrättslig karaktär. Enligt utredningens mening bygger premiepensionssparandet inte på ett civilrättsligt avtalsförhållande mellan pensionsspararen och staten. Förbudet mot negativ avtalsbildning blir redan av det skälet därför inte aktuellt.

Premiepensionen är en obligatorisk socialförsäkring. Förhållandet mellan staten och pensionsspararna vilar således på offentlighetsrättslig grund. Även av förarbetena framgår att förhållandet mellan försäkringsgivaren, det vill säga staten genom Pensionsmyndigheten, och de försäkrade, det vill säga pensionsspararna, bygger på en förvaltningsrättslig reglering eftersom en avtalsrättslig reglering av förhållandet mellan försäkringsgivaren och den försäkrade inte ansågs vara lämplig.²

¹ Remissvar över betänkandet *Fokus Premiepension* (SOU 2016:61) från Fondbolagens förening, Svenska Fondhandlareföreningen och SPP Fonder.

² Prop. 1997/98:151, *Inkomstgrundad ålderspension, m.m.*, s. 400.

Utredningen har erfårit att motsvarande hantering, det vill säga att sparares medel förs till en likvärdig fond, är normalt förekommande på fondtorg på den privata marknaden när fonder av något skäl utgår ur utbudet. Skyddet mot negativ avtalsbindning har således inte ansetts utgöra hinder ens när relationen mellan parterna faktiskt vilar på civilrättslig grund. Detta beror i allmänhet på att försäkringsgivarnas rätt att flytta medel framgår av försäkringsavtalet. En annan viktig faktor är att åtgärden att flytta medel sker inom avtalet och alltså inte leder till att nytt avtal ingås. Det enda eventuellt nya avtal som ingås är mellan försäkringsgivaren och fondförvaltaren, inte mellan den försäkrade och fondförvaltaren. Något nytt avtal ingås alltså inte mellan den försäkrade och försäkringsgivaren.

Utredningens bedömning är vidare att en flytt av kapitalet inte innebär någon inskränkning av möjligheten att knyta värdet av fordran på framtida pension till någon eller några av de fonder som erbjuds inom premiepensionssystemet. Inom premiepensionssystemet har den enskilda spararen rätt att själv bestämma hur pensionsmedlen ska placeras. Spararens bestämmanderätt avseende placering begränsas dock till de fonder som ingår i försäkringsgivarens utbud på samma sätt som inom andra typer av fondförsäkring. I en fondförsäkring är det försäkringsgivaren, i det här fallet staten, som bestämmer vilka placeringsalternativ som ska finnas tillgängliga inom ramen för försäkringen.^{3,4}

Att flytta medel från en fond som inte omfattas av ett nytt fondavtal och därmed inte längre är valbar på fondtorget, till en annan fond som bedöms likvärdig eller till förvalet innebär inte heller någon skyldighet för staten att ersätta pensionsspararen för dennes premiepensionsutveckling efter flytten. Hanteringen innebär inte att staten har tagit över ansvaret för placeringen från pensionsspararen

³ Se prop. 2017/18:247 s. 22.

⁴ En pensionssparare har inte rätt att överklaga ett beslut om att en fond inte längre ska ingå i utbudet, jämför Förvaltningsrätten i Stockholms beslut den 21 mars 2017 i mål nr 6755-17 om att avvisa en pensionssparares överklagande av ett beslut av Pensionsmyndigheten att säga upp samarbetsavtalet med en fondförvaltare eftersom beslutet att säga upp samarbetsavtalet inte var ett överklagbart beslut. I en situation där den fond som pensionsspararen tidigare har valt inte längre kommer finnas kvar på fondtorget för premiepensionen och pensionsspararen inte har utnyttjat sin rätt att välja måste Pensionsmyndigheten flytta pensionsspararens kapital till en annan fond. Pensionsspararen kan när som helst välja att placera sitt premiepensionskapital i en eller flera nya fonder. Kammarrätten i Stockholm beslutade den 28 juni 2017 i mål nr 1750-17 att inte meddela prövningstillstånd.

på ett sådant sätt att det skulle grunda ett skadeståndsansvar för staten om avkastningen efter flytten skulle visa sig understiga avkastningen i den fond som pensionsspararen tidigare valt, eftersom flytten som sådan knappast kan utgöra fel eller försummelse vid myndighetsutövning som utlöser skadeståndsskyldighet.⁵

Pensionsspararen har hela tiden möjlighet att välja hur kapitalet ska placeras inom ramen för försäkringsgivarens fondutbud. Det faktum att pensionsspararen avstår från att utnyttja sin möjlighet att välja befriar inte spararen från att bära den finansiella risken. Staten har enligt utredningens bedömning inte heller något skadeståndsansvar om avkastningen skulle understiga det avkastningsmål för premiepensionssystemet som föreslås i avsnitt 5.2, eftersom det i en fondförsäkring aldrig finns någon garanti när det gäller avkastningen.

Det har även hävdats att överföring av medel som har placerats i fonder till förvalet vid passivitet från pensionsspararens sida i en valsituation skulle strida mot egendomsskyddet.⁶ Egendomsskyddet är reglerat i regeringsformen och innebär bland annat att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.⁷

Premiepensionssystemet innebär att summan av den enskildes premiepensionsrätter har utformats som en avgiftsfinansierad fondförsäkring med ett individuellt tillgodohavande på ett konto för varje pensionssparare. Pensionsspararen kan göra gällande att denne har ett krav på staten på premiepension. Systemet påminner om det som gäller inom andra typer av fondförsäkringar. Kravet på pension bör därför kunna likställas med en civilrättslig fordran och omfattas av samma egendomsskydd.⁸ En överflyttning av en pensionssparares premiepensionsmedel från en fond som inte omfattas av nytt fondavtal till förvalet eller till en annan likvärdig fond till följd av att pensionsspararen inte själv valt ny fond innebär däremot inte att pensionsspararen tvingas avstå från sin egendom i form av en fordran på staten. En sådan överflyttning av pensionsspararnas premiepensionsmedel strider enligt utredningens uppfattning därför inte mot egendomsskyddet, utan innebär endast en förändring av placeringen av pensionsmedlen.

⁵ Jämför 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207).

⁶ Remissvar över betänkandet *Fokus Premiepension* (SOU 2016:61) från Aktiespararna.

⁷ 2 kap. 15 §.

⁸ SOU 1997:131, *Lag om premiepension*, bilaga 2: Rättsutlåtande av Bertil Bengtsson.

12.3 Utredningens förslag till hantering av övergången till ett upphandlat fondtorg

12.3.1 Likvärdig fond om spararen inte själv väljer ny fond

Utredningens förslag: När ett fondavtal löper ut, sägs upp eller hävs ska hanteringen av premiepensionsmedlen i berörda fonder ske enligt följande:

1. De pensionssparare som har medel placerade i fonden ska ges möjlighet att inom viss tid bestämma att medlen ska placeras i en eller flera fonder som omfattas av ett fondavtal.
2. Om pensionsspararen inte inom den angivna tiden bestämmer att medlen ska placeras i någon annan fond, ska medlen placeras i en fond som i väsentliga avseenden är likvärdig med den tidigare valda fonden.
3. Om det inte finns någon likvärdig fond, ska medlen placeras i förvalet.
4. Om det finns särskilda skäl, får medlen placeras i förvalet utan att pensionsspararen först har getts möjlighet att bestämma hur medlen ska placeras.

Skälen för utredningens förslag

Principen om valfrihet är en central del av premiepensionssystemet (se avsnitt 5.2). Utredningen anser att denna princip bör komma till uttryck även när formerna för övergången från det befintliga fondtorget till det upphandlande fondtorget bestäms. I så stor utsträckning som möjligt bör därför det spararen genom sitt tidigare fondval gett uttryck för i fråga om risknivå och placeringsinriktning beaktas.

När en fond vid övergången till det upphandlande fondtorget utgår från utbudet bör spararen ges möjlighet att välja en eller flera nya fonder inom en viss angiven tid. Om spararen gör ett sådant val ska medlen placeras på det sätt som spararen angett. Detta bör framgå av lag.

Spararna bör få välja nya fonder så snart fondavtalet har sagts upp. Den efterföljande tidsfristen för när ett nytt fondval ska vara gjort bör bestämmas så att spararna ges rimlig tid att överväga situationen.⁹

Om spararen inte gör något nytt fondval inom angiven tid föreslår utredningen att spararens medel ska föras över till en fond som i väsentliga avseenden är likvärdig med den tidigare valda fonden. Om det inte finns någon likvärdig fond ska medlen föras över till förvalet. Även detta bör framgå av lag.

Det är den nya myndigheten som har i uppgift att i upphandlingarna bedöma vilka fonder som är likvärdiga och i fondavtalet fastställa rangordningen om det finns fler likvärdiga fonder inom en viss kategori, se avsnitt 12.3.2. Det är dock Pensionsmyndigheten i egenskap av fondandelsägare och handläggande myndighet av fondbyten som i praktiken genomför överföringen av kapital i enlighet med vad som anges om likvärdig fond i fondavtalet. Det är också den myndigheten som sköter kommunikering och övriga kontakter med de pensionssparare som berörs.

Spararnas val beaktas, dock inte alltid självklart vad som är en likvärdig fond

Utredningen anser mot bakgrund av vad som följer av kommittédirektiven att det är centralt att premiepensionssystemet erbjuder spararna reell valfrihet på ett fondtorg med låga avgifter. För att åstadkomma ett sådant fondtorg måste bland annat beaktas att kapitalförvaltning är en verksamhet med betydande stordriftsfördelar. Ju mer premiepensionskapital som finns placerat på fondtorget efter övergången till ett upphandlat fondtorg, desto mer intressant torde det vara för fondförvaltarna att erbjuda sina fonder där. Omvänt gäller att vid små eller mycket osäkra volymer kommer det vara svårt att skapa ett upphandlat fondtorg med låga avgifter och reell valfrihet.

Förslaget innebär att flytt av spararens medel i de flesta fall kommer att ske till en fond vars risknivå och placeringsinriktning i allt väsentligt överensstämmer med pensionsspararens tidigare val. Utredningen anser att förslaget balanserar den avvägning som krävs mellan intresset av att pensionsspararnas val beaktas och att över-

⁹ Förvaltningslagens bestämmelser om kommunikation gäller, och myndigheten ska när den bestämmer vad som är en rimlig tid beakta praxis och JO:s granskningsuttalanden avseende förvaltningslagens bestämmelser om kommunikation.

gången till det upphandlande fondtorget görs effektivt samt ger goda förutsättningar för att upphandla fonder till ett fondtorg av hög kvalitet.

En viktig uppgift för myndigheten blir att avgöra vilka fonder som i väsentliga avseenden är likvärdiga, se avsnitt 12.3.2. Den nya fonden ska vara så lik den tidigare valda fonden som möjligt avseende till exempel placeringsinriktning, avgiftsnivå, risknivå och riskspridning. Sådana överväganden görs redan i dagsläget av Pensionsmyndigheten och av andra aktörer som tillhandahåller fondtorg, inte minst inom tjänstepensionen.¹⁰

Även om de flesta spararna genom detta förslag sannolikt kommer få sitt premiepensionskapital placerat i fonder som liknar de fonder som de tidigare har valt kan det ändå finnas skillnader mellan fonderna. Skillnaderna är mindre i till exempel globala aktieindexfonder än i till exempel aktivt förvaltade branschfonder. Beroende på kategoriindelningen av fonder och hur den nya myndigheten i övrigt väljer att dela upp och kravställa upphandlingen av fonder kan även risknivån i fonder inom samma kategori skilja sig åt. Det kan även finnas andra parametrar som spararen lagt vikt vid som inte beaktats i upphandlingen, vilket medför att det utifrån spararens perspektiv inte i varje detalj är likvärdiga produkter.

En naturlig följd av att utbudet av fonder på fondtorget är dynamiskt och förändras kontinuerligt är att pensionsspararens önskemål om placering av fondmedlen inte alltid kan garanteras i detalj. Utredningen anser att förslaget säkerställer att spararens val av risknivå och placeringsinriktning beaktas, vilket enligt utredningen är fondtorgets roll för att dels uppnå målet för premiepensionssystemet, dels upprätthålla principen om valfrihet, se avsnitt 5.2.7. Till det kommer möjligheten för sparare som inte vill få sitt kapital placerat i en likvärdig fond att när som helst välja en annan fond på fondtorget eller förvalet.

Även om förslaget innebär vissa nackdelar anser utredningen att det sammantaget är den bästa möjliga hanteringen av övergången och därmed den som förordas.

¹⁰ Att en fond inte omfattas av ett nytt fondavtal efter en upphandling har vissa likheter med situationen när en fondförvaltare vill avregistrera sin fond från fondtorget. Av prop. 1997/98:151, s. 416 framgår att i en sådan situation får frågan lösas genom att förvaltningen av fonden överläts till någon annan eller genom att fonden slås ihop med annan fond (fusion). Om detta inte är möjligt måste myndigheten lösa in samtliga andelar i den aktuella fonden och ge berörda pensions sparare möjlighet att välja nya fonder. De som då inte väljer en ny fond får sina premiepensionsmedel placerade i förvalet.

Vid särskilda skäl kan medel föras direkt till förvalet

Utgångspunkten är att pensionsspararen ska få möjlighet att själv välja en annan fond om någon av de fonder som spararen har valt inte omfattas av ett nytt fondavtal. Det kan dock uppstå situationer när det inte är möjligt eller lämpligt att ge pensionsspararen möjlighet att själv välja fond i direkt anslutning till att fondavtalet sägs upp. Sådana skäl kan vara om det finns välgrundade misstankar om oegentligheter i förvaltningen av fonden och en överföring av medel från fonden därför måste ske utan dröjsmål för att skydda pensions-spararnas intressen. Det bör därför införas en bestämmelse som anger att en pensionssparares medel får föras över till förvalet utan att pensionsspararen först har getts möjlighet att välja fond om det finns särskilda skäl. Pensionsspararen ska så snart medlen placerats i förvalet få information om möjligheten att välja en eller flera nya fonder.

I avsnitt 5.5 om valarkitektur för premiepensionssystemet föreslår utredningen att varken förvalet eller riskjusteringen inom ramen för statlig förvaltning ska kunna kombineras med placering i fonder på fondtorget. Vid övergången från dagens fondtorg till det upphandlade fondtorget kommer det dock i vissa fall att vara nödvändigt att tillåta sparare att ha premiepensionsmedel placerade både i förvalet och i fonder på fondtorget. En sådan situation kan till exempel vara att en sparare har valt flera fonder varav en av dessa i en senare upphandling inte omfattas av ett nytt fondavtal. Om spararen inte väljer en ny fond och det inte finns någon likvärdig fond kan innehavet flyttas till förvalet. En annan situation är att nya medel ska placeras på en sparares konto (till exempel ny pensionsrätt) samtidigt som en fond köpstoppats. I sådana fall kan spararens medel behöva placeras i förvalet, samtidigt som spararens övriga medel är placerade i fonder på fondtorget.

12.3.2 Placering av premiepensionsmedel i en likvärdig fond utgör inte statsstöd

Utredningens förslag: Den nya myndigheten ska tillämpa objektiva kriterier när den bedömer vilka fonder som är likvärdiga. Kriterierna ska anges i något av upphandlingsdokumenten.

Valet av likvärdig fond ska ske enligt en i fondavtalet fastställd rangordning. Myndigheten ska tillämpa objektiva villkor när den fastställer rangordningen. Villkoren ska anges i något av upphandlingsdokumenten.

Utredningens bedömning: Placering av premiepensionsmedel i en likvärdig fond enligt utredningens förslag utgör inte statsstöd.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

EU:s statsstödsregler

Statsstödsreglerna är en del av EU:s konkurrensregler. I fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) definieras statsstöd som stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.¹¹

Reglerna om statsstöd gäller endast om stödmottagaren är ett företag. Ett företag definieras enligt EU-rätten som en enhet som bedriver ekonomisk verksamhet, oberoende av den rättsliga ställningen och hur enheten finansieras.¹²

För att det ska vara fråga om statsstöd ska två kumulativa villkor vara uppfyllda, nämligen att en fördel direkt eller indirekt har beviljats genom statliga medel och att denna åtgärd kan tillskrivas staten.¹³ Medel som betalas ut från en myndighet till ett privat företag utgör som huvudregel statliga medel.

¹¹ Artikel 107.1.

¹² Dom Pavlov med flera, C-180/98–C-184/98, EU:C:2000:428, p. 74 och dom Cassa di Risparmio di Firenze SpA med flera, C-222/04, EU:C:2006:8, p. 107.

¹³ Frankrike mot kommissionen, C-482/99, EU:C:2002:294, p. 24.

Med fördel avses varje ekonomisk förmån som ett företag inte skulle ha fått enligt normala marknadsvillkor, det vill säga utan statligt ingripande.¹⁴ Det är endast åtgärdens effekt på företaget som är relevant, inte orsaken till eller syftet med det statliga ingripandet.¹⁵ Det är fråga om en fördel när ett företags ekonomiska situation förbättras till följd av ett statligt ingripande på villkor som avviker från normala marknadsvillkor. För att bedöma detta bör företagets ekonomiska situation efter åtgärden jämföras med dess ekonomiska situation om åtgärden inte hade vidtagits.

Ekonomiska transaktioner som genomförs av offentliga organ ger inte deras motparter någon fördel och utgör därför inte stöd om de genomförs enligt normala marknadsvillkor.¹⁶ Om ett köp av tillgångar, varor och tjänster eller andra jämförbara transaktioner genomförs efter ett konkurrensutsatt, transparent och villkorslöst anbuds-förfarande i enlighet med EUF-fördragets principer om offentlig upphandling, kan det antas att dessa transaktioner ligger i linje med marknadsvillkoren.¹⁷

För att en statlig åtgärd ska omfattas av tillämpningsområdet för EUF-fördragets bestämmelser om statsstöd måste den gynna vissa företag eller viss produktion. Därför omfattas inte alla åtgärder som gynnar företag av begreppet stöd, utan endast de åtgärder som ger en fördel på ett selektivt sätt till vissa företag eller kategorier av företag.

Offentligt stöd till företag utgör statsstöd bara om det snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion och endast i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. I praktiken har dessa kriterier ofta behandlats tillsammans eftersom de i regel anses vara oskiljaktigt förbundna med varandra.

Ett stöd som ges till ett företag anses snedvrیدا eller hota konkurrensen om det finns risk för att det förbättrar företagets konkurrenssituation i förhållande till andra konkurrerande företag. I prak-

¹⁴ Dom SFEI med flera, C-39/94, EU:C:1996:285, p. 60 och dom Spanien mot kommissionen, C-342/96, EU:C:1999:210, p. 41.

¹⁵ Dom Italien mot kommissionen, 173/73, EU:C:1974:71, p. 27.

¹⁶ Dom SFEI med flera, C-39/94, EU:C:1996:285, p. 60 och 61 och kommissionens tillkännagivande (2016/C 262/01) om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, p. 74.

¹⁷ Kommissionens tillkännagivande (2016/C 262/01) om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, p. 89 och 97.

tiken konstateras en snedvridning av konkurrensen så snart staten beviljar en ekonomisk fördel till ett företag inom en avreglerad sektor där det förekommer eller skulle kunna förekomma konkurrens.¹⁸

Vad gäller påverkan på handeln mellan medlemsstaterna är det inte nödvändigt att fastställa att stödet faktiskt haft sådan effekt, utan endast att stödet kan ha det.¹⁹ Av EU-domstolens rättspraxis framgår att om ett statligt finansiellt stöd förstärker ett företags ställning i förhållande till andra konkurrerande företag i handeln inom unionen ska denna handel anses påverkas av stödet.²⁰

Utgör placeringen av premiepensionsmedel i en likvärdig fond statsstöd?

Om en fond som erbjuds på premiepensionens fondtorg inte längre omfattas av ett fondavtal ska, enligt utredningens förslag, de pensionssparare som har medel placerade i fonden ges möjlighet att välja en ny fond (se avsnitt 12.3.1). Om spararen inte gör något sådant val ska spararens medel placeras i en fond som bedöms likvärdig med den utgående fonden. Det är den nya myndigheten som bedömer vilka fonder som är likvärdiga. Det finns mot den bakgrunden skäl att analysera om placeringen av premiepensionsmedel i en likvärdig fond utgör statsstöd.

En fondförvaltare bedriver ekonomisk verksamhet och är därmed ett företag enligt den definition som gäller enligt EU-rätten. Fondförvaltarens intäkter består i huvudsak av förvaltningsavgifter. Storleken på förvaltningsavgifterna påverkas av hur mycket kapital som placeras i fonden. En fondförvaltare som får premiepensionsmedel placerade i sin fond till följd av att myndigheten har bedömt att fonden är likvärdig med en utgående fond får därmed anses ha beviljats en ekonomisk förmån, eftersom fondförvaltarens ekonomiska situation förbättras till följd av myndighetens beslut.

Placeringen av premiepensionsmedel i fonden gynnar fondförvaltaren i förhållande till de övriga fondförvaltare som erbjuder fonder på fondtorget som inte får något ytterligare kapital att förvalta. Som framgår ovan är det tillräckligt att staten beviljar en ekonomisk för-

¹⁸ Kommissionens tillkännagivande (2016/C 262/01) om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, p. 187.

¹⁹ Dom Libert med flera, C-197/11 och C-203/11, EU:C:2013:88, p. 76.

²⁰ Dom Philip Morris, 730/79, EU:C:1980:209, p. 11 och dom Libert med flera, C-197/11 och C-203/11, EU:C:2013:88, p. 77.

mån till ett företag inom en avreglerad sektor där det förekommer eller skulle kunna förekomma konkurrens för att en snedvridning av konkurrensen ska anses föreligga. Placeringen av premiepensionsmedel i en likvärdig fond bör därför, enligt utredningens uppfattning, anses snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen i den mening som avses enligt EUF-fördraget.

Enligt det regelverk för upphandling som utredningen föreslår ska utländska fonder som förvaltas av utländska fondförvaltare kunna upphandlas till fondtorget. Därmed kan placeringen av premiepensionsmedel i en likvärdig fond som väljs ut av myndigheten sannolikt också anses påverka handeln mellan medlemsstaterna.

Det kan mot denna bakgrund på goda grunder hävdas att placeringen av premiepensionsmedel i en likvärdig fond som väljs ut av myndigheten utgör statsstöd enligt EUF-fördraget.

Valet av likvärdig fond ska ske inom ramen för upphandlingarna

Om ett köp av tillgångar, varor och tjänster eller andra jämförbara transaktioner genomförs efter ett konkurrensutsatt, transparent och villkorslöst anbudsförfarande i enlighet med EUF-fördragets principer om offentlig upphandling, kan det som framgår ovan antas att dessa transaktioner ligger i linje med marknadsvillkoren.²¹ Sådana transaktioner är inte att betrakta som statsstöd i den mening som avses i EUF-fördraget.

Det regelverk för upphandling av fonder till fondtorget som utredningen föreslår har utformats utifrån de grundläggande principerna för upphandling, det vill säga de principer för offentlig upphandling som härrör från EUF-fördragets bestämmelser och principer (se till exempel avsnitten 9.4.3 och 11.4). Regelverket innehåller till exempel bestämmelser om att den nya myndigheten vid upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg ska behandla fondförvaltare på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt iakttä principerna om öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande. Principerna kommer även till uttryck genom andra bestämmelser i regelverket. Ett köp som sker efter upphandling enligt det föreslagna regelverket om upphandling av fonder till fondtorget får därmed an-

²¹ Kommissionens tillkännagivande (2016/C 262/01) om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, p. 89.

ses ske på normala marknadsvillkor. Genom att införa en ordning som innebär att de likvärdiga fonderna väljs ut i upphandlingarna skulle det således inte bli fråga om statsstöd när premiepensionsmedel placeras i en sådan fond.

För att åstadkomma detta bör en upphandling av fonder i en viss kategori omfatta även valet av likvärdiga fonder inom den kategorin. Valet av likvärdig fond kommer då att ske i två steg. I *det första steget* avgörs vilka av de fonder som upphandlas i en viss kategori som är likvärdiga. Denna bedömning bör göras utifrån objektiva kriterier som framgår av upphandlingsdokumenten. Sådana kriterier kan som framgår av avsnitt 12.3.1 till exempel vara placeringsinriktning, risknivå, avgiftsnivå och riskspridning. Det är inte säkert att det alltid finns två eller flera fonder som är likvärdiga.

I *det andra steget* rangordnas de fonder som bedöms likvärdiga sinsemellan. Rangordningen bör ske utifrån objektiva villkor som också de anges i upphandlingsdokumenten. Rangordning kan till exempel ske utifrån storleken på förvaltningsavgiften där den fond som har lägst avgift placeras som nummer ett och övriga därefter följer i fallande ordning. Detta andra steg liknar den ordning som gäller enligt lagen om offentlig upphandling när ett ramavtal har ingåtts med flera leverantörer och där tilldelning av kontrakt sker utan förnyad konkurrensutsättning.²² Rangordningen bör fastställas i fondavtalet.

Om en fond som erbjuds på fondtorget inte längre omfattas av ett fondavtal och behov uppstår av att placera premiepensionsmedel i en fond som är likvärdig med den tidigare fonden, placeras medlen i den likvärdiga fond som är rankad som nummer ett. Skulle den fond som rankas som nummer ett inte längre omfattas av ett fondavtal får medlen i stället placeras i den fond som är rankad som nummer två, och så vidare.

För att det nu beskrivna tillvägagångssättet för valet av likvärdig fond ska få genomslag i regelverket föreslår utredningen bestämmelser som anger att den nya myndigheten ska tillämpa objektiva kriterier när den bedömer vilka fonder som är likvärdiga. De objektiva kriterierna ska anges i något av upphandlingsdokumenten. Därutöver föreslår utredningen bestämmelser som anger att valet av likvärdig fond ska ske enligt en i fondavtalet fastställd rangordning. Myndigheten ska tillämpa objektiva villkor när den fastställer rang-

²² Se 7 kap. 6 § lagen (2016 :1145) om offentlig upphandling.

ordningen. De objektiva villkoren ska också de anges i något av upphandlingsdokumenten.

Genom den föreslagna regleringen kommer de likvärdiga fonderna att väljas ut i upphandlingarna vilka sker i enlighet med de grundläggande principerna för upphandling som härrör från EUF-fördragets bestämmelser och principer. Placeringen av premiepensionsmedel i en likvärdig fond kan därmed inte anses utgöra statsstöd.

12.4 Alternativa lösningar

Förutom utredningens förslag ovan har följande alternativa hanteringar av övergången från det befintliga fondtorget till det upphandlade fondtorget analyserats.

12.4.1 Alternativ 1: Tidigare placerade medel flyttas inte

Utredningens bedömning: En alternativ hantering av övergången till ett upphandlat fondtorg för premiepensionen är att låta tidigare placerade medel förbli i befintliga fonder oavsett om de omfattas av ett nytt fondavtal eller inte. Det innebär att det gamla fondtorget för premiepensionen finns kvar, men stänger för placering av nya pensionsrätter.

Alternativet har betydande praktiska nackdelar och bör inte genomföras.

Skälen för utredningens bedömning

Försäkringsgivare på tjänstepensionsområdet får i vissa fall fortsätta att förvalta kapital som placerats i fonder som de tillhandahåller även om fonderna inte längre omfattas av ett nytt avtal, se avsnitt 6.3. Detta kan ske så länge villkoren enligt det tidigare avtalet är uppfyllda och spararen inte själv tar initiativ till att flytta kapitalet.

I betänkandet *Fokus premiepension* (SOU 2016:61) föreslogs bland annat införande av så kallade bekräftelseval som innebar att tidigare placerat kapital vid passivitet från pensionsspararens sida skulle flyttas till förvalet. En variant av detta var att låta tidigare placerat kapital

förbli i de tidigare valda fonderna och placera nya pensionsrätter i förvalet.²³

En liknande hantering på det upphandlade fondtorget skulle innebära att tidigare placerat kapital fortsätter att vara placerat i de fonder som inte omfattas av ett nytt fondavtal medan framtida pensionsrätter placeras i nya upphandlade fonder som är likvärdiga med dem som pensionsspararen tidigare har valt eller i förvalet om det saknas likvärdiga fonder.

Fördelen med att låta spararnas kapital förbli placerat i tidigare valda fonder är att spararna får behålla samma fond. Utredningen ser dock avsevärda nackdelar med att låta kapitalet vara fortsatt placerat i fonder som inte omfattas av ett nytt fondavtal. Ett av syftena med ett upphandlat fondtorg är att erbjuda fonder som bedöms bättre kunna leda till att målen för premiepensionssystemet uppnås. Detta syfte skulle med denna alternativa lösning inte uppnås under avsevärd tid. Spararnas tidigare placerade medel skulle vara placerade i fonder som i de flesta fall sannolikt skulle vara både dyrare och i förväntan ge sämre avkastning än de upphandlade fonderna.

Detta alternativ innebär också att kapital placerat före respektive efter införandet av det upphandlade fondtorget skulle omfattas av olika villkor, vilket leder till högre kostnader för myndigheternas avtalsuppföljning och administration. Förvaltningen av fondtorget skulle alltså bli onödigt komplicerad och dyr.

Om kapital fortsatt skulle vara placerat i de tidigare valda fonderna försämras även förutsättningarna väsentligt för att kunna erbjuda fonder av hög kvalitet till bra pris på fondtorget. Det beror på att fondförvaltarna inledningsvis inte kan förvänta sig några stora volymer premiepensionskapital att förvalta och att inga stordriftsfördelar därmed uppstår. Fondförvaltare med befintliga avtal skulle däremot gynnas, eftersom de skulle behålla det sedan tidigare placerade kapitalet. Detta skulle göra det svårt att uppnå ett av syftena med att införa ett nytt fondtorg, och därmed att nå målet för premiepensionssystemet.

Sammantaget anser utredningen att detta alternativ innebär så stora nackdelar att det inte kan förordas.

²³ SOU 2016:61, *Fokus Premiepension*, s. 121.

12.4.2 Alternativ 2a: Medlen i samtliga fonder på fondtorget förs till förvalet

Utredningens bedömning: En alternativ hantering av övergången till ett upphandlat fondtorg för premiepensionen är att föra över de premiepensionsmedel som är placerade i fonder på fondtorget till förvalet och att därefter ge spararna möjlighet att välja andra fonder. Även om alternativet kan hävdas ligga i linje med pensionsöverenskommelsen, kommittédirektiven och den beteendeeconomiska forskningen har det praktiska nackdelar.

Skälen för utredningens bedömning

Av kommittédirektiven framgår att det är förvalet som är utgångspunkten i det reformerade premiepensionssystemet. Mot den bakgrunden går det att argumentera för att premiepensionsmedel som är placerade i fonder på fondtorget ska föras över till förvalet när samtliga fondavtal sägs upp. Premiepensionssystemet skulle därmed få en tydlig nystart, och valarkitekturen med förvalet som utgångspunkt skulle få fullt genomslag. I linje med den beteendeeconomiska forskningen skulle därefter enbart de pensionssparare som kan och vill välja fonder själva göra det på det upphandlade fondtorget.

Att vid övergången föra över premiepensionsmedel som är placerade på det befintliga fondtorget till förvalet är i linje med vad som gäller när premiepensionsrätt för premiepensionen fastställs första gången, det vill säga att medlen placeras i förvalet initialt.²⁴ De sparare som vill kan därefter placera medlen i fonder på fondtorget.

Utredningen anser dock att det är en för ingripande åtgärd att föra över samtliga premiepensionsmedel som är placerade på fondtorget till förvalet. De sparare som har medel placerade på fondtorget har en gång gjort ett annat val än förvalet. De bör därför först ges möjlighet att välja fonder på det upphandlade fondtorget. En direkt flytt till förvalet skulle innebära att spararna i de flesta fall får en annan risknivå än de själva valt och därmed en placering som troligen inte är i linje med deras önskemål.

Alternativet riskerar i högre grad än andra alternativ även att leda till marknadspåverkan. En obligatorisk flytt av samtliga medel till

²⁴ 64 kap. 23 och 24 §§ socialförsäkringsbalken.

förvalet skulle också, åtminstone inledningsvis, leda till en koncentration av sparandet till förvalet. Det skulle kunna få till följd att syftet med ett upphandlat fondtorg inte fullt ut uppfylls eftersom färre fondförvaltare möjligen skulle vara intresserade av att delta i upphandlingarna. Fondtorget skulle därmed riskera att inte kunna erbjuda ett urval av de bästa fonderna.

De sparare som valt fonder som efter upphandling omfattas av ett nytt fondavtal och som inte vill ha sina medel placerade i förvalet skulle aktivt behöva välja tillbaka fonderna efter en mellanplacering i förvalet. Även de sparare som valt fonder som efter upphandling inte omfattas av ett nytt fondavtal och som inte vill ha sina medel placerade i förvalet skulle aktivt behöva välja bort förvalet igen för att sedan välja bland de upphandlade fonderna.

Sammantaget anser utredningen att detta alternativ har fördelar men att nackdelarna överväger.

12.4.3 Alternativ 2b: Medel i de fonder som inte omfattas av ett nytt fondavtal förs till förvalet

Utredningens bedömning: En alternativ hantering av övergången till ett upphandlat fondtorg för premiepensionen är att föra över de premiepensionsmedel som är placerade i fonder som inte omfattas av ett nytt fondavtal efter upphandling till förvalet. Även om alternativet kan sägas ligga i linje med pensionsöverenskommelsen, kommittédirektiven och den beteendeeconomiska forskningen har det praktiska nackdelar.

Skälen för utredningens bedömning

En variant på alternativ 2a, där samtliga premiepensionsmedel som är placerade i fonder på fondtorget förs över till förvalet, är att endast medel från de fonder som efter upphandling inte omfattas av ett nytt fondavtal förs över till förvalet. En sådan ordning skulle innebära att de pensionssparare vars fonder efter upphandling omfattas av ett nytt fondavtal inte skulle beröras och att deras val av fond därmed skulle bestå. Hur stor skillnaden blir jämfört med alternativ 2a beror

på hur stor del av medlen som är placerade i fonder som efter upphandling omfattas av ett nytt fondavtal.

Detta är enligt utredningens mening ett bättre alternativ än att föra över premiepensionsmedlen från samtliga fonder till förvalet, eftersom det sannolikt leder till att färre sparare behöver göra nya val. I övrigt skulle dock detta alternativ i allt väsentligt innebära samma principiella nackdelar som alternativet att föra över medlen från samtliga fonder till förvalet.

12.4.4 Alternativ 2c: Medlen förs över till ny fond om spararen väljer och till förvalet om spararen inte väljer

Utredningens bedömning: En alternativ hantering av övergången till ett upphandlat fondtorg för premiepensionen är att premiepensionsmedel som är placerade i fonder som inte omfattas av ett nytt fondavtal förs över till ny fond om spararen väljer och till förvalet om spararen inte väljer. Alternativet har tydliga fördelar, men nackdelarna väger tyngre. Alternativet förordas därför inte före huvudalternativet.

Skälen för utredningens bedömning

Ytterligare en alternativ hantering av övergången till ett upphandlat fondtorg är att premiepensionsmedel som är placerade i fonder som omfattas av ett nytt fondavtal lämnas opåverkade, medan sparare som har medel placerade i fonder som inte omfattas av ett nytt avtal ges en viss tid att välja bland de upphandlade fonderna. Om spararen inte väljer någon ny fond förs medlen över till förvalet. Alternativet påminner om huvudalternativet, men med den skillnaden att medlen i de fonder som inte omfattas av ett nytt fondavtal förs över till förvalet i stället för till en likvärdig fond. Skillnaden mot alternativ 2b, där medlen i de fonder som inte omfattas av ett nytt avtal direkt förs till förvalet, är att berörda sparare här i första hand ges möjlighet att välja nya fonder.

Fördelarna med detta alternativ är att det delvis följer intentionerna med Pensionsgruppens överenskommelse att låta förvalet vara utgångspunkten för sparande i premiepensionssystemet och att det enligt utredningens uppfattning innebär en relativt rimlig kompromiss mellan att beakta spararnas val och låta det upphandlade fondtorget få fullt genomslag.

Alternativet har två huvudsakliga nackdelar. För det första innebär alternativet att en del sparare kommer att få sina medel placerade med en annan risknivå eller placeringsinriktning än de tidigare valt. Det gäller de sparare som har medel placerade i fonder som inte omfattas av ett nytt fondavtal och som inte väljer ny fond.

Eftersom den beteendeeconomiska forskningen och erfarenheterna från premiepensionssystemets drift de senaste tjugo åren visar att relativt få pensionssparare gör aktiva val om de inte tydligt uppmuntras till det skulle detta alternativ sannolikt leda till en ökad koncentration av sparande till förvalet. Det finns därför en risk för att alternativet skulle minska förutsättningarna för stordriftsfördelar och därigenom göra det mindre attraktivt för fondförvaltarna att på fondtorget erbjuda pensionsspararna ett urval av de bästa fonderna. Syftet med ett upphandlat fondtorg skulle då inte fullt ut uppfyllas.

Sammantaget anser utredningen – trots att detta alternativ har tydliga fördelar – att nackdelarna väger tyngre och att alternativet därför inte kan förordas före huvudförslaget.

Tabell 12.1 Jämförelse mellan huvudförslaget och de alternativa förslagen

Förslag	Medel i fond som omfattas av nytt avtal	Medel i fond som inte omfattas av nytt avtal
Huvudförslag	Oförändrat.	<i>Om spararen väljer ny fond:</i> Medlen placeras i denna. <i>Om spararen inte väljer ny fond:</i> Medlen placeras i likvärdig fond.
Alternativt förslag 1: Tidigare placerade medel flyttas inte.	Oförändrat.	Oförändrat.
Alternativt förslag 2a: Medlen i samtliga fonder på fondtorget förs till förvalet.	Placeras i förvalet.	Placeras i förvalet.
Alternativt förslag 2b: Medel i de fonder som inte omfattas av ett nytt avtal förs till förvalet.	Oförändrat.	Placeras i förvalet.
Alternativt förslag 2c: Medlen förs till ny fond om spararen väljer och till förvalet om spararen inte väljer.	Oförändrat.	<i>Om spararen väljer ny fond:</i> Medlen placeras i denna. <i>Om spararen inte väljer ny fond:</i> Medlen placeras i förvalet.

12.5 Successiv övergång

Utredningens bedömning: Upphandlingarna av fonder till det nya fondtorget för premiepensionen bör genomföras på ett sådant sätt att övergången mellan fondavtalen sker successivt och med så begränsade effekter på kapitalmarknaden som möjligt.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningen föreslår i avsnitt 10.2 att den nya myndigheten ska upphandla fonder med olika risknivå och placeringsinriktning i sådan omfattning att urvalet av fonder på fondtorget ger pensionsspararna en reell valfrihet. Utgångspunkten bör vara allmänt accepterade fondkategorier utifrån vid var tidpunkt bästa branschstandarder. För att övergången till det upphandlade fondtorget ska ske kostnadseffektivt och säkert bör myndigheten, om det givet förutsättningarna bedöms lämpligt, upphandla fonder i olika kategorier vid olika tidpunkter. Om upphandlingarna av fonderna till de olika kategorierna sker

successivt kommer tecknande och uppsägning av fondavtal samt avyttring av andelar i fonder som inte kommer att omfattas av ett nytt fondavtal spridas ut under en längre tid. Det förenklar administrationen, ger en jämnare arbetsbelastning och ökar sannolikheten för att kommunikationen till sparare och fondförvaltare blir kvalitativ.

Regleringen bör skapa utrymme för den nya myndigheten att göra egna bedömningar av när och hur upphandlingarna närmare ska ske, till exempel vilka kategorier av fonder som ska upphandlas vid respektive tidpunkt. På så sätt kan uppsägningarna av befintliga fondavtal och avvecklingen av innehaven ske utan att negativ marknadspåverkan uppstår, vilket annars kan påverka fondens andelskurs negativt. Erfarenheterna från den nyligen genomförda förändringen av fondtorget (steg 1) visar dock att detta inte behöver bli ett reellt problem.

Övergången mellan fondavtalen ska också ske så kostnadseffektivt som möjligt. Någon särskild reglering behövs dock inte eftersom det är ett generellt krav som gäller all offentlig förvaltning. För att övergången ska ske kostnadseffektivt bör transaktionskostnaderna hållas nere. Det kan ske genom att Pensionsmyndigheten kommer överens med fondförvaltaren om att försäljning ska ske under en viss period.

13 En myndighet för premiepensionens fondförvaltning

13.1 Inledning

Enligt kommittédirektiven ska utredningen föreslå och därefter inrätta en myndighet för ett upphandlat fondtorg för premiepensionen. Myndigheten ska på ett professionellt sätt upphandla kvalitativa, kostnadseffektiva och kontrollerade fonder på de finansiella marknaderna, erbjuda dem på ett fondtorg för premiepensionen samt förvalta fondtorget. Myndigheten ska ingå avtal med de fondförvaltare vars fonder ska erbjudas på fondtorget samt löpande och på ett säkert sätt följa upp att fondförvaltarna följer uppställda krav och avtalsvillkor. Myndigheten ska även ansvara för att det kontinuerligt finns ett urval av fonder som ger pensions-spararna möjlighet till reell riskspridning och valfrihet, se vidare kapitel 11. Slutligen ska myndigheten ansvara för att fondtorget är tryggt, hållbart och håller god kvalitet.

Enligt kommittédirektiven ska myndighetens uppdrag regleras i lag. Myndigheten ska ges en oberoende ställning i förhållande till regeringen på motsvarande vis som AP-fonderna. Regeringen ska därmed inte ha möjlighet att påverka vilka enskilda fonder som finns på fondtorget.

Av kommittédirektiven framgår vidare att utredningen ska

- redogöra för minst ett förslag där myndigheten organiseras som en fristående myndighet och ett förslag där myndigheten leds av en nämnd som samlokaliseras med Pensionsmyndigheten utanför Stockholms län,
- redogöra för de för- och nackdelar som finns med de olika organisationslösningar som utredningen presenterar,

- föreslå en lämplig ledning och organisation för myndigheten,
- föreslå hur myndighetens ledning ska utses, mandattid, hur eventuella ledamöter kan förordnas och entledigas samt när myndighetens ledning är beslutsför,
- föreslå hur en finansiering av myndigheten genom avgiftsuttag från fondförvaltare bör utformas,
- föreslå hur myndigheten ska samarbeta med bland annat Pensionsmyndigheten och Sjunde AP-fonden,
- analysera hur nödvändig extern kontroll av myndigheten kan uppnås och föreslå hur kontrollen ska utformas, samt
- lämna de författningsförslag som behövs.

13.2 Tidigare sätt att organisera premiepensionssystemet

Nedan följer en sammanställning av hur premiepensionssystemet har organiserats sedan det infördes 1998.

13.2.1 Premiepensionsmyndigheten 1998–2009

Premiepensionsmyndigheten (PPM) bildades 1998 som en förvaltningsmyndighet under regeringen och fick det samlade ansvaret för premiepensionssystemet. Myndigheten hade detta uppdrag mellan den 1 juli 1998 och den 31 december 2009. Övriga delar av den allmänna pensionen och andra pensionsrelaterade förmåner fortsatte att liksom tidigare administreras av Försäkringskassan.¹ PPM:s huvudsakliga uppgifter var att

- besluta om premiepension,
- ansvara för pensionsspararnas premiepensionskonton,
- bokföra och genomföra köp och försäljning av fondandelar,
- förvalta den traditionella försäkringen,

¹ Även Riksförsäkringsverket till och med 2004.

- administrera det efterlevandeskydd som kan tecknas vid uttag av premiepension,
- informera om premiepension, samt
- administrera fondhandeln och informera om fonder.

Under myndighetens sista verksamhetsår 2009 hade myndigheten cirka 200 medarbetare. Driftskostnaderna uppgick, exklusive kostnader för inrättande av Pensionsmyndigheten (se nedan), till drygt 350 miljoner kronor.² Myndigheten redovisade för verksamhetsåret 2009 en god måluppfyllnad när det gällde att tillhandahålla en kostnadseffektiv förvaltning av premiepensionssystemet.

13.2.2 Pensionsmyndigheten från 2010

Mellan 1998 och 2009 var således den kundnära administrationen av pensionsförmånerna delad mellan Premiépensionsmyndigheten (PPM) och Försäkringskassan/Riksförsäkringsverket. Denna uppdelning var varken okomplicerad eller ändamålsenlig och det fanns starka skäl att föra samman all pensionsadministration och pensionsinformation för den allmänna pensionen till en gemensam myndighet.

Den 1 januari 2010 inrättades därför Pensionsmyndigheten genom att delar av Försäkringskassans pensionshantering slogs samman med PPM:s verksamhet, inklusive uppdragen avseende fondadministration och fondinformation. I Pensionsmyndighetens instruktion angavs att myndigheten ska vara förvaltningsmyndighet för ålderspensionssystemet inom socialförsäkringen och för andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning ska administreras av myndigheten.³

I instruktionen tydliggjordes också att myndigheten fick ett särskilt informationsuppdrag. Uppdraget innebar att ge pensionssparare och pensionärer en samlad bild av hela pensionen, informera om vilka faktorer som påverkar pensionens storlek och hur stor pensionen kan antas bli samt tydliggöra vilka konsekvenser olika val får för pensionen. Myndighetens informationsuppdrag har senare kompletterats med ett konsumentstärkande uppdrag förmedlat i myndighetens regleringsbrev.

² PPM, *Årsredovisning*, 2009, S 2009:07/2010/2.

³ Förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten.

Pensionsmyndigheten har i dagsläget cirka 1 150 medarbetare och en budget om knappt 1,5 miljarder kronor.⁴ Den verksamheten som hanterar fondadministration utgjordes 2016, det vill säga innan de förstärkningar som senare skedde, av cirka 30 medarbetare. Kostnaden för denna del av verksamheten uppgick till cirka 51 miljoner kronor, vilket motsvarade cirka fyra procent av myndighetens kostnader.⁵ Antalet medarbetare 2016 motsvarade i princip det antal medarbetare som arbetade med fondadministration på PPM, inklusive hanteringen av individuella konton för premiepensionsmedel samt den tillfälliga förvaltningen av avgiftsmedel.

Fondverksamheten bedrevs under åren 2010–2017 på en särskild enhet, Fondenheten, placerad på myndighetens produktionsavdelning. Avdelningen ansvarade för administration av samtliga pensioner och pensionsrelaterade förmåner. Enheten underindelades i arbetsgrupper för fondadministration, fondhandel och fondinformation. Chefen för fondenheten ingick inte i myndighetens ledningsgrupp utan rapporterade till avdelningschefen för myndighetens produktionsavdelning. Den aktuariella kompetensen kopplad till premiepensionssystemet var placerad på myndighetens analysavdelning tillsammans med myndighetens övriga aktuariella kompetens.

13.2.3 Organisationen förstärktes 2018

Under vintern 2016 uppmärksammade Pensionsmyndigheten ett flertal missförhållanden på premiepensionens fondtorg där ett antal fondförvaltare agerat felaktigt och i vissa fall även brottsligt.⁶ Detta fick mycket allvarliga konsekvenser för såväl berörda pensions-sparare som för myndigheten. I juli 2016 påbörjade därför myndigheten ett arbete med att analysera vilka förändringar av administrationen och regelverket som krävdes för att trygga spararnas och det allmännas intressen. En uttalad utgångspunkt var att detta skulle ske utan några förändringar av principerna för premiepensionssystemet. Detta innebar att Pensionsmyndigheten inom ramen för översynen hade begränsade möjligheter att föreslå åtgärder.

I december 2016 gav regeringen Pensionsmyndigheten i uppdrag att föreslå förändringar i syfte att stärka konsumentskyddet på

⁴ Pensionsmyndigheten *Årsredovisning*, 2018, dnr VER 2018–274.

⁵ Pensionsmyndigheten *Årsredovisning*, 2016, dnr VER 2016–287.

⁶ a.a., s. 171 ff.

premiepensionens fondtorg. I uppdraget ingick att analysera och klargöra risker relaterade till bristande regelefterlevnad hos fondförvaltare med ansvar för förvaltning av en eller flera fonder på fondtorget samt föreslå åtgärder för att reducera riskerna.

Myndigheten återrapporterade uppdraget i juni 2017.⁷ I rapporten redovisades ett flertal förslag för att ge myndigheten ett utökat uppdrag att förvalta premiepensionens fondtorg. Förslagen byggde på utgångspunkten att några principiella förändringar av premiepensionssystemet inte skulle göras. Det innebar bland annat att fondtorget skulle vara öppet för alla aktörer som uppfyllde vissa minimikrav.

Riksdagen och regeringen beslutade om åtgärder som i princip var i enlighet med Pensionsmyndighetens förslag.⁸

En särskild fondtorgsavdelning inrättas

Som en konsekvens av de missförhållanden som uppmärksammades vintern 2016 och de åtgärder som därefter vidtogs bildade Pensionsmyndigheten en särskild fondtorgsavdelning med ansvar för myndighetens utökade uppdrag att förvalta premiepensionens fondtorg och stärka konsumentskyddet inom premiepensionssystemet. Det innefattar granskning av nya fonder och fondförvaltare, löpande granskning av befintliga fonder och fondförvaltare på fondtorget samt ansvar för samarbetsavtal med fonder och fondförvaltare.⁹ Avdelningen övertog även de arbetsuppgifter som tidigare utförts av Fondenheten: fondhandel, hantering av finansiella flöden, redovisning och bokföring för premiepensionssystemets olika delar (fondförsäkring, traditionell försäkring och tillfällig förvaltning), fondinformation samt handläggning av frivillig pension.

Myndighetens kostnader för området ökade från 51 miljoner kronor 2016 till 115 miljoner kronor 2018.¹⁰ Enligt myndigheten berodde kostnadsökningen främst på merkostnader i samband med

⁷ Finansdepartementet, *Ett tryggt och mer hållbart premiepensionssystem*, dnr Fi2016/04460/FPM, 2017 som bygger på Pensionsmyndighetens rapport *Stärkt konsumentskydd inom premiepensionen*, 2017, VER 2016-387.

⁸ *Ett tryggt och mer hållbart premiepensionssystem*, 2017/18:Sfu30, *Ett tryggt och mer hållbart premiepensionssystem*, prop. 2017/18:247 och rskr. 2017/18:347.

⁹ Pensionsmyndigheten, *Inrättande av fondtorgsavdelning*, slutrapport, 2018, dnr VER 2017-242.

¹⁰ Skulden för den initiala uppbyggnaden av premiepensionssystemet har löpande amorterats och slutbetalades 2018. Skulden har belastat Pensionsmyndighetens räntekontokredit och har därmed inte påverkat Pensionsmyndighetens förvaltningsbudget.

händelserna på premiepensionens fondtorg och implementeringen av nya regler kring fondavtal med fondförvaltare.¹¹

Chefen för fondtorgsavdelningen ingår i Pensionsmyndighetens ledningsgrupp. Avdelningen består av tre enheter: Enheten för fondhandel och frivillig pension, Enheten för fondinformation och kundsynpunkter samt Enheten för förvaltning av fondtorget. Förutom dessa tre enheter finns en stab för uppföljning, administration, strategiska utvecklingsfrågor samt kapitalförvaltningen i den traditionella försäkringen.

Enheten för fondhandel och frivillig pension

Enheten för fondhandel och frivillig pension ansvarar för hanteringen av daglig fondhandel på premiepensionens fondtorg för premiepensionen, vilket bland annat utgörs av olika avstämningar och kontroller.

Enheten avgör om en fond faktiskt går att handla med på fondtorget, det vill säga om den uppfyller nödvändiga praktiska och formella krav, samt ansvarar för registrering och kontroll i samband med olika fondärenden. Enheten tar även fram underlag till kommunikation av fondärenden och andra fondhandelsfrågor och har i samband med det direkta kontakter med fondförvaltarna.

Enheten har huvudansvaret för de it-stöd som hanterar fondadministrationen. En stor del av enhetens arbete utgörs av kravställning och utveckling av it-stöden. Enheten arbetar därför nära myndighetens it-avdelning och tar fram serviceåtaganden och kontinuitetsplanering för it-stöden. Enheten medverkar även i planering och avstämning av större it-körningar, till exempel den årliga placeringen av nya premiepensionsrätter.

Enheten hanterar även särskilda kontohändelser, exempelvis rättningar på enskilda fondsparares konton och särskilda utredningar av fondhändelser. Tillsammans med myndighetens juridikavdelning ansvarar enheten för hanteringen av de särskilda händelserna på premiepensionens fondtorg, det vill säga de utredningar och processer som sker på grund av misstänkta och konstaterade oegentligheter av aktörer på fondtorget.

I samverkan med ekonomifunktionen på myndighetens ledningsstab ansvarar enheten för bokföring av premiepensionssystemets

¹¹ Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning*, 2018, VER 2018–274.

finansiella flöden. Slutligen ansvarar enheten för handläggningen av produkten Frivillig pensionsförsäkring, som i dagsläget omfattar knappt 6 000 försäkrade och ett förvaltad kapital på cirka 380 miljoner kronor. Produkten är sedan början av 1980-talet stängd för nya försäkringstagare.

Enheten för fondinformation och kundsynpunkter

Enheten för fondinformation och kundsynpunkter ansvarar för individuell, generell och tematisk information om premiepensionens fondtorg och de olika fonderna samt kundinformation vid övriga fondrelaterade händelser. Informationen är till stor del webbaserad.

Varje fond beskrivs på ett särskilt fondfaktablad som underhålls genom självrapportering från fondförvaltarna. Enheten har även utvecklat information om fondernas hållbarhet med hjälp av särskild rating. Enheten ansvarar vidare för information, framför allt via brev, till pensionsspararna vid exempelvis avregistreringar av fonder eller vid förändring av risknivå eller kategori för en fond. Enheten ansvarar slutligen för hantering av de synpunkter från pensionssparare som lämnas till myndighetens kundtjänst.

Enheten för förvaltning av fondtorget

Enheten för förvaltning av fondtorget ansvarar för att fonderna granskas innan de erbjuds på premiepensionens fondtorg.

Enheten ansvarar vidare för årlig och löpande kontroll av att fonder och fondförvaltare kontinuerligt uppfyller kraven för att få delta på fondtorget samt för olika tematiska kontroller och särskilda utredningar kopplade till fondtorget.

Enheten ansvarar även för förvaltning och utveckling av avtal om att erbjuda en fond på fondtorget, omvärldsbevakning av fondmarknaden samt för att i samverkan med myndighetens juridikavdelning föreslå utveckling av fondrelaterad lagstiftning.

Enhetens verksamhet finansieras av de avgifter som fondförvaltare betalar dels för granskning inför inträde på fondtorget, dels för den löpande granskningen.

Enhetens verksamhet är till stor del skild från övriga enheters verksamhet, både arbets- och systemmässigt. Enheten för förvalt-

ning av fondtorget samarbetar med Enheten för fondhandel och frivillig pension när det gäller praktiska frågor om fondhandel och med Enheten för fondinformation och kundsynpunkter när det gäller omhändertagande och eventuella åtgärder med anledning av kundsynpunkter. Enheten för förvaltning av fondtorget har i princip inga it-systemmässiga kopplingar till den övriga verksamheten, förutom för vissa uppföljnings- och analysändamål.

13.2.4 Sjunde AP-fonden förvaltar förvalet sedan 2000

För de sparare som avstår från att välja fond i premiepensionssystemet placerar Pensionsmyndigheten medlen i förvalsalternativet AP7 Såfa (statens årskullsförvaltningsalternativ). AP7 Såfa består av de två byggstensfonderna AP7 Aktiefond och AP7 Räntefond som i olika andelar utifrån spararens ålder utgör förvalsalternativet. Både AP7 Såfa och byggstensfonderna är även valbara för de sparare som valt fonder på premiepensionens fondtorg. Genom olika kombinationer av byggstensfonderna har även tre olika fondportföljer, AP7 Försiktig, AP7 Balanserad och AP7 Offensiv, skapats. Dessa är tänkta att väljas av dem som vill välja risknivå men inte enskilda fonder för sitt sparande i premiepensionssystemet.

Sjunde AP-fonden bildades hösten 2000 och är en statlig förvaltningsmyndighet lokaliserad till Stockholm som leds av en styrelse. Myndighetens verksamhet regleras i lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder), i det följande benämnd lagen om allmänna pensionsfonder. Myndighetens uppdrag är att förvalta byggstensfonderna, förvalet AP7 Såfa och de tre riskprofilerna.¹² Att förvaltningen av förvalet lades på en egen myndighet och inte på Premiépensionsmyndigheten (eller senare på Pensionsmyndigheten) beror såvitt utredningen erfar bland annat på en vilja att förhindra politisk styrning av förvalets investeringar.

Sjunde AP-fonden har utformat sin kapitalförvaltning med utgångspunkt i investeringsfilosofier kopplade till risktagande, diversifiering, aktiv förvaltning och dynamisk allokering, kostnadseffektivitet samt ägarstyrning och hållbarhet.¹³ Den största delen av kapitalet förvaltas av externa förvaltare, men en mindre del av kapitalet förvaltas in-

¹² Sjunde AP-fonden, *AP7:s årsredovisning*, 2018, s. 21.

¹³ Beskrivning av Sjunde AP-fonden, från hemsidan www.ap7.se, hämtad 2019-09-30.

ternt. Den interna förvaltningen rör framför allt upprätthållande av beslutad exponeringsnivå, aktiv förvaltning av svenska aktier, ränteförvaltning samt hantering av Sjunde AP-fondens private equity-portfölj.

Myndighetens verksamhet är indelad i fyra områden. Området *kapitalförvaltning* arbetar med upprätthållande av beslutad exponeringsnivå, aktiv förvaltning av svenska aktier, ränteförvaltning samt hantering av private equity-portföljen. Eftersom förvaltningen av stora delar av kapitalet sköts av upphandlade externa förvaltare består en betydande del av Sjunde AP-fondens arbete av uppföljning och utvärdering av de externa förvaltarens resultat samt efterlevnad av administrativa rutiner och bestämmelser.

Området *kommunikation och ägarstyrning* arbetar med information till spararna i Sjunde AP-fondens produkter samt med frågor kopplade till hur Sjunde AP-fonden som aktieägare kan påverka bolag där fonden investerar med avseende på hållbarhet, etik och god bolagsstyrning.

Området *kontrollfunktioner* innefattar myndighetens funktioner för risk och regelefterlevnad.

Området *administration* innefattar bland annat redovisning, ekonomi, affärsstöd, affärsutveckling, juridik, registrator, it samt övrig administration.

13.2.5 Slutsatser från tidigare och befintliga organisationslösningar

Utredningens bedömning: Den organisationslösning som väljs bör ta vara på slutsatser och erfarenheter från tidigare organisation av premiepensionssystemet genom att

- samla kunskap, förvaltning och kontroll av premiepensionssystemet på så få myndigheter som möjligt,
- verka utifrån perspektivet att det är vad som är bäst för pensionsspararna och pensionärerna som är det centrala,
- verka för att information om hela pensionen hålls ihop, samt
- säkerställa att administrationen av premiepensionens fondtorg präglas av hög kompetens och professionalism.

Skälen för utredningens bedömning

Premiepension har funnits sedan 1998 och det finns erfarenhet av hur olika organisationslösningar för premiepensionssystemet fungerat. Ett förslag till reglering av en myndighet för ett upphandlat fondtorg bör därför tillvarata fördelarna men undvika nackdelarna med de tidigare organisationslösningarna.

En separat lösning för premiepensionssystemet gav enklare intern styrning men nackdelar i externa relationer

Initialt valdes en systemmässig organisationslösning med PPM som ansvarig myndighet för förvaltningen av premiepensionssystemet. Förvaltningen av premiepensionssystemet placerades därmed på en egen myndighet och separerades därigenom från förvaltningen av inkomstpensionssystemet och övriga pensionsrelaterade förmåner.

Fördelen med denna lösning var framför allt kopplad till styrning och ledning i ett internt perspektiv. Kompetensen om premiepensionssystemets specifika förutsättningar och konstruktion samlades i en organisation. Att förvalta premiepensionssystemet var myndighetens enda uppgift och den behövde därför inte konkurrera om myndighetsledningens uppmärksamhet i andra frågor. Organisation och förvaltning kunde byggas helt utifrån vad som ansågs bäst för just premiepensionssystemet.

En betydande nackdel med denna lösning var att premiepensionssystemet hanterades skild från övriga delar av den allmänna pensionen. Det var komplicerat för PPM och Riksförsäkringsverket/Försäkringskassan att åstadkomma ett naturligt och väl fungerande samarbete. Det var även svårt att få kostnadseffektivitet inom hela pensionsområdet eftersom bägge myndigheterna hade egna ledningsfunktioner, it-system, administrativt stöd och så vidare. Premiepensionssystemets roll som en del av den allmänna pensionen blev inte heller tydliggjord. Detta innebar väsentliga svårigheter för pensionssparare och pensionärer att få ett helhetsgrepp om pensionen eftersom det krävdes direktkontakt med två olika myndigheter när det gällde såväl pensionsinformation som pensionsadministration. Det var därmed en organisationslösning som inte på ett tydligt sätt utgick från vad som var det bästa för pensionsspararna och pensionärerna, sett i ett helhetsperspektiv.

En samlad lösning för hela pensionen gav mer sammanhållen information men gjorde det svårare att fokusera på premiepensionssystemets särart

Nästa steg blev att samla hanteringen av hela den allmänna pensionen hos Pensionsmyndigheten. Detta möjliggjorde kostnadseffektiveringar eftersom den interna förvaltningen inte behövde dubbleras på två myndigheter. Framför allt underlättade sammanslagningen förutsättningarna för att ge en helhetsbild av den samlade pensionen. Konsumentperspektivet var utgångspunkten med en helhetssyn på pensionen för enskilda pensionssparare och pensionärer. Fondvalets betydelse för den slutliga pensionen tonades ner i myndighetens kommunikation.

Även denna organisationslösning hade nackdelar. Framför allt blev premiepensionssystemet en verksamhetsmässigt relativt liten del av Pensionsmyndighetens samlade uppgifter. Det var därför inte okomplicerat för myndigheten att alltid ha nödvändigt fokus på förvaltning och framför allt kontroll över premiepensionssystemet, och då särskilt de fondrelaterade frågorna.

Inrättandet av en fondtorgsavdelning var ett sätt att öka fokus på premiepensionsfrågorna på Pensionsmyndigheten. Förvaltning och kontroll av premiepensionssystemet och dess fondtorg är dock verksamhets- och kompetensmässigt tämligen skilda från Pensionsmyndighetens övriga uppdrag och ansvarsområden.

13.3 Uppgifter med stark koppling till förvaltningen av premiepensionens fondtorg

Det finns ett flertal arbetsuppgifter inom premiepensionssystemets tillgångssida

Den uppgift som den nya myndigheten ska ansvara för – förvaltning av premiepensionens fondtorg genom bland annat upphandling av fonder – tillhör premiepensionssystemets tillgångssida och har en direkt koppling till kapitalförvaltning. Utöver förvaltning av fond-

torget har även följande uppgifter i premiepensionssystemet en sådan koppling och bör därför analyseras i detta sammanhang¹⁴:

1. löpande fondadministration och fondinformation,
2. förvaltning av premiepensionssystemets förval,
3. förvaltning av tillgångarna i den traditionella försäkringen, samt
4. förvaltning av premiepensionens fondtorg.

Utredningen konstaterar i avsnitt 5.5 att utformningen av premiepensionssystemets valarkitektur har en avgörande betydelse för hanteringen av de problem som hittillsvarande erfarenheter av systemet och den beteendekonomiska forskningen pekar på. Valarkitekturens utformning får alltså stor betydelse för hur förvaltningen av kapitalet i premiepensionssystemet i praktiken kommer ske. Det finns därför anledning att behandla även den i detta sammanhang.

Vidare är det naturligt att även innefatta uppgiften att följa upp målet för premiepensionssystemet i analysen av hur en optimal organisering av uppgifterna kopplade till premiepensionssystemets tillgångssida ska ske i den statliga organisationen.

Löpande fondadministration och fondinformation

I löpande fondadministration ingår daglig handel med fondandelar på premiepensionens fondtorg, ekonomiska transaktioner och bokföring kopplad till detta, hantering av premiepensionsspararnas individuella premiepensionskonton samt fakturering av fondförvaltare. Fondhandel innefattar både köp och försäljning av fondandelar vid fondbyten, försäljning vid pensionsutbetalningar och olika typer av rättelser. I arbetet ingår även att förvalta fondhandelsmodellen och

¹⁴ Förutom dessa uppgifter bör även den så kallade tillfälliga förvaltningen nämnas i detta sammanhang. Det är den förvaltning av pensionsspararnas pensionsavgifter som sker innan Skatteverket fastställer den pensionsgrundande inkomsten för ett visst år. Dessa medel förvaltas genom att placeras i räntebärande värdepapper och bostadsobligationer som är förenade med låg risk. Det är Riksgälden som hanterar själva förvaltningen och Kammarkollegiet som sköter placeringarna. Den tillfälliga förvaltningen är i och för sig en kapitalförvaltning inom premiepensionssystemet, men hanteringen är skild från övriga delar av premiepensionssystemets tillgångssida. Medlen bokförs inte heller som en tillgång i premiepensionssystemet förrän de placerats i förvalet eller i fonder på fondtorget. Det ingår inte i utredningens uppdrag att analysera den tillfälliga förvaltningen och den beskrivs därför inte ytterligare.

prisreduktionsmodellen samt det administrativa arbetet kring registrering och avregistrering av fonder på fondtorget.

Fondinformation innebär bland annat att ge individrelaterad, generell och tematisk information. Vidare ingår i dagsläget vissa kontakter med fondbranschen och tillsynsmyndigheter samt hantering av kundsynpunkter och kundservice.

Fondadministration och fondinformation utgör basverksamheten inom premiepensionssystemets fondverksamhet. För närvarande utförs dessa uppgifter av Pensionsmyndigheten, se avsnitt 13.2.3.

Förvaltning av premiepensionssystemets förval

De pensionssparare som avstår från att välja fonder på premiepensionens fondtorg får automatiskt sina medel placerade i förvalsalternativet (AP7 Såfa). Förvaltningen av premiepensionssystemets förval utförs av Sjunde AP-fonden, se avsnitt 13.2.4.

Arbetet består framför allt av kapitalförvaltning, uppföljning och utvärdering av externa förvaltares resultat samt deras efterlevnad av rutiner och bestämmelser. Arbetet inkluderar även kommunikation, ägarstyrningsfrågor och riskkontroller.

Förvaltning av den traditionella försäkringen

Pensionsmyndigheten är försäkringsgivare för premiepensionen. Försäkringsgivare kan i det här sammanhanget förenklat sägas motsvara det försäkringsbolag som försäkringstagare ingår försäkringsavtal med. Förhållandet mellan spararna och staten inom premiepensionssystemet vilar dock på offentlighetsrättslig grund. Det innebär att det är lagar och andra föreskrifter som konstituerar rättigheter och förpliktelser i systemet och inte civilrättsliga avtal. I Pensionsmyndighetens försäkringsverksamhet avseende premiepension ingår fondförsäkring (i princip fondtorget och förvalet) samt traditionell försäkring.¹⁵ För dessa produkter upprättar Pensionsmyndigheten försäkringstekniska riktlinjer där det framgår hur försäkringarna ska beräknas avseende bland annat delningstal, arvsvinster och kostnader.

¹⁵ Möjligheten att överföra premiepensionsrätt kan även anses ingå i försäkringsverksamheten.

Vid uttag av premiepension är det möjligt att välja en traditionell försäkring i form av en livränta med garanterade belopp.¹⁶ Förvaltningen av den traditionella försäkringen innefattar, utöver det som även gäller fondförsäkring, beräkningar av försäkringens skuldsida, bland annat avseende de garanterade beloppen, kapitalförvaltning samt visst arbete kopplat till särskilda redovisningsregler.

Den traditionella försäkringens tillgångsförvaltning utförs av Pensionsmyndigheten, för närvarande genom placering i dels aktieindexfonder, dels obligationer, bland annat i Kammarkollegiets Långräntekonsortium.¹⁷

Förvaltning av premiepensionens fondtorg

Enligt kommittédirektiven ska den nya myndigheten förvalta premiepensionens fondtorg. I detta ingår att upphandla fonder på de finansiella marknaderna och att erbjuda dem på fondtorget. Myndigheten ska vidare inom ramen för denna uppgift ingå avtal med de fondförvaltare vars fonder ska erbjudas på fondtorget och löpande följa upp att fondförvaltarna följer avtalsvillkoren. Regelverket för upphandling av fonder behandlas i kapitel 11. Utredningen föreslår att myndigheten även regelbundet ska utvärdera fondförvaltarens förvaltning av medlen i de upphandlade fonderna, bland annat för att säkerställa att rätt krav ställs i kommande upphandlingar, se avsnitt 13.5.

Utredningen föreslår även att myndigheten ska lämna uppgifter enligt lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet, se avsnitt 13.7.4. Utredningen anser även att av myndighetens uppdrag följer att ta över uppgiften att företräda staten i fråga om de befintliga fondavtal som Pensionsmyndigheten tidigare ingått med fondförvaltare enligt 64 kap. 17 c § socialförsäkringsbalken, se avsnitt 13.7.3.

Pensionsmyndigheten utför i dagsläget en viss granskning av fondförvaltare och fonder enligt nuvarande regelverk.

¹⁶ 64 kap. 11–14 §§ socialförsäkringsbalken (2010:110).

¹⁷ Pensionsmyndigheten väljer ut aktieindexfonder utifrån sina placeringsriktlinjer efter att först ha skickat en förfrågan till utvalda förvaltare.

Förvaltning av premiepensionssystemets valarkitektur

Utredningen bedömer i avsnitt 5.5 att en välfungerande valarkitektur är nyckeln till lösningen på många av de problem som erfarits inom premiepensionssystemet och som i flera fall den beteendeeconomiska forskningen kunnat förutse. Valarkitekturen blir därmed en kärnuppgift i det reformerade premiepensionssystemet, även om uppgiften i sig inte är en kapitalförvaltande uppgift. Förvaltningen av premiepensionssystemets valarkitektur består av policy- och normgivningsfrågor kopplade till hur valarkitekturen ska utformas och utvecklas. En närmare beskrivning av valarkitekturens utformning finns i avsnitt 5.5.

Något uttryckligt uppdrag att förvalta en valarkitektur finns inte i dagsläget. Det ligger dock nära till hands att anse att Pensionsmyndigheten i dagsläget borde utföra detta genom sitt informationsuppdrag samt i den självbetjäningstjänst där fondval och fondbyten sker.

Uppföljning av målet för premiepensionssystemet

I kapitel 5 föreslår utredningen ett mål för premiepensionssystemet och beskriver förvallets respektive fondtorgets roll för att uppnå målet. Utredningen föreslår också att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, utifrån målet löpande ska formulera kvantifierade nyckeltal och mäta måluppfyllelsen för premiepensionssystemet. I det ingår att mäta graden av valfrihet för pensionsspararna på premiepensionens fondtorg. Måluppfyllelsen behöver mätas både för dem som har sina premiepensionsmedel placerade i förvalet och för dem som har valt fonder på fondtorget. Utredningen föreslår vidare i avsnitt 5.3 att regeringen ska ge detta uppdrag till Pensionsmyndigheten.

13.4 Vad är avgörande för hur den nya myndigheten ska organiseras?

Utredningens bedömning: Det finns betydande effektivitets- och kvalitetsvinster med att samla ansvaret och kompetensen för förvaltningen av premiepensionens förval, fondtorg och valarkitektur samt utförandet av kapitalförvaltningen i den traditionella försäkringen hos en och samma myndighet. Den myndighet som utredningen ska föreslå bör således hantera samtliga dessa uppgifter samt

- utföra sitt uppdrag oberoende från såväl regeringen som från andra myndigheter, samt
- bedriva verksamheten effektivt och med god kvalitet.

Inget av de alternativ som kommittédirektiven anger – en ny fristående myndighet med ett mer begränsat uppdrag eller en nämndmyndighet – motsvarar dessa krav. Ett annat organisationsförslag behöver därför lämnas.

Skälen för utredningens bedömning

En viktig erfarenhet från tidigare organisationslösningar för premiepensionssystemet är att det har varit svårt att åstadkomma en ändamålsenlig helhetslösning när uppdragen har delats upp på flera myndigheter. Pensionsinformationen var tidigare uppdelad på två myndigheter: Premiepensionsmyndigheten (PPM) och Försäkringskassan. Numera är Pensionsmyndigheten den enda myndighet som har kontakter direkt med pensionssparare och pensionärer i pensionsfrågor. Detta är en ordning som bör bestå.

Pensionsmyndigheten bör alltså fortsätta att administrera pensions-spararnas konton och sköta den dagliga fondhandeln. Att Pensionsmyndigheten ska administrera kontona följer av kommittédirektiven. Utredningen har i avsnitt 5.3 gjort bedömningen att uppföljningen av målet för premiepensionssystemet har sådan nära anknytning till Pensionsmyndighetens uppgift att utvärdera pensionssystemets påverkan på individ och samhälle att det bör göras av den myndigheten.

När det gäller uppgifter av kapitalförvaltande karaktär, det vill säga förvaltning av premiepensionens förval, fondtorg och valarkitektur samt utförandet av kapitalförvaltningen i den traditionella försäkringen, är dock ansvaret fördelat på fyra myndigheter (Pensionsmyndigheten, Sjunde AP-fonden, Kammarkollegiet och den nya myndigheten som utredningen ska föreslå). Utredningen ser betydande effektivitetsvinster med att hålla samman dessa uppgifter hos en myndighet i stället för att sprida dem på flera myndigheter.

En ensamt ansvarig myndighet för nu aktuella uppgifter skulle kunna bygga upp effektiva inre strukturer efter en och samma metodik för de kapitalförvaltande uppgifterna. Problem och risker med uppdelning av styrning, ansvar och befogenheter samt överlämningar och gränsdragningar för olika ansvarsområden mellan myndigheterna skulle därmed minimeras. Med flera delansvariga myndigheter behöver kompetens och arbetsrutiner etableras på flera myndigheter, dessutom på flera nivåer (operativ nivå, ledning, styrelse). En myndighet med ett samlat ansvar skulle dessutom bli en stark aktör på pensionsspararnas och pensionärernas sida.

Kapitalförvaltande uppgifter inom ramen för premiepensionssystemet, och därtill behov av kompetens inom det området, finns i dagsläget på Sjunde AP-fonden, Pensionsmyndigheten och Kammarkollegiet.¹⁸ Av kommittédirektiven framgår att denna typ av kompetens också ska finnas på den nya myndigheten. Även om de olika uppgifterna inte är helt överlappande utförs de i allmänhet av personer inom samma yrkeskategori och med liknande yrkesbakgrund.

Konkurrensen om den kompetens som behövs för att utföra kapitalförvaltande uppgifter och finansanalys är i dagsläget stor, även om tekniska lösningar kan göra att konkurrensen på sikt minskar.¹⁹ Konkurrenssituationen medför att löneläget är relativt högt och det är både dyrt och svårt att rekrytera och behålla personal med rätt kompetens. Sveriges finanssektor är dessutom till övervägande del koncentrerad till Stockholmsregionen och det kan därför inte uteslutas att det är svårt att rekrytera kvalificerad personal till annan ort, vilket skulle kunna behöva ske i åtminstone det ena av de organisationsalternativ som kommittédirektiven anger (nämndmyndighet som samlokaliseras med Pensionsmyndigheten utanför Stockholms län).

¹⁸ Även i viss mån på Riksgälden i samband med hanteringen av den tillfälliga förvaltningen.

¹⁹ SACO, *Framtidsutsikter – Här finns jobben för akademiker 2023*, 2018.

Att fördela ansvar och kompetens för kapitalförvaltande uppgifter inom premiepensionssystemet på flera olika myndigheter innebär att staten konkurrerar med såväl den privata sektorn som med sig själv i en bransch med ett förhållandevis begränsat utbud av kompetens. Det riskerar att leda till att dessa myndigheter får kompetensbrist på samma kategori av medarbetare. Det finns därför uppenbara fördelar med att samla kompetensen på en myndighet.

Enligt kommittédirektiven ska myndigheten sköta sitt uppdrag utifrån principer som fastställs i lag. Förhållandet mellan myndigheten och regeringen bör jämföras med det som gäller i fråga om AP-fondernas förhållande till regeringen, det vill säga att regeringen inte ska kunna styra myndigheten i frågor som avser vilka enskilda fonder som upphandlas till premiepensionens fondtorg. Samma princip bör även gälla kapitalet i den traditionella försäkringen. Möjligheterna att bedriva arbetet oberoende bör avse både regeringens möjligheter till direkt styrning via förordning och regleringsbrev och den indirekta styrningen via andra myndigheter. I dagsläget förvaltas den traditionella försäkringens kapital av en myndighet under regeringen (Pensionsmyndigheten) utan den form av ökad självständighet som ansetts som angelägen för AP-fondernas kapitalförvaltning. Detta förefaller, enligt utredningen, som inkonsekvent.

Den myndighet som ska ansvara för de kapitalförvaltande uppgifterna kopplade till premiepensionssystemet ska givetvis även bedriva verksamheten på ett kostnadseffektivt sätt, vilket inkluderar rationell styrning och stöd för myndighetens verksamhet.

De organisationsförslag som anges i kommittédirektiven utgår från att den nya myndigheten ska hantera uppdraget att förvalta premiepensionens fondtorg, inklusive att upphandla fonder. Utredningen anser, som framgår ovan, att det finns uppenbara fördelar med att hålla samman detta uppdrag med fler kapitalförvaltande uppgifter inklusive valarkitekturen i premiepensionssystemet.

De organisationsförslag som anges i kommittédirektiven, en ny fristående myndighet respektive en nämndmyndighet, kan inte hantera samtliga dessa uppgifter.

När det gäller en ny fristående myndighet med ett begränsat uppdrag anser utredningen att det är svårt att bedriva en kostnadseffektiv verksamhet. När det gäller en nämndmyndighet anser utredningen dessutom att det är svårt att bedriva en oberoende och rationell verksamhet. Se vidare kapitel 14 om de sätt att organisera myndigheten

som kommittédirektiven anger, men som utredningen bedömer inte lever upp till de kriterier som bör ställas på den organisationslösning som väljs.

Att samla uppgifterna hos Pensionsmyndigheten är inte ett alternativ med hänsyn till vad som framgår av kommittédirektiven och pensionsöverenskommelsen i fråga om kraven på att den nya myndigheten ska vara självständig och oberoende från regeringen. Utredningen ser också betydande fördelar med att Pensionsmyndighetens verksamhet har en renodlad inriktning mot administrationen av pensioner och förmåner gentemot pensionärer och pensionssparare. De kapitalförvaltande uppgifterna skiljer sig till sin art och karaktär väsentligt från Pensionsmyndighetens övriga uppgifter.

För att kunna föreslå en organisationslösning som uppfyller samtliga kriterier och som kan hantera samtliga de uppgifter som en ny myndighet bör ha – förvaltning av fondtorget, förvalet, och valarkitekturen samt utförandet av kapitalförvaltningen i den traditionella försäkringen – redovisar utredningen ett eget förslag till organisationslösning.

13.5 Utredningens organisationsförslag

Utredningens förslag: Den nya myndigheten ska inrättas genom att Sjunde AP-fonden ges nya uppgifter och ska, utöver den nuvarande uppgiften att förvalta medlen i myndighetens produkter²⁰, även

- förvalta premiepensionens fondtorg, vilket inkluderar upphandling av fonder,
- bevaka statens rätt och föra statens talan i fråga om de fondavtal som myndigheten ingår,
- på Pensionsmyndighetens uppdrag sköta kapitalförvaltningen i den traditionella försäkringen, samt
- förvalta, utvärdera och utveckla valarkitekturen för premiepensionssystemet.

²⁰ Förvalet AP7 Såfa, byggstansfonderna AP7 Aktiefond och AP7 Räntefond samt de tre riskprofilerna Offensiv, Balanserad och Försiktig.

I samband med att Sjunde AP-fonden får utökade uppgifter ska myndigheten även byta namn till *Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning*.

Tillsammans med Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket administrerar den nya myndigheten de delar av socialförsäkringen som rör den allmänna pensionen.

Pensionsmyndigheten ska fortsättningsvis

- handlägga enskilda pensionssparares och pensionärens ärenden om premiepension,
- ansvara för fondadministrationen och fondinformationen,
- utifrån föreskrifter från den nya myndigheten verkställa premiepensionssystemets valarkitektur genom att beakta den vid sin handläggning av ärenden om premiepension (inklusive val och byte av fond) och i sitt informationsuppdrag samt presentera den i sitt gränssnitt gentemot pensionssparare och pensionärer,
- följa upp målet för premiepensionssystemet,
- ansvara för den traditionella försäkringen, exklusive det praktiska utförandet av kapitalförvaltningen,
- uppdra åt den nya myndigheten att föra talan om skadestånd till staten på grund av att fondandelar gått ned i värde om den nya myndigheten samtidigt avser att föra talan mot en fondförvaltare, samt
- ansvara för hanteringen av de granskningar av fondförvaltare och fonder som myndigheten inlett före den 1 januari 2021.

Skälen för utredningens förslag

Som framgår av avsnitt 13.4 gör utredningen bedömningen att det finns betydande effektivitets- och kvalitetsvinster med att samla ansvaret och kompetensen för de kapitalförvaltande uppgifterna kopplade till premiepensionssystemet hos en myndighet.

Utredningen föreslår därför att den nya myndigheten, förutom den uppgift som anges i kommittédirektiven, även ska hantera premiepensionssystemets förval (inklusive möjligheten att välja risk) samt

utföra kapitalförvaltningen i den traditionella försäkringen för Pensionsmyndighetens räkning. Eftersom Sjunde AP-fonden redan utför delar av dessa uppgifter samt har den organisatoriska struktur och självständighet som kommittédirektiven bestämt, det vill säga sköter sitt uppdrag utifrån principer som fastställs i lag med en fristående ställning i förhållande till regeringen, är det naturligt att bilda den nya myndigheten genom att ge Sjunde AP-fonden nya uppgifter. Utredningen lämnar därför sitt organisationsförslag med utgångspunkt i detta. Detta innebär att inrättandet av den nya myndigheten kan ske till relativt låga kostnader. Det innebär också att den nya myndigheten blir tillräckligt stor för att kunna bedriva verksamheten kostnadseffektivt även på de områden som ligger utanför kärnuppdragen, såsom personaladministration, it- och informationssäkerhet, fysisk säkerhet med mera.

Sjunde AP-fonden förvaltar i nuläget förutom förvalet även de byggstensfonder som förvalet utgörs av (AP7 Aktie och AP7 Ränta) samt de tre riskprofilerna som är olika sammansättningar av byggstensfonderna och som ger spararna möjlighet att välja risknivå inom ramen för förvalsmiljön. Dessa uppgifter kvarstår, med reservation för hur förvalet och riskprofilerna påverkas av förslagen som lämnats i promemorian *Förvalsalternativet inom premiepensionen*²¹ och hur riskprofilerna utformas genom den av utredningen föreslagna valarkitekturen, se avsnitt 5.5.

Eftersom stora delar av kapitalet i Sjunde AP-fondens produkter förvaltas av upphandlade externa förvaltare är upphandling på de finansiella marknaderna redan i dagsläget en central del av myndighetens verksamhet.

Utredningen föreslår även att den nya myndigheten för Pensionsmyndighetens räkning ska förvalta medlen i den traditionella försäkringen. Pensionsmyndigheten har tidigare föreslagit att den traditionella försäkringens kapitalförvaltning ska flyttas till en annan statlig myndighet vars uppgift är kapitalförvaltning eftersom verksamheten inte är naturligt kopplad till Pensionsmyndighetens huvudsakliga verksamhet.²²

Utredningen föreslår slutligen att myndigheten ska ansvara för att förvalta, utvärdera och utveckla premiepensionssystemets val-

²¹ Finansdepartementet, *Förvalsalternativet inom premiepensionen*, Fi2019/00913/FPM, 2019.

²² Pensionsmyndigheten (skrivelse till Finansdepartementet) *Pensionsmyndighetens kapitalförvaltning*, 2016, VER 2016–214.

arkitektur. Det är i sig ingen kapitalförvaltande uppgift, men ligger kompetens- och innehållsmässigt mycket nära myndighetens kapitalförvaltande uppgifter. Uppgiften är också av så väsentlig betydelse att den bör placeras så att den blir en central uppgift för myndigheten, se vidare avsnitt 5.5.

Utredningens förslag innebär således att förvaltningen av premiepensionssystemets förval, fondtorg och valarkitektur samt utförandet av kapitalförvaltningen i den traditionella försäkringen samlas hos en och samma myndighet. Genom att den nya myndighetens uppgifter omfattar alla dessa uppgifter minskar problemen med konkurrens inom staten om samma kompetens väsentligt.

Övriga uppgifter kopplade till premiepensionssystemet ska ligga kvar på Pensionsmyndigheten eftersom de har en mycket nära anknytning till den myndighetens uppgift som försäkringsgivare.

Förslaget motsvarar därmed de krav som bör gälla för en ny myndighet enligt avsnitt 13.4.

Den nya myndigheten ska upphandla fonder och förvalta premiepensionens fondtorg

Utredningens organisationsförslag innebär i enlighet med kommittédirektiverna att den nya myndigheten ska förvalta premiepensionens fondtorg genom att bland annat upphandla fonder. I detta ingår enligt utredningen också att bevaka statens rätt och föra statens talan i fråga om de fondavtal som myndigheten ingår, se vidare i avsnitt 13.7.3.

Uppgiften att upphandla fonder till fondtorget och ingå fondavtal med fondförvaltarna beskrivs utförligt i kapitel 11.

Utöver att granska om fondförvaltarna uppfyller avtalsvillkoren bör i myndighetens uppgift att förvalta fondtorget även ingå en löpande kvalitativ utvärdering av fondförvaltarnas förvaltning av dessa fonder. Utvärderingen bör bland annat ta sikte på om de upphandlade fondernas avkastning är i linje med förväntningarna och avkastningen för andra motsvarande fonder. Utvärderingen får även betydelse för uppföljningen av målet för premiepensionssystemet. Den kan också tjäna som beslutsunderlag när myndigheten ska avgöra om ett fondavtal ska förlängas vid utgången av en avtalsperiod. Vid framtida upphandlingar kan utvärderingen även utgöra ett underlag för att kunna ställa rätt krav i upphandlingen.

*Den nya myndigheten ska sköta
den traditionella försäkringens kapitalförvaltning*

Utredningens organisationsförslag innebär att utförandet av kapitalförvaltningen i den traditionella försäkringen flyttas från Pensionsmyndigheten till den nya myndigheten.

I dagsläget utförs delar av de kapitalförvaltande uppgifterna av Kammarkollegiet på uppdrag av Pensionsmyndigheten. Uppdraget förtydligas i riktlinjer som Pensionsmyndigheten lämnar till Kammarkollegiet och rör den del av tillgångsportföljen som motsvarar de garanterade beloppen. Denna del är placerad i Kammarkollegiets långräntekonsortium som i sin tur placerar i svenska statsobligationer och säkerställda obligationer. I övrigt, det vill säga för de delar av tillgångsportföljen som inte motsvarar de garanterade beloppen utan de så kallade tilläggsbeloppen, består portföljen av aktieindexfonder som Pensionsmyndigheten väljer ut med utgångspunkt i den traditionella försäkringens placeringsriktlinjer.

Den nya myndigheten skulle alltså när det gäller den traditionella försäkringens kapitalförvaltning utföra både de uppgifter som Kammarkollegiet utför och delar av de uppgifter som Pensionsmyndigheten i dagsläget utför enligt ovan. Pensionsmyndigheten kommer fortsatt att vara försäkringsgivare för den traditionella försäkringen (se nedan) och beslutar därför om strategi och placeringsriktlinjer för kapitalförvaltningen. Utredningen föreslår att den nya myndigheten förvaltar kapitalet i den traditionella försäkringen på Pensionsmyndighetens uppdrag och gör de enskilda placeringarna, inklusive det val av fonder som i dagsläget görs av Pensionsmyndigheten. Därmed kommer principen att regeringen inte ska kunna styra vilka enskilda fonder som upphandlas till premiepensionssystemet även att omfatta den traditionella försäkringen.

Det kommer sannolikt att uppstå kostnader som är gemensamma för kapitalförvaltningen i den traditionella försäkringen och kapitalförvaltningen i förvalet. Om sådana kostnader uppstår ska dessa fördelas mellan verksamheterna på ett skäligt sätt. Någon korssubventionering mellan kapitalförvaltningen i förvalet och kapitalförvaltningen i den traditionella försäkringen får inte förekomma.

*Den nya myndigheten ska förvalta och utveckla
premiepensionssystemets valarkitektur*

Utredningens förslag innebär att den nya myndigheten även ska ansvara för att förvalta och utveckla premiepensionssystemets valarkitektur. Utredningen definierar i avsnitt 5.5 premiepensionssystemets valarkitektur som den struktur av val som en pensionssparare ställs inför samt det stöd och den information som ges när en pensionssparare väljer hur hans pensionsmedel ska förvaltas. Att myndigheten ansvarar för att förvalta och utveckla valarkitekturen innebär att myndigheten är normerande i frågor kopplade till valarkitekturen och meddelar föreskrifter om valarkitekturen. Den huvudsakliga adressaten för föreskrifterna rörande valarkitekturen är Pensionsmyndigheten som tillhandahåller valarkitekturen gentemot spararna i sitt webbgränssnitt. Se avsnitt 5.5 för vidare beskrivning av valarkitekturen samt förslag om rätten att utfärda föreskrifter.

Att myndigheten genom att förvalta och utveckla valarkitekturen är normerande av den står inte i något motsatsförhållande till att spararna möter valarkitekturen i Pensionsmyndighetens webbgränssnitt. I sitt informationsuppdrag ansvarar Pensionsmyndigheten för att informera spararna om valarkitekturen och de steg och val som ingår i den. Genom Pensionsmyndighetens etablerade kundkanaler kommer synpunkter på valarkitekturens utformning att fångas upp. Dessa synpunkter bör inom ramen för samverkan mellan Pensionsmyndigheten och den nya myndigheten löpande lämnas till den nya myndigheten som vid utveckling av valarkitekturen bör beakta spararnas upplevelser av den.

Andra skäl som starkt talar för att den nya myndigheten behöver ha normeringsrätten av valarkitekturen är att kompetensen om de i valarkitekturen ingående produkterna kommer att finnas på den nya myndigheten och inte på Pensionsmyndigheten. Enligt utredningens förslag flyttas all kompetens rörande förvaltning av premiepensionens fondtorg och kapitalförvaltning från Pensionsmyndigheten till den nya myndigheten. Det innebär att Pensionsmyndigheten får ett mer renodlat uppdrag inom pensionsadministration och pensionsinformation. Det innebär också att den samlade statliga kompetensen inom kapitalförvaltning och finansiella produkter kopplade till premiepensionssystemet samt kompetens inom beteendekonomisk forskning kommer att finnas på den nya myndigheten. Det skulle därför

vara direkt motsägelsefullt att samtidigt bygga upp sådan kompetens på Pensionsmyndigheten för att kunna förvalta och utveckla valarkitekturen där, och utredningen föreslår därför inte heller detta.

Såvitt utredningen erfar har vare sig Pensionsmyndigheten eller Sjunde AP-fonden särskild kompetens kopplad till beteendeekonomi eller valarkitektur. Denna kunskap bör därför byggas upp på den nya myndigheten. Den nya myndigheten bör även bedriva relevant omvärldsbevakning om fondmarknaden, beteendeekonomi och spararbeteende.

Namnbyte indikerar en nystart

För att understryka att utredningens förslag innebär nya och utökade uppgifter, bör Sjunde AP-fonden byta namn till *Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning*. I den fortsatta framställningen benämns Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning enbart den nya myndigheten eller myndigheten.

Genom namnbytet, och genom att verksamheten blir både väsentligt större och bredare än i dagsläget kan en nystartseffekt uppnås motsvarande den som kan uppstå vid bildandet av en ny myndighet utan de risker som är förknippade med nedläggning och nystart av en myndighet. Ett namnbyte har dessutom fördelen att risken minskas för fortsatt sammanblandning mellan Sjunde AP-fonden och de övriga AP-fonderna, som har helt andra uppgifter inom det allmänna pensionssystemet.

Pensionsmyndigheten fortsätter vara försäkringsgivare för premiepensionen och informerar om hela pensionen

Utredningens organisationsförslag innebär att Pensionsmyndighetens uppgifter renodlas till att framför allt innefatta pensionsadministration och pensionsinformation. Pensionsmyndighetens kvarvarande uppgifter kopplade till premiepensionssystemet är följande.

Pensionsmyndigheten ska fortsatt vara försäkringsgivare för premiepensionen, vilket framgår av kommittédirektiven. Som försäkringsgivare har Pensionsmyndigheten ett helhetsansvar för premiepensionssystemet och redovisar även resultatet i myndighetens årsredovisning utifrån lagen (2017:230) om Pensionsmyndighetens försäkringsverk-

samhet i premiepensionssystemet. Premiepensionens skuld- och tillgångssida ska därmed redovisas i Pensionsmyndighetens balansräkning på samma sätt som i dagsläget.

Kommittédirektiven anger även att Pensionsmyndigheten ska ha i uppdrag att ansvara för att administrera pensionsspararnas val av fonder. Det förefaller därför naturligt att Pensionsmyndigheten även fortsättningsvis ska föra premiepensionskonton för pensionspararna. Utredningen bedömer inte heller att det finns några sakliga skäl för att den dagliga fondhandeln som myndigheten hanterar ska flytta till någon annan myndighet. Det kommer därmed vara Pensionsmyndigheten som å statens vägnar köper och säljer andelar i de fonder som den nya myndigheten har upphandlat.

Pensionsmyndigheten kommer alltså även i fortsättningen handlägga enskilda pensionssparares och pensionärens ärenden om premiepension. Det innebär att ansökan om uttag av premiepension, begäran om fondbyte med mera även fortsättningsvis ska administreras av Pensionsmyndigheten i egenskap av handläggande myndighet. För den enskilde pensionsspararen eller pensionären innebär det att hen också i fortsättningen behöver ha kontakt med endast en myndighet för alla frågor som rör premiepensionssystemet, nämligen Pensionsmyndigheten.

Som försäkringsgivare är Pensionsmyndigheten även ansvarig för den traditionella försäkringen. Den nuvarande hanteringen av den traditionella försäkringen, utöver kapitalförvaltningen, bör därför fortsatt hanteras av myndigheten. I detta ingår aktuariellt arbete, information, redovisning samt riktlinjer för livränteverksamhetens kapitalförvaltning.

Pensionsmyndigheten har ett samlat informations- och konsumentuppdrag för hela pensionen och att förbättra pensionsinformationen var ett av huvudskälen till bildandet av den myndigheten. Utredningen anser att det skälet alltjämt har tyngd och giltighet; det är fortsatt helt avgörande att det finns en samlad kanal för pensionsinformation och att all kontakt med pensionspararna går via Pensionsmyndighetens etablerade kanaler. Av dessa skäl bör fondinformationen även fortsättningsvis vara en uppgift för Pensionsmyndigheten. Denna behöver dock anpassas till de föreskrifter om valarkitekturen som den nya myndigheten utfärdar.

Utredningen föreslår att Pensionsmyndighetens uppgift utökas till att presentera valarkitekturen för premiepensionssystemet för

pensionsspararna när de väljer hur deras pensionsmedel ska förvaltas. Det innebär bland annat att utifrån föreskrifter meddelade av den nya myndigheten presentera valarkitekturen i Pensionsmyndighetens gränssnitt gentemot pensionssparare och pensionärer.

Pensionsmyndigheten har också i uppdrag att utvärdera pensionsystemets påverkan på individ och samhälle. Myndigheten presenterar uppföljning och analyser av detta löpande i olika rapporter och årligen i pensionsystemets årsredovisning, *Orange rapport*. Utredningen bedömer det som naturligt att analysen och uppföljningen av premiepensionssystemets mål presenteras i någon av myndighetens publikationer.

Pensionsmyndigheten fortsätter att ansvara för inledda granskningar av fondförvaltare och fonder

När det gäller hanteringen av granskningar av fondförvaltare och fonder som Pensionsmyndigheten inlett före den 1 januari 2021 föreslår utredningen att Pensionsmyndigheten ska ha fortsatt ansvar för dessa. Under 2016 uppdagades oegentligheter på premiepensionens fondtorg som fick allvarliga konsekvenser för vissa pensionssparare i form av minskat värde på tillgångar i fonderna och därmed uppenbar risk för lägre framtida pensioner, se avsnitt 13.2.3. Detta fick bland annat till följd att vissa fonder och fondförvaltare avregistrerades och att talan inleddes för att pensionsspararna skulle få tillbaka så stor del av kapitalet som möjligt.²³ Detta arbete pågår fortfarande inom Pensionsmyndigheten och kan förväntas fortgå under överskådlig tid.

Utredningen föreslår att den nya myndigheten ska granska att fondförvaltarna och fonderna följer villkoren i fondavtalen. Utredningen anser dock att det även fortsättningsvis bör vara Pensionsmyndigheten som har ansvaret för de granskningar som påbörjats innan den nya myndighetens verksamhet inletts. Att byta ansvarig myndighet eller att dela upp ansvaret mellan Pensionsmyndigheten och den nya myndigheten är knappast till fördel för de berörda pensionsspararna. De uppkomna händelserna saknar ett direkt samband med den nya myndighetens kommande verksamhet och det är vidare Pensionsmyndigheten som har all dokumentation och kunskap om

²³ Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2018*, VER 2018–274.

hur de särskilda händelserna uppstod och utvecklades. Utredningen anser därför att det är olämpligt att flytta denna uppgift till den nya myndigheten. Se även kapitel 17 om ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.

Förslaget har nackdelar, men dessa kan hanteras

Förslaget innebär en koncentration av ansvar och uppgifter till en myndighet, vilket i sin tur leder till en viss maktkoncentration hos den nya myndigheten. Utredningen konstaterar dock att när det gäller möjligheterna att inom ramen för fondförvaltningen utöva ägarstyrning via rösträtt kommer det finnas begränsningar i lag för hur myndigheten kan och får agera. Enligt lagen om allmänna pensionsfonder får exempelvis Sjunde AP-fonden inte nyttja sin rösträtt på svenska bolagsstämmor men däremot på utländska bolagsstämmor.²⁴ Utredningen föreslår ingen ändring av detta.

Till detta kommer, vilket framgår av avsnitt 5.2, att myndigheten i sin verksamhet alltid bör utgå från målet för premiepensionssystemet: att leverera en så bra försäkring som möjligt, där enbart pensionsparares och pensionärens intressen är i fokus. Andra intressen kan förvisso beaktas, men enbart om sådana inte är till nackdel för pensionssparare eller pensionärer. Det innebär till exempel att premiepensionssystemet inte ska utformas, och därmed inte heller myndigheten agera, för att främja tillväxt i svensk ekonomi eller genom andra ekonomisk-politiska mål.

Lagregleringen innebär också att regeringen inte kan styra myndighetens agerande på fondtorget, lika lite som regeringen kan utöva inflytande över Sjunde AP-fondens nuvarande verksamhet.

En annan potentiell farhåga med utredningens organisationsförslag är att förslaget skulle rubba den princip om konkurrensneutralitet som hittills ansetts gälla mellan Sjunde AP-fonden och de privata fondförvaltarna. Genom pensionsöverenskommelsen och kommittédirektiven framgår dock att frågan om konkurrens mellan förvalet och fonder på fondtorget redan har avgjorts till förvalets fördel, såtillvida att förvalet ska framhållas som ett fullgott sparande för pensionspararna och inte ses som en likvärdig konkurrent till fonderna på

²⁴ När det gäller livränteverksamheten kan dock Pensionsmyndigheten som försäkringsgivare använda sin rösträtt även framöver.

fondtorget. Utredningen lämnar också förslag till en valarkitektur som utgår från detta. Verksamheten vid myndigheten lyder givetvis även under regeringsformens bestämmelser om att iaktta saklighet och opartiskhet.²⁵ Myndighetens normering av valarkitekturen måste alltså baseras på objektiva grunder. Erfarenheter från premiepensionssystemet och beteendekonomisk forskning kommer att vara centrala vid utveckling och underhåll av valarkitekturen. Utredningen föreslår även att en internrevision inrättas med uppdrag att granska om myndigheten lever upp till de krav som gäller för verksamheten, vilket bland annat kan avse ägarstyrningsfrågor och efterlevnad av kraven på saklighet och opartiskhet, se avsnitt 13.6.10.

Kommittédirektivens utgångspunkter för en ny myndighet och utredningens förslag innebär vidare att det uppstår en distans mellan förvaltningen av fondtorget och Pensionsmyndighetens fondadministration och fondinformation. Det finns givetvis band mellan dagens arbete med förvaltning av fondtorget och övrig löpande fondverksamhet på Pensionsmyndigheten, men dessa band kräver inte att verksamheterna är lokaliserade inom samma organisation eller på samma plats. Det går att hantera gemensamma frågor genom ett nära samarbete och tydliga arbetsrutiner mellan myndigheterna. Utredningen föreslår också att skyldigheten att samverka ska föreskrivas särskilt, se avsnitt 13.7.1. Det finns inte heller några it-systemmässiga kopplingar mellan verksamheterna som inte går att hantera och som omöjliggör förslaget. Organisationslösningen innebär i stället att gränsdragningsproblem för de kapitalförvaltande uppgifterna mellan olika myndigheter till stora delar försvinner genom att dessa samlas hos en och samma myndighet.

Det är heller inte unikt för regleringen av ett upphandlat fondtorg för premiepensionen att behöva hantera och försöka minimera effekterna av gränsdragningar. Gränsdragningsfrågor finns redan mellan de myndigheter som för närvarande hanterar de kapitalförvaltande uppgifterna inom premiepensionssystemet. Kommittédirektivens varianter på organisationslösning skulle innebära ytterligare en aktör med uppdrag inom premiepensionssystemet. I utredningens organisationsförslag är det i likhet med i dagsläget endast två myndigheter som har uppgifter inom premiepensionssystemets tillgångssida. Dessa myndigheter kommer dessutom ha två tydliga och näraliggande men inte överlappande uppdrag:

²⁵ 1 kap. 9 § regeringsformen.

- Den nya myndigheten ansvarar för förvaltningen av premiepensionens förval, fondtorg och valarkitektur samt för utförandet av kapitalförvaltningen i den traditionella försäkringen. Myndigheten har huvudansvaret för kontakterna och kommunikationen med fondförvaltarna.
- Pensionsmyndigheten ansvarar för fondhandel, pensionsspararnas premiepensionskonton samt har huvudansvaret för kommunikationen med pensionssparare och pensionärer.

Enklare, snabbare och troligen billigare att ge Sjunde AP-fonden nya uppgifter än att bilda en helt ny myndighet

Utredningens organisationsförslag enligt ovan innebär i korthet att Sjunde AP-fonden ges nya uppdrag och i samband därmed byter namn. Ett alternativ till detta är att Sjunde AP-fonden läggs ner i sin nuvarande form och att det samlade uppdraget ges till en helt ny, fristående myndighet. En sådan lösning skulle ge likartade verksamhetsmässiga fördelar som utredningens organisationsförslag, men det är en mer komplicerad konstruktion som framför allt innebär större risker vid själva myndighetsbildandet och förmodligen är mer resurskrävande.

Att bilda en helt ny myndighet har som främsta fördel att det understryker att det är en nystart med delvis nya uppgifter inom premiepensionssystemet. En ny myndighet kan bygga nya processer och samarbeten som är optimerade för den nya uppgiften och är inte låst till strukturer kopplade till gamla uppgifter.

Att bilda en ny myndighet är dock ett omfattande arbete, förenat med både uppstartskostnader och andra slags risker. Det går inte att utesluta driftstörningar och produktionsproblem när nya myndighetsstrukturer och arbetsformer ska tas fram och implementeras. Det skulle också kunna medföra onödig oro och risk för skadlig personalomsättning jämfört med om myndigheten i stället ges nya tillkommande uppgifter. Risken att detta inträffar är väsentligt större än i utredningens organisationsförslag. Sådana uppstartsproblem riskerar förtroendet för myndigheten och i förlängningen för premiepensionssystemet i stort, det vill säga åstadkommer motsatt effekt av vad översynen av premiepensionssystemet ska uppnå.

Sjunde AP-fonden har i dagsläget en väl fungerande förvaltning av förvalet. Utredningen anser att det vore olyckligt att enbart av principiella skäl avveckla verksamheten, för att i nästa steg låta den uppstå hos en ny myndighet. Det är inte heller förenligt med ambitionen att vara återhållsam med gemensamma medel eftersom ett mer kostnadseffektivt alternativ finns.

Alternativet att myndigheten utgår från Sjunde AP-fondens nuvarande organisation, där Sjunde AP-fonden ges utökade uppgifter är enligt utredningen en enklare, snabbare och med all sannolikhet billigare lösning. Den förvaltning av premiepensionens fondtorg som Pensionsmyndigheten i dagsläget ansvarar för är en, i förhållande till Pensionsmyndighetens övriga verksamhet, relativt avgränsad verksamhet som kan föras samman med Sjunde AP-fondens nuvarande verksamhet utan någon längre omställningstid. Det bör i princip vara möjligt för myndigheten att bedriva verksamhet under hela myndighetens uppstart, vilket sannolikt inte vore möjligt om en helt ny myndighet skulle bildas.

Sammantaget innebär detta att utredningen förordar lösningen att nya uppdrag ges till Sjunde AP-fonden framför att lägga ned denna och bilda en helt ny myndighet.

13.6 Styrning och ledning av den nya myndigheten

Av kommittédirektiven framgår att utredningen ska föreslå hur den nya myndighetens ledning ska utses, ledningens mandattid, hur eventuella ledamöter förordnas och entledigas samt när myndighetens ledning är beslutsför.

13.6.1 En ny lag reglerar myndigheten

Utredningens förslag: Det ska införas en ny lag som reglerar myndighetens verksamhet.

Utredningens bedömning: Dagens reglering av Sjunde AP-fonden bör utgöra förebild för regleringen av den nya myndigheten. Materiella ändringar bör göras i princip endast när det krävs för att genomföra utredningens övriga förslag.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Den nya myndigheten får ett större uppdrag än nuvarande Sjunde AP-fonden

I kommittédirektiven anges att den nya myndigheten ska regleras i lag och att den ska ha ett oberoende gentemot regeringen motsvarande det som gäller för AP-fonderna. Med utredningens förslag får den nya myndigheten fler uppgifter och ett väsentligt större ansvar än vad Sjunde AP-fonden har i dagsläget. De nya uppgifterna gör att verksamheten än mer kommer skilja sig från den som Första–Fjärde AP-fonderna bedriver. Mot denna bakgrund anser utredningen att det är lämpligt att den nya myndighetens verksamhet regleras i en ny lag, skild från det regelverk som styr verksamheten i Första–Fjärde AP-fonderna. En sådan ordning gör styrningen tydlig och visar att den nya myndigheten har ett eget unikt uppdrag inom pensions-systemet.

Den reglering som gäller för Sjunde AP-fonden i dagsläget har i allt väsentligt, enligt vad utredningen erfar, varit ändamålsenlig sett till myndighetens uppgift. Det finns inga konstaterade brister eller andra signaler om behov av ändringar i sak i Sjunde AP-fondens regelverk. Det ingår inte heller i utredningens uppdrag att göra någon översyn av gällande lagstiftning avseende Sjunde AP-fonden. Utredningen anser därför att dagens reglering av Sjunde AP-fonden bör ligga till grund för den nya lagstiftningen och att sakliga ändringar ska göras i princip endast när det krävs för att genomföra utredningens förslag.

Styrning av Sjunde AP-fonden

Sjunde AP-fonden styrs i dagsläget genom lagen om allmänna pensionsfonder. Regeringen har inte möjlighet att genom instruktioner, regleringsbrev eller resurstilldelning styra över Sjunde AP-fonden.²⁶ Regeringens styrning är begränsad till rätten att utse styrelse, bestämma styrelsearvodet, utse revisorer, fastställa fondens resultat och balansräkningar samt i efterhand utvärdera förvaltningen av fondmedel. Det medför också att till exempel redovisning och revision är

²⁶ Prop. 1999/2000:46, *AP-fonden i det reformerade pensionssystemet*, s. 123.

uttömmande reglerade i lagen om allmänna pensionsfonder.²⁷ Vidare är inte myndighetsförordningen (2007:515) tillämplig på Sjunde AP-fonden.²⁸

Även om utredningen föreslår att myndigheten ska regleras i en ny lag är avsikten inte att ändra på myndighetens oberoende i förhållande till regeringen och andra sidoordnade förvaltningsmyndigheter. Den nya lagen för myndighetens verksamhet ska således vara uttömmande såvida inte annat framgår av lag.

13.6.2 Ansvar för myndighetens förbindelser

Utredningens förslag: Det ska i lagen om den nya myndigheten införas bestämmelser om statens ansvar för myndighetens avtal och andra rättshandlingar.

Skälen för utredningens förslag

När den nuvarande lagen om allmänna pensionsfonder infördes konstaterades att en oklarhet om ansvaret för AP-fondernas förbindelser kunde medföra problem för myndigheterna. Lagstiftaren anförde bland annat att fonderna agerar i en internationell miljö där motparterna i allmänhet inte är närmare bekanta med svenska förhållanden och att ett klagörande i lag om ansvaret för förbindelser därmed skulle underlätta verksamheten.²⁹ Av samma skäl bör en bestämmelse om statens ansvar för den nya myndighetens avtal och andra rättshandlingar som motsvarar 1 kap. 3 § lagen om allmänna pensionsfonder införas i den nya lagen. Av den bestämmelsen framgår att avtal och andra rättshandlingar som en AP-fond ingår är bindande för staten, såvida inte motparten insåg eller borde ha insett att avtalet eller rättshandlingen inte föll inom fondens verksamhetsområde eller att den som handlat för fonden överskred sin befogenhet.

²⁷ a. prop. s. 132.

²⁸ a. prop. s. 136.

²⁹ a. prop. s. 134 f.

13.6.3 Myndigheten ska organiseras som en styrelsemyndighet

Utredningens förslag: Myndigheten ska organiseras som en styrelsemyndighet. Styrelsen ska ansvara för myndighetens organisation och verksamhet.

Styrelsen ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att verksamheten redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten håller väl med statens medel.

Skälen för utredningens förslag

Sjunde AP-fonden leds av en styrelse. Formen styrelsemyndighet används bland annat för verksamheter med ett omfattande finansiellt ansvar i form av budgetomslutning eller tillgångar, verksamheter med en stor påverkan på andra samhällssektorer, tvärspektoriella och komplexa verksamheter som rör flera verksamhetsområden eller affärsliknande verksamheter.

Den nya myndighetens uppdrag blir omfattande och verksamheten kommer att beröra en mycket stor del av befolkningen (samtliga pensionssparare och pensionärer när det nya pensionssystemet är fullt infasat), samtidigt som det finansiella ansvaret blir omfattande. Även myndighetens oberoende gentemot regeringen gör det nödvändigt med en styrelse med fullt ansvar, inklusive mandat att utse myndighetens chef, se nedan. Styrformen styrelsemyndighet är därför lämplig även i fortsättningen.

I den befintliga regleringen av Sjunde AP-fonden anges att styrelsen är ansvarig för *fondens förvaltning*. I regleringen av den nya myndigheten föreslås i stället att styrelsen är ansvarig för *myndighetens verksamhet*. Detta innebär ingen ändring i sak utan speglar myndighetens uppgifter.³⁰

Liksom för andra styrelsemyndigheter bör det särskilt anges att styrelsen ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i

³⁰ Jämför med vad som sägs om myndighetschefens ansvar för verksamheten i prop. 1999/2000:46 s. 124.

Europeiska unionen, att verksamheten redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.³¹

13.6.4 Myndighetens styrelse

Utredningens förslag: Det ska i lagen om den nya myndigheten införas bestämmelser om myndighetens styrelse. Bestämmelserna ska i huvudsak motsvara bestämmelserna i 3 kap. lagen om allmänna pensionsfonder.

Skälen för utredningens förslag

Regler om Sjunde AP-fondens styrelse finns i 3 kap. lagen om allmänna pensionsfonder.³² I lagen anges bland annat följande.

- Antalet styrelseledamöter ska vara nio stycken. Styrelsen företräder myndigheten, inklusive inför domstol.
- Styrelsens ledamöter ska utses av regeringen utifrån kompetens och ska inte företräda ett särskilt intresse. Ledamöterna ska vara svenska medborgare. De får inte vara omyndiga eller ha förvaltare, vara försatta i konkurs eller ha näringsförbud.
- Regeringen utser en styrelseledamot till ordförande och en till vice ordförande.
- En styrelseledamot kan som längst utses för tiden till dess resultaträkning och balansräkning fastställts under tredje kalenderåret efter det år när ledamoten utsågs.³³
- Entledigande av en styrelseledamot sker genom beslut av regeringen. Styrelseledamot kan själv begära entledigande. Om en ledamot entledigas eller ledamotens uppdrag annars upphör i för tid, ska en ny ledamot utses.
- Styrelsen är beslutsför om fler än hälften av ledamöterna är närvarande.

³¹ Se 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

³² Se 5 kap. 6 § första strecksatsen som hänvisar till 3 kap.

³³ Enligt prop. 1999/2000:46, *AP-fonden i det reformerade pensionssystemet*, föreligger inte något hinder mot att utse en ledamot vars förordnande löper ut för en ny mandatperiod (omförordnande) (s. 162.). Praxis vad gäller statliga förvaltningsmyndigheter i övrigt är högst två omförordnanden, det vill säga en maximal tid om nio år.

Utredningen anser att den nya myndighetens såväl uppgifter som konstruktion är likartade med Sjunde AP-fondens uppgift och konstruktion. Det bör därför i den nya lagen om myndigheten införas bestämmelser om myndighetens styrelse som i huvudsak motsvarar bestämmelserna i 3 kap. lagen om allmänna pensionsfonder.

Mandattiden är enligt utredningens uppfattning tillräckligt lång för att garantera en rimlig omsättningstid på ledamöter och möjliggöra god kunskapsöverföring.³⁴ Det är dock väsentligt att samtliga ledamöter inte utses samtidigt och med samma mandattid.

Enligt utredningen finns det inte skäl att begränsa mandatperioden för en ledamot som ersätter en entledigad ledamot till den entledigade ledamotens återstående mandatperiod.³⁵ En ersättande ledamots mandatperiod bör i stället bestämmas enligt huvudregeln, det vill säga som längst till dess balans- och resultaträkning fastställts under tredje kalenderåret efter det år ledamoten utsågs.

Även ersättning till styrelseledamöter regleras i lagen om allmänna pensionsfonder.³⁶ Där anges att det är regeringen som beslutar om ersättningen. Detta står även i överensstämmelse med förordningen (1992:1299) om ersättning för uppdrag i statliga styrelser, nämnder och råd med mera. I nämnda förordning anges olika kategorier för hur ersättning kan utgå.³⁷ I en verksamhet av den omfattning och karaktär som den nya myndigheten kommer att bedriva är det rimligt att ersättning utgår utifrån kategori A, det vill säga att regeringen beslutar om ersättning i varje enskilt fall. Bestämmelser om ersättning till styrelseledamöter motsvarande dem som finns i lagen om allmänna pensionsfonder bör därför införas i lagen om den nya myndigheten.

³⁴ 3 kap. 4 § lagen om allmänna pensionsfonder.

³⁵ Jämför 3 kap. 5 § andra meningen lagen om allmänna pensionsfonder.

³⁶ 3 kap. 11 §.

³⁷ 4 §.

13.6.5 Styrelsens sammansättning ska spegla myndighetens uppdrag

Utredningens förslag: Styrelsens sammansättning ska spegla myndighetens särpräglade uppgift att hantera kapitalförvaltande uppgifter inom socialförsäkringen. Ledamöterna ska utses på grundval av sin kompetens inom ett eller flera av områdena

- kapitalförvaltning, finansmarknader och urval av fonder,
- pensioner och socialförsäkring,
- beteendekonomi, samt
- juridik med anknytning till myndighetens uppgifter.

Skälen för utredningens förslag

Den nya myndigheten kommer enligt utredningens förslag att ansvara för uppgifter av kapitalförvaltande karaktär kopplade till premiepensionssystemet, se avsnitt 13.5. Styrelsens samlade kompetens bör därför utgöra en kombination av kompetenser enligt följande.

- Kompetens avseende kapitalförvaltning och finansmarknader. Detta inkluderar det för Sjunde AP-fonden i dagsläget gällande kompetenskravet att främja fondförvaltning.³⁸
- Kompetens avseende pensioner och socialförsäkring. Detta har anknytning till myndighetens uppgift att medverka i administrationen av en del av socialförsäkringen: den allmänna pensionen.
- Kompetens avseende beteendekonomi. Detta har anknytning till myndighetens uppgift beträffande premiepensionssystemets valarkitektur.
- Kompetens avseende juridik. Detta har anknytning till myndighetens uppgift att granska fondförvaltare och fonder, exempelvis kompetens avseende regelefterlevnad och compliance, men även kompetens avseende myndighetsstyrning generellt samt myndighetsjuridik och föreskriftsarbete.

³⁸ Se 3 kap. 2 § andra stycket lagen om allmänna pensionsfonder.

I styrelsen som helhet bör samtliga områden finnas representerade. Det bör därför ingå minst en ledamot med kompetens inom något av områdena. Det finns inget som hindrar att en styrelseledamot anses ha kompetens inom flera områden.

I övrigt saknas skäl att införa andra krav än de som i dagsläget gäller för Sjunde AP-fondens styrelseledamöter.³⁹

Vid utnämmandet av styrelseledamöterna är det viktigt att regeringen är tydlig med förväntningarna på ledamöterna och på vems uppdrag de utses. Det är också viktigt att processen uppfattas som objektiv och professionell.

13.6.6 Styrelsen ska utse myndighetschef

Utredningens förslag: Styrelsen ska utse och anställa en myndighetschef vars titel ska vara fonddirektör. Fonddirektören ska utses utifrån sin kompetens och sin förmåga att främja myndighetens uppdrag. Fonddirektören ska ansvara för den löpande verksamheten enligt styrelsens riktlinjer och anvisningar.

Styrelsen ska pröva frågor om tillåtna bisysslor för fonddirektören. Styrelsen ska även pröva frågan om skiljande från anställningen vad gäller fonddirektören.

Skälen för utredningens förslag

Myndighetschefen utses av styrelsen

Myndigheten ska ledas av en myndighetschef. För att myndigheten ska vara oberoende från regeringen på det sätt som kommittédirektiven förutsätter bör myndighetschefen utses av styrelsen. Av samma skäl bör detta regleras i lag.

Myndighetschefen bör utses utifrån sin kompetens och sin förmåga att främja myndighetens uppdrag. Detta ska inkludera en eller flera av de kompetensområden som anges i avsnitt 13.6.5, men även gedigna kunskaper i ledarskap och om ledning och styrning i statlig förvaltning.

³⁹ Se 3 kap. 2 § tredje stycket lagen om allmänna pensionsfonder.

Enligt lagen om allmänna pensionsfonder ansvarar den verkställande direktören för den *löpande förvaltningen*.⁴⁰ Med den löpande förvaltningen avses den löpande verksamheten.⁴¹ För att bättre spegla myndighetens nya utökade uppdrag bör detta framgå direkt av lag. Det bör därför införas bestämmelser som anger att myndighetschefen ansvarar för att hantera den *löpande verksamheten* enligt styrelsens riktlinjer och anvisningar. Detta innebär ingen förändring i sak vad gäller myndighetschefens ansvar jämfört med vad som gäller enligt lagen om allmänna pensionsfonder.

Det betyder bland annat att myndighetschefen inte har någon självständig rätt att företräda myndigheten utan måste få sådan behörighet delegerad till sig, se vidare avsnitt 13.6.7 nedan.

Eftersom myndighetschefen inte utses av regeringen ska denne inte heller ingå i myndighetens styrelse.⁴² Samma förhållanden råder för Sjunde AP-fonden i dagsläget.

Myndighetschefens titel

För Sjunde AP-fonden benämns myndighetschefen för närvarande *verkställande direktör*. Utredningens uppfattning är att detta ger intryck av att det är fråga om en chef för ett aktiebolag snarare än för en statlig myndighet. Titeln får dock anses vara väl inarbetad för myndighetschefer för AP-fonder. Eftersom utredningen föreslår att Sjunde AP-fonden inte längre ska ha ett namn som knyter an till AP-fondsbegreppet och att den inte längre ska regleras i lagen om allmänna pensionsfonder finns det behov av att överväga en annan titel för myndighetschefen.

Den vanligaste titeln för en myndighetschef är generaldirektör. Denna titel används dock mer sällan för myndighetschefer som inte är utsedda av regeringen.

Det finns även chefstitlar som är unika för respektive myndighet och som knyter an till myndighetens verksamhet, exempelvis riksantikvarie, generaltulldirektör och rikspolischef. En lämplig titel som beskriver vilken typ av verksamhet det rör sig om är *fonddirektör* vilket är utredningens förslag.

⁴⁰ 3 kap. 9 §.

⁴¹ Prop. 1999/2000:46, s. 124.

⁴² Detta är även i linje med god ägarstyrningssed enligt den svenska modellen för ägarstyrning. Kollegiet för svensk bolagsstyrning, *Svensk kod för bolagsstyrning*, 2016.

Övriga regelverk för chefskapet

Utredningen föreslår som nämnts att det bör vara styrelsen som utser myndighetens chef. Det bör därför även vara styrelsen, inte regeringen, som har möjlighet att avbryta anställningen. En bestämmelse som möjliggör detta bör tas in i lagen om den nya myndigheten och i lagen (1994:260) om offentlig anställning.⁴³

Av samma skäl bör det även vara myndighetens styrelse, inte regeringen, som prövar frågor om tillåtna bisysslor för fonddirektören.

13.6.7 Delegering

Utredningens förslag: Styrelsen får uppdra åt en enskild ledamot, fonddirektören eller någon annan att avgöra ärenden. Uppdraget får inte avse föreskrifter eller ärenden av större betydelse eller principiell karaktär. Styrelsen ska ange vilken behörighet ett sådant uppdrag medför. Beträffande den som inte är styrelseledamot, liksom för styreledamöter, gäller att personen inte får vara underårig, ha förvaltare, vara försatt i konkurs eller ha näringsförbud.

Skälen för utredningens förslag

Enligt lagen om allmänna pensionsfonder får styrelsen uppdra åt en enskild ledamot, den som har hand om den löpande förvaltningen (Sjunde AP-fondens verkställande direktör) eller åt någon annan att avgöra ärenden.⁴⁴ Den nya myndigheten bör ha motsvarande möjlighet till delegering.

Eftersom styrelsen ansvarar för myndighetens verksamhet bör delegering inte komma i fråga när det gäller ärenden av principiell karaktär eller större betydelse.⁴⁵ Liksom vad som normalt gäller för andra myndigheter under regeringen bör inte heller beslut som avser föreskrifter delegeras.

Delegering bör som huvudregel ske i en arbetsordning för myndigheten, men kan även ske i enskilda beslut.

⁴³ 33 §.

⁴⁴ 3 kap. 10 §.

⁴⁵ Jämför 4 § myndighetsförordningen.

Det finns inget hinder mot att styrelsen tillåter vidaredelegering av behörigheten. Eftersom fonddirektören ansvarar för den löpande verksamheten inför styrelsen bör styrelsen inte delegera direkt till befattningshavare som rapporterar till fonddirektören. Delegering till en sådan befattningshavare bör i stället ske genom vidaredelegering från fonddirektören.

Liksom gäller i dagsläget enligt lagen om allmänna pensionsfonder föreslås att styrelsen i sitt delegeringsbeslut bör ange vilken behörighet delegeringen medför. Likaså bör det även fortsättningsvis gälla att den som delegeringen sker till inte får vara underårig, ställd under förvaltare enligt föräldrabalken, i konkurs eller ha näringsförbud.⁴⁶

13.6.8 Jäv och bisysslor

Utredningens bedömning: Bestämmelserna om jäv i förvaltningslagen (2017:900) är ändamålsenliga för myndighetens verksamhet och bör därför gälla för myndigheten. Någon särskild jävsbestämmelse behövs därför inte.

Utredningens förslag: Den som är ledamot i styrelsen eller anställd hos myndigheten får inte utan tillstånd vara ledamot eller suppleant i styrelsen för en fondförvaltare eller i ett moderbolag där ett dotterföretag är fondförvaltare. En styrelseledamot eller anställd hos myndigheten får inte heller vara anställd hos eller åta sig uppdrag för eller utan tillstånd äga andelar i ett sådant företag. Tillstånd ska endast ges om det finns särskilda skäl.

Tillstånd meddelas av regeringen i fråga om styrelseordföranden, av ordföranden i fråga om övriga styrelseledamöter och fonddirektören samt av myndigheten i övriga fall.

Styrelseledamöterna, myndighetens revisorer och fonddirektören samt de arbetstagare och uppdragstagare hos myndigheten som styrelsen bestämmer ska anmäla sina innehav av finansiella instrument i enlighet med bestämmelser som i allt väsentligt motsvarar de som i dagsläget gäller för Sjunde AP-fonden.

⁴⁶ 3 kap. 10 § lagen om allmänna pensionsfonder.

Skälen för utredningens bedömning och förslag

Jäv

Den nya myndigheten är en förvaltningsmyndighet. Vid myndighetens handläggning av ärenden gäller därför förvaltningslagens bestämmelser, inklusive bestämmelserna om jäv i 16–18 §§ samma lag, om inget annat anges i lag eller förordning. I avsnitt 11.21.2 redogörs för vilka bestämmelser i förvaltningslagen som bör vara tillämpliga i upphandlingsverksamheten.

Förvaltningslagens jävsregler syftar till att objektivitetsprincipen ska få genomslag i den offentliga förvaltningen. Allmänhetens tilltro till myndigheternas opartiskhet förutsätter att det finns rättsregler som gör det möjligt att hindra en jävig handläggare från att ta del i handläggningen av ett ärende.⁴⁷

För Sjunde AP-fonden gäller för närvarande särskilda jävsbestämmelser i 3 kap. 8 § lagen om allmänna pensionsfonder.⁴⁸ Bestämmelserna motsvarar de tidigare bestämmelserna i 7 a § lagen (1983:1092) med reglemente för Allmänna pensionsfonden och har utformats med aktiebolagslagens bestämmelser om jäv som förebild.⁴⁹

Bestämmelserna infördes i reglementet när Justitiekanslern i ett beslut funnit att förvaltningslagens jävsbestämmelser var tillämpliga på de dåvarande löntagarfondsstyrelserna inom AP-fonderna. Justitiekanslern uttalade dock samtidigt att förvaltningslagens jävsbestämmelser var mindre lämpade för AP-fondernas förvaltande verksamhet. Mot denna bakgrund föreslog regeringen jävsbestämmelser utformade efter förebild av aktiebolagslagen.⁵⁰

Enligt bestämmelserna om jäv i lagen om allmänna pensionsfonder får en styrelseledamot inte handlägga frågor som rör avtal, rättegång eller annan talan mellan å ena sidan fonden och å andra sidan

- styrelseledamoten,
- tredje man, om styrelseledamoten har ett väsentligt intresse som kan strida mot fondens, eller
- en juridisk person som styrelseledamoten ensam eller tillsammans med någon annan får företräda.

⁴⁷ Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 93.

⁴⁸ Se 5 kap. 6 § första strecksatsen som hänvisar till 3 kap.

⁴⁹ Jämför 8 kap. 23 § aktiebolagslagen (2005:551).

⁵⁰ Prop. 1992/93:206, *om ändringar i lagstiftningen för värdepappersfonder, Allmänna pensionsfonden m.m.*, s. 49.

Av förvaltningslagen följer att en styrelseledamot även är jävig att handlägga en fråga om avtal eller rättegång mellan styrelseledamoten och myndigheten.⁵¹ Detsamma gäller frågor om avtal eller rättegång om styrelseledamoten har ett väsentligt intresse som strider mot fondens.

Jäv enligt förvaltningslagen förhindrar också styrelseledamoten från att handlägga en fråga mellan fonden och någon för vilken styrelseledamoten är ställföreträdare.⁵²

De situationer som utgör jäv enligt lagen om allmänna pensionsfonder utgör även jäv enligt förvaltningslagen.⁵³ Därutöver täcker förvaltningslagen ett antal ytterligare situationer, bland annat närståendejäv och delikatessjäv, som inte uttryckligen täcks av bestämmelserna om jäv i lagen om allmänna pensionsfonder. Det saknas skäl för att inte även dessa situationer ska utgöra jäv för myndighetens styrelseledamöter.

Mot bakgrund av ovanstående saknas det skäl för att andra regler om jäv ska gälla än de som framgår av förvaltningslagen.

Bisysslor

Det är viktigt att bisysslor för statliga arbetstagare med anställningar som ställer särskilt höga krav på förtroende för innehavaren öppet redovisas och kan granskas.⁵⁴

Bestämmelserna om bisysslor i lagen om offentlig anställning kommer att gälla även för anställda hos den nya myndigheten.⁵⁵ Det bör därutöver i lagen om den nya myndigheten införas bestämmelser som anger att den som är ledamot i styrelsen eller är anställd hos myndigheten inte utan tillstånd får vara ledamot eller suppleant i styrelsen för en fondförvaltare eller i ett moderbolag till en fondförvaltare. I bestämmelserna bör även anges att en styrelseledamot eller anställd hos myndigheten inte får vara anställd hos eller åta sig uppdrag för ett sådant företag.

Chefer för myndigheter som lyder omedelbart under regeringen ska på eget initiativ anmäla till regeringen vilka typer av bisysslor de har.⁵⁶ Eftersom det är styrelsen som utser den nya myndighetens

⁵¹ 16 § första stycket 1.

⁵² 16 § första stycket 2.

⁵³ 3 kap. 8 § lagen om allmänna pensionsfonder respektive 16 § förvaltningslagen.

⁵⁴ Prop. 2000/01:147 *Offentliganställdas bisysslor*, s. 27.

⁵⁵ 7–7 d §§.

⁵⁶ 7 d § lagen om offentlig anställning.

chef – fonddirektören – bör det i lagen om den nya myndigheten regleras att det är styrelsen som ska pröva frågor om tillåtna bisysslor för fonddirektören. Därutöver bör det för att upprätthålla förtroendet för att ärenden som rör fondförvaltare handläggs utan otillbörlig hänsyn införas bestämmelser som anger att varken styrelseledamöter eller anställda utan tillstånd får äga andelar i en fondförvaltare eller i ett moderbolag till en fondförvaltare. Tillstånd bör endast få lämnas om det finns särskilda skäl. Frågor om tillstånd bör prövas av regeringen i fråga om ordförande i styrelsen, av ordföranden i styrelsen i fråga om övriga ledamöter i styrelsen och fonddirektören samt av myndigheten i andra fall.

Anmälningsskyldighet avseende finansiella instrument

I lagen om allmänna pensionsfonder anges att styrelseledamöter, myndighetens revisorer, fonddirektören samt de arbetstagare och uppdragstagare hos myndigheten som styrelsen bestämmer ska anmäla sina innehav av finansiella instrument samt förändringar i innehavet.⁵⁷ Motsvarande regler bör gälla beträffande den nya myndigheten. Till skillnad från vad som gäller enligt lagen om allmänna pensionsfonder bör det anges att anmälan ska göras till myndigheten. Det bör i lagen om den nya myndigheten därför införas bestämmelser som anger detta.

13.6.9 Personalföreträdare och personalansvarsnämnd

Utredningens förslag: I den nya myndighetens styrelse ska det finnas personalföreträdare.

Det ska i lagen om den nya myndigheten införas bestämmelser om personalansvarsnämnd. Bestämmelserna ska motsvara 25 och 26 §§ myndighetsförordningen.

Regeringen ska med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kunna meddela föreskrifter om vad som ska gälla om personalföreträdare hos myndigheten.

⁵⁷ 7 kap. 2 §.

Skälen för utredningens förslag

Sjunde AP-fonden har i dagsläget ingen personalföreträdare i styrelsen. Enligt utredningens organisationsförslag utökas Sjunde AP-fondens uppgifter och myndigheten blir därför väsentligt större. Utredningen anser därför att det är rimligt att myndighetens styrelse har personalföreträdare. Detta bör framgå av lag.

Vad gäller den närmare regleringen av personalföreträdare gör utredningen följande bedömning.

Riksdagen kan alltid lagstifta inom de områden där regeringen får meddela föreskrifter (8 kap. 8 § regeringsformen). Genom att lagstiftningsutrymmet på så vis sätt blir upptaget följer av den formella lagkraftens princip att regeringen dessutom är förhindrad att nyttja sin egen normgivningskompetens på detta område (8 kap. 18 § regeringsformen). Eftersom avsikten med de föreslagna lagreglerna är att exklusivt reglera vad som gäller för styrningen av myndigheten saknas utrymme för regeringen att i dessa frågor meddela ytterligare föreskrifter med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen om inget annat anges i lagen. Bestämmelser om personalföreträdare finns i personalföreträdarförordningen (1987:1101). Nämnade förordning bör gälla för den nya myndigheten. Utredningen föreslår därför att regeringen ska kunna meddela föreskrifter med den innebörden med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

I personalföreträdarförordningen anges att det vanligtvis utses två personalföreträdare.⁵⁸ Det framgår också att personalföreträdare i en styrelsemyndighet inte är ordinarie styrelseledamöter och därmed inte har rösträtt i styrelsen.⁵⁹ De har dock rätt att närvara och yttra sig vid all handläggning i styrelsen. Detta bör också gälla för de personalföreträdare som utses på den nya myndigheten.

När det gäller inrättande av personalansvarsnämnd görs det vanligen av regeringen i myndighetens instruktion. Eftersom den nya myndigheten ska regleras i lag bör i stället bestämmelser motsvarande 25 och 26 §§ i myndighetsförordningen införas i lagen om den nya för myndigheten.

⁵⁸ 8 §.

⁵⁹ 4 §.

13.6.10 Myndigheten ska ha en internrevision

Utredningens förslag: Den nya myndigheten ska ha en internrevision. Internrevisionen ska bedrivas enligt god internrevisions- och god internrevisorssed. Styrelsen ska fastställa riktlinjer för internrevisionen.

Skälen för utredningens förslag

Eftersom Sjunde AP-fondens organisation och verksamhet uteslutande regleras i lag omfattas Sjunde AP-fonden varken av internrevisionsförordningen (2006:1228) eller förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

Bedömningen av om en myndighet ska ha en internrevision bör göras utifrån kriterierna väsentlighet och risk. Det kan handla om myndighetens storlek sett till antalet anställda, balansomslutning eller liknande. Det kan även handla om hantering av stora kapitalflöden, ett komplext regelverk eller en på annat sätt ökad riskexponering. Utredningens bedömning är att den nya myndighetens verksamhet är sådan att den bör inrätta en internrevision, givet verksamhetens karaktär med starka externa intressen hos både medborgare och finansmarknad. Frågan om att inrätta en internrevision är jämförbar med frågan om styrelseledamöternas status och bör därför regleras i lag. Lagregleringen kan dock begränsas till att föreskriva att en internrevision ska finnas och att den ska utföras enligt såväl god internrevisions- och god internrevisorssed. Det är sedan styrelsen som utfärdar interna regler och riktlinjer för internrevisionens närmare utformning. Dessa utgår lämpligen från svensk och internationell standard på området.

Inre kontrollfunktioner behövs även för att säkerställa att myndigheten bedriver verksamheten på ett effektivt sätt och uppnår önskade resultat, samtidigt som brister och fel begränsas och oegentligheter undviks. Det är av yttersta vikt att verksamheten inte kan misstänkas för interna oegentligheter eller för att otillbörligt gynna vissa sparalternativ. Sjunde AP-fonden har i dagsläget ett regelverk för intern styrning och kontroll för byggstansfonderna i förvalet som följer det gängse regelverket inom fondbranschen. Utredningen har inte funnit anledning att föreslå någon ändring av detta utan

myndigheten bör i denna del av verksamheten kunna fungera utifrån samma regelverk. Detta interna regelverk bör även gälla övriga uppgifter som myndigheten har, i fall det är relevant.

13.6.11 Myndigheten ska lämna en årsredovisning

Utredningens förslag: Myndigheten ska lämna en årsredovisning.

Det ska införas bestämmelser om årsredovisning i lagen om den nya myndigheten. Bestämmelserna ska i allt väsentligt motsvara bestämmelserna om årsredovisning i lagen om allmänna pensionsfonder.

Myndighetens årsredovisning ska inte ingå i regeringens sammanställning av AP-fondernas årsredovisningar enligt 7 kap. 1 § lagen om allmänna pensionsfonder.

Skälen för utredningens förslag

Den nya myndigheten ska bedriva verksamheten oberoende från regeringen och ska därför inte lämna årsredovisning enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. I stället ska myndigheten lämna årsredovisning för hela sin verksamhet enligt bestämmelser i lagen om den nya myndigheten. Bestämmelserna bör i allt väsentligt motsvara de bestämmelser om årsredovisning som i dagsläget finns i lagen om allmänna pensionsfonder.⁶⁰

Eftersom varken myndigheten eller de fonder som myndigheten förvaltar är AP-fonder bör myndighetens årsredovisning inte heller ingå i regeringens sammanställning över AP-fondernas årsredovisningar.⁶¹ Någon bestämmelse som motsvarar 7 kap. 1 § lagen om allmänna pensionsfonder föreslås därför inte.

Vad gäller utredningens förslag om granskning och extern revision, se avsnitt 13.9.2.

⁶⁰ 6 kap. 3 §.

⁶¹ 7 kap. 1 § lagen om allmänna pensionsfonder.

13.6.12 Ekonomi- och personaladministrativt stöd

Utredningens förslag: Regeringen ska med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kunna meddela föreskrifter om att den nya myndigheten ska ingå en överenskommelse med annan myndighet under regeringen om att denna myndighet ska tillhandahålla tjänster som gäller ekonomiadministrativt stöd åt den nya myndigheten.

Utredningens bedömning: Utredningen föreslår ingen förändring i relationen till Arbetsgivarverket eller i övriga arbetsgivarpolitiska frågor jämfört med vad som i dagsläget gäller för Sjunde AP-fonden.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Statens servicecenter

I kommittédirektiven anges att myndigheten ska anslutas till Statens servicecenters ekonomiadministrativa tjänster, vilket även kan inkludera lönerelaterade tjänster. Detta innebär i praktiken att myndigheten ingår serviceavtal med Statens servicecenter avseende sådana tjänster så snart som möjligt efter att myndigheten inlett sin nya verksamhet.

Utredningen anser inte att frågan om anslutning till Statens servicecenter bör regleras i lag. Det finns tydliga skillnader mellan den nya myndighetens ekonomi- och personaladministrativa regelverk jämfört med vad som normalt gäller förvaltningsmyndigheter under regeringen. Den nya myndigheten kommer exempelvis inte att omfattas av det statliga ramavtalet om löner (RALS). Den kommer vidare, till skillnad från vad som vanligen gäller för myndigheter under regeringen, ha redovisningsregler och upprätta årsredovisning enligt bestämmelser motsvarande dem som gäller enligt lagen om allmänna pensionsfonder. Utredningen anser därför att det inte är givet att en anslutning till Statens servicecenter skulle effektivisera verksamheten. Det bör därför inte i lag slås fast att anslutning ska ske till Statens servicecenter. Detta bör i stället analyseras närmare i samband med inrättandet av den nya myndigheten. Det skulle också framstå som märkligt, sett ur den svenska förvaltningspolitiska traditionen med fristående myndigheter under regeringen, att i lag binda före-

komsten av en myndighet under regeringen när en sådan bildning saknar betydelse i förhållande till sakfrågan.

Mot denna bakgrund anser utredningen att regeringen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen ska kunna meddela föreskrifter om att myndigheten ska ingå överenskommelse med Statens servicecenter (jämför avsnitt 13.6.9). Detta skulle kunna anses bryta mot förslaget huvudprincip avseende myndighetens oberoende till regeringen. Det handlar dock i detta fall om en begränsad, rent administrativ fråga som inte påverkar myndighetens kärnverksamhet eller ger regeringen möjlighet att styra fondurvalet. Utredningen anser därför att det inte är oförenligt med den grundläggande principen att den nya myndighetens oberoende gentemot regeringen ska motsvara det som gäller för AP-fonderna.

Arbetsgivarfrågor

AP-fonderna är statliga förvaltningsmyndigheter och det är därför obligatoriskt för dem att vara medlemmar i Arbetsgivarverket.⁶² Eftersom AP-fonderna inte tillämpar de statliga kollektivavtalen är de emellertid inte involverade i Arbetsgivarverkets verksamhet och har ingen utsedd företrädare i arbetsgivarorganisationens sektormöten. Utredningen ser inget skäl att inom ramen för sitt uppdrag föreslå någon ändring av dessa förhållanden vad gäller den nya myndigheten.

Det bör i detta sammanhang framhållas att lagen om offentlig anställning är tillämplig på myndigheten eftersom myndigheten, liksom AP-fonderna, är en statlig myndighet. Detsamma gäller andra delar av den statliga arbetsrätten, exempelvis anställningsförordningen (1994:373) och tjänstledighetsförordningen (1984:111).⁶³

AP-fonderna är även medlemmar i Bankinstitutens arbetsgivarorganisation (BAO). Genom medlemskapet i BAO är AP-fonderna bundna av BAO:s kollektivavtal. Utredningen ser inget skäl att inom ramen för utredningens uppdrag föreslå någon ändring av dessa förhållanden för den nya myndigheten.

⁶² Prop. 1999/2000:46 s. 143 f.

⁶³ a. prop. s. 144.

13.7 Samverkan med andra myndigheter

Enligt kommittédirektiven ska utredningen föreslå hur myndigheten ska samarbeta med främst Pensionsmyndigheten och Sjunde AP-fonden men även med andra myndigheter med koppling till myndigheten. I utredningens organisationsförslag blir dock inte samverkan aktuell mellan den nya myndigheten och Sjunde AP-fonden, eftersom den nya myndigheten bildas genom att Sjunde AP-fonden ges utökade uppgifter. Det finns därför inte behov av att göra någon särskild redovisning om den nya myndighetens samarbete med Sjunde AP-fonden.

13.7.1 En skyldighet att samverka med Pensionsmyndigheten ska införas

Utredningens förslag: Den nya myndigheten och Pensionsmyndigheten ska samverka i frågor som rör premiepensionssystemet.

Skälen för utredningens förslag

Av kommittédirektiven framgår att Pensionsmyndigheten fortsatt ska vara försäkringsgivare för premiepensionen. Det innefattar bland annat att ansvara för att det upprättas ett premiepensionskonto för varje pensionssparare dit de årliga pensionsrättsinsättningarna förs. Vid uttag av pension minskar pensionsutbetalningarna behållningen på samma konto. Pensionsmyndigheten ansvarar även för administration av pensionsspararnas val av fonder och för daglig fondhandel i premiepensionssystemet.

Enligt utredningens organisationsförslag kommer den nya myndigheten och Pensionsmyndigheten tillsammans att ansvara för förvaltningen av premiepensionssystemet, vilket kräver ett nära samarbete. Utredningen föreslår därför att myndigheternas samverkan ska regleras i lag.

Premiepensionens fondtorg och fondhandeln

De fondavtal som ska ingås mellan den nya myndigheten och fondförvaltarna kommer att innehålla villkor om att fondförvaltaren är skyldig att samarbeta med Pensionsmyndigheten, se avsnitt 11.16.2.

Det kommer att vara den nya myndigheten som inom ramen för sin löpande granskning primärt upptäcker eventuella överträdelser av villkoren i avtalet eller oegentligheter. Det är dock Pensionsmyndigheten som kommer att verkställa köpstopp av fonder. Det behöver därför upprättas samarbetsformer mellan myndigheterna i denna del.

När det gäller premiepensionssystemets fondhandel behöver det skapas rutiner för kunskapsöverföring mellan myndigheterna. Den nya myndigheten behöver exempelvis informeras om problem och andra incidenter rörande fonderna eller fondförvaltarna som uppstått i den dagliga handeln hos Pensionsmyndigheten.

Pensionsmyndigheten har påbörjat uppbyggnaden av förvaltningen av premiepensionens fondtorg genom att inrätta en särskild enhet, Enheten för förvaltning av fondtorget, på myndighetens fondtorgsavdelning för uppdraget. Av kommittédirektiven framgår att den nya myndigheten ska ansvara för det fortsatta uppdraget att förvalta fondtorget, inklusive att upphandla fonder. I praktiken innebär det att den nya myndigheten ska ansvara för den verksamhet som Enheten för förvaltning av fondtorget i dagsläget ansvarar för. Verksamheten ska dock både utvecklas och utökas jämfört med nuläget.

Pensionsmyndighetens nuvarande arbete med förvaltning av fondtorget sker relativt separerat från myndighetens övriga verksamhet. Viss samverkan sker med övriga enheter på Pensionsmyndighetens fondtorgsavdelning, men det är ingen rutinmässig samverkan som kräver att de olika verksamhetsdelarna behöver vara organiserade på samma fysiska plats eller ens i samma organisation. I övrigt har enheten för förvaltning av fondtorget endast ett mindre behov av Pensionsmyndighetens it-system för vissa analysändamål, se mer nedan. När det gäller juridiskt stöd kan den befintliga juridiska kompetensen på Sjunde AP-fonden nyttjas som en del i uppbyggnaden av ökad förmåga att hantera de juridiska frågor som de nya uppgifterna kommer medföra.

Upphandling

Enligt kommittédirektiven och utredningens förslag är en central uppgift för den nya myndigheten att upphandla fonder till premiepensionens fondtorg. En viktig uppgift för myndigheten blir därför att granska upphandlingsunderlagen samt att fondförvaltarna och fonderna uppfyller villkoren i fondavtalen.

I detta arbete är det viktigt att den nya myndigheten samverkar med Pensionsmyndigheten och får ta del av de erfarenheter och den kunskap som Pensionsmyndigheten löpande får i fondhandeln och administrationen av spararnas premiepensionskonton.

För att samverkan ska kunna ske effektivt i denna del är det viktigt att myndigheterna kan dela den information som behövs för att kunna utföra uppdraget. Se vidare avsnitt 13.7.2 nedan.

Information och valarkitektur

Utredningens organisationsförslag innebär att Pensionsmyndigheten fortsatt kommer att ansvara för all kontakt med pensionärer och pensionssparare om alla delar av pensionen utifrån sin roll som försäkringsgivare och beslutsmyndighet avseende premiepensionen samt givet myndighetens informationsuppdrag. När det gäller information om premiepensionssystemet behöver dock samverkan ske mellan Pensionsmyndigheten och den nya myndigheten.

Som beskrivs i avsnitt 13.5 föreslår utredningen att det bör vara den nya myndigheten som beslutar i innehålls- och policyfrågor kopplade till premiepensionssystemets valarkitektur samt som utvecklar och förnyar den vid behov. Den nya myndigheten ansvarar alltså för den närmare utformningen av valarkitekturen och utfärdar föreskrifter avseende denna. Pensionsmyndigheten hanterar webbgränssnittet där valarkitekturen presenteras. Det behöver därför etableras samverkan mellan myndigheterna även för detta område.

Det är centralt att valarkitekturen betraktas som dynamisk och kan förändras utifrån löpande erfarenheter av hur premiepensionssystemet fungerar, och också allt eftersom ny forskning presenteras, exempelvis inom beteendekonometri. För att underlätta ett sådant utvecklingsarbete bör myndigheterna samverka när det gäller data och analyser om bland annat sparandebeteende och fondval.

Hanteringen av den traditionella försäkringen

I avsnitt 13.5 redogörs för utredningens förslag om att kapitalförvaltningen i den traditionella försäkringen ska utföras av den nya myndigheten på uppdrag av Pensionsmyndigheten. Pensionsmyndigheten ska dock fortsatt vara ansvarig för produkten. I praktiken är det fråga om aktuariell verksamhet och redovisning som även fortsättningsvis kommer bedrivas på Pensionsmyndigheten. Det bör därför etableras samverkansformer mellan myndigheten och Pensionsmyndigheten för den fortsatta hanteringen av den traditionella försäkringen.

Begränsad samverkan avseende it-stöd

Pensionsmyndighetens nuvarande granskning av fondförvaltare och fonder hanteras inte med stöd av Pensionsmyndighetens övriga it-system. Under inrättandefasen av utredningen kommer behoven av att föra över licensavtal till den nya myndigheten från Pensionsmyndigheten att analyseras. Något bestående behov av samverkan avseende it-stöd bedömer utredningen dock inte finnas.

13.7.2 Uppgiftsskyldighet mellan den nya myndigheten och Pensionsmyndigheten

Utredningens förslag: Den nya myndigheten och Pensionsmyndigheten ska lämna varandra de uppgifter som respektive myndighet behöver för sina uppgifter i premiepensionssystemet.

Skälen för utredningens förslag

Eftersom Pensionsmyndigheten enligt utredningens organisationsförslag även fortsättningsvis är den enda statliga kanalen för pensionsinformation kommer all kontakt med pensionsspararna och pensionärerna om premiepensionen att gå via Pensionsmyndighetens etablerade kanaler. I denna kontakt får Pensionsmyndigheten synpunkter från pensionsspararna om fonderna på premiepensionens fondtorg. Pensionsmyndighetens kundtjänst samlar i dagsläget in synpunkterna via en särskild mall och skickar vidare informationen till

Pensionsmyndighetens fondtorgsavdelning. Vissa synpunkter lämnas sedan vidare internt inom Pensionsmyndigheten men även externt till bland annat Konsumentverket och Finansinspektionen. Det är viktigt att den nya myndigheten löpande får samma tillgång till synpunkter från pensionssparare, och annan relevant information som är kopplad till fonderna på fondtorget, för att kunna beakta denna i sitt arbete med granskning och förvaltning. Utredningen anser därför att det behöver skapas en rutin för detta.

En sådan rutin kräver möjligheter att utbyta information, även annars sekretessbelagd sådan, mellan myndigheterna. Därför bör det i lag införas bestämmelser som anger att den nya myndigheten och Pensionsmyndigheten ska lämna varandra de uppgifter som respektive myndighet behöver för sina uppgifter i premiepensionssystemet. Bestämmelserna ska vara sekretessbrytande.

13.7.3 Bevaka statens rätt och föra talan om skadestånd

Utredningens förslag: Den nya myndigheten ska bevaka statens rätt och får föra statens talan i fråga om de fondavtal som myndigheten ingår.

Om den nya myndigheten avser att föra talan mot en fondförvaltare får Pensionsmyndigheten uppdra åt den nya myndigheten att samtidigt föra talan om skadestånd till staten på grund av att fondandelar gått ned i värde.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen föreslår att den nya myndigheten får i uppdrag att granska att fondförvaltare och fonder följer villkoren i de fondavtal som myndigheten ingår med fondförvaltarna (se avsnitt 11.17). I förlängningen kan detta medföra att myndigheten bedömer att en fondförvaltare agerat i strid med villkoren i fondavtalet och att myndigheten därför behöver vidta åtgärder. Detta kan inkludera olika typer av rättsliga åtgärder, inklusive att föra talan vid domstol.

Det bör därför i lag införas bestämmelser som anger att den nya myndigheten ska bevaka statens rätt i fråga om fondavtal som ingåtts mellan fondförvaltarna och svenska staten företrädd av myndig-

heten. Myndigheten bör vidare få föra statens talan i fråga om fondavtalen, vilket inkluderar att företräda staten vid en eventuell tvist i domstol. En sådan tvist kan inkludera en talan om skadestånd mot fondförvaltaren. Statens rätt inkluderar samtliga de civilrättsliga förpliktelser fondförvaltaren har mot staten som avtalspart i fondavtalen.

Enligt socialförsäkringsbalken ska skadestånd som någon är skyldig att betala på grund av att fondandelar som Pensionsmyndigheten förvärvat gått ned i värde betalas till Pensionsmyndigheten.⁶⁴ Pensionsmyndigheten har även rätt att föra en talan om sådant skadestånd. Det finns även regler om hur betalade skadestånd ska fördelas mellan pensionsspararna.⁶⁵ Utredningen förslår ingen ändring av denna ordning.

Såväl den nya myndigheten som Pensionsmyndigheten får således med utredningens förslag rätt att föra talan mot en fondförvaltare. Partsförhållandet i juridisk mening är dock detsamma, eftersom både den nya myndigheten och Pensionsmyndigheten är del av samma juridiska person, det vill säga svenska staten.

Det kan tänkas att det i fall där den nya myndigheten avser att föra talan mot en fondförvaltare som misskött sitt uppdrag även finns grund för att hävda att samma fondförvaltare är skadeståndsskyldig på grund av att fondandelarna gått ner i värde. Om dessa krav skulle drivas i två olika processer finns risk för att onödiga kostnader uppstår och att statens, och i förlängningen pensionsspararnas, intressen inte tas till vara på bästa sätt. Därför bör Pensionsmyndigheten i sådana fall ha möjlighet att låta den nya myndigheten även föra Pensionsmyndighetens talan om skadestånd. Utredningen föreslår därför en bestämmelse som anger detta.

13.7.4 Samverkan med övriga myndigheter

Utredningens förslag: Den nya myndigheten ska samverka med Finansinspektionen och Konsumentverket i konsumentskyddsfrågor.

Samverkan ska ske med Ekobrottsmyndigheten för att motverka viss organiserad brottslighet.

Vid samverkan ska myndigheterna lämna varandra de uppgifter som behövs.

⁶⁴ 64 kap. 32 §.

⁶⁵ 64 kap. 36 § socialförsäkringsbalken.

Skälen för utredningens förslag

Finansinspektionen och Konsumentverket – samverkan om konsumentskydd

Pensionsmyndigheten, Finansinspektionen och Konsumentverket samverkar i dagsläget i syfte att stärka pensionssparares och pensionärers ställning som konsumenter på finansmarknaden, bland annat i premiepensionssystemet. De senaste åren har denna samverkan bland annat rört synpunkter från pensionssparare om olika fonders marknadsföring på premiepensionens fondtorg. Även om dessa aktiviteter bedöms minska genom införandet av det upphandlade fondtorget bör samverkan mellan tillsynsmyndigheterna och Pensionsmyndigheten fortsätta för att skydda konsumenterna även i det reformerade premiepensionssystemet. Den nya myndigheten behöver därför involveras i detta arbete. Det bör därför i lag införas bestämmelser som anger att den nya myndigheten ska samverka med Finansinspektionen och Konsumentverket i konsumentskyddsfrågor och att myndigheterna vid sådan samverkan ska lämna varandra de uppgifter som behövs. Motsvarande samverkansskyldighet bör införas i Finansinspektionens och Konsumentverkets instruktioner. Det bör även införas bestämmelser som anger att myndigheterna ska lämna varandra de uppgifter som behövs. Bestämmelserna ska vara sekretessbrytande. Utredningen lämnar i kapitel 15 förslag till bestämmelser om sekretess för sådan information.

Finansinspektionen – samverkan om fondförvaltare och fonder

Den nya myndigheten ska även samverka med Finansinspektionen i frågor som rör dels fondförvaltare som deltar i en upphandling eller som myndigheten har ingått fondavtal med, dels fonder som erbjuds av en fondförvaltare i en upphandling eller som omfattas av ett fondavtal, se avsnitt 10.4.4.

Ekobrottsmyndigheten – samverkan mot viss organiserad brottslighet

Myndigheternas samverkan för att motverka organiserad brottslighet regleras i lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet. Vilka myndigheter som omfattas

av lagens uppgiftsskyldighet regleras i förordningen (2016:775) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet.⁶⁶ Utredningen föreslår att den nya myndigheten ska ingå bland de uppräknade myndigheterna i nämnd förordning och därmed omfattas av uppgiftsskyldigheten.

Pensionsmyndigheten har tidigare tillsammans med Finansinspektionen och Ekobrottsmyndigheten gett in en framställan till Socialdepartementet om att Pensionsmyndigheten och Finansinspektionen bör omfattas av uppgiftsskyldigheten.⁶⁷ Skälet till detta var att en sådan uppgiftsskyldighet skulle kunna underlätta för myndigheterna att förebygga och förhindra misstänkt brottslighet knuten till aktörer på premiepensionens fondtorg.

Kammarkollegiet avslutar den operativa förvaltningen av den traditionella försäkringen

Utredningen föreslår att kapitalförvaltningen i den traditionella försäkringen ska utföras av den nya myndigheten.

I dagsläget sköter Kammarkollegiet den operativa förvaltningen av delar av den traditionella försäkringen utifrån riktlinjer från Pensionsmyndigheten. De tillgångar som förvaltas i den traditionella försäkringen består av en ränteportfölj som matchar de garanterade åtagandena i försäkringen och en tillväxtportfölj med aktieindexfonder. Med utredningens organisationsförslag kommer både förvaltningen av ränte- och aktieportföljerna att överföras till den nya myndigheten. Kammarkollegiets kapitalförvaltning inom premiepensionssystemet kommer därmed att upphöra.

Enligt utredningens förslag är det alltså fortfarande Pensionsmyndigheten som är försäkringsgivare för den traditionella försäkringen. Den löpande kapitalförvaltningen sköts dock av en annan myndighet enligt utredningens förslag jämfört med i dagsläget. Därmed behövs inte heller någon särskild samverkansbestämmelse i förhållande till Kammarkollegiet.

⁶⁶ 2 §.

⁶⁷ Finansinspektionen, Ekobrottsmyndigheten, Pensionsmyndigheten, *Framställan om ändring i förordningen (2016:775) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet*, 2016, S2017/02247/SF.

13.8 Finansiering av myndigheten

Kommittédirektiven anger att utredningen ska föreslå hur finansieringen av myndigheten bör utformas. Som en förutsättning anges att förvaltningen av premiepensionens fondtorg ska finansieras via avgifter från fondförvaltarna och att fondtorget ska bära sina egna kostnader.

13.8.1 Finansiering via flera finansieringskällor

Utredningens bedömning: Finansieringen av myndighetens olika uppgifter bör ske från flera finansieringskällor.

Skälen för utredningens bedömning

Av kommittédirektiven framgår hur finansiering ska ske för förvaltningen av premiepensionens fondtorg. Utredningen föreslår dock fler uppgifter för myndigheten än förvaltning av fondtorget. För övriga uppgifter anser utredningen att det inte är motiverat att finansieringen sker via avgifter från fondförvaltarna. Dessa uppgifter bör enligt utredningen i stället finansieras på annat sätt.

Att en myndighet har flera finansieringskällor är inte optimalt, varken redovisnings- eller styrningsmässigt, men inte heller ovanligt. Det finns i dagsläget ett flertal myndigheter vars verksamhet finansieras genom flera finansieringskällor. Länsstyrelserna finansieras exempelvis till drygt hälften av förvaltningsanslag medan resten av verksamheten finansieras via inomstatliga bidrag och avgifter. Pensionsmyndigheten har i dagsläget tre olika finansieringskällor: ett förvaltningsanslag samt uttag av avgifter ur inkomstpensionssystemet respektive premiepensionssystemet. Vidare är lösningar med anslag för löpande verksamhet och avgiftsfinansiering för granskning och kontroll relativt vanliga.⁶⁸

⁶⁸ Exempelvis Riksrevisionen, Livsmedelsverket och Läkemedelsverket.

13.8.2 Fondförvaltarna ska finansiera hanteringen av fonder på fondtorget

Utredningens förslag: Uppgiften att förvalta premiepensionens fondtorg, inklusive upphandling av fonder, ska finansieras genom avgifter från fondförvaltarna. Avgifter ska tas ut enligt följande.

Myndigheten ska ta ut en avgift från de fondförvaltare som ger in anbudsansökningar respektive anbud i en upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg för att täcka myndighetens kostnader för att granska och pröva anbudsansökningarna respektive anbudena.

Avgiften ska betalas när anbudsansökan respektive anbudet ges in. Om inte detta sker ska fondförvaltaren föreläggas att betala avgiften inom en viss tid. Följs inte föreläggandet ska anbudsansökan respektive anbudet avvisas. Fondförvaltaren ska upplysas om detta i föreläggandet.

Myndigheten får, om det finns särskilda skäl, betala tillbaka hela eller en del av avgiften.

Myndigheten ska även ta ut årliga avgifter från de fondförvaltare som ingått fondavtal för att täcka myndighetens kostnader för verksamheten avseende premiepensionens fondtorg, och upphandlingen av fonder, till den del dessa kostnader inte täcks av avgifter enligt ovan.

Myndigheten bestämmer när de årliga avgifterna ska tas ut.

Avgiftsnivåerna ska bestämmas av myndigheten utifrån principen om full kostnadstäckning.

Avgifterna ska disponeras av myndigheten.

Skälen för utredningens förslag

Förvaltningen av fondtorget ska finansieras via avgiftsuttag från fondförvaltarna

Kommittédirektiven anger att förvaltningen av premiepensionens fondtorg ska finansieras via avgiftsuttag från fondförvaltarna. Utredningen instämmer i att det är rimligt att myndighetens kostnader för denna uppgift finansieras på detta sätt. Granskningen av upphandlingsunderlag och av att fondförvaltarna och fonderna uppfyller villkoren i fondavtalen är en grundläggande förutsättning för ett

upphandlat fondtorg. Att sådan granskning görs är också en av de viktigaste åtgärderna för att säkerställa att de fonder som erbjuds på fondtorget uppfyller kraven på lämplighet, kontrollerbarhet, kostnadseffektivitet, hållbarhet och hög kvalitet.

Den befintliga förvaltningen av fondtorget utförs i dagsläget av Pensionsmyndighetens fondtorgsavdelning. Verksamheten finansieras genom avgifter från fondförvaltarna. Det är därför enligt utredningens uppfattning naturligt att utgå från den modell som Pensionsmyndigheten använder i dagsläget.

I socialförsäkringsbalken⁶⁹ anges att Pensionsmyndigheten ska ta ut avgifter från fondförvaltare för att täcka myndighetens kostnader för

- handläggning av ansökan⁷⁰,
- granskning av fondförvaltare och fonder⁷¹, samt
- information om fonder.

I förordningen (2018:1302) om premiepension anges hur ansökningsavgift till fondtorget ska bestämmas.⁷² I förordningen anges även hur den årliga avgiften ska bestämmas.^{73,74} Utifrån dessa förutsättningar har Pensionsmyndigheten utformat en modell för full kostnadstäckning för ansöknings- och granskningsarbetet.

Avgift vid upphandling i stället för vid ansökan

Pensionsmyndighetens avgiftsmodell bygger på att anslutningen av fonder till premiepensionens fondtorg är ett ansökningsförfarande. Modellen omfattar dels avgifter för granskning av ansökan, dels årliga avgifter för löpande granskning av de fondförvaltare och fonder som finns på fondtorget.

Utredningen föreslår motsvarande modell för finansiering av den nya myndighetens förvaltning av fondtorget. Avgiften för att delta i en upphandling ska finansiera myndighetens granskning av anbuds-

⁶⁹ 64 kap. 40 §.

⁷⁰ 64 kap. 17 c §.

⁷¹ 64 kap. 3 § tredje stycket.

⁷² 8–10 §§.

⁷³ 11 §.

⁷⁴ Motiven framgår av prop. 2017/18:247, *Ett tryggt och mer hållbart premiepensionssystem*.

ansökningar och anbud. Den årliga avgiften ska i huvudsak finansiera den löpande granskningen av fonder och fondförvaltare, men även andra kostnader för förvaltningen av fondtorget. Detta motsvarar de avgiftsprinciper som Pensionsmyndigheten använder enligt nu gällande regler. Avgifterna ska beräknas enligt principen om full kostnadstäckning. Det innebär att de ska täcka såväl direkta som indirekta kostnader. Bland de indirekta kostnaderna finns kostnader för myndighetens administration och övriga gemensamma kostnader. Eftersom myndigheten inte omfattas av avgiftsförordningen (1992:191) behöver samråd inte ske med Ekonomistyrningsverket om avgifternas storlek.

Det är ovanligt, om ens förekommande, att ta ut en avgift för att få delta i en upphandling. Utredningen anser dock att det är rimligt att så sker i det reformerade premiepensionssystemet. Det mest omfattande granskningsarbetet som myndigheten kommer att utföra görs i samband med granskning och prövning av anbudsansökningar och anbud. Det finns därför ett intresse från myndigheten, men också från fondförvaltarna, att de underlag som lämnas in är väl genomarbetade. Om en avgift inte tas ut vid upphandlingen utan enbart vid den löpande granskningen kan det leda till en situation där de fondförvaltare vars fonder slutligen upphandlas till fondtorget även får bekosta granskningen av de fonder som inte väljs ut i upphandlingen. Det framstår som orättvist, och det blir också svårt att initialt åstadkomma full kostnadstäckning om den sammanlagda kostnaden för granskning och prövning av upphandlingsunderlag för alla granskade fonder ska betalas av de fondförvaltare som myndigheten ingår fondavtal med.

Pensionsmyndighetens avgiftsmodell bygger på antaganden om bland annat antal ansökningar, fondförvaltare och fonder. Modellen inkluderar även antaganden om tidsåtgång per ansökan samt direkta och indirekta kostnader som kan hänföras till arbetet. Beräkningar har gjorts för såväl ansöknings- som för granskningsarbetet. För handläggning av ansökan är avgiften följande.

- 65 000 kronor per fondförvaltare som inte sedan tidigare omfattas av ett fondavtal.
- 10 000 kronor per fondavtal.

Det innebär alltså sammanlagt 75 000 kronor för fondförvaltarens första fond och därefter 10 000 kronor per fond. Den årliga avgiften för den löpande granskningen uppgår till 32 000 kronor per fond. Dessa avgiftsnivåer har fastställts i förordning.⁷⁵

Utredningen kan i dagsläget inte ta ställning till om dessa avgiftsnivåer är rimliga för det arbete som den nya myndigheten ska utföra utifrån bemanning och omkostnader eller om ansökningsavgiftens nivå är rimlig som avgift för att granska anbudsansökningar och anbud i en upphandling. Myndigheten ska helt finansieras genom avgifter och myndigheten ska inte heller kunna styras av regeringen genom anslag eller genom att regeringen bestämmer avgiftsnivåerna. Utredningen föreslår därför att avgiftsnivåerna beräknas och beslutas av myndigheten. Avgifterna ska av samma skäl disponeras av den nya myndigheten. Avgifterna bör fastställas utifrån principen om full kostnadstäckning.

Liksom vad som gäller för ansökningsavgifter enligt avgiftsförordningen (1992:191)⁷⁶ bör avgiften för prövning och granskning i upphandlingar av fonder till fondtorget betalas när anbudsansökan eller anbudet ges in. Om inte detta sker bör fondförvaltaren föreläggas att betala avgiften inom en viss tid. Följs inte föreläggandet bör myndigheten få avvisa anbudsansökan eller anbudet. Fondförvaltaren bör upplysas om detta i föreläggandet.

Det bör även finnas en möjlighet att i undantagsfall betala tillbaka eller sätta ned avgiften. Detta bör endast komma ifråga om det vore uppenbart oskäligt att ta ut full avgift. Återbetalningen eller nedsättningen får inte äventyra myndighetens finansiering. En bestämmelse som ger möjlighet till nedsättning eller återbetalning om det finns särskilda skäl bör därför införas för de situationer där det finns särskilda skäl att sätta ned eller återbetala en avgift.⁷⁷ Exempel på när det kan anses oskäligt att ta ut full avgift är om en ansökan dras tillbaka innan myndigheten påbörjat sitt granskningsarbete eller om fondförvaltaren av misstag betalat in en för hög avgift. I andra fall får återbetalning eller nedsättning inte ske.

⁷⁵ 8 och 11 §§ förordningen (2018:1302) om premiepension.

⁷⁶ 11 §.

⁷⁷ Jämför 13 § avgiftsförordningen.

13.8.3 Förvaltningen av premiepensionssystemets förval ska finansieras av dem som väljer förvalet

Utredningens förslag: Den nya myndighetens uppgift att förvalta byggstensfonderna, förvalet och riskprofilerna, ska även fortsättningsvis finansieras via avgifter som tas ur byggstensfonderna.

Skälen för utredningens förslag

Finansieringen av Sjunde AP-fondens nuvarande förvaltning av förvalet, byggstensfonderna och riskprofilerna sker genom uttag av medel ur byggstensfonderna. Detta innebär att de pensionssparare som har sina pensionsmedel placerade i någon av de produkter som Sjunde AP-fonden förvaltar även fullt ut finansierar förvaltningen av dessa.⁷⁸ Utredningen föreslår ingen ändring i denna del.

13.8.4 Övrig verksamhet ska finansieras via uttag ur premiepensionssystemet

Utredningens förslag: Myndigheten ska finansiera följande uppgifter via avgiftsuttag från Pensionsmyndigheten som i sin tur ska ta avgifterna ur premiepensionssystemet.

- Kapitalförvaltningen av medlen i den traditionella försäkringen.
- Förvaltning och utveckling av valarkitekturen för premiepensionssystemet.
- Rättegångskostnader med anknytning till myndighetens verksamhet.
- Skadeståndsskyldighet som uppkommit i myndighetens verksamhet.

⁷⁸ 5 kap. 1§ lagen om allmänna pensionsfonder.

Avgifterna ska beräknas enligt principen om full kostnadstäckning.

Pensionsmyndigheten ska inkludera en redogörelse för kostnaderna hos den nya myndigheten i sin årliga samlade redogörelse och framställa en bemyndigande att ta ut avgifter för att täcka kostnaderna för hantering av premiepensionssystemet.

Skälen för utredningens förslag

Finansieringen av den traditionella försäkringen sker i dagsläget genom avgiftsuttag ur den del av premiepensionssystemet som avser den traditionella försäkringen. Så bör ske även fortsättningsvis.

Utredningen föreslår att myndigheten ska ansvara för att förvalta och utveckla premiepensionssystemets valarkitektur. En väl utformad valarkitektur är enligt utredningens uppfattning nyckeln till ett väl fungerande premiepensionssystem och därför av stort intresse för alla pensionssparare. Utredningen anser därför att det är rimligt att även denna uppgift finansieras genom ett generellt avgiftsuttag ur premiepensionssystemet.

Slutligen bör även kostnader för rättegångskostnader med anknytning till myndighetens verksamhet samt skadeståndsskyldighet som uppkommit i myndighetens verksamhet finansieras via avgiftsuttag ur premiepensionssystemet. Det kan exempelvis avse processföring gentemot fondförvaltare som orsakat skada eller skadeståndsyrkanden vid upphandling. Att även finansiera dessa kostnader via avgiftsuttag ur premiepensionssystemet ger enligt utredningen en tydlighet och transparens om premiepensionssystemets totala kostnader.

Avgifterna för dessa arbetsuppgifter ska beräknas enligt principen om full kostnadstäckning. Det innebär att avgifterna ska täcka såväl direkta som indirekta kostnader. Bland de indirekta kostnaderna finns kostnader för myndighetens administration och övriga gemensamma kostnader.

Det bör därför införas bestämmelser om att kostnaderna för dessa arbetsuppgifter ska täckas genom avgifter från Pensionsmyndigheten samt att kapitalförvaltningen i den traditionella försäkringen ska utföras mot avgift från Pensionsmyndigheten. Dessa avgifter utgör sådana kostnader för Pensionsmyndigheten för skötseln av premie-

pensionssystemet som i sin tur ska täckas av avgifter som belastar tillgodohavandena på premiepensionskontona.⁷⁹

Utredningen anser att detta sätt att ordna finansieringen är att föredra framför att införa nya bestämmelser om att den nya myndigheten ges rätt att ta ut avgifter ur premiepensionssystemet.

I Pensionsmyndighetens instruktion anges att Pensionsmyndigheten senast den 15 maj varje år ska lämna en samlad redogörelse och framställan om bemyndigande att ta ut avgifter ur premiepensionssystemet för att täcka kostnader för samtliga myndigheters administration av premiepensionen.⁸⁰ Dessa myndigheter är, förutom Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och Statens servicecenter. Utredningen föreslår att uppgiften i instruktionen utvidgas till att även omfatta kostnaderna för den nya myndigheten och att Pensionsmyndigheten i sin redogörelse och framställan inkluderar de avgifter som Pensionsmyndigheten betalat till myndigheten.

13.8.5 Avgift för kopior av allmän handling

Utredningens förslag: Myndigheten får ta ut avgift för kopior, avskrifter och utskrifter av allmän handling på motsvarande sätt som gäller för övriga myndigheter under regeringen.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen gör ovan bedömningen att myndigheten inte omfattas av avgiftsförordningen. Det behöver dock regleras hur myndigheten kan ta ut avgift för kopior av allmän handling.

I tryckfrihetsförordningen anges att myndigheter har rätt att ta ut en avgift för en kopia eller en avskrift av en allmän handling.⁸¹ En förutsättning för att en myndighet ska kunna ta ut avgifter för kopior eller avskrifter av allmän handling är att det finns en på förhand fastställd taxa. För statliga myndigheter är avgiften fastställd och regleras i avgiftsförordningen (1992:191).⁸² Utredningen anser att myndig-

⁷⁹ 64 kap. 37 § socialförsäkringsbalken.

⁸⁰ 3 § förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten.

⁸¹ 2 kap. 16 §.

⁸² 15–22 §§.

heten ska ha rätt att ta ut avgift på motsvarande sätt. Det bör i lag därför införas bestämmelser som anger detta.

13.9 Redovisning och revision

Enligt kommittédirektiven ska utredningen analysera hur nödvändig extern kontroll av myndigheten kan uppnås och föreslå hur kontrollen ska utformas.

13.9.1 Löpande redovisning

Utredningens förslag: Det ska i lagen om den nya myndigheten införas bestämmelser om myndighetens löpande redovisning. Bestämmelserna ska i huvudsak motsvara bestämmelserna om redovisning i 6 kap. lagen om allmänna pensionsfonder.

Skälen för utredningens förslag

Sjunde AP-fonden sköter den löpande redovisningen av sin verksamhet och upprättar årsredovisning enligt bestämmelserna i 6 kap. lagen om allmänna pensionsfonder. Liksom för Sjunde AP-fonden bör räkenskapsåret vara kalenderår. Utredningen bedömer att redovisning på det sätt som föreskrivs i lagen om allmänna pensionsfonder ger en rättvisande bild av myndighetens verksamhet, även när myndighetens uppgifter utökas. Motsvarande bestämmelser bör därför införas i lagen om den nya myndigheten.

I lagen om allmänna pensionsfonder anges att bokföringsskyldigheten omfattar affärshändelser. Utredningen anser att begreppet affärshändelser bör ersättas av ekonomiska händelser i de bestämmelser som nu föreslås. Ekonomiska händelser är ett vidare begrepp som bättre speglar myndighetens nya uppgifter.

13.9.2 Årlig granskning av myndigheten i samband med årsredovisningen

Utredningens förslag: Regeringen ska utse två särskilda revisorer för granskning av myndighetens årsredovisning och förvaltningen av fondmedlen.

Det ska i lagen om den nya myndigheten införas bestämmelser om revisorernas granskning som i allt väsentligt motsvarar bestämmelserna om revision i 6 kap. lagen om allmänna pensionsfonder.

Skälen för utredningens förslag

Reglerna om revision av Sjunde AP-fonden finns i 6 kap. lagen om allmänna pensionsfonder⁸³ och gäller även för Första–Fjärde AP-fonderna.

AP-fondernas årsredovisningar granskas i dagsläget av två särskilda revisorer utsedda av regeringen. Uppdraget består i att granska om årsredovisningen upprättats i enlighet med lagen om allmänna pensionsfonder och om den ger en i alla väsentliga avseenden rättvisande bild av AP-fondernas finansiella ställning och resultat. Revisorerna ska även granska förvaltningen av fondmedlen. Revisorerna lämnar en revisionsberättelse för varje räkenskapsår.

Utredningen anser att den externa kontrollen av myndigheten ska ske på liknande sätt framgent, det vill säga att regeringen utser två revisorer för att granska myndighetens årsredovisning samt förvaltningen av fondmedlen. Till skillnad mot vad som föreskrivs i nuvarande bestämmelser anser dock utredningen att det inte finns anledning att behålla kravet att en revisor ska vara gemensam för den nya myndigheten och Första–Fjärde samt Sjätte AP-fonderna. Eftersom verksamheternas art kommer att skilja sig väsentligt mellan den nya myndigheten samt Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna som är buffertfonder i inkomstpensionssystemet anser utredningen att det inte finns något mervärde med en gemensam revisor. Bestämmelser om revision, förutom bestämmelserna om gemensam revisor, som

⁸³ 5–9 §§.

motsvarar bestämmelserna i 6 kap. lagen om allmänna pensionsfonder⁸⁴ bör därför tas in i den lagen om den nya myndigheten.

13.9.3 Det behövs ingen ytterligare särskild tillsyn av myndighetens verksamhet

Utredningens bedömning: Det behövs ingen ytterligare tillsyn av verksamheten vid myndigheten utöver den som görs av Justitieombudsmannen, Justitiekanslern och myndighetens internrevision samt som sker genom Riksrevisionens effektivitetsrevision och revisorernas revision i samband med årsredovisningen.

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att Finansinspektionens nuvarande tillsynsansvar över Sjunde AP-fondens förvaltning av fonder ska upphöra och följaktligen inte gälla för verksamheten vid den nya myndigheten.

Myndigheten ska inte längre betala årlig avgift till Finansinspektionen.

Skälen för utredningens bedömning och förslag

Utredningen anser inte att det behövs ytterligare tillsyn över den nya myndighetens verksamhet utöver den granskning av myndighetens verksamhet och regelefterlevnad som utförs av myndighetens internrevision samt den granskning som sker i samband med den externa kontrollen och som utförs av de särskilt utsedda revisorerna, se avsnitt 13.9.2.

Den nya myndigheten kommer att omfattas av Riksrevisionens granskningar enligt lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet, den så kallade effektivitetsrevisionen.⁸⁵

Liksom övriga förvaltningsmyndigheter under regeringen står den nya myndigheten även under Justitiekanslerns och Justitieombudsmannens tillsyn.

När det gäller internrevision och intern styrning och kontroll, se avsnitt 13.6.10. Se även avsnitt 11.20 som behandlar frågan om huru-

⁸⁴ 6 kap. 5–9 §§.

⁸⁵ 2 och 4 §§.

vida upphandlingar av fonder till premiepensionens fondtorg ska omfattas av tillsyn på samma sätt som gäller för upphandlingar enligt befintliga upphandlingslagar.

I dagsläget utvärderas AP-fondernas förvaltning av fondmedel årligen av regeringen enligt lagen om allmänna pensionsfonder.⁸⁶ I avsnitt 5.3 bedömer utredningen att målet för premiepensionssystemet inte bör omfattas av denna utvärdering. Någon regel som motsvarar 7 kap. 1 § lagen om allmänna pensionsfonder föreslås således inte.

Finansinspektionen utövar i dagsläget tillsyn över Sjunde AP-fonden.⁸⁷ Finansdepartementets översyn av premiepensionssystemets förval har analyserat Finansinspektionens tillsynsansvar över Sjunde AP-fonden.⁸⁸ Enligt promemorian är det av flera skäl inte ändamålsenligt med ett sådant tillsynsansvar. Promemorian ifrågasätter bland annat om Finansinspektionen – som är en myndighet under regeringen – bör utöva tillsyn över Sjunde AP-fonden som är en myndighet som styrs genom lag. Promemorian föreslår därför att bestämmelserna om sådan tillsyn ska upphävas.

Utredningen instämmer i promemorians uppfattning att Finansinspektionens tillsynsansvar över Sjunde AP-fonden bör upphöra och att Finansinspektionen därmed inte heller ska ha ett tillsynsansvar över den nya myndigheten. Myndigheten bör förutsättas klara av sina kärnuppgifter utan särskild tillsyn av annan myndighet. Möjligheterna till åtgärder och eventuella sanktioner av en sådan tillsyn är också mycket begränsade.

Eftersom den nya myndigheten inte längre ska stå under Finansinspektionens tillsyn ska den inte heller betala avgift till Finansinspektionen enligt förordningen (2007:1135) om årliga avgifter för finansiering av Finansinspektionens verksamhet.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har i uppdrag att genom systemtillsyn och effektivitetsgranskning värna rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet.⁸⁹ Premiepensionssystemet är en del av socialförsäkringen och det kan övervägas om ISF:s uppdrag även borde omfatta granskning av myndighetens fondverksamhet inom premiepensionssystemet. Denna verksamhet är dock tämligen skild från den granskning ISF i dagsläget gör av Försäk-

⁸⁶ 7 kap. 1 §.

⁸⁷ 5 kap. 8 § lagen om allmänna pensionsfonder.

⁸⁸ Finansdepartementet, *Förvalet inom premiepensionen*, 2019, Fi2019/00913/FPM.

⁸⁹ Förordningen (2009:602) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen.

ringskassans och Pensionsmyndighetens verksamhet. För att kunna bedriva en effektiv granskning av verksamheten på den nya myndigheten krävs därför att ISF behärskar området kapitalförvaltning, vilket inte är ett naturligt kompetensområde utifrån myndighetens övriga uppdrag. Utredningen föreslår därför att ISF:s tillsyn inte ska omfatta den nya myndigheten.

13.10 Regeringen kommer inte att kunna styra fondurvalet

Utredningens bedömning: Myndigheten kommer att vara oberoende i förhållande till regeringen när det gäller vilka enskilda fonder som upphandlas till premiepensionens fondtorg på ett sätt som är jämförbart med AP-fonderna eftersom

- förfarandet för upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg lagregleras,
- verksamheten uteslutande finansieras genom avgifter som bestäms och disponeras av myndigheten,
- myndighetens grundläggande organisation bestäms i lag, samt
- myndighetschefen utses av styrelsen.

Skälen för utredningens bedömning

Av kommittédirektiven framgår att myndigheten ska vara oberoende från regeringen och sköta sina uppgifter utifrån principer fastställda i lag. Myndighetens förhållande till regeringen bör enligt direktiven jämföras med AP-fondernas förhållande till regeringen, det vill säga regeringen ska inte kunna styra myndigheten i frågor som avser vilka enskilda fonder som ska upphandlas till premiepensionens fondtorg.

Myndigheten kommer att vara en förvaltningsmyndighet under regeringen. Av regeringsformen följer att regeringen inte får bestämma hur myndigheten i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller tillämpningen av lag, det undantagna området för regeringens styrning av förvaltningen.⁹⁰

⁹⁰ 12 kap. 2 §.

Hur upphandlingen av fonder till fondtorget ska gå till framgår av utredningens förslag till 64 a kap. socialförsäkringsbalken (se kapitel 11). Avsikten är att lagförslagets bestämmelser och det utrymme det ger för myndighetens bedömningar exklusivt ska reglera vad som gäller i fråga om upphandling av fonder till fondtorget. Upphandlingen utgör inte myndighetsutövning, men innebär tillämpning av lag i ett ärende där regeringen enligt grundlagen är förbjuden att styra myndighetens handläggning och beslut.

Riksdagen kan alltid lagstifta inom de områden där regeringen får meddela föreskrifter.⁹¹ Genom att lagstiftningsutrymme på så sätt blir upptaget följer av den formella lagkraftens princip att regeringen är förhindrad att nyttja sin egen normgivningskompetens på området.⁹² Eftersom avsikten med de föreslagna lagreglerna är att, om inget annat anges, exklusivt reglera vad som gäller för upphandling av fonder till fondtorget saknas utrymme för regeringen att i dessa frågor meddela ytterligare föreskrifter med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

Genom att upphandlingsförfarandet regleras i lag kan regeringen varken genom direktiv i enskilda fall eller genom föreskrifter besluta hur myndigheten ska tillämpa lagen. Regeringen är därmed redan av dessa skäl förhindrad att styra myndigheten i frågor som rör vilka enskilda fonder som ska väljas.

Vidare ska den nya myndighetens verksamhet finansieras av avgifter som fastställs och får disponeras av myndigheten. Även om det rent formellt är regeringen som beslutar om de avgifter som tas ur premiepensionssystemet har regeringen en skyldighet att tillse att myndigheterna kan utföra sina uppgifter. Regeringen kan därför inte heller styra myndigheten i verksamhet som rör upphandling av fonder eller förvaltning av förvalet genom tilldelningen av anslagsmedel.

Utredningen föreslår vidare att myndighetens grundläggande organisation ska fastställas i lag och att det i lagen ska regleras att myndighetschefen ska utses av styrelsen, inte av regeringen (se avsnitt 13.6.6).

Mot denna bakgrund anser utredningen att myndigheten i de frågor som avser vilka enskilda fonder som ska upphandlas till fondtorget är oberoende i förhållande till regeringen på ett sätt som kan jämföras med AP-fonderna.

⁹¹ 8 kap. 8 § regeringsformen.

⁹² 8 kap. 18 § regeringsformen.

13.11 Följdändringar

Enligt utredningens organisationsförslag ska Sjunde AP-fonden byta namn till Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning och dess verksamhet ska regleras i särskild lag i stället för i lagen om allmänna pensionsfonder. Det leder till följdändringar i en rad författningar.

13.11.1 Följdändringar med anledning av att myndighetens verksamhet ska regleras i den nya lagen

Utredningens förslag: Lagen om allmänna pensionsfonder ska ändras enligt följande.

- 5 kap. om förvaltningen av premiepensionsmedel ska upphöra att gälla.
- Bestämmelser som hänvisar till Sjunde AP-fonden ska upphöra att gälla.

I socialförsäkringsbalken ska bestämmelser som hänvisar till bestämmelser i lagen om allmänna pensionsfonder ändras till hänvisningar till motsvarande bestämmelser i lagen om den nya myndigheten.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen föreslår att myndighetens verksamhet ska regleras i en särskild lag. I dagsläget regleras Sjunde AP-fondens organisation och verksamhet i lagen om allmänna pensionsfonder. I nämnda lag finns bestämmelser om förvaltningen av bland annat förvalet i premiepensionen.⁹³ Lagen innehåller även bestämmelser om Sjunde AP-fondens ledning.⁹⁴ Enligt utredningens organisationsförslag ersätts dessa bestämmelser av motsvarande bestämmelser i lagen om myndigheten.

Eftersom utredningen föreslår att myndighetens organisation och förvaltningen av premiepensionssystemets förval i stället ska regleras i lagen om den nya myndigheten bör 5 kap. lagen om allmänna

⁹³ 5 kap.

⁹⁴ 5 kap. 6 §.

pensionsfonder upphöra att gälla. Av samma skäl bör även hänvisningarna till Sjunde AP-fonden i 1 kap. lagen om allmänna pensionsfonder upphöra att gälla. De bestämmelser i 64 kap. socialförsäkringsbalken som hänvisar till bestämmelser i 5 kap. lagen om allmänna pensionsfonder bör i stället hänvisa till motsvarande bestämmelser i lagen om den nya myndigheten.

13.11.2 Följändringar med anledning av att Sjunde AP-fonden byter namn till Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning

Utredningens förslag: Som en direkt följd av att Sjunde AP-fonden byter namn till Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska ändringar göras i följande författningar.

- 2 § lagen (1984:404) om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter.
- 3 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.
- 7 kap. 9 § aktiebolagslagen (2005:551).
- 32 kap. 6 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).
- 11 § förordningen (2011:231) om underlag för årsredovisning för staten.
- 1 § förordningen (2019:202) om statliga myndigheters lokalisering.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen föreslår att Sjunde AP-fonden ska byta namn till Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning. Utöver de nya uppgifter som utredningen föreslår att myndigheten ska få, ska oförändrade regler gälla för myndighetens verksamhet och organisation. Det innebär att hänvisningar till AP-fonderna eller Sjunde AP-fonden i ett antal författningar behöver ändras till myndighetens nya namn. Någon ändring i sak avses inte.

Myndigheten ska, på samma sätt som gäller för Sjunde AP-fonden i dagsläget, vara skyldig att betala stämpelskatt i enlighet med lagen om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter. Vidare ska myndighetens årsredovisning fortsatt inte revideras av Riksrevisionen utan av revisorer utsedda av regeringen, se vidare avsnitt 13.9.2. Myndigheten ska på samma sätt som AP-fonderna få utöva rösträtt för aktier i aktiebolag.

Sjunde AP-fondens tillgångar och skulder ska enligt förordningen (2011:231) om underlag för årsredovisning för staten inte konsolideras i årsredovisningen för staten. Ingen ändring av detta förhållande föreslås när Sjunde AP-fonden byter namn. Myndigheten ska, liksom AP-fonderna, vara undantagen från förordningen (2019:202) om statliga myndigheters lokalisering.

14 Andra sätt att bilda en ny myndighet

14.1 Inledning

Av kommittédirektiven framgår att utredningen ska redogöra för ett förslag där myndigheten organiseras som en ny fristående myndighet och ett förslag där myndigheten leds av en nämnd och samlokaliseras med Pensionsmyndigheten utanför Stockholms län. Utredningen ska enligt direktiven redogöra för fördelar och nackdelar med respektive alternativ.

Som framgår av avsnitt 13.5 lämnar utredningen ett annat organisationsförslag. Utredningen redogör dock i detta avsnitt för dessa andra sätt att bilda myndigheten på eftersom det krävs enligt kommittédirektiven.

För att inte riskera sammanblandning med utredningens organisationsförslag som presenteras i kapitel 13 benämns dessa andra sätt att bilda en ny myndighet som *den nya fristående myndigheten* respektive *nämndmyndigheten*.

14.2 En ytterligare, fristående myndighet – hälften så bra, dubbelt så dyr

Utredningens bedömning: Utredningen kan inte förorda en ny fristående myndighet framför utredningens organisationsförslag som innebär att Sjunde AP-fonden ges fler uppgifter.

Om myndigheten ändå inrättas som en ny fristående myndighet i stället för enligt utredningens organisationsförslag bör ansvarsfördelningen mellan de olika myndigheterna vara följande.

- Den nya fristående myndigheten bör ansvara för att förvalta premiepensionens fondtorg, inklusive upphandlingen av fonder. I detta ingår att bevaka statens rätt och föra statens talan i fråga om de fondavtal som myndigheten ingår. Myndigheten bör även ansvara för att förvalta premiepensionssystemets valarkitektur.
- Pensionsmyndigheten bör liksom i dagsläget ansvara för handläggningen av enskilda pensionssparares och pensionärens ärenden om premiepension, fondadministration och fondinformation samt hela förvaltningen av den traditionella försäkringen. Pensionsmyndigheten bör vidare ansvara för uppföljningen av målet för premiepensionssystemet samt för att presentera premiepensionssystemets valarkitektur i sitt webbgränssnitt. Pensionsmyndigheten bör också ansvara för hanteringen av de granskningar av fondförvaltare och fonder som Pensionsmyndigheten inlett före den 1 januari 2021.
- Sjunde AP-fonden bör liksom i dagsläget ansvara för att förvalta premiepensionssystemets förval.

Skälen för utredningens bedömning

Ett av de förslag till organisation av den nya myndigheten som utredningen enligt kommittédirektiven ska lämna är att myndigheten organiseras som en fristående myndighet med uppgiften att förvalta premiepensionens fondtorg, inklusive att upphandla fonder. Utredningen anser att en sådan myndighet även bör ansvara för utformningen och normgivningen av premiepensionssystemets valarkitektur av samma skäl som anges för utredningens organisations-

förslag i avsnitt 13.5. De nuvarande uppgifterna inom premiepensions-systemet för Sjunde AP-fonden respektive Pensionsmyndigheten bör, med undantag för förvaltningen av fondtorget, förbli på respektive myndighet om en fristående myndighet inrättas.

Det är i teorin möjligt att föra över kapitalförvaltningen i den traditionella försäkringen till den nya myndigheten, men för att uppnå de önskade effektivitetsvinsterna som följer av utredningens organisationsförslag bör samtliga kapitalförvaltande uppgifter föras över till en myndighet, på det sätt som sker i utredningens förslag. Det finns därför enligt utredningen inga större vinster med att endast föra över kapitalförvaltningen i den traditionella försäkringen till en ny fristående myndighet.

Myndighetens sammantagna uppgifter blir därför färre än i utredningens organisationsförslag.¹

*Möjlighet att fokusera på sin kärnuppgift
– men en dyr lösning med ett snävt uppdrag*

En ny fristående myndighet med egna resurser skulle verksamhetsmässigt kunna fungera väl för den uppgift som beskrivs i kommittédirektiven. En ny fristående myndighet skulle ha goda möjligheter att fokusera på sina kärnuppgifter utan direkta beroenden till andra myndigheter eller annan konkurrerande verksamhet. Myndigheten skulle även kunna utforma verksamhetsstrukturer och rutiner utifrån uppgifternas karaktär. Till skillnad från nämndmyndighetslösningen som beskrivs i avsnitt 14.3 finns ingen risk för att intressekonflikter uppstår med en värdmyndighet.

Utredningen förordar i sitt organisationsförslag att premiepensions-systemets kapitalförvaltande uppgifter hålls samman i en myndighet. En ny fristående myndighet med ett begränsat uppdrag innebär i stället att dessa uppgifter delas upp på den nya fristående myndigheten, Pensionsmyndigheten, Sjunde AP-fonden och Kammarkollegiet. Kapitalförvaltningen inom premiepensionssystemet kan därför inte bedrivas lika effektivt som i utredningens organisationsförslag. Organisationslösningen med en ny fristående myndighet innebär även, liksom i utredningens organisationsförslag, att ett nytt gränssnitt bildas mellan förvaltningen av premiepensionens fondtorg respektive

¹ I avsnitt 13.5 där utredningens organisationsförslag presenteras finns dock en beskrivning av hur en ny fristående myndighet med ett utökat uppdrag skulle kunna bildas.

Pensionsmyndighetens fondadministration och fondinformation. Gränsdragningsfrågorna är enligt utredningen hanterbara, men det blir fler gränsdragningar att ta hänsyn till när ytterligare en myndighet tillkommer.

Att bilda en ny fristående myndighet innebär även att fyra myndigheter behöver upprätthålla kompetens för kapitalförvaltande uppgifter inom sitt eget avgränsade område. Detta leder till intern, statlig konkurrens om ett begränsat antal, relativt dyra resurser. En ny fristående myndighet får därigenom mycket svårt att leva upp till det generella kravet på en kostnadseffektiv verksamhet.

Uppbyggnad och drift av en helt ny myndighet, med egna resurser för att kunna bedriva en fullskalig myndighetsverksamhet, behöver ske för ett relativt sett begränsat myndighetsuppdrag. Det kan i sin tur göra det svårare att rekrytera kvalificerad personal inom kapitalförvaltning men även inom andra områden, inte minst till myndighetens högsta ledning. Det är inte orimligt att anta att en helt ny myndighet behöver etableras utanför Stockholm, även om detta inte är direkt uttryckt i kommittédirektiven. Utredningen kan i så fall befara ytterligare rekryteringsproblem eftersom den svenska finansiella sektorn i mycket hög grad är koncentrerad till Stockholmsregionen.

Storleken på myndigheten i detta alternativ skulle också innebära större svårigheter än i utredningens organisationsförslag att bedriva även annan verksamhet än kärnverksamheten kostnadseffektivt och med hög kvalitet. Detta gäller personaladministration, it- och informationssäkerhet med mera.

Utredningen anser sammantaget att en ny fristående myndighet väl skulle kunna utföra de uppgifter som är beskrivna i kommittédirektiven. Det är dock förenat med större svårigheter att inrätta en ny fristående myndighet med ett begränsat uppdrag som samtidigt lever upp till kraven på en kostnadseffektiv verksamhet. Utredningen kan därför inte förorda att bilda en ny fristående myndighet framför utredningens organisationsförslag.

14.2.1 En styrelsemyndighet som bör regleras i lag

Utredningens bedömning: Om den nya myndigheten inrättas som en ny fristående myndighet i stället för att Sjunde AP-fonden får fler uppgifter bör den inrättas som en styrelsemyndighet. Myndigheten bör regleras i lag. Myndighetschefen bör utses av styrelsen.

Skälen för utredningens bedömning

En ny fristående myndighet kan bildas som antingen en styrelsemyndighet eller en enrådighetsmyndighet med eller utan insynsråd.²

En myndighet för ett upphandlat fondtorg för premiepensionen, med det uppdrag som anges i kommittédirektiven blir en relativt liten myndighet med ett begränsat uppdrag. Myndighetens verksamhet berör dock de allra flesta pensionssparare och pensionärer och det finansiella ansvaret blir omfattande. För myndigheter med denna typ av verksamhet brukar formen styrelsemyndighet användas. Det får även anses rimligt att insyn garanteras för en myndighet som påverkar många medborgare och som hanterar stora ekonomiska värden. Utredningen anser därför att om en ny fristående myndighet väljs som organisationsform bör den inrättas som en styrelsemyndighet.

Liksom i utredningens organisationsförslag och som gäller för övriga styrelsemyndigheter under regeringen bör det särskilt anges att styrelsen ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att verksamheten redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.³

Styrelseledamöter bör kunna tillsättas och skiljas från sitt uppdrag samt arvoderas enligt motsvarande regelverk som föreslås i utredningens organisationsförslag. För att möjliggöra god kunskapsöverföring mellan ledamöter är det väsentligt att samtliga ledamöter inte utses samtidigt och med samma mandattid. När regeringen utser styrelseledamöter för första gången bör regeringen därför utse tre ledamöter på en mandattid om två år, tre ledamöter på en mandattid om tre år och tre ledamöter på en mandattid om fyra år. Ledamöter

² Se 2 § myndighetsförordningen (2007:515).

³ Se 3 § myndighetsförordningen.

får inte vara omyndiga eller ha förvaltare, vara försatta i konkurs eller ha näringsförbud, se vidare avsnitt 13.6.4.

Utifrån myndighetens uppgifter kopplade till kapitalförvaltning och socialförsäkringen bör styrelsens samlade kompetens, liksom i utredningens organisationsförslag, innehålla kompetens inom områdena kapitalförvaltning, finansmarknad, urval av fonder, pensioner och socialförsäkring, beteendeekonomi samt juridik med anknytning till myndighetens uppgifter, se avsnitt 13.6.5.

I utredningens organisationsförslag föreslås att myndighetens organisation ska regleras i lag för att uppnå oberoende från regeringen avseende vilka fonder som ska väljas till fondtorget. Utredningen anser att motsvarande bör gälla för en ny fristående myndighet och att lagen bör utformas på i huvudsak motsvarande sätt som i utredningens organisationsförslag, se avsnitt 13.6.

För vidare resonemang kring myndighetens oberoende från regeringen, se avsnitt 13.10.

I likhet med utredningens organisationsförslag bör myndighetschefen utses av styrelsen, se avsnitt 13.6.6. Myndighetschefen bör ansvara för den löpande verksamheten enligt styrelsens riktlinjer och anvisningar.

14.2.2 Myndighetens ledning

Utredningens bedömning: En ny fristående myndighets ledning bör regleras på motsvarande sätt som ledningen i utredningens organisationsförslag med följande tillägg och undantag:

- Styrelsens mandatperiod bör bestämmas till tre år, utan hänsyn till myndighetens räkenskapsår.
- Det bör uttryckligen anges i lag att fonddirektören ska hålla styrelsen informerad om verksamheten, förse styrelsen med underlag för beslut och verkställa styrelsens beslut.
- Styrelsen bör kunna avgöra brådskande ärenden på motsvarande sätt som övriga myndigheter under regeringen.
- Det bör inte utses någon personalföreträdare till myndighetens styrelse och myndigheten bör inte ha någon personalansvarsnämnd.

Skälen för utredningens bedömning

I huvudsak bör ledningen för en ny fristående myndighet regleras på motsvarande sätt som ledningen enligt utredningens organisationsförslag och motsvarande regler för sammanträden, beslutsfattande och beslutsförhet bör gälla. Det innebär bland annat att myndighetsförordningen inte är tillämplig. Mot bakgrund av detta finns skäl att göra några ändringar och tillägg i förhållande till utredningens organisationsförslag.

Eftersom den nya fristående myndigheten inte föreslås få i uppgift att förvalta premiepensionssystemets förval saknas skäl att knyta styrelseledamöternas mandatperiod till myndighetens räkenskapsår. Mandatperioden bör vara tre år, vilket överensstämmer med regeringens praxis för övriga förvaltningsmyndigheter under regeringen.

Myndighetschefens ansvar att hålla styrelsen informerad, förse den med underlag och verkställa dess beslut bör anges uttryckligen i lag (jämför 13 § myndighetsförordningen).

Styrelsens möjligheter att delegera ärenden bör inte vara obegränsade. Liksom för övriga myndigheter under regeringen bör styrelsen inte kunna delegera ärenden om föreskrifter eller ärenden av större betydelse eller principiell karaktär.⁴

Styrelsen bör kunna avgöra brådskande ärenden på motsvarande sätt som övriga myndigheter under regeringen.⁵

Styrelseledamöter, myndighetschefen, myndighetens revisorer och anställda bör, som i utredningens organisationsförslag, ha en anmälningsskyldighet avseende innehav av finansiella instrument. Anmälningsskyldigheten bör dock gälla enligt lagen (2018:1625) om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument, på samma sätt som gäller för vissa uppdragstagare och arbetstagare hos Pensionsmyndigheten i dagsläget. Regler om jäv och bisysslor motsvarande dem som gäller enligt utredningens organisationsförslag bör gälla för myndighetens styrelseledamöter och anställda, se avsnitt 13.6.8.

I utredningens organisationsförslag redogörs i avsnitt 13.6.9 för varför den nya myndighetens styrelse bör ha personalföreträdare och personalansvarsnämnd. En ny fristående myndighet skulle vara betydligt mindre, både vad gäller uppgifter och antal medarbetare.

⁴ Jämför 4 § myndighetsförordningen.

⁵ Jämför 12 § myndighetsförordningen.

Det är enligt utredningen uppfattning därför inte rimligt att en ny fristående myndighet har personalföreträdare i styrelsen eller att myndigheten inrättar en personalansvarsnämnd.

14.2.3 En ny fristående myndighet lämnar årsredovisning och har internrevision

Utredningens bedömning: En ny fristående myndighet bör lämna årsredovisning på motsvarande sätt som i utredningens organisationsförslag.

En ny fristående myndighet bör inrätta en internrevision.

Skälen för utredningens bedömning

Utifrån verksamhetens art, betydelse och omfattning anser utredningen att det är rimligt att en ny fristående myndighet lämnar årsredovisning. Eftersom myndighetens konstruktion enligt kommittédirektiven ska vara AP-fondsliknande och myndigheten ska bedriva verksamheten oberoende från regeringen bör årsredovisning lämnas enligt ett regelverk som motsvarar det regelverk som gäller för Sjunde AP-fonden, det vill säga på samma sätt som föreslås i utredningens organisationsförslag avsnitt 13.6.11.

Inre kontrollfunktioner behövs för att ge myndighetens ledning förutsättningar att bedriva verksamheten på ett effektivt sätt och uppnå önskat resultat, samtidigt som fel och brister kan begränsas och oegentligheter undvikas. Myndigheten bör därför inrätta en internrevision och detta bör regleras i lag. Liksom i utredningens organisationsförslag bör lagregleringen endast ange att en internrevision ska finnas och den ska bedrivas enligt god internrevisions- sed och internrevisorssed. Det är sedan styrelsen som utfärdar närmare riktlinjer för internrevisionens arbete. Dessa utgår lämpligen från svensk och internationell standard på området. Se vidare i avsnitt 13.6.10.

14.2.4 Samverkan med andra myndigheter

Utredningens bedömning: En ny fristående myndighet bör samverka med Pensionsmyndigheten i frågor som rör premiepensions-systemet.

En ny fristående myndighet bör samverka med Finansinspektionen och Konsumentverket i konsumentskyddsfrågor samt med Ekobrottsmyndigheten i arbetet mot viss organiserad brottslighet.

Vid samverkan bör myndigheterna lämna varandra de uppgifter som behövs.

Skälen för utredningens bedömning

Pensionsmyndigheten

Samverkansbehoven med Pensionsmyndigheten skulle för en ny fristående myndighet bli omfattande. Behoven motsvarar till stor del de behov som beskrivs i utredningens organisationsförslag, se avsnitt 13.7.1. En ny fristående myndighet behöver dock inte samverka kring hanteringen av den traditionella försäkringen eftersom en ny fristående myndighet inte föreslås ansvara för kapitalförvaltningen i den traditionella försäkringen.

Sjunde AP-fonden

Utredningens bedömning är att det inte finns några specifika områden där samverkan behöver regleras mellan en ny, fristående myndighet och Sjunde AP-fonden. Ett gemensamt område för såväl den nya myndigheten som för Sjunde AP-fonden och Pensionsmyndigheten är samordning av kommunikation och budskap avseende det statliga förvalet i premiepensionssystemets valarkitektur. Utredningen anser dock att det inte behövs några särskilda regler om samverkan kring detta utan det får anses följa av myndigheternas respektive uppdrag.

Finansinspektionen och Konsumentverket

Utredningen gör bedömningen att en ny fristående myndighet skulle ha motsvarande samverkansbehov med Finansinspektionen och Konsumentverket som myndigheten i utredningens organisationsförslag, se avsnitt 13.7.4.

Ekobrottsmyndigheten

Utredningen gör bedömningen att en ny fristående myndighet, liksom myndigheten i utredningens organisationsförslag, borde omfattas av förordningen (2016:775) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet (2 §), se avsnitt 13.7.4. Utredningen föreslår därför att en ny fristående myndighet ska ingå bland de uppräknade myndigheterna i nämnd förordning och därmed omfattas av uppgiftsskyldigheten. Detta innebär att myndigheterna behöver samverka.

14.2.5 Finansiering sker via avgiftsuttag av fondförvaltare och ur premiepensionssystemet

Utredningens bedömning: Uppgiften att förvalta premiepensionens fondtorg, inklusive upphandling av fonder, bör finansieras via avgiftsuttag från fondförvaltare.

Myndigheten bör ta ut en avgift från de fondförvaltare som ger in anbudsansökningar respektive anbud i en upphandling av fonder för att täcka myndighetens kostnader för att granska och pröva anbudsansökningarna respektive anbuden i upphandlingen.

Avgiften bör betalas när anbudsansökan respektive anbudet ges in. Om inte detta sker bör fondförvaltaren föreläggas att betala avgiften inom en viss tid. Följs inte föreläggandet bör anbudsansökan respektive anbudet avvisas. Fondförvaltaren bör upplysas om detta i föreläggandet.

Myndigheten bör, om det finns särskilda skäl, få betala tillbaka hela eller en del av avgiften.

Myndigheten bör även ta ut årliga avgifter från de fondförvaltare som ingått fondavtal för att täcka myndighetens kostnader för verksamheten avseende premiepensionens fondtorg, inklusive

upphandling av fonder, till den del dessa kostnader inte täcks av avgifter enligt ovan.

Avgiftsnivåerna bör bestämmas av den nya fristående myndigheten utifrån principen om full kostnadstäckning. Avgifterna bör disponeras av myndigheten.

Uppgiften avseende utformning och normgivning av premiepensionssystemets valarkitektur, rättegångskostnader med anknytning till myndighetens verksamhet samt skadeståndsskyldighet som uppkommit i myndighetens verksamhet bör finansieras genom avgiftsuttag ur premiepensionssystemet.

Avgifter för kopior, avskrift eller utskrift av allmänna handlingar bör bestämmas enligt de regler som gäller för andra myndigheter under regeringen.

Skälen för utredningens bedömning

Om en ny myndighet inrättas genom en fristående myndighet föreslås den få i uppgift att dels förvalta premiepensionens fondtorg, dels ansvara för utformning och normgivning av premiepensionssystemets valarkitektur. Utredningen föreslår samma finansieringslösning för utförandet av dessa uppgifter som i utredningens organisationsförslag, se avsnitt 13.8. En sådan lösning innebär avgiftsuttag från fondförvaltarna för förvaltningen av fondtorget och uttag ur premiepensionssystemet för utformning och normering av valarkitekturen, rättegångskostnader med anknytning till myndighetens verksamhet samt skadeståndsskyldighet som uppkommit i myndighetens verksamhet.

Enligt utredningens organisationsförslag bör den nya myndigheten kunna ta ut avgift för kopior av allmänna handlingar (se avsnitt 13.8.5). Motsvarande regler bör gälla även för en ny fristående myndighet.

14.2.6 Löpande redovisning

Utredningens bedömning: En ny fristående myndighets bokföring och redovisning bör fullgöras på ett sätt som stämmer överens med god redovisningssed i staten. Vad gäller god redovisningssed bör särskilt beaktas vad som gäller för statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen.

I övrigt bör den löpande redovisningen utföras på motsvarande sätt som i utredningens organisationsförslag.

Regeringen ska kunna meddela föreskrifter om att myndigheten ska ingå överenskommelse med Statens servicecenter om ekonomiadministrativa tjänster.

Skälen för utredningens bedömning

Myndighetens bokföring och redovisning bör fullgöras på ett sätt som stämmer överens med god redovisningssed i staten. Redovisningen bör ge en rättvisande bild av verksamheten, det ekonomiska resultatet, den ekonomiska ställningen och förvaltningen av myndighetens tillgångar.

Den nya fristående myndighetens redovisning bör vara jämförbar med redovisningen för övriga statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen. Beträffande god redovisningssed bör därför särskilt beaktas vad som gäller för statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen.

I övrigt bör den löpande redovisningen ske på motsvarande sätt som föreslås i utredningens organisationsförslag, se avsnitt 13.9.1.

I likhet med vad som gäller enligt utredningens organisationsförslag bör regeringen ha möjlighet att meddela föreskrifter om att myndigheten ska ingå överenskommelse med Statens servicecenter om ekonomiadministrativa tjänster, se avsnitt 13.6.12.

14.2.7 Extern kontroll utförs av särskild revisor i samband med årsredovisningen

Utredningens bedömning: Den externa kontrollen av den fristående myndigheten bör ske genom att regeringen tillsätter särskilda revisorer för granskning av myndighetens årsredovisning.

Skälen för utredningens bedömning

Den externa kontrollen av en ny fristående myndighets årsredovisning bör utföras av särskilda revisorer utsedda av regeringen på motsvarande sätt som i utredningens organisationsförslag, se avsnitt 13.9.2.

14.3 Nämndmyndighet – en enklare åtgärd men säkerställer inte oberoendet

Utredningens bedömning: Utredningen anser att starka skäl talar mot att en nämndmyndighet inrättas.

Om den nya myndigheten trots det inrättas som nämndmyndighet i stället för enligt utredningens organisationsförslag bör ansvarsfördelningen mellan de olika myndigheterna vara följande.

- Nämndmyndigheten bör ansvara för att förvalta premiepensionens fondtorg, inklusive upphandlingen av fonder. I detta ingår även att bevaka statens rätt och föra statens talan i fråga om de fondavtal som myndigheten ingår. Nämndmyndigheten bör vidare ansvara för att förvalta premiepensionssystemets valarkitektur.
- Pensionsmyndigheten bör liksom i dagsläget ansvara för handläggningen av enskilda pensionssparares och pensionärens ärenden om premiepension, fondadministration och fondinformation samt förvaltningen av den traditionella försäkringen. Pensionsmyndigheten bör vidare ansvara för uppföljningen av målet för premiepensionssystemet samt för att presentera premiepensionssystemets valarkitektur. Vidare bör Pensionsmyndigheten ansvara för hanteringen av de granskningar av fondförvaltare och fonder som myndigheten inlett före den 1 januari 2021.
- Sjunde AP-fonden bör liksom i dagsläget ansvara för att förvalta premiepensionssystemets förval.

En nämndmyndighet bör fullt ut nyttja stöd och kompetens hos värdmyndigheten.

Skälen för utredningens bedömning

Ett av de förslag till organisation för den nya myndigheten som utredningen enligt kommittédirektiven ska lämna är att myndigheten organiseras som en nämndmyndighet samlokaliserad med Pensionsmyndigheten utanför Stockholms län. Myndigheten ska ha till uppgift att förvalta premiepensionens fondtorg, inklusive att upphandla fonder.

En sådan myndighet bör enligt utredningen även ansvara för utformningen och normgivningen av premiepensionssystemets valarkitektur, enligt samma resonemang som förs beträffande utredningens organisationsförslag, se avsnitt 13.5. Frågor avseende valarkitekturen behöver dock beredas av värmyndigheten. De nuvarande uppgifterna inom premiepensionssystemet för Sjunde AP-fonden respektive Pensionsmyndigheten bör, med undantag för förvaltningen av fondtorget, förbli på respektive myndighet om en nämndmyndighet inrättas.

Utredningen bedömer att en nämndmyndighet inte kan utföra samtliga de uppgifter som utredningen anser att en myndighet för ett upphandlat fondtorg för premiepensionen bör ansvara för. Myndighetens uppgifter blir i detta fall därför färre än i utredningens organisationsförslag. Utredningen har i beskrivningen av sitt organisationsförslag redogjort för de fördelar som finns med att samla premiepensionssystemets kapitalförvaltande uppgifter på så få aktörer som möjligt. Genom att inrätta den nya myndigheten som en nämndmyndighet går dessa fördelar förlorade.

En nämndmyndighet bör nyttja stöd och kompetens hos värmyndigheten

En nämndmyndighet saknar myndighetschef. I stället ansvarar myndighetens ledning, nämnden, kollektivt för verksamheten och fattar även sina beslut kollektivt. En nämndmyndighets verksamhet är ofta lagstyrd, av begränsad omfattning och inte sällan av normerande eller domstolsliknande karaktär.⁶ Exempel på sådana nämndmyndigheter är Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor, Statens skaderegleringsnämnd och Statens överklagandenämnd. Det är ofta en annan

⁶ Statskontoret, *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys*, 2014:4.

myndighet än nämnden som ska verkställa de beslut som nämndens ledamöter fattat.

En nämndmyndighet är fysiskt placerad hos en värdmyndighet. För den nya myndigheten anger kommittédirektiven att värdmyndigheten skulle vara Pensionsmyndigheten. Det är brukligt att värdmyndigheten sköter hela eller delar av en nämndmyndighets verksamhet och administration. Värdmyndigheten brukar ha arbetsgivaransvaret medan nämnden har det yttersta ansvaret för verksamhetsfrågor.

Det är ofta värdmyndigheten som har kompetens och resurser att bereda och verkställa de beslut som nämnden fattar. Det finns dock exempel på nämndmyndigheter som äger sina egna resurser. Regeringen kan även besluta att en nämndmyndighet ska ha ett eget kansli eller enbart en kanslichef som verkställer de beslut som nämnden fattar.

Det är inte orimligt att anta att en nämndmyndighet med uppgift att förvalta premiepensionens fondtorg skulle behöva bygga upp egna resurser för att hävda och värna sitt oberoende från Pensionsmyndigheten. Nämnden skulle exempelvis kunna behöva rekrytera egna resurser för upphandlingen av fonder.

För att fullt ut nyttja nämndmyndighetens fördel att vara en relativt liten expertmyndighet utan administrativ påbyggnad anser utredningen dock att en ny nämndmyndighet endast bör ha begränsade resurser för den löpande verksamheten. Utredningens bedömning är att nämndmyndigheten skulle behöva egna kansliresurser för att kunna hantera sina verksamhetsfrågor oberoende gentemot Pensionsmyndigheten. Detta kansli skulle troligen behöva vara av sådan omfattning att skillnaden mot att bilda en ny fristående myndighet inte blir särskilt stor. Det är då enligt utredningen en mer relevant lösning att inrätta en ny helt fristående myndighet.

Sammantaget anser utredningen därför att om en nämndmyndighet bildas i stället för att Sjunde AP-fonden får fler uppgifter bör det ske genom en nämndmyndighet med begränsade egna kansliresurser. Det innebär dock att det i praktiken blir mycket svårt att inrätta en nämndmyndighet som samtidigt upprätthåller ett oberoende gentemot Pensionsmyndigheten i hanteringen av uppgiften att förvalta fondtorget. Redan av detta skäl anser utredningen att den nya myndigheten inte bör organiseras som en nämndmyndighet och att en ny fristående myndighet är att föredra om inte utredningens organisationsförslag genomförs.

En nämndmyndighet innebär relativt låga kostnader och går snabbt att etablera

Den förvaltning av premiepensionens fondtorg som i dagsläget bedrivs av Pensionsmyndigheten har viss upparbetad samverkan med Pensionsmyndighetens övriga verksamhet, även om uppgiften att förvalta fondtorget är relativt separerad. Denna upparbetade samverkan kan i stor utsträckning användas om den nya verksamheten sköts av en nämndmyndighet.

Ett inrättande av en nämndmyndighet skulle innebära att uppgifterna inom premiepensionssystemets tillgångssida delas upp på fyra myndigheter. För en nämndmyndighet med begränsade egna resurser att utföra sina uppgifter, där det praktiska arbetet utförs av Pensionsmyndigheten, uppstår dock ingen konkurrens med värmyndigheten om samma typ av kompetenser. Att nyttja Pensionsmyndighetens resurser, inklusive administrativt stöd, innebär att kostnaden för att etablera nämndmyndighetens verksamhet skulle kunna begränsas. En nämndmyndighet skulle även bli mindre känslig för om uppdragets omfattning ökar eller minskar, jämfört med om den inrättas som en ny fristående myndighet. Det skulle i stället bli Pensionsmyndigheten som får ta risken med en bemanning som inte är i balans med omfattningen av nämndmyndighetens verksamhet. Sett ur statens perspektiv innebär det alltså inga fördelar i detta avseende.

För att uppnå fördelarna med en nämndmyndighet behöver den i så hög grad som möjligt nyttja Pensionsmyndighetens resurser. Detta innebär då ingen utflyttning av arbetsuppgifter från Stockholms län eftersom nämndmyndighetens arbete i allt väsentligt utförs av Pensionsmyndighetens personal som i dessa delar är lokaliserade i Stockholm. Den verksamhet som skulle bedrivas utanför Stockholms län vore nämndens sammanträden på någon av Pensionsmyndighetens lokaliseringssorter. Nämndens eventuella kansli inklusive kanslichef skulle även ha sitt tjänstgöringsställe på den lokaliseringsorten.

Oklara ansvarsförhållanden och svårt att agera oberoende

Ett huvudskäl för att inrätta en nämndmyndighet brukar vara möjligheten att bedriva en oberoende verksamhet. En nämndmyndighets karaktär gör det, åtminstone i teorin, svårare för regeringen att utöva direkt styrning av nämndens verksamhet. Den huvudsakliga verksamheten och beredningen inför beslut i nämnden skulle dock i detta fall utföras av Pensionsmyndigheten som värmyndighet. Hanteringen av detta kan regleras i en överenskommelse mellan nämnden och Pensionsmyndigheten. En sådan överenskommelse saknar dock juridiskt bindande verkan. Det finns därmed en uppenbar risk för gränsdragningsproblem där nämndmyndighetens verksamhet och prioriteringar kan stå i konflikt med Pensionsmyndighetens.

Det går därför att på mycket goda grunder ifrågasätta om intentionerna i kommittédirektiven i fråga om oberoende går att förena med en nämndmyndighet som inte äger sina egna resurser.

Det går även att på goda grunder ifrågasätta om en nämndmyndighets karaktär är förenlig med myndighetens uppdrag och om den är lämplig för att kunna agera kraftfullt inom myndighetens ansvarsområde.

En nämndmyndighet har ofta en väl avgränsad uppgift av mindre omfattning där arbetsuppgifterna är av normerande och dömande karaktär. Alla beslut av vikt tas kollektivt av nämndens ledamöter, även om det i vissa fall tillsätts en kanslichef som tar beslut av löpande karaktär. Utredningen bedömer att uppgiften att förvalta premiepensionens fondtorg, inklusive att upphandla fonder, inte är liten och avgränsad. Den innehåller ett flertal löpande frågeställningar med strategisk höjd som inte kan vänta till ett nämndsammanträde som normalt hålls med flera veckors mellanrum, eftersom beslutsfattande inom kapitalförvaltning ibland kräver omedelbara beslut. Inom upphandlingsverksamheten behöver även en rad beslut fattas under hela processen, vilka inte kan invänta ett nämndsammanträde. Det handlar om allt från att besluta kring förfarande och annonsering till ett eventuellt avbrytande eller ett tilldelningsbeslut.

Om nämndmyndigheten dessutom enligt utredningens förslag ansvarar för policyfrågor och normgivning avseende valarkitekturen går det än mindre att hävda att uppgifterna är begränsade. I praktiken innebär en nämndmyndighet därför en ny uppgift för Pensionsmyndigheten, vilket medför en risk för oklara ansvarsförhållanden och

oklart ansvarsutkrävande mellan nämndmyndigheten och Pensionsmyndighetens styrelse.

Sammantaget innebär detta att utredningen anser att en nämndmyndighet inte bör inrättas.

Att inrätta en nämndmyndighet med annan värmyndighet än Pensionsmyndigheten innebär inga avgörande skillnader

Det är i teorin möjligt att inrätta en nämndmyndighet hos annan värmyndighet än Pensionsmyndigheten; alternativa värmyndigheter i ett sådant fall vore i första hand Kammarkollegiet eller Sjunde AP-fonden. Några avgörande skillnader jämfört med att låta Pensionsmyndigheten vara värmyndighet finns inte. Utredningen anser därför att det inte är påkallat att vidare utreda detta.

14.3.1 Regleringen av en nämndmyndighet

Utredningens bedömning: Om en ny myndighet inrättas som en nämndmyndighet i stället för att Sjunde AP-fonden får fler uppgifter bör den regleras i lag på i allt väsentligt motsvarande sätt som en ny fristående myndighet med följande tillägg och undantag.

- Nämndmyndigheten bör ha ett mindre kansli som leds av en kanslichef som utses av nämnden.
- Pensionsmyndigheten bör upplåta lokaler samt utföra handläggande och administrativa uppgifter åt nämndmyndigheten enligt överenskommelse mellan myndigheterna.
- Nämndmyndigheten bör inte kunna delegera ärenden som avser förvaltningen av premiepensionens fondtorg, inklusive upphandlingen av fonder, eller förvaltningen av valarkitekturen. Nämnden bör endast kunna delegera administrativa ärenden av enkel beskaffenhet.
- Nämndmyndigheten bör inte inrätta en internrevision.

Skälen för utredningens bedömning

I huvudsak bör nämndmyndighetens ledning och organisation regleras på motsvarande sätt som ledningen och organisationen för en ny fristående myndighet, se avsnitt 14.2. Utredningen anser således att myndighetens uppgifter, årsredovisning, löpande redovisning, finansiering och extern revision bör regleras på samma sätt som för en ny fristående myndighet. Detsamma gäller ledamöters kompetens, hur de utses och entledigas samt ersättning. Även nämndens sammanträden och beslutsförhet bör i allt väsentligt regleras på motsvarande sätt. Anmälningsskyldighet för innehav av vissa finansiella instrument med mera bör också regleras på samma sätt som för en fristående myndighet. Vissa anpassningar måste dock göras med hänsyn till organisationsformen.

En nämndmyndighet har ingen myndighetschef. För att hantera den löpande samverkan med Pensionsmyndigheten bör myndigheten därför ha ett mindre kansli som leds av en kanslichef utsedd av nämnden.⁷

Som anges ovan bör Pensionsmyndigheten vara värdmyndighet för nämndmyndigheten. Det innebär att Pensionsmyndigheten ska upplåta lokaler och utföra vissa uppgifter åt nämndmyndigheten. Uppgifterna bör vara såväl administrativa som handläggande. En uppgift bör vara att sköta ekonomi- och personaladministrativa frågor. Detta innebär att en nämndmyndighet inte bör ha en egen överenskommelse om sådana tjänster med Statens servicecenter. Förhållandet mellan Pensionsmyndigheten i egenskap av värdmyndighet och nämndmyndigheten bör regleras i en överenskommelse.⁸

Utifrån syftet med att organisera en myndighet som en nämnd följer att nämndmyndigheten inte bör ha möjlighet att delegera frågor som rör kärnuppgifterna. Det innebär att nämndmyndigheten inte ska kunna delegera beslutsrätten i ärenden som rör förvaltningen av fondtorget eller valarkitekturen. De ärenden som beslutanderätten bör kunna delegeras är ärenden av rent administrativ karaktär. Det kan exempelvis röra sig om beviljande av semester för personal, inköp av varor, tjänster till låga värden eller liknande.

Delegering bör i första hand ske i myndighetens arbetsordning. Nämnden bör kunna tillåta att kanslichefen vidaredelegerar sin rätt

⁷ Jämför 17 § myndighetsförordningen.

⁸ Jämför 18 § myndighetsförordningen.

till annan befattningshavare på myndigheten. Nämnden bör också kunna lämna fullmakt till kanslichefen, en anställd eller ett annat ombud att företräda myndigheten i domstol.

Nämndmyndighetens verksamhet kommer i mycket stor utsträckning att skötas av personal hos Pensionsmyndigheten. Nämndmyndigheten kommer vidare ha ett begränsat kansli. Mot denna bakgrund anser utredningen att det inte framstår som motiverat att nämndmyndigheten ska inrätta en internrevision.

14.3.2 Nämndmyndighetens lokalisering

Utredningens bedömning: Om den nya myndigheten organiseras som en nämndmyndighet bör den samlokaliseras med Pensionsmyndighetens verksamhet i Gävle.

Skälen för utredningens bedömning

Om en nämndmyndighet bildas ska den enligt kommittédirektiven samlokaliseras med Pensionsmyndigheten utanför Stockholms län. Pensionsmyndigheten har förutom i Stockholm verksamhet i Luleå, Söderhamn, Gävle, Karlstad, Visby, Växjö och Halmstad.

Som utredningen beskriver ovan är den svenska finansmarknaden starkt knuten till Stockholmsregionen. Det är därför rimligt att tro att nämndens ledamöter, liksom Pensionsmyndighetens medarbetare som ska förbereda nämndens beslutsunderlag, i stor utsträckning kommer att vara baserade i Stockholm. Nämnden behöver enligt kommittédirektiven ha sina sammanträden utanför Stockholms län. Av praktiska och miljömässiga skäl föreslår därför utredningen att nämnden bör vara placerad i Gävle som är den av Pensionsmyndighetens verksamhetsorter som går snabbast att resa till med tåg över dagen från Stockholmsregionen. Nämndmyndighetens eventuella kanslichef och kansli bör därför också ha sin tjänstgöringsort i Gävle.

14.3.3 Samverkan med andra myndigheter

Utredningens bedömning: Nämndmyndighetens behov av samverkan med andra myndigheter motsvarar till stor del vad som gäller för en ny fristående myndighet. Behovet av samverkan med Pensionsmyndigheten skiljer sig dock åt.

Skälen för utredningens bedömning

Behoven av samverkan för en nämndmyndighet motsvarar till stor del de behov som beskrivs för en ny fristående myndighet, se avsnitt 14.2.4. Vissa skillnader uppstår dock på grund av organisationsformen.

Samverkansbehoven med Pensionsmyndigheten skulle bli omfattande om den nya myndigheten inrättas som en nämndmyndighet. Pensionsmyndighetens stöd till nämndmyndigheten, både administrativt och vad gäller utförande av kärnverksamhet, behöver regleras i en överenskommelse. Det behöver däremot inte tas fram samverkansrutiner för den löpande förvaltningen av premiepensionens fondtorg. Nämndmyndigheten kommer inte att ha några egna resurser för detta utan arbetet kommer i sin helhet att utföras av Pensionsmyndigheten. Pensionsmyndigheten behöver skaffa och upprätthålla kompetens i beteendekonometri för att kunna bereda beslutsunderlag om förändringar i premiepensionssystemets valarkitektur till nämndmyndigheten.

15 Sekretess

15.1 Inledning

Av kommittédirektiven framgår att utredningen ska analysera om befintliga bestämmelser om sekretess i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, ger avtalsparterna behövligt sekretesskydd och lämna de författningsförslag som behövs.

I detta avsnitt beskrivs de befintliga sekretessbestämmelserna till skydd för allmänna och enskilda intressen och utredningens bedömning avseende om de ger ett behövligt sekretesskydd. Utredningen har valt att utöver avtalsparternas behov av sekretess även analysera tredje mans behov av sekretesskydd med anledning av den nya verksamheten. Utredningen har inte funnit skäl att göra analysen utifrån andra uppgifter i premiepensionssystemet än förvaltning av fondtorget.

15.2 Grundlags- och sekretessregleringen

15.2.1 Offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipen syftar till att allmänheten och massmedierna ska ha insyn i statens och kommunernas verksamhet. Offentlighetsprincipen kommer till uttryck på olika sätt, exempelvis genom yttrande- och meddelarfrihet för tjänstemän och genom domstols-offentlighet. När det mer allmänt talas om offentlighetsprincipen avses dock i första hand reglerna om allmänna handlingars offentlighet. Denna princip regleras i tryckfrihetsförordning.

Vad som avses med allmänna handlingar framgår av 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Med handling avses enligt 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen en framställning i skrift eller bild samt en upptag-

ning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt.

En handling är enligt 2 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen allmän om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet.

En upptagning anses förvarad hos en myndighet om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. En sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling anses dock förvarad hos myndigheten endast om myndigheten kan göra sammanställningen tillgänglig med rutinbetonade åtgärder och myndigheten inte enligt lag eller förordning saknar befogenhet att göra sammanställningen av personuppgifter tillgänglig. (2 kap. 6 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen).

En handling anses ha kommit in till en myndighet när den har anlåtit till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. I fråga om en upptagning gäller i stället att den anses ha kommit in till myndigheten när någon annan har gjort den tillgänglig för myndigheten. Tävlingskrifter, anbud eller andra sådana handlingar som enligt tillkännagivande ska lämnas i förseglat omslag anses inte ha kommit in före den tidpunkt som har bestämts för öppnandet. (2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen).

En handling anses ha upprättats hos en myndighet, när den har expedierats. En handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende som den hänför sig till har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till ett visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller färdigställts på annat sätt. (2 kap. 10 § tryckfrihetsförordningen).

Enligt 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen ska var och en ha rätt att ta del av allmänna handlingar till främjande av ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande.

Enligt 2 kap. 2 § första stycket tryckfrihetsförordningen får rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas endast om det krävs med hänsyn till vissa angivna intressen, till exempel myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn, intresset att förebygga eller beivra brott, det allmännas ekonomiska intresse eller skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.

En sådan begränsning ska anges noga i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det i ett visst fall är lämpligare, i en annan lag som den särskilda lagen hänvisar till. Efter bemyndigande i en sådan bestämmelse får regeringen genom förordning meddela närmare föreskrifter om bestämmelsens tillämplighet (2 kap. 2 § andra stycket tryckfrihetsförordningen). Den särskilda lagen är offentlighets- och sekretesslagen, förkortad OSL, och regeringen har meddelat närmare föreskrifter i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), förkortad OSF.

15.2.2 Sekretessens innebörd och sekretessbrytande bestämmelser

Offentlighets- och sekretesslagen innehåller inte bara begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar. Sekretess innebär också ett förbud att röja en uppgift, oavsett om det sker genom utlämnande av en handling eller genom att röja uppgiften muntligen eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL). Sekretessen innebär således både handlingssekretess och tystnadsplikt. Till den del sekretessen innebär tystnadsplikt innebär den en begränsning av yttrandefriheten enligt regeringsformen och den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Sekretess gäller som huvudregel inte bara i förhållande till enskilda utan också mellan myndigheter och inom en myndighet, om det där finns olika verksamhetsgrenar som är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (8 kap. 1 och 2 §§ OSL). Sekretess gäller också mot utländska myndigheter och mellanfolkliga organisationer (8 kap. 3 § OSL). I vissa fall måste dock myndigheter kunna utbyta uppgifter för att kunna utföra sina uppgifter. Vidare kan enskilda i vissa fall ha ett berättigat behov av att få ta del av uppgifter som annars omfattas av sekretess. Sekretessregleringen innehåller därför särskilda sekretessbrytande bestämmelser. Dessa har utformats efter en intresseavvägning mellan myndigheternas eller enskildas behov av att utbyta uppgifter och det intresse som den aktuella sekretessbestämmelsen avser att skydda. Definitionen av en sekretessbrytande bestämmelse är att det är en bestämmelse som innebär att en sekretessbelagd uppgift får lämnas ut under vissa förutsättningar (3 kap. 1 § OSL).

15.2.3 Sekretessbestämmelsernas uppbyggnad

En sekretessbestämmelse består i regel av tre huvudsakliga rekvisit, det vill säga förutsättningar för bestämmelsens tillämplighet. Dessa tre rekvisit anger sekretessens föremål, sekretessens räckvidd och sekretessens styrka.

Sekretessens föremål är den information som kan hemlighållas och anges i lagen genom ordet *uppgift* tillsammans med en mer eller mindre detaljerad beskrivning av uppgiftens art, till exempel uppgift om enskilda personliga förhållanden, uppgift om enskildas ekonomiska förhållanden eller uppgift om enskildas affärs- och driftförhållanden. Begreppet *enskild* omfattar både fysiska och juridiska personer.

En sekretessbestämmelses räckvidd bestäms normalt genom att det i bestämmelsen preciseras att sekretessen för de angivna uppgifterna bara gäller i en viss typ av ärende, i en viss typ av verksamhet eller hos en viss myndighet. En kombination av dessa rekvisit kan också förekomma. Begreppet ärende har samma innebörd som i förvaltningslagen. Några få sekretessbestämmelser gäller utan att räckvidden är begränsad. En uppgift kan då hemlighållas oavsett i vilket ärende, i vilken verksamhet eller hos vilken myndighet den förekommer. Som exempel på sådana bestämmelser kan nämnas minimiskyddsreglerna till skydd för enskildas personliga förhållanden i 21 kap. OSL.

Sekretessens styrka bestäms i regel med hjälp av så kallade skaderekvisit. Man skiljer mellan raka och omvända skaderekvisit. Vid raka skaderekvisit är utgångspunkten att uppgifterna är offentliga och att sekretess bara gäller om det kan antas att en viss i bestämmelsen angiven olägenhet (skada eller men) uppkommer om uppgiften röjs. Det omvända skaderekvisitet har den omvända utgångspunkten, det vill säga att uppgifterna omfattas av sekretess som huvudregel. Vid ett omvänt skaderekvisit gäller således sekretess om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att viss skada uppkommer. En del bestämmelser innehåller ett kvalificerat rakt skaderekvisit. Det innebär att det krävs särskilda omständigheter för att sekretessen ska gälla. Sekretessen enligt en bestämmelse kan även vara absolut. I ett sådant fall ska de uppgifter som omfattas av bestämmelsen hemlighållas utan någon skadeprovning om uppgifterna begärs utlämnade.

Den skada som anges i ett skaderekvisit kan vara av olika slag. När det gäller sekretess till skydd för uppgifter om enskilda används i regel begreppen *skada* eller *men*. När det är fråga om sekretess till skydd för enskilda avses med begreppet skada enbart ekonomisk skada som vållas av röjandet av uppgift om ekonomiskt förhållande. Begreppet *men* har en mycket vidare innebörd. I första hand åsyftas att någon blir utsatt för andras missaktning om hans personliga förhållanden blir kända. Redan den omständigheten att vissa personer känner till en för någon enskild ömtålig uppgift kan i många fall anses tillräckligt för att medföra *men*. Utgångspunkten för en bedömning av om *men* föreligger är den berörda personens egen upplevelse. Bedömningen måste dock i viss utsträckning kunna korrigeras på grundval av gängse värderingar i samhället. Begreppet ”*men*” avser sammanfattningsvis olägenhet av icke-ekonomisk eller ekonomisk art som vållas av röjandet av uppgift om personligt förhållande. Även helt rättsenliga åtgärder, såsom att någon blir utsatt för framgångsrika indrivningsåtgärder eller att någon blir satt i fängelse, kan bedömas som skada eller *men* i sekretesslagens mening.¹

Utöver rekvisiten som anger sekretessens föremål, sekretessens räckvidd och sekretessens styrka innehåller många sekretessbestämmelser begränsningar av den tid som sekretessen för uppgifter i allmänna handlingar högst kan gälla. Sekretesstidernas längd varierar beroende på vilket skyddsintresse som har föranlett sekretessen. I ett fåtal sekretessbestämmelser saknas tidsgränser.

15.2.4 Överföring av sekretess

En grundläggande princip i offentlighets- och sekretesslagen är att sekretess som huvudregel inte följer med en uppgift när den lämnas till en annan myndighet. Det beror bland annat på att behovet av sekretess och styrkan i sekretessen inte kan bestämmas enbart med hänsyn till sekretessintresset, utan i varje sammanhang måste vägas mot intresset av insyn i myndigheternas verksamhet. Offentlighetsintresset kan således kräva att de uppgifter som behandlas som hemliga hos en myndighet är offentliga hos en annan myndighet som har inhämtat dem hos den förstnämnda.² Lagstiftaren har alltså tagit

¹ Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m. Del A s. 82 f. och prop. 2008/09:150 Offentlighets- och sekretesslag s. 530 ff.

² Prop. 1979/80:2 Del A s. 75 f.

ställning mot en allmän bestämmelse om överföring av sekretess. Vissa bestämmelser om överföring av sekretess med begränsade och överblickbara tillämpningsområden har dock införts.

15.2.5 Konsekvenser av att en uppgift lämnas över till en annan myndighet

Om en sekretessreglerad uppgift lämnas från en myndighet till en annan gäller sekretess för uppgiften hos den mottagande myndigheten antingen om sekretess följer av en primär sekretessbestämmelse, som är tillämplig hos den mottagande myndigheten, eller om sekretess följer av en bestämmelse om överföring av sekretess, en så kallad sekundär sekretessbestämmelse. Om ingen av dessa förutsättningar är uppfyllda blir uppgiften offentlig hos den mottagande myndigheten.

15.2.6 Konkurrens mellan sekretessbestämmelser

Vid konkurrens mellan flera tillämpliga sekretessbestämmelser i ett enskilt fall är huvudregeln att den eller de bestämmelser enligt vilka uppgiften är sekretessbelagd har företräde framför bestämmelser enligt vilka uppgiften inte är sekretessbelagd (7 kap. 3 § OSL). Det har i det avseendet ingen betydelse om konkurrensen gäller mellan primära sekretessbestämmelser, mellan sekundära sekretessbestämmelser eller mellan primära och sekundära bestämmelser. Från denna huvudregel har några undantag gjorts (11 kap. 8 § samt 43 kap. 2 § andra stycket och 9 § OSL).

15.3 Vilka slags uppgifter kommer hanteras?

Den nya myndigheten ska upphandla fonder på de finansiella marknaderna till ett fondtorg för premiepensionen. Den nya myndigheten ska även förvalta fondtorget, ansvara för att utforma urval, utföra nödvändig avtalshantering och löpande granska av att fondförvaltare lever upp till ställda krav och villkor. Myndigheten ska bedriva ett nära samarbete med Pensionsmyndigheten. Pensionsmyndigheten ska dock även fortsättningsvis vara försäkringsgivare

för premiepensionen och ha i uppdrag att ansvara för att administrera pensionsspararnas val av fonder. I myndigheternas arbete med premiepensionen som i korthet beskrivs nedan kommer det förekomma uppgifter som är känsliga och därför bör kunna skyddas av sekretess.

Inför upphandlingen av fonder till fondtorget kommer den nya myndigheten att behöva göra till exempel marknadsundersökningar och ta fram utredningar av andra slag som om de blir kända kan försämra myndighetens ställning i upphandlingen.

Vid upphandlingen kommer fondförvaltarna lämna anbud. I anbuden och andra upphandlingsdokument kan det förekomma uppgifter om företagshemligheter och andra uppgifter om fondförvaltarens affärs- och driftförhållanden, såsom priser, affärsupplägg inom en företagsgrupp, uppgifter om hur verksamheten är organiserad och strategier. I anbuden kan det även förekomma uppgifter om tredje män, det vill säga sådana som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med fondförvaltaren. Det kan exempelvis röra sig om företag eller personer med vilken fondförvaltaren har nära förbindelser, fondförvaltarens företrädare, samarbetspartners samt deras företrädare och externa kapitalförvaltare och deras företrädare. Det kan handla om uppgifter om tredje mäns affärs- och driftförhållanden men även uppgifter om andra ekonomiska och personliga förhållanden.

Vidare kan det förekomma uppgifter om fondförvaltaren eller andra fysiska eller juridiska personer till exempel har varit föremål för utredning eller ingripande från tillsynsmyndighet. Det är inte heller osannolikt med uppgifter om en viss fondförvaltare har förekommit på Finansinspektionens eller ESMA:s³ varningslista eller träffats av en disciplinåtgärd från en branschorganisation eller liknande. Även underlag för bedömning avseende vissa personers personliga vandel och anseende kan komma att inhämtas.

Under avtalstiden ska den nya myndigheten fortlöpande granska att fondförvaltare och fonder lever upp till författningskrav och avtalsvillkor. Inför granskningarna kommer den nya myndigheten behöva ta in uppgifter vid omvärldsbevakning samt upprätta omvärldsbevakningsrapporter. Myndigheten behöver även ta fram granskningsplaner, arbetsrutiner och granskningsstrategier. Myndigheten kommer även behöva kontrollera samma typer av uppgifter rörande

³ European Securities and Markets Authority.

fondförvaltare, fonder och enskilda som kommer förekomma i anbuden och andra handlingar i samband med upphandlingen. I detta arbete kommer myndigheten behöva samarbeta med Pensionsmyndigheten. Det kan inte uteslutas att granskningen kan leda till att fonderna köp- eller väljstoppas, till exempel i avvaktan på vidare utredning. Granskningen kan även leda till att myndigheten behöver lämna uppgifter till berörd tillsynsmyndighet eller andra rättsvårdande myndigheter.

Med anledning av rättstvister kan myndigheterna behöva göra rättsutredningar, ta in värderingsutlåtanden eller annan bevisning, upprätta till exempel promemorior om förhandlingstaktiska överväganden med mera.

15.4 Relevanta bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen

I offentlighets- och sekretesslagen finns bestämmelser som kan vara tillämpliga på uppgifter i den nya myndighetens verksamhet.

15.4.1 Sekretess till skydd för allmänna intressen

Sekretess vid upphandling m.m.

I 19 kap. OSL finns bestämmelser om sekretess till skydd för det allmännas ekonomiska intresse. Av 19 kap. 3 § första stycket OSL framgår att sekretess gäller för uppgift som hänför sig till ärende om förvärv, överlåtelse, upplåtelse eller användning av egendom, tjänst eller annan nytthet, om det kan antas att det allmänna lider skada om uppgiften röjs. Även överlåtelse av aktier i statsägda bolag omfattas.⁴

Av 19 kap. 3 § andra stycket första meningen OSL framgår att om ett ärende enligt första stycket rör upphandling, får uppgift som rör anbud eller som rör motsvarande erbjudande inom en myndighet eller mellan statliga myndigheter inte i något fall lämnas till någon annan än den som har lämnat anbudet eller erbjudandet förrän alla anbud eller erbjudanden offentliggörs eller beslut om leverantör och

⁴ Regeringens två beslut den 26 september 1996, S dnr S96/5516/J och S96/5517/J.

anbud fattats eller ärendet dessförinnan har slutförts. Sekretessen är således absolut under denna tid.

Av 19 kap. 3 § fjärde stycket framgår att för uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. Beträffande en handling som anger villkoren i ett slutet avtal, gäller sekretessen dock längst till dess att två år har gått från det att avtalet slöts.

Av förarbetena till bestämmelsen framgår att till uppgifter som rör anbud hör uppgifter som kan tjäna som upplysning om att ett visst anbud har infordrats eller som på annat sätt avser ett visst anbud exempelvis vem som avgett det. Sekretessen omfattar således arbetspromemorior och andra av en myndighet upprättade handlingar, till exempel egna motförslag i samband med förhandlingsupphandling samt ansökningar om att få lämna anbud.⁵ Även uppgifter i handlingar som rör inledande kartläggning av möjligheter till en framtida försäljning kan omfattas av sekretess även om något beslut om försäljning inte har fattats.⁶

Eftersom anbudssekretessen är absolut skyddas även uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden genom bestämmelsen även om den är avsedd att skydda det allmännas ekonomiska intresse.⁷ När den absoluta sekretessen enligt 19 kap. 3 § andra stycket har upphört kan uppgifterna skyddas av sekretess enligt regleringen i första stycket. Sekretess enligt första stycket förutsätter att det kan antas att det allmänna lider skada om uppgiften röjs. Det förhållandet att en upphandlande enhet inte fullföljt upphandlingen kan med hänsyn till kommande anbudsförfaranden påverka bedömningen av om skada kan antas föreligga. Det kan vidare råda sekretess till skydd för enskilds affärs- eller driftsförhållanden enligt till exempel 31 kap. 16 § OSL när den absoluta sekretessen har hävts eller enligt andra bestämmelser.⁸

Upphandling av fonder till fondtorget för premiepensionen enligt de regler som föreslås i 64 a kap. socialförsäkringsbalken är sådan upphandling som avses i 19 kap 3 § andra stycket OSL. Vidare omfattas överlåtelse av finansiella instrument, såsom aktier och fondandelar, av bestämmelsen. Bestämmelsen i 19 kap. 3 § OSL kommer

⁵ Prop. 1979/80:2 del A s. 148 och prop. 2001/02:142 *Ändringar i lagen om offentlig upphandling, m.m.* s. 93).

⁶ Kammarrätten i Stockholms dom den 20 maj 1996 i mål nr 1323-1996.

⁷ Prop. 2001/02:142 s. 56.

⁸ Prop. 2001/02:142 s. 56 f, prop. 2012/13:123 *Myndigheters tillgång till tjänster för elektronisk identifiering* s. 61 och prop. 2015/16:195 *Nytt regelverk om upphandling* s. 707.

därför att vara tillämplig i den nya myndighetens verksamhet avseende fondtorget.

Sekretess för uppgifter vid rättsliga tvister

Enligt 19 kap. 9 § OSL gäller sekretess för uppgift som har tillkommit eller inhämtats för en myndighets räkning med anledning av myndighetens rättstvist, om det kan antas att det allmännas ställning som part försämrats om uppgiften röjs. Sekretessen upphör när saken slutligen har avgjorts. För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Av förarbetena till bestämmelsen framgår att uppgifterna med anledning av myndighetens rättstvist kan härröra från myndigheten själv eller vara införskaffade utifrån. Varje uppgift hos myndigheten som kan beröra en rättstvist omfattas dock inte av sekretessen. För att uppgiften ska anses ha tillkommit eller inhämtats med anledning av rättstvisten krävs att det finns ett samband mellan dem, som fallet är med rättsutredningar, värderingsutlåtanden, uppgifter om bevisning och förhandlingstaktiska överväganden som hänför sig till en rättstvist. Ordet rättstvist avser både pågående och blivande rättstvist.⁹ Av praxis framgår dock att när det gäller blivande rättstvister är det inte tillräckligt med ett allmänt hållet påstående från myndigheten om att handlingar hänför sig till en sådan rättstvist. Eftersom bestämmelsen har ett rakt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för offentlighet, kan sekretess inte anses omfatta uppgifter som kan avse en eventuell, kommande rättstvist om det inte framgår att någon rättstvist är under uppsegling eller vad för slags tvist som åsyftas.¹⁰

Enligt utredningens förslag ska en fondförvaltare kunna begära att en upphandling av fonder till fondtorget överprövas i förvaltningsdomstol (se vidare avsnitt 11.17). Överprövningar av upphandlingar är enligt utredningen sådana rättstvister som avses i 19 kap. 9 § OSL. Sannolikt kommer någon fondförvaltare som har lämnat anbud men som inte antas för att ingå fondavtal begära överprövning av ett tilldelningsbeslut. Det är därför troligt att det kommer förekomma uppgifter som har tillkommit eller inhämtats med anledning

⁹ Prop. 1979/80:2 Del A s. 152.

¹⁰ RÅ 2007 ref. 12.

av myndighetens rättstvist. Enligt utredningens bedömning är bestämmelsen i 19 kap. 9 § OSL tillämplig i sådana fall.

Bestämmelsen kommer också kunna tillämpas i de fall tvist om avtalet mellan parterna uppstår.

15.4.2 Sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden

Sekretess i ärenden om socialförsäkring

I 28 kap. OSL finns bestämmelser om sekretess till skydd för enskild när det gäller socialförsäkringar med mera. Av 28 kap. 1 § första stycket OSL framgår att sekretess gäller hos Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och domstol för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ärende enligt lagstiftningen om bland annat allmän pension.

Av 28 kap. 1 § andra stycket första meningen OSL framgår att motsvarande sekretess gäller hos en annan myndighet som har till uppgift att handlägga ärenden enligt den lagstiftning som anges i första stycket.

Av 28 kap. 1 § femte stycket OSL framgår att för uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Av förarbetena till OSL framgår att begreppet ”enskild” omfattar både fysiska och juridiska personer. Juridiska personer anses dock inte ha några personliga förhållanden.¹¹ Av förarbetena framgår vidare att vad som menas med personliga förhållanden måste bestämmas med ledning av vanligt språkbruk. Uttrycket avser så vitt skilda förhållanden som till exempel en persons adress eller yttringarna av ett psykiskt sjukdomstillstånd. Också uppgifter om en persons ekonomi kan sägas falla under begreppet personliga förhållanden.¹²

Uppgifter om storleken av tillgodohavandet på premiepensionskontot och om pensionens storlek samt uppgifter om vilka fonder som har valts för de medel som förvaltas för den enskildes räkning är alltså uppgifter om personliga förhållanden (för uppgifter om hur en pensionssparares premiepensionsmedel har placerats finns en sär-

¹¹ Prop. 2008/09:150 s. 339.

¹² Prop. 1979/80:2 Del A s. 84 och s. 190.

skild sekretessbestämmelse i 28 kap. 5 § OSL, se vidare nedan). Även om tillgodohavanden på premiepensionskonton kan uppgå till relativt höga belopp och därmed kan vara av intresse för till exempel media på ett sätt som många enskilda kan uppfatta som obehagligt gäller sekretess bara om det kan antas att den som uppgiften rör (eller någon närstående) lider men om uppgiften röjs.¹³

Av första stycket i 28 kap. 1 § OSL framgår att bestämmelsen är tillämplig hos vissa angivna myndigheter i vissa ärendetyper. Den nya myndigheten anges inte i uppräkningsdelen. Av andra stycket i bestämmelsen framgår dock att den också är tillämplig hos andra myndigheter som ska handlägga sådana ärenden som anges i bestämmelsen, bland annat ärenden enligt lagstiftningen om allmän pension. Frågan är då om den nya myndigheten i sin premiepensionsverksamhet rörande fondförvaltarna kan anses handlägga ärenden enligt lagstiftningen om allmän pension. Premiensionen är en del av den allmänna pensionen. Den nya myndigheten ska upphandla fonder till fondtorget för premiensionen. Regleringen av upphandlingen med mera av fonder kommer enligt utredningens förslag att återfinnas i socialförsäkringsbalken i ett nytt 64 a kap., se avsnitt 11.20.¹⁴ Hos den nya myndigheten kommer verksamheten bland annat ske i ärenden om upphandling samt, under pågående avtal, ärenden om granskning av avtalsefterlevnad. Den nya myndighetens verksamhet innefattar därför enligt utredningens bedömning handläggning av ärenden enligt lagstiftningen om allmän pension. Inom ramen för det arbetet kan det förekomma att den nya myndigheten får in uppgifter om till exempel pensionssparares personliga förhållanden. Sekretessbestämmelsen i 28 kap. 1 § OSL är tillämplig på sådana förhållanden.

Vad avser andra än pensionssparare är rättsläget mer oklart. Högsta förvaltningsdomstolen har funnit att sekretessen inte omfattar uppgifter hos allmän försäkringskassa om namn på läkare som begärt eller har erhållit läkarvårdsersättning.¹⁵ Mot denna bakgrund får det anses som osäkert i vilken utsträckning 28 kap. 1 § OSL är tillämplig på uppgifter rörande andra tredje män än pensionssparare som trätt i affärsförbindelse med en fondförvaltare.

¹³ a. prop. Del A s. 190 och prop. 1997/98:151 *Inkomstgrundad ålderspension, m.m.* s. 509.

¹⁴ I avdelningen E, Förmåner vid ålderdom.

¹⁵ RÅ 1993 not. 517.

Sekretess för uppgifter om premiepensionsmedel

Enligt 28 kap. 5 § OSL gäller sekretess hos Pensionsmyndigheten och domstol i ärende enligt lagstiftningen om inkomstgrundad ålderspension för uppgift om hur premiepensionsmedel har placerats för en enskilds räkning, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men, och för uppgift om vad en pensions-sparare har bestämt om efterlevandeskydd enligt 91 kap. socialförsäkringsbalken. Sekretessen gäller inte sedan pensionsspararen har avlidit.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Av förarbetena till bestämmelsen framgår att uppgifter om en enskilds fondval och fondbyten kan vara mer känsliga än uppgifter om tillgodohavanden på premiepensionskonton. Man måste räkna med att många skulle uppleva det som ett allvarligt intrång i deras personliga integritet om sådana uppgifter skulle lämnas ut. Vissa personer skulle kanske till och med påverkas i sitt val av fonder om de visste att uppgifterna kunde lämnas ut. För dessa uppgifter gäller därför sekretess med ett så kallat omvänt skaderekvisit; det vill säga uppgifterna ska bara kunna lämnas ut om det står klart att den enskilde inte lider men av att uppgiften röjs. Det innebär att det normalt inte är möjligt för en fondförvaltare att få ut uppgifter om till exempel vilka personer som har valt fonder hos en viss förvaltare.¹⁶

Enligt utredningens bedömning kommer bestämmelsen i 28 kap. 5 § OSL inte vara tillämplig på den nya myndighetens verksamhet eftersom den nya myndigheten inte nämns i bestämmelsen.

Sekretess för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden

Under en upphandling gäller absolut sekretess enligt 19 kap. 3 § andra stycket OSL för uppgifter som rör anbud till dess att tilldelningsbeslut har fattats eller upphandling dessförinnan har avslutats (se vidare avsnitt 15.4.1 ovan). Därutöver gäller sekretess enligt 31 kap. 16 § första stycket OSL för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden när en enskild har trätt i affärsförbindelse med en myndighet, om det av särskild anledning kan antas att den en-

¹⁶ Prop. 1997/98:151 s. 509 f.

skilde lider skada om uppgiften röjs. För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. Beträffande en handling som anger villkoren i ett avtal gäller sekretessen dock längst till dess att två år har gått från det att avtalet slöts.

Av förarbetena framgår att bestämmelsen ger sekretesskydd åt en enskild som har trätt i affärsförbindelse med en myndighet för uppgifter om dennes affärs- och driftförhållanden, det vill säga för ekonomiska förhållanden. Inget skydd ges åt uppgifter hos myndigheterna om enskildas personliga förhållanden. Med enskild avses både enskilda fysiska och juridiska personer. Affärsförbindelsen kan avse förvärv, avyttrande eller upplåtelse av egendom eller arbete som ska utföras.¹⁷ Rekviritet trätt i affärsförbindelse kräver inte att avtal ingåtts utan det kan räcka med att ett anbud lämnats in.¹⁸

Specifika uppgifter om en näringsidkares metoder, processer, tekniska förmåga samt kapacitet utgör i normala fall företagshemligheter och det kan därför vanligen antas att ett utlämnande av sådana uppgifter medför skada för anbudsgivaren.¹⁹

Av förarbetena framgår vidare att det finns anledning att hemlighålla anbudshandlingar när det föreligger någon speciell omständighet eller särskilda förhållanden som kan åberopas som skäl för det. Det bör dock inte krävas att myndigheten gör någon mer ingående utredning av om det föreligger sådana skäl. Om myndigheten finner att den bör sätta tilltro till vad en anbudsgivare har uppgett om att handlingarnas offentliggörande kan befaras medföra skada för anbudsgivaren bör det i regel inte anses föreligga något hinder för att hemlighålla anbudshandlingarna. En viss avvägning bör dock alltid göras med hänsyn till offentlighetsintresset. En begäran om konfidentiell behandling som framställs av en anbudsgivare, men som inte närmare motiveras och inte heller har karaktären av ett anbudsvillkor, bör i regel inte föranleda beslut om handlingarnas hemlighållande, om det inte på grund av omständigheter som annars är kända för myndigheten kan antas att ett röjande av uppgifterna skulle kunna medföra skada för anbudsgivaren.²⁰ Enligt bestämmelsen gäller sekretess om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Med begreppet ”skada” avses,

¹⁷ Prop. 1993/94:48 Handlingsoffentlighet hos kommunala företag s. 33.

¹⁸ Kammarrätten i Göteborgs dom den 13 september 2018 i mål nr 2578-18.

¹⁹ HFD 2016 ref. 17.

²⁰ Prop. 1979/80:2 Del A s. 241 f.

när det är fråga om sekretess till skydd för enskilda, ekonomisk skada som vållas av röjandet av uppgift om ett ekonomiskt förhållande.²¹

Enligt utredningens bedömning kan bestämmelsen i 31 kap. 16 § OSL bli tillämplig i den nya myndighetens premiepensionsverksamhet i förhållande till fondförvaltarna eftersom det kan förekomma uppgifter om fondförvaltarnas affärs- och driftsförhållanden i till exempel ärenden rörande förvaltning av fondtorget och upphandlingsärenden efter det att upphandlingen avslutats (jämför ovan angående anbudssekretess enligt 19 kap. 3 § andra stycket OSL).

Sekretess för information om fondförvaltare från Finansinspektionen

Enligt 30 kap. 4 § OSL gäller sekretess i Finansinspektionens tillsyns- och tillståndsverksamhet för affärs- och driftsförhållanden hos ett tillsynsobjekt, till exempel fondförvaltare, om de kan antas att denne lider skada om uppgiften röjs. Som en del av den samverkan som ska ske mellan den nya myndigheten och Finansinspektionen (se vidare avsnitten 10.4.4 och 13.9.3) kan den nya myndigheten komma att få del av information om en fondförvaltares affärs- och driftsförhållanden som omfattas av tillsynsekretess hos inspektionen.

Om Finansinspektionen bedömer att den information rörande fondförvaltarens affärs- och driftsförhållanden som den nya myndigheten får av del av, kan medföra skada för fondförvaltaren om den röjs (och därmed omfattas av tillsynsekretess hos inspektionen), kan detta medföra att den nya myndigheten har särskild anledning att anta att ett röjande medför skada för fondförvaltaren. I sådant fall omfattas sådan information av sekretess hos den nya myndigheten enligt 31 kap. 16 § OSL och kan därmed inte lämnas ut.

Överföring av sekretess för uppgift om en enskilds affärs- eller driftsförhållanden

Enligt 31 kap. 18 § OSL blir 16 § tillämplig på uppgiften också hos den mottagande myndigheten om en myndighet får en uppgift som är sekretessreglerad i 16 § från en myndighet som avses där. Sekre-

²¹ Prop. 2008/09:150 s. 352.

tessbestämmelsen ska dock inte tillämpas, om uppgiften ingår i ett beslut av den mottagande myndigheten.

Den nya myndigheten och Pensionsmyndigheten kommer behöva lämna uppgifter till varandra om fondförvaltarnas affärs- och driftsförhållanden som kan omfattas av sekretess enligt 31 kap. 16 OSL. Enligt utredningens bedömning kan bestämmelsen i 31 kap. 18 § OSL i sådana fall vara tillämplig hos den mottagande myndigheten och uppgiften omfattas av sekretess enligt 16 § även där.

Sekretess för information om visseblåsares identitet

Enligt 30 kap. 4 b § första stycket gäller sekretess i en statlig myndighets verksamhet som består i tillståndsgivning eller tillsyn med avseende på bank- och kreditväsendet, värdepappersmarknaden eller försäkringsväsendet för uppgift i en anmälan eller utsaga om överträdelse av bestämmelse som gäller för den som myndighetens verksamhet avser, om uppgiften kan avslöja anmälarens identitet. Motsvarande sekretess gäller enligt 30 kap. 6 b § OSL i en statlig myndighets verksamhet enligt lagen (2016:1306) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning för uppgift i en anmälan eller utsaga om överträdelse av bestämmelse som myndigheten övervakar enligt den lagen, om uppgiften kan avslöja anmälarens identitet.

Bestämmelserna skyddar uppgifter som kan identifiera så kallade visseblåsare. Sekretessen är absolut. Bestämmelserna genomför artikel 71.2 d i kapitaltäckningsdirektivet²² respektive av artikel 32.2 c i marknadsmissbruksförordningen²³.

Bestämmelsen kommer inte att gälla i den nya myndighetens verksamhet eftersom dess uppgifter inte kommer innefatta tillsyn eller tillståndsgivning.

²² Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om särskild tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG.

²³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 av den 16 april 2014 om marknadsmissbruk (marknadsmissbruksförordning) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG och kommissionens direktiv 2003/124/EG, 2003/125/EG 2004/ 72/EG.

15.5 Behov av nya sekretessbestämmelser

Utredningens bedömning: Det behövs inte några ytterligare sekretessbestämmelser till skydd för allmänna intressen.

Det bör dock införas kompletterande sekretessbestämmelser till skydd för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden.

Skälen för utredningens bedömning

Det finns inget behov av ytterligare sekretessbestämmelser till skydd för allmänna intressen ...

Sekretessbestämmelser till skydd för allmänna intressen i myndigheternas premiepensionsverksamhet behövs framför allt för uppgifter som rör upphandlingar av fonder, till exempel marknadsundersökningar och priser. Det kan inte heller uteslutas att behov av sekretess kan föreligga vid rättstvister. Utredningen anser att de ovan redovisade bestämmelserna till skydd för allmänna intressen innebär en rimlig avvägning mellan det förhållandevis starka insynsintresset i myndigheternas verksamhet och intresset av att kunna skydda vissa uppgifter vars röjande skulle skada det allmännas intresse och i förlängningen pensionsspararnas ekonomiska intressen. Därtill noterar utredningen att det finns ett antal bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som är tillämpliga i all offentlig verksamhet om de rekvisit som finns i bestämmelserna är uppfyllda. Det handlar framför allt om förundersökningssekretess enligt 18 kap. 1 § OSL, sekretess hos myndigheter som biträder åklagarmyndigheter med flera enligt 18 kap. 3 § OSL samt sekretess hos domstolar enligt 36 kap. 2 § OSL. Vidare följer av 11 kap. 1 § OSL att om sekretessreglerade uppgifter lämnas till Finansinspektionen och Konsumentverket i deras verksamhet som avser tillsyn blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos den mottagande myndigheten om uppgiften inte ingår i ett beslut hos den mottagande myndigheten. Utredningen bedömer att det befintliga sekretesskyddet för allmänna intressen därmed är tillräckligt. Utredningen föreslår därför inte några ytterligare sekretessbestämmelser till skydd för sådana intressen.

... men skyddet för enskilda intressen behöver förstärkas

Enligt 31 kap. 16 § OSL gäller sekretess för uppgift om en enskilds affärs- och driftförhållanden när den enskilde har trätt i affärsförbindelse med en myndighet om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Bestämmelsen skyddar alltså uppgifter om fondförvaltarnas affärs- och driftförhållanden. Det finns således enligt utredningens bedömning ett tillräckligt sekretesskydd för dessa aktörer. Uppgifter rörande tredje mäns affärs- och driftförhållanden omfattas dock inte av bestämmelsen i 31 kap. 16 § OSL.

Tredje män är fysiska eller juridiska personer som har trätt i affärsförbindelse eller annan liknande förbindelse med fondförvaltarna. Tredje män kan vara såväl juridiska som fysiska personer, exempelvis företag eller personer med vilken fondförvaltaren har nära förbindelser, fondförvaltarens företrädare, samarbetspartners och deras företrädare och externa kapitalförvaltare och deras företrädare. Även pensionssparare kan vara att anse som tredje män i detta avseende. Pensionsspararna omfattas dock av sekretessen enligt 28 kap. 1 § OSL (se vidare ovan avsnitt 15.4.2) och av den föreslagna bestämmelsen om sekretess för uppgift om premiepensionsmedel (se vidare avsnitt 15.7 nedan).

De uppgifter det rör sig om beträffande tredje män är exempelvis om de har varit föremål för utredning eller ingripande från tillsynsmyndighet, har förekommit på Finansinspektionens eller ESMA:s varningslista eller träffats av en disciplinåtgärd från en branschorganisation eller liknande. Även underlag för bedömning avseende av fondbolagens företrädares personliga vandel och anseende kan komma att inhämtas. Utredningen föreslår i kapitel 11 ett nytt regelverk för upphandling av fonder till fondtorget. Även enligt det regelverket kommer nyss nämnda uppgifter behöva begäras in.

Som framgår av redogörelsen ovan har utredningen bedömt att det är oklart i vilken utsträckning bestämmelsen i 28 kap. 1 § OSL är tillämplig rörande andra tredje män än pensionssparare vid den nya myndighetens handläggning av ärenden relaterade till fonderna och fondförvaltarna på fondtorget.

Utredningens bedömning är således att det inte finns några bestämmelser om sekretess för uppgifter om juridiska tredje mäns affärs- och driftförhållanden eller andra ekonomiska förhållanden som är

tillämpliga i den nya myndighetens verksamhet i förhållande till fondförvaltarna. Sådana uppgifter omfattas dock av sekretess hos Finansinspektionen och Konsumentverket i till exempel ärenden om tillståndsgivning, ägarprövning och tillsyn enligt bestämmelserna i 30 kap. OSL och OSF.

Eftersom det är fråga om uppgifter som kan vara mycket känsliga och utredningen i avsnitten 10.4.4 och 13.7.4 har föreslagit att den nya myndigheten, Finansinspektionen och Konsumentverket ska samarbeta och utbyta information med varandra i frågor av betydelse för premiepensionen är det motiverat att uppgifter om tredje mäns affärs- och driftsförhållanden och andra ekonomiska förhållanden kan omfattas av sekretess även hos den nya myndigheten. Detsamma gäller information som kan identifiera så kallade visselblåsare som den nya myndigheten får del av från Finansinspektionen som en del av samverkan myndigheterna emellan.

Den nya myndighetens granskning av fondförvaltare och fonder utgör inte tillsyn över näringslivet. Regeringen kan därför inte med stöd av 30 kap. 23 § OSL förordna att primär sekretess ska gälla i verksamheten (se 9 § OSF och bilagan till OSF). Det behöver därför införas en ny sekretessbestämmelse till skydd för uppgifter om tredje mäns affärs- och driftsförhållanden och andra ekonomiska förhållanden hos den nya myndigheten. Den nya myndigheten kan behöva lämna sådana uppgifter till Pensionsmyndigheten för att den myndigheten ska kunna fullgöra sin uppgift som försäkringsgivare av premiepension. Behov av sekretess gör sig därför gällande även hos Pensionsmyndigheten.

Utredningen har ovan konstaterat att bestämmelsen i 28 kap. 5 § OSL inte är tillämplig hos den nya myndigheten. Eftersom sådana uppgifter som skyddas genom denna bestämmelse kan komma att finnas hos den nya myndigheten, bland annat i form av kundsynpunkter överlämnade av Pensionsmyndigheten, behöver den befintliga sekretessbestämmelsens räckvidd kompletteras så att bestämmelsen blir tillämplig även hos den nya myndigheten.

Utredningen har även konstaterat att bestämmelserna i 30 kap. 4 b och 6 b §§ om absolut sekretess för uppgifter som kan identifiera en visselblåsare inte gäller hos den nya myndigheten. Enligt utredningen bör en bestämmelse införas om att sekretess hos Finansinspektionen för sådana uppgifter överförs till den nya myndigheten.

Olika verksamhetsgrenar

Inom den nya myndigheten kommer det enligt utredningens bedömning inte finnas olika verksamhetsgrenar som är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra på sätt som avses i 8 kap. 2 § OSL. Därmed saknas behov att överväga om särskilda sekretessbrytande bestämmelser eller andra bestämmelser behövs för att möjliggöra relevant informationsutbyte inom den nya myndigheten.

15.6 Den nya sekretessbestämmelsen till skydd för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med en fondförvaltare

Utredningens förslag: Sekretess ska gälla hos den nya myndigheten för uppgift om en enskilds affärs- eller driftsförhållanden eller andra ekonomiska eller personliga förhållanden när denne har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med en fondförvaltare som deltar eller har deltagit i en upphandling av fonder enligt 64 a kap. socialförsäkringsbalken om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Om en myndighet får en uppgift som är sekretessreglerad enligt den nya bestämmelsen från den nya myndigheten ska bestämmelsen vara tillämplig på uppgiften också hos den mottagande myndigheten.

Utredningens bedömning: Sekretessen bör inte ha företräde framför meddelarfriheten.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Som konstaterats ovan kommer det förekomma sekretesskänsliga uppgifter hos den nya myndigheten om juridiska personer som trätt i affärsförbindelse med en sådan fondförvaltare som avses i 64 a kap. 3 § socialförsäkringsbalken, det vill säga tredje män. Dessa uppgifter kan avslöja affärs- eller driftsförhållanden eller andra ekonomiska

förhållanden som om de blev kända skulle leda till skada för den juridiska personen.

Liknande reglering på fondområdet

I 30 kap. OSL finns det bestämmelser om sekretess till skydd för enskild i verksamhet som avser tillsyn med mera i fråga om näringslivet. Exempelvis regleras sekretess i statlig myndighets verksamhet som består i tillståndsgivning eller tillsyn med avseende på bank- och kreditväsendet, värdepappersmarknaden eller försäkringsväsendet i 30 kap. 4 § OSL som är tillämplig hos Finansinspektionen. I bestämmelsen anges att sekretess gäller för uppgift om affärs- eller driftförhållanden hos den som myndighetens verksamhet avser, om det kan antas att denne lider skada om uppgiften röjs. För uppgift om ekonomiska eller personliga förhållanden för annan som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som myndighetens verksamhet avser gäller också sekretess enligt samma bestämmelse. För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

De uppgifter som skyddas är i första hand affärs- och driftförhållanden hos den som myndighetens verksamhet avser. Bestämmelsen är utformad med ett rakt skaderekvisit, det vill säga det råder en presumtion för offentlighet. När det gäller annan som har trätt i förbindelse med den som myndighetens verksamhet avser, till exempel kunder, gäller absolut sekretess oavsett om kunden är ett företag eller en privatperson. Om kunden står under samma tillsyn som den som myndighetens verksamhet avser skyddas uppgifterna av sekretess med ett rakt skaderekvisit.

Även i Konsumentverkets tillsynsverksamhet gäller sekretess för uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden hos den som myndighetens verksamhet avser, om det kan antas att denne lider skada om uppgiften röjs, om inte intresset av allmän kännedom om förhållande som rör människors hälsa, miljön eller redligheten i handeln eller ett liknande allmänintresse har sådan vikt att de bör lämnas ut. Vidare gäller absolut sekretess för uppgift om ekonomiska eller personliga förhållanden för annan som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som myndighetens verk-

samhet avser. Sekretessen gäller i högst tjugo år. (30 kap. 23 § OSL, 9 § OSF och p. 15 i bilagan till OSF)

I 30 kap. 5 § OSL regleras sekretess vid ägarprövning. Där anges att sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ett ärende hos en statlig myndighet om bland annat innehav av aktier i bankaktiebolag, kreditmarknadsbolag, värdepappersbolag, fondbolag eller försäkringsaktiebolag. Sekretessen gäller inte beslut av myndigheten och inte heller för uppgift från en annan myndighet om uppgiften inte är sekretessreglerad där. För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Sekretessens föremål och räckvidd

Utredningen föreslår att föremålet för sekretessen bör vara uppgifter om en enskildas affärs- eller driftsförhållanden eller andra ekonomiska eller personliga förhållanden. En ytterligare bestämning av föremålet för sekretessen bör vara att den enskilde har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med en fondförvaltare som deltar eller har deltagit i en upphandling enligt i 64 a kap. 3 § socialförsäkringsbalken. Eftersom ingående av fondavtal enligt de föreslagna upphandlingsreglerna alltid ska föregås av en upphandling kommer detsamma gälla den som trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med en fondförvaltare som ingått fondavtal med den nya myndigheten.

Att uttömmande närmare ange vilka slags uppgifter som kan komma att omfattas av föremålet för sekretess låter sig inte göras. Bestämmelsen ska dock träffa sådana uppgifter som den nya myndigheten får in i samband med anbud och avtalsuppföljning, men även uppgifter som den nya myndigheten inhämtar från till exempel Finansinspektionen. Exempel på sådana uppgifter är affärsupplägg inom en företagsgrupp, vissa uppgifter om hur verksamheten är organiserad, strategier, avtal med tredje part och innehållet i dem samt uppgifter från Finansinspektionens tillsyn om till exempel överträdelser av regelverk.

Sekretessens styrka

När det övervägs att införa en ny sekretessbestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen ska det alltid göras en avvägning mellan sekretessintresset och insynsintresset.²⁴ När skälen för att införa en sekretessbestämmelse anses väga tyngre än insynsintresset kommer avvägningen mellan skyddsintresset och allmänhetens intresse av insyn normalt till uttryck genom att sekretessbestämmelsen förses med ett skaderekvisit. Skaderekvisitet säkerställer att inte mer sekretess åstadkoms än vad som är oundgängligen nödvändigt för att skydda det intresse som föranlett bestämmelsen. Om insynsintresset anses väga tyngst införs en presumtion för offentlighet, det vill säga bestämmelsen förses med ett rakt skaderekvisit. I de fall sekretessintresset anses väga tyngst införs en presumtion för sekretess, det vill säga bestämmelsen förses med ett omvänt skaderekvisit.

Verksamhet inom välfärden, som är helt skatte- eller avgiftsfinansierad, bör präglas av öppenhet för att ge medborgarna insyn i verksamheten. Att förhållanden och missförhållanden kan granskas bidrar till att stärka kvaliteten i och förtroendet för premiepensionssystemet i allmänhet och för fondförvaltarna i synnerhet. Behovet av insyn i myndigheternas premiepensionsverksamhet är därför betydande.

Utredningen anser att skyddet för tredje mäns affärs- och driftsförhållanden och andra ekonomiska förhållanden inte får bli så vidsträckt att det omöjliggör allmänhetens och inte minst journalisters och massmedias insyn i premiepensionsverksamheten. Sekretessen bör därför inte vara absolut för sådana uppgifter som annars enligt motsvarande bestämmelse i verksamhet rörande tillstånd och tillsyn omfattas av absolut sekretess. Utredningen beaktar vid denna bedömning att de juridiska personer som uppgifterna gäller normalt kommer att ha en stark anknytning till fondförvaltaren i egenskap av exempelvis ägarbolag, dotterbolag eller underentreprenör. Dessa får enligt utredningens uppfattning tåla en relativt långt gående insyn när det gäller uppgifter som har koppling till verksamheten inom det allmänna pensionssystemet. Till skillnad från Finansinspektionens tillsynsverksamhet innebär inte heller granskning av den nya myndigheten en förutsättning för att få verka på fondmarknaden. Det kommer vara frivilligt för fondförvaltare att lämna anbud i upphand-

²⁴ Prop. 1979/80:2 Del A s. 75 f.

lingar till fondtorget. Det får ingå i det affärsmässiga övervägandet om förvaltarnas affärskontakter accepterar att uppgifter som rör dem ges in till den nya myndigheten och därmed kommer omfattas av offentlighetsprincipen. Utredningen anser dock att insynsintresset rörande uppgifter om affärs- och driftsförhållanden och andra ekonomiska förhållanden avseende tredje män inte är lika omfattande som avseende fondförvaltares affärs- och driftsförhållanden som regleras i 31 kap. 16 § OSL genom ett kvalificerat rakt skaderekvisit. Insynsintresset avseende tredje mäns affärs- och driftsförhållanden och andra ekonomiska förhållanden motsvarar insynsintresset avseende tredje mäns personliga förhållanden som regleras i 28 kap. 1 § OSL. Enligt den bestämmelsen gäller ett rakt skaderekvisit. Den nya sekretessbestämmelsen bör därför utformas med ett rakt skaderekvisit. Sekretess ska således gälla endast om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Det ska således gälla en presumtion för att uppgifterna är offentliga. Utredningen noterar i detta sammanhang att pensionssparare kommer att ges ett starkare skydd enligt utredningens förslag (se nedan).

Vid raka skaderekvisit är utgångspunkten att skadebedömningen i huvudsak ska kunna göras med utgångspunkt i själva uppgiften. Det innebär att frågan om huruvida sekretess gäller i första hand inte behöver knytas till en skadebedömning i det enskilda fallet. Avgörande bör i stället vara om uppgiften är av den arten att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som ska skyddas genom bestämmelsen. Om uppgiften är sådan att den genomsnittligt sett måste betraktas som harmlös ska den alltså normalt anses falla utanför sekretessen. Om uppgiften i stället typiskt sett måste betraktas som känslig omfattas den normalt av sekretess.²⁵ Om det i ett särskilt fall framgår att den som begär att få ut en uppgift som typiskt sett bedöms som harmlös kan använda denna för att utsätta den som uppgiften gäller för trakasserier ska uppgiften i just den situationen dock anses vara omfattad av sekretess. Avsikten är emellertid inte att tjänstemännen normalt ska försöka utrona om omständigheter av nu nämnt slag föreligger.²⁶

Exempel på uppgifter vars röjande enligt utredningen typiskt sett kan leda till skada är affärsupplägg inom en företagsgrupp, närmare uppgifter om hur verksamheten är organiserad, strategier, avtal med

²⁵ Prop. 1979/80:2 Del A s. 80 f.

²⁶ Prop. 2008/09:150 s. 348.

tredje part och innehållet i dem samt uppgifter från Finansinspektionens tillsyn om till exempel överträdelser av regelverk innan beslut har meddelats.

Om tredje man är kund hos ett fondföretag omfattas kundens förhållanden av tystnadsplikten enligt 2 kap. 19 § lagen (2004:46) om värdepappersfonder, som motsvarar den så kallade banksekretessen. Sådana uppgifter om en enskild kund är enligt utredningens uppfattning typiskt sett att betrakta som känsliga och omfattas därför normalt av sekretess enligt den förslagna bestämmelsen. Om kunden även är pensionssparare kan 28 kap. 1 och 5 §§ OSL vara tillämpliga, se vidare nedan.

Den nya sekretessbestämmelsens placering i lagen

Den nya sekretessbestämmelsen ska skydda uppgifter om enskilda affärs- eller driftsförhållanden eller andra ekonomiska förhållanden när denne har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med en fondförvaltare som har trätt i affärsförbindelse med den nya myndigheten. Utredningen anser därför att bestämmelsen ska placeras i 31 kap. OSL som reglerar sekretess till skydd för enskild i annan verksamhet med anknytning till näringslivet. Den nya bestämmelsen bör lämpligen införas som en ny 17 a §.

Sekretesstid

Uppgifterna som omfattas av den nya bestämmelsen kommer i allt väsentligt vara samma slags uppgifter som skyddas enligt 30 kap. 4 och 5 §§ samt 31 kap. 16 § OSL. Utredningen anser därför att motsvarande sekretesstid bör gälla. Detta innebär att sekretess för uppgift i allmän handling ska gälla i högst 20 år.

Överföring av sekretess

Den nya myndigheten ska samverka med Pensionsmyndigheten i frågor som rör premiepensionssystemet. Vid samverkan ska myndigheterna utväxla de uppgifter som behövs. Ett område för samverkan kan vara granskning av fonder och fondförvaltare på fondtorget för

premiepensionen. Vid sådan samverkan kan Pensionsmyndigheten komma att få uppgifter från den nya myndigheten som omfattas av sekretess enligt den nya sekretessbestämmelsen. Den nya bestämmelsen bör i sådana fall vara tillämplig även hos Pensionsmyndigheten. Detsamma bör gälla om den nya myndigheten lämnar sådan information även till andra myndigheter.

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

Sekretess innebär såväl handlingssekretess som tystnadsplikt. Den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) har som huvudregel företräde framför tystnadsplikten. Nämnda rätt har dock aldrig företräde framför handlingssekretessen. Det kan således vara tillåtet att till exempel muntligen lämna en uppgift till en journalist eller att själv publicera uppgiften, men det är aldrig tillåtet att med stöd av rätten att meddela och offentliggöra uppgiften exempelvis lämna den allmänna handling varav den sekretessbelagda uppgiften framgår till en journalist eller själv publicera handlingen. I ett antal fall har även bestämmelser om tystnadsplikt företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. I dessa fall är således rätten att meddela och offentliggöra uppgifter helt inskränkt. Vissa av dessa situationer är reglerade direkt i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Där anges också att det inte är tillåtet att med stöd av rätten att meddela och offentliggöra uppgifter uppsätligen åsidosätta en tystnadsplikt i de fall som anges i en särskild lag. Den särskilda lag som avses är offentlighets- och sekretesslagen. Meddelarfriheten har sin grund i att de vanliga sekretessbestämmelserna ger uttryck för ganska allmänna avvägningar mellan insyns- och sekretessintressena på de berörda områdena.²⁷ Det finns således större anledning att överväga undantag från meddelarfriheten i fråga om sekretessregler utan skaderekvisit och sådana som gäller med ett omvänt skaderekvisit än i andra fall.²⁸ Undantagen från meddelarfriheten är ovanliga och de som finns rör särskilt viktiga skyddsintressen. Av 30 kap. 30 § OSL framgår till exempel att den tystnadsplikt som följer av 4 § första stycket 2

²⁷ Prop. 1979/80:2 Del A s. 104.

²⁸ a. prop. s. 111.

samma lag inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter. Det innebär att sekretessen hos till exempel Finansinspektionen i verksamhet avseende tillståndsgivning avseende värdepappersmarknaden för uppgift om ekonomiska eller personliga förhållanden för annan som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som myndighetens verksamhet avser har företräde framför meddelarfriheten.

Utredningen föreslår dock att den nya sekretessbestämmelsen ska innehålla ett sedvanligt rakt skaderekvisit avseende uppgifter om tredje män och inte omfattas av absolut sekretess som i 30 kap. 4 § första stycket 2 OSL. Utredningen gör bedömningen att det finns ett betydande intresse av journalistisk och medial granskning av den nya myndighetens verksamhet inklusive dem som trätt i affärsförbindelse med myndigheten. Den tystnadsplikt som följer av den nya bestämmelsen bör således inte inskränka meddelarfriheten.²⁹

15.7 Sekretess till skydd för uppgift om premiepensionsmedel

Utredningens förslag: Sekretess ska gälla hos den nya myndigheten för uppgift om hur premiepensionsmedel har placerats för en enskilds räkning om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men. Sekretess ska också gälla hos myndigheten för uppgift om vad en pensionssparare har bestämt om efterlevandeskydd enligt 91 kap. socialförsäkringsbalken. Sekretess för uppgift om vad en pensionssparare har bestämt om efterlevandeskydd ska dock inte gälla sedan pensionsspararen har avlidit.

Sekretessen ska gälla i högst sjuttio år.

Utredningens bedömning: Sekretessen bör inte ha företräde framför meddelarfriheten.

²⁹ Jämför prop. 1979/80:2 Del A s. 111 f.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Som framgår ovan kommer den nya myndigheten för att kunna fullgöra sitt uppdrag behöva hämta in bland annat kundsynpunkter från Pensionsmyndigheten. Sådana uppgifter kan avslöja hur en enskild valt att placera sina premiepensionsmedel eller vad hen bestämt i fråga om efterlevandeskydd. Sådana uppgifter omfattas hos Pensionsmyndigheten av en sekretessbestämmelse med omvänt skaderekvisit.

Även om det finns ett stort intresse av insyn i den nya myndighetens verksamhet anser utredningen att insynsintresset beträffande nu aktuella uppgifter, det vill säga uppgifter som visar vad en enskild individ valt för fond eller bestämt i fråga om efterlevandeskydd, är förhållandevis lågt. Samtidigt väger intresset av att uppgifterna inte röjs, det vill säga integritetsintresset, minst lika tungt i den nya myndighetens verksamhet som i Pensionsmyndighetens verksamhet. Utredningen föreslår därför att sekretess för sådana uppgifter ska gälla på samma sätt hos den nya myndigheten som hos Pensionsmyndigheten. Den nya myndigheten föreslås därför föras in bland de uppräknade myndigheterna i 28 kap. 5 § OSL.

Utredningen bedömer att sekretessen även hos den nya myndigheten ska gälla i högst 70 år och att det inte heller finns skäl att låta sekretessen ha företräde framför meddelarfriheten.

15.8 Sekretess för enskild när det gäller allmän försäkring m.m.

Utredningens förslag: Sekretess enligt 28 kap 1 § första stycket OSL ska gälla även hos den nya myndigheten.

Skälen för utredningens förslag

Enligt utredningens förslag kommer den nya myndigheten vara en av de myndigheter som tillsammans med bland andra Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten administrerar socialförsäkringen, se avsnitt 13.5 och utredningens förslag till ändring av 2 kap. 2 § socialförsäkringsbalken. Visserligen gäller enligt 28 kap. 1 § andra stycket OSL bestämmelsen även den nya myndigheten, men av systematiska

skäl och för tydlighets skull bör den uttryckligen anges i uppräknigen i 28 kap. 1 § första stycket OSL, tillsammans med Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, som en av de myndigheter bestämmelsen gäller hos.

15.9 Överföring av sekretess rörande visselblåsare

Utredningens förslag: Om den nya myndigheten i verksamhet som avser premiepensionens fondtorg får en uppgift som är sekretessreglerad i 30 kap. 4 b eller 6 b §§ OSL från en myndighet som avses där, ska 30 kap. 4 b respektive 6 b §§ OSL vara tillämplig på uppgiften också hos den nya myndigheten.

Skälen för utredningens förslag

Den nya myndigheten ska samverka och utbyta information med bland annat Finansinspektionen, se vidare ovan. Informationsutbytet avser sådana fondförvaltare som deltar i upphandlingar av fonder eller som den nya myndigheten avser att ingå eller har ingått fondavtal med enligt 64 a kap. socialförsäkringsbalken.

Som en del av samverkan kan den nya myndigheten få del av information som kan identifiera en person (så kallade visselblåsare) som rapporterat överträdelse av det regelverk som en fondförvaltare är skyldig att följa. Sådana uppgifter skyddas av absolut sekretess hos Finansinspektionen enligt 30 kap. 4 b och 6 b §§. Dessa bestämmelser gäller dock inte hos den nya myndigheten.

Det är angeläget att nu aktuella uppgifter lämnas till den nya myndigheten om det har betydelse för dess uppdrag inom premiepensionssystemet. För att så ska kunna ske utan att överlämnandet motverkar visselblåsarinstitutets syfte krävs att sekretess även gäller hos den nya myndigheten. Den sekretess som gäller för uppgifterna hos Finansinspektionen bör därför överföras till den nya myndigheten.

Utredningen föreslår att bestämmelsen om överföring av sekretess ska placeras i 30 kap. OSL som reglerar sekretess till skydd för enskild i verksamhet som rör tillsyn med mera. Den nya bestämmelsen bör lämpligen införas som en ny 8 d §.

16 Behandling av personuppgifter

16.1 Inledning

Utredningen har i kommittédirektiven inte uttryckligt fått något uppdrag att analysera om det finns ett behov av en särskild reglering för att den nya myndigheten ska kunna utföra nödvändig behandling av personuppgifter. Utredningen är dock enligt direktiven oförhindrad att inom de ramar som angetts för uppdraget ta fram och belysa sådana frågeställningar som är relevanta för uppdraget. Eftersom utredningen enligt direktiven ska lämna förslag om reglering av den nya myndighetens uppdrag, vari personuppgiftsbehandling är en del, väljer utredningen att också analysera om det behövs en särskild reglering för att den nya myndigheten ska kunna utföra nödvändig behandling av personuppgifter.

16.2 Dataskydd i svensk rätt

16.2.1 Regeringsformen

Grundläggande bestämmelser till skydd för den personliga integriteten finns i regeringsformen. I 1 kap. 2 § första stycket regeringsformen slås det fast att den offentliga makten ska utövas med respekt för bland annat den enskilda människans frihet och i fjärde stycket anges bland annat att det allmänna ska värna den enskildes privatliv och familjeliv. Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Skyddet mot integritetsintrång kan dock enligt 2 kap. 20 § första stycket 2 regeringsformen begränsas genom lag. Det krävs därmed särskilt författningsstöd för åtgärder från det allmännas sida som inne-

fattar betydande intrång i den personliga integriteten, om intrånget sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

16.2.2 EU:s dataskyddsförordning

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), härafter benämnd dataskyddsförordningen, utgör den generella regleringen av personuppgiftsbehandling inom EU.

I artikel 2 i dataskyddsförordningen finns regleringen av förordningens materiella tillämpningsområde. Där framgår att dataskyddsförordningen bland annat inte ska tillämpas på behandling av personuppgifter som utgör ett led i en verksamhet som inte omfattas av unionsrätten (led a).

Av artikel 4 i dataskyddsförordningen framgår att med personuppgift avses varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person, varvid en identifierbar fysisk person är en person som direkt eller indirekt kan identifieras särskilt med hänvisning till en identifierare som ett namn, ett identifikationsnummer, en lokaliseringssuppgift eller onlineidentifikatorer eller en eller flera faktorer som är specifika för den fysiska personens fysiska, fysiologiska, genetiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet.

Enligt artikel 288 andra stycket i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ska en EU-förordning ha allmän giltighet och vara till alla delar bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat. Dataskyddsförordningen är således direkt tillämplig. Den innehåller dock bestämmelser som förutsätter eller ger utrymme för kompletterande nationella bestämmelser av olika slag.

Dataskyddsförordningen tillämpas på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt på annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register.

Rättslig grund för behandling av personuppgifter

Den europeiska dataskyddsregleringen utgår från att varje behandling av personuppgifter måste vila på en rättslig grund. I dataskyddsförordningen räknas dessa rättsliga grunder uttömmande upp i artikel 6.1. Enligt denna bestämmelse är en behandling laglig endast om och i den mån som åtminstone ett av följande villkor är uppfyllt:

- a) Den registrerade har lämnat sitt samtycke till att dennes personuppgifter behandlas för ett eller flera specifika ändamål.
- b) Behandlingen är nödvändig för att fullgöra ett avtal i vilket den registrerade är part eller för att vidta åtgärder på begäran av den registrerade innan ett sådant avtal ingås.
- c) Behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige.
- d) Behandlingen är nödvändig för att skydda intressen som är av grundläggande betydelse för den registrerade eller för en annan fysisk person.
- e) Behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning.
- f) Behandlingen är nödvändig för ändamål som rör den personuppgiftsansvariges eller en tredje parts berättigade intressen, om inte den registrerades intressen eller grundläggande rättigheter och friheter väger tyngre och kräver skydd av personuppgifter, särskilt när den registrerade är ett barn.

En myndighet kan dock inte använda grunden intresseavvägning (6.1 f) som rättslig grund för sina personuppgiftsbehandlingar.¹

För att en behandling av personuppgifter ska vara tillåten enligt artikel 6.1 b–f måste den vara nödvändig i förhållande till den rättsliga grunden, till exempel nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse. Av förarbetena till lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, i de följande benämnd dataskyddslagen, framgår att det mer eller mindre regelmässigt bör an-

¹ Artikel 6.1 andra stycket dataskyddsförordningen.

ses vara nödvändigt att använda tekniska hjälpmedel för att behandla personuppgifter på automatisk väg eftersom manuell informationshantering inte utgör ett realistiskt alternativ.²

16.2.3 Relevant nationell lagstiftning

Dataskyddslagen

I dataskyddslagen har det förts in kompletterande bestämmelser av generell karaktär till dataskyddsförordningen.

Dataskyddslagen reglerar bland annat frågor om rättslig grund för behandling av personuppgifter, känsliga personuppgifter, personuppgifter som rör lagöverträdelser, begränsningar av vissa rättigheter och skyldigheter, administrativa sanktionsavgifter samt skadestånd och överklagande. Dataskyddslagen utvidgar dessutom tillämpningen av bestämmelserna i dataskyddsförordningen till att, med vissa undantag, gälla även vid personuppgiftsbehandling i verksamhet som inte omfattas av unionsrätten.³

Dataskyddslagen är subsidiär till annan författning.⁴ Andra författningar kan alltså innehålla avvikande bestämmelser i förhållande till dataskyddslagen, men bara i den mån dataskyddsförordningen medger det. De flesta bestämmelser som kompletterar dataskyddsförordningen finns i andra författningar än dataskyddslagen, till exempel i 114 kap. socialförsäkringsbalken.

Sektorsspecifik reglering

I 114 kap. socialförsäkringsbalken finns den sektorsspecifika regleringen på socialförsäkringsområdet. 114 kap. socialförsäkringsbalken innehåller bestämmelser om bland annat tillämpningsområdet, ändamål för behandling av personuppgifter och behandling av känsliga personuppgifter och behandling av personuppgifter i socialförsäkringsdatabasen.

Även Finansinspektionen behandlar personuppgifter i anslutning till sin verksamhet med koppling till fondbranschen. På finansmarknadsområdet finns dock inte någon sektorsspecifik reglering utan behand-

² Prop. 2017/18:105 *Ny dataskyddslag* s. 47.

³ 1 kap. 2 § dataskyddslagen.

⁴ 1 kap. 6 § dataskyddslagen.

lingen av personuppgifter sker med stöd av dataskyddsförordningen och dataskyddslagen.

16.2.4 Vilken reglering är tillämplig på den nya myndighetens personuppgiftsbehandling?

Utredningens bedömning: Bestämmelserna i dataskyddsförordningen och dataskyddslagen är tillämpliga på den nya myndighetens personuppgiftsbehandling. Bestämmelserna 114 kap. socialförsäkringsbalken är inte tillämpliga på den nya myndighetens personuppgiftsbehandling i verksamheten rörande fondförvaltarna.

Skälen för utredningens bedömning

Den nya myndighetens behandling av personuppgifter i premiepensionsverksamheten rörande fondförvaltare

Den nya myndigheten kommer behandla personuppgifter på automatisk väg avseende till exempel företrädare för fondförvaltare och andra tredje män i samband med upphandling av fonder och avtalsuppföljning. Det torde främst röra sig om namn, kontaktuppgifter och personnummer, det vill säga uppgifter som normalt sett får betraktas som harmlösa, men det kan även i enstaka undantagsfall förekomma att myndigheten inom ramen för verksamheten behandlar uppgifter om till exempel hälsa och lagöverträdelser.

För att kunna fullgöra sina respektive uppdrag kommer den nya myndigheten och Pensionsmyndigheten behöva utbyta uppgifter med varandra vilket även kommer inkludera personuppgifter. Utredningen har därför i avsnitt 13.7.2 föreslagit en uppgiftsskyldighet mellan myndigheterna. Utredningen har vidare i avsnitten 10.4.4 och 13.7.4 föreslagit att den nya myndigheten ska samarbeta och utbyta information med Finansinspektionen och Konsumentverket i frågor av betydelse för premiepensionssystemet. Den nya myndigheten kommer även behöva lämna ut personuppgifter till andra myndigheter i samband med till exempel samverkan mot viss organiserad brottslighet, se utredningens förslag i avsnitt 13.7.4.

Tillämplig reglering

Av 114 kap. 2 § socialförsäkringsbalken framgår att bestämmelserna i kapitlet tillämpas vid behandling av personuppgifter i verksamhet som gäller förmåner enligt socialförsäkringsbalken, samt andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning eller särskilt beslut av regeringen handläggs av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten. Kapitlet är således tillämpligt på Pensionsmyndighetens behandling av personuppgifter i förhållande till pensionsspararna eftersom sådan behandling kan anses ske inom ramen för verksamhet som gäller en förmån enligt socialförsäkringsbalken. Varken Pensionsmyndighetens eller den nya myndighetens premiepensionsverksamhet i förhållande till fondförvaltarna kan dock anses utgöra verksamhet som gäller förmåner enligt socialförsäkringsbalken. Personuppgiftsbehandling som sker inom ramen för sådan verksamhet kan därför inte ske med stöd av bestämmelserna i 114 kap. socialförsäkringsbalken.

Som har nämnts ovan utgör dataskyddsförordningen den generella regleringen av personuppgiftsbehandling inom EU. Enligt artikel 2.2 a i dataskyddsförordningen ska den dock inte tillämpas på behandling av personuppgifter som utgör ett led i en verksamhet som inte omfattas av unionsrätten. Av 1 kap. 2 § dataskyddslagen framgår dock att bestämmelserna i dataskyddsförordningen, i den ursprungliga lydelsen, och bestämmelserna i dataskyddslagen gäller även vid behandling av personuppgifter som utgör ett led i en verksamhet som inte omfattas av unionsrätten. Bestämmelserna i dataskyddsförordningen och dataskyddslagen är således tillämpliga på den nya myndighetens personuppgiftsbehandling även om någon del av verksamheten inte skulle omfattas av unionsrätten.

16.2.5 Behov av särskilda regler om personuppgiftsbehandling

Utredningens bedömning: Det bör inte införas en särskild reglering för den nya myndighetens personuppgiftsbehandling.

Skälen för utredningens bedömning

Rättslig grund för behandling

Den behandling av personuppgifter som den nya myndigheten kommer att utföra i samband med upphandling av fonder och avtalsuppföljning och vid utlämnande till andra myndigheter måste ha en rättslig grund. Enligt utredningens bedömning kommer behandlingen huvudsakligen ske med stöd av de rättsliga grunderna i artikel 6.1 c (behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige) och 6.1 e (behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse), vilka enligt artikel 6.3 första stycket ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller nationell rätt.

Av 2 kap. 1 § dataskyddslagen framgår att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse som följer av bland annat lag eller annan författning.

Av 2 kap. 2 § dataskyddslagen framgår vidare att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som bland annat följer av lag eller annan författning.

Av förarbetena till dataskyddslagen framgår att det inte krävs att själva behandlingen av personuppgifter regleras i författning utan det räcker att den rättsliga förpliktelsen, uppgiften av allmänt intresse respektive myndighetsutövningen har stöd i rättsordningen. Den rättsliga förpliktelsen respektive uppgiften av allmänt intresse anses vara fastställd i enlighet med svensk rätt om den följer av författning eller beslut som har meddelats i enlighet med regeringsformens bestämmelser. Om det är fråga om en rättslig förpliktelse måste också syftet med behandlingen framgå av förpliktelsen enligt artikel 6.3 andra stycket dataskyddsförordningen.⁵ Vad gäller begreppet uppgift av allmänt intresse framgår att myndigheters verksamhet anses vara av allmänt intresse eftersom myndigheterna har ålagts att utföra dem.⁶

Utredningen föreslår i kapitel 11 och avsnitt 13.5 att det i socialförsäkringsbalken och den nya lagen om myndigheten ska regleras att den nya myndigheten ska upphandla fonder till fondtorget och i

⁵ Prop. 2017/18:105 s. 48 ff.

⁶ a. prop. s. 56 f.

samband med det och löpande under avtalstiden kontrollera att villkoren i avtalet är uppfyllda. Utredningen föreslår vidare i avsnitten 10.4.4, 13.7.2 och 13.7.4 en uppgiftsskyldighet för den nya myndigheten till Pensionsmyndigheten, Finansinspektionen, Konsumentverket och vissa andra myndigheter. Mot bakgrund av detta är den nya myndighetens personuppgiftsbehandling nödvändig för att den nya myndigheten ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse som följer av lag eller annan författning. Behandlingen är också nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning. Således finns det rättslig grund för myndighetens behandling av personuppgifter.

Känsliga personuppgifter

I den nya myndighetens uppgift att förvalta fondtorget torde det ytterst sällan finnas anledning att behandla känsliga personuppgifter. Det kan dock inte helt uteslutas att det i ett ärende om en fondförvaltare skulle kunna lämnas sådana uppgifter.

Enligt dataskyddsförordningen är huvudregeln att det är förbjudet att behandla uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening samt genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa och uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning, så kallade känsliga personuppgifter (artikel 9.1). Under vissa förutsättningar är det dock tillåtet att behandla känsliga personuppgifter, till exempel om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken står i proportion till det eftersträvade syftet, är förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehåller bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen (artikel 9.2 g).

Av 3 kap. 3 § dataskyddslagen framgår att känsliga personuppgifter får behandlas av en myndighet med stöd av artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning om uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag, om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende, eller i annat fall, om behandlingen är nöd-

vändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet.

När det gäller myndigheters personuppgiftsbehandling anses det utgöra ett viktigt allmänt intresse att myndigheterna kan bedriva den verksamhet som tydligt faller inom ramen för deras befogenheter på ett korrekt, rättssäkert och effektivt sätt.⁷

Uppgifter om lagöverträdelser

För att minimera risken för att oseriösa fondförvaltare och andra aktörer som inte ser till pensionsspararnas bästa är involverade i förvaltningen av fonderna på fondtorget eller på annat sätt kan få inflytande över dem är det viktigt att fondförvaltare och andra aktörer bedriver sina respektive verksamheter i överensstämmelse med tillämpliga författningar. Om så inte sker kan den nya myndigheten till exempel behöva förkasta anbud eller säga upp avtal. För att kunna utföra sitt uppdrag kan den nya myndigheten behöva behandla uppgifter om lagöverträdelser som myndigheten får in i samband med till exempel ett anbud eller avtalsuppföljning eller som ett led i till exempel myndighetssamverkan mot viss organiserad brottslighet.

Enligt artikel 10 i dataskyddsförordningen får behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och överträdelser eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder utföras endast under kontroll av myndighet eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs. Ett fullständigt register över fällande domar i brottmål får endast föras under kontroll av en myndighet. Av 3 kap. 8 § första stycket dataskyddslagen framgår att personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning får behandlas av myndigheter.

Det finns således stöd för behandling av lagöverträdelser.

Personnummer och samordningsnummer

Den nya myndigheten kommer i många fall behandla personnummer utan samtycke av den registrerade. Av 3 kap. 10 § dataskyddslagen framgår att personnummer och samordningsnummer endast får be-

⁷ a. prop., s. 83.

handlas utan samtycke när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl. Enligt utredningens bedömning är det bland annat med hänsyn till vikten av en säker identifiering motiverat att behandla bland annat personnummer utan samtycke i den nya myndighetens verksamhet.

Ställer regeringsformen krav på särskild lag?

Som nämnts i avsnitt 16.2.1 är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.⁸ Detta skydd mot integritetsintrång kan dock begränsas genom lag.⁹ Frågan är om dessa bestämmelser i regeringsformen medför att det krävs en särskild lag för den nya myndighetens personuppgiftsbehandling.

I förarbetena till bestämmelsen i 2 kap. 6 § regeringsformen anges att vid bedömningen av hur ingripande intrånget i den personliga integriteten kan anses vara i samband med insamling, lagring och bearbetning eller utlämnande av uppgifter om enskildas personliga förhållanden är det naturligt att stor vikt läggs vid uppgifternas karaktär. Ju känsligare uppgifterna är, desto mer ingripande måste det allmännas hantering av uppgifterna normalt anses vara. Vid bedömningen av intrångets karaktär är det också naturligt att stor vikt läggs vid ändamålet med behandlingen. Därutöver kan givetvis mängden uppgifter vara en betydelsefull faktor i sammanhanget.

Den nya myndighetens personuppgiftsbehandling i premiepensionsverksamheten rörande fondförvaltarna kommer i många fall att ske utan samtycke från de registrerade. Behandlingen omfattar dock inte något stort antal registrerade och ändamålet med behandlingen är framför allt att kontrollera att lagkrav och avtalsvillkor är uppfyllda. De uppgifter som kommer behandlas består huvudsakligen av uppgifter i form av namn, kontaktuppgifter och personnummer. Sådana uppgifter är normalt harmlösa. Det rör sig alltså inte om någon omfattande kartläggning av enskildas personliga förhållanden.

⁸ 2 kap. 6 § regeringsformen.

⁹ 2 kap. 20 § första stycket 2 regeringsformen.

Utredningen anser därför att den nya myndighetens personuppgiftsbehandling inte innebär ett betydande intrång i den personliga integriteten även om det i undantagsfall kan förekomma att den nya myndigheten kommer behandla uppgifter om hälsa och vandel. Det krävs således inte någon särskild registerförfattning för den nya myndighetens behandling av personuppgifter.

Sammanfattning

Utredningen har ovan konstaterat att det finns flera rättsliga grunder för den nya myndighetens ändamålsenliga och nödvändiga behandling av personuppgifter. Den nya myndigheten har således enligt utredningens bedömning rättsligt stöd för att kunna utföra nödvändig personuppgiftsbehandling.

Utredningen har vidare konstaterat att den nya myndighetens personuppgiftsbehandling inte är av sådan art att den utgör ett betydande intrång i den personliga integriteten i regeringsformens mening eftersom det inte är fråga om omfattande sammanställningar av personuppgifter och inte heller rör sig om särskilt integritetskänsliga uppgifter i någon större utsträckning. Det finns därför inte något behov av någon ytterligare reglering avseende den nya myndighetens personuppgiftsbehandling.

17 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: De föreslagna författningarna ska träda i kraft den 1 januari 2021.

Äldre bestämmelser ska gälla för fondavtal som har ingåtts med fondförvaltare före den 1 januari 2021, förutom i fråga om placering av en pensionssparares premiepensionsmedel när ett sådant fondavtal sägs upp.

Vid tillämpningen av äldre bestämmelser under övergångstiden ska det som anges om Pensionsmyndigheten i bestämmelserna om granskning av fondförvaltare och fonder i socialförsäkringsbalken i stället gälla den nya myndigheten. Detta gäller dock inte för granskningar som Pensionsmyndigheten har inlett före den 1 januari 2021.

Utredningens bedömning: Det bör i lag inte införas bestämmelser som anger när det befintliga fondtorget för premiepensionen ska vara avvecklat och ersatt av ett upphandlat fondtorg.

Den nya myndigheten bör verka för att det befintliga fondtorget för premiepensionen ska vara avvecklat och ersatt av ett upphandlat fondtorg senast den 31 december 2023.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Datum för ikraftträdande

Av kommittédirektiven framgår att den nya myndigheten med ansvar för fondtorget för premiepensionen ska kunna inleda sin verksamhet den 1 januari 2021.¹ En förutsättning för att detta ska kunna

¹ Tilläggsdirektiv till Utredningen om ett upphandlat fondtorg för premiepension (Fi 2018:06), dir. 2019:56.

ske är att utredningens föreslagna författningar träder i kraft senast vid den tidpunkten. Mot den bakgrunden föreslår utredningen att samtliga föreslagna författningar ska träda i kraft den 1 januari 2021.

Befintliga fondavtal

De fonder som erbjuds på fondtorget för premiepensionen i dagsläget omfattas av samarbetsavtal eller fondavtal som har ingåtts mellan Pensionsmyndigheten och fondförvaltare enligt regler i 64 kap. socialförsäkringsbalken i dess lydelse före respektive efter den 1 november 2018 (befintliga fondavtal). Utredningens förslag till reglering av den nya myndigheten innebär bland annat att ansvaret för förvaltningen av fondtorget kommer att övergå från Pensionsmyndigheten till den nya myndigheten (se avsnitt 13.5). Det innebär bland annat att den nya myndigheten kommer att ta över uppgiften att företräda staten i fråga om befintliga fondavtal. I och med att staten är en enda juridisk person sker inte något formellt partsbyte. Att den nya myndigheten ska företräda staten ifråga om befintliga fondavtal följer i stället av myndighetens uppdrag som kommer att regleras i lag.

Som ett led i övergången från det befintliga fondtorget till det upphandlade fondtorget ska befintliga fondavtal sägas upp och ersättas av nya fondavtal efter att ansvaret för fondtorget har övergått till den nya myndigheten. De nya fondavtalen kommer att ingås efter tilldelningsbeslut i upphandlingarna. Det ankommer på den nya myndigheten att, inom ramen för uppdraget att förvalta fondtorget, vid behov säga upp befintliga fondavtal. Den nya myndigheten behöver enligt utredningens uppfattning därför inte ges något särskilt uppdrag att säga upp befintliga fondavtal.

För att övergången till det upphandlade fondtorget ska ske kostnads-effektivt, med omsorg om pensionsspararnas behov och med så begränsade effekter på kapitalmarknaden som möjligt bör enligt kommittédirektiven övergången ske successivt. Det innebär att den nya myndigheten bör upphandla fonder i olika fondkategorier vid olika tidpunkter (se avsnitt 12.5). Befintliga fondavtal bör sägas upp så snart de ersatts av nya fondavtal avseende fonder i samma kategori.² Om upphandlingarna sker vid olika tidpunkter kommer ingåendet av nya

² För befintliga fondavtal gäller en uppsägningstid om sex månader, se *Fondavtal mellan Pensionsmyndigheten och fondförvaltare*, s. 19 f.

fondavtal och uppsägningen av befintliga fondavtal att spridas ut under en längre period. Detta innebär att det på fondtorget under en övergångsperiod kommer att finnas både fonder som omfattas av befintliga fondavtal och fonder som omfattas nya fondavtal.

För att möjliggöra en sådan ordning behöver det införas övergångsbestämmelser som anger att äldre bestämmelser ska gälla i fråga om fondavtal som har ingåtts före den 1 januari 2021. En sådan ordning innebär att Pensionsmyndigheten med stöd av 64 kap. 19 § socialförsäkringsbalken i nu gällande lydelse kan föra över premiepensionsmedel till fonder som omfattas av befintliga fondavtal.

Att äldre bestämmelser ska gälla i fråga om befintliga fondavtal gäller med ett undantag. Utredningen lämnar i avsnitt 12.3 förslag till bestämmelser om hur en pensionssparares medel ska placeras om ett fondavtal sägs upp, hävs eller löper ut. Bestämmelserna föreslås gälla både för befintliga fondavtal som sägs upp i samband med övergången från det befintliga fondtorget till det upphandlade fondtorget och för nya fondavtal som ingåtts efter upphandling. När det gäller placeringen av en pensionssparares medel vid uppsägning av ett befintligt fondavtal gäller således nya bestämmelser.

Eftersom den nya myndigheten från och med den 1 januari 2021 tar över ansvaret för befintliga fondavtal bör myndigheten också utföra den granskning av fondförvaltare och fonder som föreskrivs i nu gällande bestämmelser i socialförsäkringsbalken (64 kap. 3 § tredje stycket). Det bör i övergångsbestämmelserna därför föreskrivas att det som anges om Pensionsmyndigheten i nu gällande bestämmelser om granskning av fondförvaltare och fonder i stället ska gälla den nya myndigheten under övergångstiden. De bestämmelser det rör är, förutom bestämmelserna om granskningsskyldighet i 64 kap. 3 § tredje stycket socialförsäkringsbalken, bestämmelserna om avgifter från fondförvaltare för att täcka kostnaderna för granskning i 64 kap. 40 § första stycket andra strecksatsen nämnda balk.

De granskningar av fondförvaltare och fonder som inletts före den 1 januari 2021 bör dock slutföras av Pensionsmyndigheten (se avsnitt 13.5). Vad som sägs i 64 kap. 3 § tredje stycket socialförsäkringsbalken bör med avseende på sådana granskningar därför fortsätta att gälla för Pensionsmyndigheten även efter den 1 januari 2021.

Det är dock den nya myndigheten som efter den 1 januari 2021 företräder staten i fråga om fondavtalen. Det innebär att det är den nya myndigheten som bestämmer vilka avtalsrättsliga åtgärder som

eventuellt ska vidtas med anledning av resultatet av Pensionsmyndighetens granskningar. Sådana åtgärder kan vara uppsägning eller hävning av befintliga fondavtal.

Om Pensionsmyndigheten vid sina granskningar skulle upptäcka oegentligheter finns det inget som hindrar att myndigheten även efter den 1 januari 2021, om det finns skäl till det, anmäler dessa förhållanden till fondförvaltarens tillsynsmyndighet eller andra rättsvårdande myndigheter.

Tidpunkten för när det befintliga fondtorget för premiepensionen ska vara avvecklat och ersatt av ett upphandlat fondtorg bör inte regleras i lag

Det är av stor vikt att det nya regelverket får fullt genomslag inom rimlig tid. Utredningen har därför övervägt att föreslå bestämmelser som anger vid vilken tidpunkt det befintliga fondtorget senast ska vara avvecklat och ersatt av ett upphandlat fondtorg, det vill säga vid vilken tidpunkt befintliga fondavtal ska ha ersatts av nya fondavtal som ingås efter tilldelningsbeslut i upphandlingarna. Utredningen bedömer att övergången från det befintliga fondtorget till ett upphandlat fondtorg bör kunna genomföras under en tidsperiod om tre år. Den 31 december 2023 framstår därför enligt utredningens uppfattning som en lämplig tidpunkt för när det befintliga fondtorget senast ska vara avvecklat och ersatt av ett upphandlat fondtorg.

En sådan reglering är emellertid förenad med vissa risker. Även om den nya myndigheten i god tid genomför de upphandlingar som är nödvändiga för att möjliggöra övergången till ett upphandlat fondtorg kan det uppstå situationer som innebär att det saknas upphandlade fonder i en eller flera fondkategorier vid den angivna tidpunkten. Anledningen till detta kan till exempel vara att det inte kommer in några lämpliga anbud i en upphandling eller att en upphandling begärs överprövad och att domstolsprocessen tar lång tid. Det handlar med andra ord om omständigheter som ligger utanför den nya myndighetens kontroll. Mot den bakgrunden anser utredningen att tidpunkten för när det befintliga fondtorget senast ska vara avvecklat och ersatt av ett upphandlat fondtorg inte bör regleras i lag. Däremot bör den nya myndigheten verka för att det befintliga fondtorget ska vara avvecklat och ersatt av ett upphandlat fondtorg senast den 31 december 2023.

Ett annat sätt att genom reglering bidra till att det nya regelverket får fullt genomslag inom den angivna tiden är att i lag införa bestäm-

melser som anger att premiepensionsmedel som är placerade i fonder som omfattas av befintliga fondavtal den 31 december 2023 ska föras över till förvalet. En sådan reglering innebär att Pensionsmyndigheten ska avveckla sina innehav i fonderna vid den tidpunkten, vilket i praktiken får samma effekt som om avtalen hade sagts upp.

En sådan ordning skulle sannolikt minska incitamenten för fondförvaltare som inte tilldelas fondavtal i en upphandling att begära överprövning enbart för att få fortsätta förvalta premiepensionsmedel med stöd av det befintliga fondavtalet under överprövningstiden. Därmed skulle också risken minska för att det nya regelverket inte får fullt genomslag inom rimlig tid på grund av onödiga överprövningar.

En sådan ordning skulle dock kunna få negativa effekter för pensionsspararna. De sparare som har premiepensionsmedel placerade i fonder på fondtorget har en gång gjort ett annat val än förvalet. En överföring av medlen till förvalet skulle innebära att spararna i de flesta fall får en annan risknivå än de själva valt och därmed en placering som troligen inte är i linje med deras önskemål. Spararna skulle efter flytten aktivt behöva välja bort förvalet om de vill ha en annan placering och i stället välja bland de upphandlade fonderna.

Nackdelarna med en sådan reglering överväger enligt utredningens mening fördelarna. En mer rimlig ordning är att spararnas medel fortsätter att vara placerade i de fonder som omfattas av befintliga fondavtal till dess att den nya myndigheten har ingått nya fondavtal avseende fonder i samma fondkategori, även om så inte har skett den 31 december 2023.

Det bör betonas att det ankommer på den nya myndigheten att vidta de åtgärder som krävs för att det nya regelverket ska få genomslag i rimlig tid. Den nya myndigheten bör till exempel i ett så tidigt stadium som möjligt göra en planering och tidsplan för de upphandlingar som är nödvändiga för att möjliggöra övergången till ett upphandlat fondtorg. Myndigheten bör också påbörja arbetet med upphandlingarna så snart som möjligt. I den tidsplan som upprättas bör myndigheten ta hänsyn till att en eller flera upphandlingar kan komma att överprövas. Med ett sådant tillvägagångssätt bedömer utredningen att det endast undantagsvis kommer att finnas befintliga fondavtal som inte har upphört att gälla vid utgången av 2023.

18 Konsekvensanalys av utredningens förslag

18.1 Inledning

Enligt kommittédirektiven ska konsekvensanalysen särskilt avse förslagets konsekvenser för pensionsspararna och däribland om och hur avkastningen på de enskildas premiepensionsmedel kan komma att förändras med anledning av att ett upphandlat fondtorg införs. Utredningen ska vidare redovisa om förslagen har någon påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män. Även konsekvenser för fondmarknaden, statens budget, Pensionsmyndigheten och andra aktörer som utredningen finner relevanta ska beskrivas. Konsekvensanalysen ska innehålla ett särskilt avsnitt som behandlar konsekvenserna av förslaget om övergång från dagens fondtorg till det upphandlade fondtorget. Om förslagen medför ökade kostnader för det allmänna ska förslag till finansiering redovisas. Utredningens förslag rörande ny myndighet ska även innehålla personella konsekvenser.

18.2 Intressenter som berörs

Utredningen har identifierat följande grupper av intressenter som berörs av förslaget: pensionsspararna och pensionärerna, myndigheterna Pensionsmyndigheten, Sjunde AP-fonden, Finansinspektionen, Konsumentverket, Kammarkollegiet, Riksgälden, Statens servicecenter, Ekobrottsmyndigheten och domstolarna samt finansmarknaden och dess aktörer.

Dessutom beskrivs förslagets påverkan på pensionssystemet, statsbudgeten, regeringens styrning, jämställdheten mellan kvinnor och män, det brottsförebyggande arbetet samt hållbarhetsutvecklingen.

Därutöver beskrivs förslagets konsekvenser med avseende på EU-rätten.

18.3 Konsekvenser för pensionssparare och pensionärer

Valarkitekturen ger en bättre anpassad valsituation för spararna och ökar förtroendet för systemet

I avsnitt 5.4 om beteendekonometri beskrivs de problem som den nuvarande konstruktionen av premiepensionssystemet har gett upphov till.

Pensionssparande är i allmänhet en komplicerad beslutssituation där individerna ofta saknar både vilja och förmåga att fatta de nödvändiga finansiella besluten. I tron att det ändå är avgörande att göra någon typ av aktivt val fattar spararna investeringsbeslut som inte alltid är ekonomiskt rationella, alternativt söker eller erbjuds rådgivningshjälp som oftast är försäljningsdriven och inte nödvändigtvis vare sig ekonomiskt rationell eller sker med utgångspunkt i spararnas bästa.

I avsnitt 5.5 om valarkitektur gör utredningen bedömningen att lösningen på dessa problem är att premiepensionssystemet utformas och administreras så att enbart sparare som vill och kan sätta samman egna fondportföljer på fondtorget gör det. En väl genomtänkt och väl underhållen valarkitektur, som ger stöd och vägledning i varje steg, är det främsta instrumentet för att säkerställa att så blir fallet. För de sparare som kan och vill sätta upp och förvalta fondportföljer ska det finnas relevant stöd och vägledning anpassad till att dessa sparare är finansiellt kunniga.

De sparare som inte vill eller inte kan välja fonder bör spara i förvalet. Dessa sparare ska inte, vare sig direkt eller indirekt, uppmanas att själva välja fonder.

Konsekvenserna för pensionsspararna och pensionärerna av den föreslagna valarkitekturen är en för spararna bättre anpassad valsituation i premiepensionssystemet. De sparare som inte kan eller inte vill välja fonder ska få information om att förvalet är ett bra alternativ för dem och att det inte är nödvändigt för dem att välja fonder på fondtorget. Samtidigt kan de sparare som kan och vill välja fonder göra det på ett upphandlat, prispressat och hållbart fondtorg,

med bra stöd och vägledning. Den föreslagna konstruktionen torde minska valstressen och oron bland många sparare, och ge bättre förutsättningar för att informera dem om vad som i betydligt högre grad än val av fonder är relevant för att få en bra pension, till exempel arbetslivets längd och att ha en tjänstepension.

Mellan de olika stegen i valarkitekturen får spararna stöd och vägledning avseende vad nästa steg innebär och vilken typ av kunskap de bör ha för att kunna göra ett informerat val. Dessa vägledningar bör uppfattas både som stödjande och upplysande, det vill säga spararna bör känna sig trygga med både det steg i valarkitekturen som de befinner sig i och med det som de överväger att gå över till. Om en sådan vägledning är rätt utformad ges bra förutsättningar för att spararna upplever att valsituationen har förbättrats och att de lättare förstår vilket steg i valarkitekturen som är mest lämpligt för dem. Som helhet borde premiepensionssystemet uppfattas som tryggare.

Utredningen föreslår också att information och påminnelser ges till spararna på fondtorget inför pensionering. Dessa sparare behöver själva hitta en lämplig risknivå för sitt sparande under utbetalningsperioden. Utredningen föreslår utöver påminnelserna att en särskild utbetalningsprodukt ska utredas. En sådan produkt, tillsammans med övriga åtgärder som utredningen föreslår, bedöms sammantaget ge förutsättningar för jämnare och mer förutsägbara pensioner om spararna minskar andelen mer riskfyllda placeringar när de närmar sig pensionering. Även varningar för alltför låg risk bör utformas i syfte att undvika sänkta pensioner.

Det upphandlade fondtorget kommer att innehålla färre fonder än i dagsläget. Dessa fonder kommer att vara upphandlade av den ansvariga myndigheten utifrån de krav som beskrivs i avsnitt 11.3. Det medför att de sparare som väljer fonder på fondtorget kommer att möta fonder som är kostnadseffektiva, hållbara, kontrollerbara och av god kvalitet samt få bra vägledning för att välja bland dessa fonder. Detta torde förbättra spararnas upplevelse av fondtorget, samtidigt som en del sparare oundvikligen kommer att uppleva det som negativt att vissa fonder som de tidigare hade kunnat välja inte längre finns kvar.

Det är dock ofrånkomligt att det sätts gränser i ett system som ingår i socialförsäkringen. Att det finns sparare med önskemål som inte tillmötesgås är inte principiellt annorlunda jämfört med att vissa

sparare skulle vilja placera medlen helt fritt och andra inte alls behöva binda medel i ett pensionssparande.

Lägre avgifter eller högre avkastning ger högre pensioner

Ett av de viktigaste syftena med ett upphandlat fondtorg är att öka pris- och kvalitetskonkurrensen på fondtorget. Genom att professionella upphandlare med finansiell kompetens granskar relevanta fonder enligt bestämda krav sker urvalet av fonder på rätt nivå. Utgångspunkten är att professionella upphandlare i regel har större möjlighet att granska och bedöma fonder än de allra flesta sparare. Det upphandlade fondtorget kan genom att skapa prispress och relevant innovationsförmåga både sänka avgifterna och höja kvaliteten på fondtorget, och bidra till utvecklingen av för spararna lämpliga produkter. Med innovationsförmåga avses det faktum att på välfungerande marknader väljer köparna bort sämre produkter till förmån för bättre, vilket gör att konkurrensen mellan säljarna skapar utveckling av nya, innovativa produkter.

Enligt kommittédirektiven ska de fonder som erbjuds på fondtorget hålla god kvalitet, vara kostnadseffektiva, hållbara och kontrollerade. Vidare anger direktiven att utredningen ska analysera om och hur avkastningen på de enskildas premiepensionsmedel kan komma att förändras med anledning av att ett upphandlat fondtorg införs. Avkastningen bestäms av avgifter och hur värdet på fondernas placeringar utvecklas. Det är svårt att förutsäga hur dessa faktorer påverkas av det nya systemet. Det gäller i synnerhet framtida förvaltningsresultat. I det följande redovisar utredningen ett antal räkneexempel för att illustrera hur pensionerna påverkas av olika antaganden.

Den genomsnittliga förvaltningsavgiften i premiepensionssystemet 2018, exklusive AP7:s produkter,¹ var 0,95 procent före rabatt och 0,29 procent efter rabatt. Motsvarande siffror inklusive AP7:s produkter var 0,59 före rabatt och 0,21 procent efter rabatt. Utöver förvaltningsavgifterna finns så kallade transaktionskostnader i fonderna som dras från avkastningen. Dessa transaktionskostnader har skattats till minst 550 miljoner kronor, vilket motsvarar cirka 0,05 procent.² Uppskattningen är troligen en kraftig underskattning, bland annat

¹ AP7 Såfa, byggstansfonderna AP7 Aktie och AP7 Ranta samt de tre riskprofilerna.

² Pensionsmyndigheten, *Orange rapport 2018*, s. 37. 550 miljoner/1 000 miljarder \approx 0,05 procent.

eftersom så kallad *spread* i köp- och säljkurs inte ingår. Genom det föreslagna upphandlingsförfarandet bör det finnas förbättrade möjligheter att få information om och även pressa dessa transaktionskostnader.

Om man antar att upphandlingen kommer att minska snittavgiften på fondtorget med 0,20 procentenheter skulle det innebära att en genomsnittlig behållning ökar från cirka 700 000 kronor till cirka 740 000 kronor vid pensionstillfället. Det månatliga premiepensionsbeloppet skulle då öka från 3 750 kronor till 3 950 kronor, det vill säga med 200 kronor eller 5,4 procent.³

Om man i stället antar att snittavgiften minskar med 0,10 respektive 0,30 procentenheter skulle det innebära en ökning av det månatliga premiepensionsbeloppet med 100 respektive 300 kronor, vilket motsvarar 2,6 respektive 8,2 procent.

Man skulle på motsvarande sätt kunna anta att det genom upphandlingarna är möjligt att förutom att sänka avgifterna även skulle vara möjligt att höja kvaliteten på fonderna så att den genomsnittliga avkastningen skulle bli högre. Om man antar att utöver en minskning av snittavgiften med 0,20 procentenheter skulle även avkastningen höjas med 0,30 procentenheter så att den sammanlagda effekten blir 0,50 procentenheter skulle det innebära att en genomsnittlig behållning vid pensionstillfället ökar från cirka 700 000 kronor till cirka 800 000 kronor. Det månatliga premiepensionsbeloppet skulle då öka från 3 700 till 4 200 kronor, det vill säga med 500 kronor eller 14 procent. Motsvarande siffror om avkastningen genom kvalitetshöjningen skulle öka med 0,5 procentenheter så att den sammanlagda effekten blir $0,2 + 0,5 = 0,7$ procentenheter är att premiepensionsbeloppet skulle öka med 20 procent, motsvarande 800 kronor. Se tabell 18.1 för sammanställning av antaganden om avgifts- och kvalitetspåverkan.

³ Antaganden: Person född 1975, börjar arbeta vid 25 års ålder, går i pension vid 67 års ålder, inkomst på 25 000 kronor/månad. Avkastningsantagande prognosstandard, det vill säga real avkastning efter avgifter om 3,5 procent. *Källa:* Pensionsmyndigheten.

Tabell 18.1 Avgift- och kvalitetspåverkan på pensionens storlek

Avgiftsminskning och/eller kvalitetshöjning (Procentenheter)	Pensionen ökar (Procent)	Pensionen ökar (Kronor per månad)
0,1	2,6	100
0,2	5,4	200
0,3	8,2	300
0,5	14,0	500
0,7	20,0	800

Källa: Pensionsmyndigheten.

I relation till befintliga avgiftsnivåer på fondtorget är avgiftsantagandena relativt höga om man jämför med nettopriser, det vill säga med rabatter i den befintliga rabattrappan medräknade. Men om man jämför med bruttopriser, det vill säga före rabatter och inklusive transaktionskostnader, är det inte osannolikt att antagandena rymmer en rimlig förhoppning om vad det upphandlande förfarandet torde kunna ge sett till minskade kostnader och höjd kvalitet. Till det ska läggas att det alltid är behäftat med fundamentala osäkerheter att göra antaganden om utvecklingen på de finansiella marknaderna.

Av kartläggningen av tjänstepensionens försäkringsgivare framgår att försäkringsgivarna räknar med att deras urval ger en substantiell meravkastning mot genomsnittet för fondmarknaden i övrigt, se avsnitt 6.5. På premiepensionens fondtorg finns för närvarande ett avgiftstak som reglerar hur höga avgifterna maximalt får vara; för en aktiefond är taket till exempel 0,89 procent. Utan tak är de högsta fondavgifterna för fonderna på premiepensionens fondtorg cirka 3–4 procent.

Ett annat sätt att teoretiskt kvantifiera kvalitetsförbättringen av ett upphandlat fondtorg är att utgå från fonderna på dagens fondtorg och studera hur den genomsnittliga avkastningen förändras om en viss andel av de sämsta fonderna exkluderas. Tabell 18.2 visar den årliga avkastningen de senaste fem åren för dels alla fonder i kategori Globala aktiefonder, dels de bästa 50, 75 respektive 90 procent av fonderna i kategorin.

Tabell 18.2 Årlig avkastning 30 april 2014–30 april 2019
för kategori Globala aktiefonder

	Avkastning	Differens, procentenheter	Differens, kronor
Alla fonder	13,8	0	0
90 % bästa	14,2	+0,4	1 800 000 000
75 % bästa	14,8	+1,0	4 600 000 000
50 % bästa	15,4	+1,6	7 600 000 000

Källa: Pensionsmyndigheten.

Av tabellen framgår att i kategorin Globala aktiefonder höjs avkastningen med 0,4, 1,0 respektive 1,6 procentenheter om den årliga avkastningen beräknas på de 90, 75 respektive 50 procent bästa fonderna jämfört med om alla fonder inkluderas. Omvänt gäller att om det går att välja bort de 10 procent sämst presterande fonderna ökar kvaliteten mätt som avkastning med 0,4 procentenheter. Om de sämsta 50 procenten av fonderna väljs bort i upphandlingen skulle alltså avkastningen beräknat på detta sätt öka med 1,6 procentenheter. Beräknat på dagens volym i kategorin motsvarar det cirka 7,6 miljarder kronor.

Som framgår av avsnitt 6.5 om hur försäkringsgivarna knutna till tjänstepensionen gör urval av fonder är det få av dessa försäkringsgivare som använder historisk avkastning som en lämplig indikator för framtida avkastning. Tabell 18.2 är således endast en teoretisk beskrivning av hur den historiska avkastningen påverkas av att en viss andel av de sämst presterande fonderna tas bort.

Övergången till ett nytt fondtorget för premiepensionen

Enligt kommittédirektiven ska utredningens konsekvensanalys innehålla ett särskilt avsnitt som behandlar konsekvenserna av förslaget om övergång från dagens fondtorget till det upphandlade fondtorget.

Antalet fonder på premiepensionens fondtorget var 842 stycken vid årsskiftet 2017/2018. Under 2018 påbörjades arbetet med den första delen av reformeringen av fondtorget, se avsnitt 4.4.5. Mot bakgrund av de då förestående förändringarna på fondtorget, med ansökningsförfarande och kvantifierade krav för att få delta, minskade antal fonder under året till 782 vid årsskiftet 2018/2019.

Totalt ansökte 70 fondförvaltare per den 28 december 2018 om att teckna avtal för totalt 553 fonder. Av dessa har Pensionsmyndigheten per den 31 augusti 2019 tecknat avtal med 29 fondförvaltare om totalt 185 fonder. Utöver dessa 185 tecknade avtal har beslut fattats för ytterligare 61 ansökningar med fördelningen 9 avvisade ansökningar, 13 avslagna ansökningar och 39 avskrivna ansökningar. Totalt har 246 beslut fattats, vilket innebär att 307 fonder återstår att fatta beslut om.

Om inga ytterligare åtgärder vidtas kommer, enligt utredningens bedömning, antalet fonder på fondtorget troligen öka, inte osannolikt uppemot tidigare nivåer på cirka 800 fonder. Det beror framför allt på att volymen växer i och med det löpande inflödet av nya pensionsrätter.

Övergången från det nuvarande, delvis bantade fondtorget till det nya upphandlade beskrivs i avsnitt 12.3. Huvudregeln för övergången är att det kapital som finns placerat i en fond som inte kommer att omfattas av ett nytt fondavtal efter upphandlingen placeras i en så likvärdig fond som möjligt, om inte spararen väljer en annan fond. För pensionsspararna får övergången praktisk betydelse framför allt beroende på hur de har sina medel placerade på dagens fondtorg.

De sparare som enbart har kapital i dagens förval AP7 Såfa eller i någon av Sjunde AP-fondens andra produkter kommer inte beröras av övergången. De sparare som enbart har kapital i fonder som i dagsläget finns på fondtorget och som upphandlas, det vill säga kommer att finnas på det upphandlade fondtorget, kommer inte heller att beröras av övergången. Övergångens huvudregel kan sägas beakta båda dessa grupper av sparares val fullt ut.

De två främsta skälen för huvudregeln vid övergången är att dels så långt det är möjligt beakta spararnas gjorda val, dels säkerställa att syftet med upphandlingen nås. Med det senare avses att kunna erbjuda det urval av fonder som har störst möjlighet att nå målet för premiepensionssystemet.

De sparare som har valt en fond som inte kommer att omfattas av ett nytt fondavtal efter upphandlingen, det vill säga en fond som inte kommer att finnas på det upphandlade fondtorget, kommer enligt huvudregeln att få sitt kapital överfört till en likvärdig fond på det upphandlade fondtorget, om spararen inte väljer en annan fond. Principiellt och sett till huvudregeln är det inte möjligt att beakta

dessa sparares fondval fullt ut. Ett alternativ som utredningen övervägt är att i stället föra dessa sparares medel till förvalet. Inte heller då kan man hävda att spararnas val har beaktats eftersom de då kan tänkas få medlen placerade på ett sätt som än mer avviker från den fond de ursprungligen har valt. Givet detta har utredningen funnit att huvudregeln med likvärdig fond är den lösning som i största möjliga utsträckning beaktar spararnas val. Konsekvenser för fondbranschen av övergången med denna huvudregel beskrivs nedan i avsnitt 18.13.

En skattning av hur ett framtida fondtorg skulle kunna se ut kan ta sin utgångspunkt i dagens 35 fondkategorier och antalet fonder i dessa, se tabell 18.3. I tabellen ingår inte det kapital som förvaltas i AP7 Såfa eller i Sjunde AP-fondens riskprofiler.

Anta att alla kategorier kvarstår och att antalet fonder minskar med hälften i varje kategori. Det skulle innebära att 253 fonder skulle finnas kvar och lika många försvinna. Cirka 380 miljarder kronor från de avregistrerade fonderna ska därmed fördelas på de fonder som blir kvar.

Anta att alla kategorier kvarstår och att det upphandlas i snitt 6 fonder per kategori. Det skulle innebära 210 fonder på fondtorget och att cirka 300 fonder skulle försvinna. Anta på motsvarande sätt att i snitt 3 respektive 9 fonder handlas upp. Det skulle innebära 105 respektive 315 fonder på fondtorget.

Tabell 18.3 Kategorier i premiepensionssystemet den 31 augusti 2019

Fondtyp	Kategori	Antal	Marknadsvärde, kronor
Aktiefond	Asien	19	8 624 777 000
Aktiefond	Europa	36	18 460 067 000
Aktiefond	Europa småbolag	6	6 553 377 000
Aktiefond	Fastighet	10	10 317 722 000
Aktiefond	Global	51	97 165 968 000
Aktiefond	Global och Sverige	8	58 860 333 000
Aktiefond	Indien	6	2 474 369 000
Aktiefond	IT och kommunikation	9	45 264 089 000
Aktiefond	Japan	16	2 078 929 000
Aktiefond	Kina	12	4 526 230 000
Aktiefond	Latinamerika	6	1 356 658 000
Aktiefond	Läkemedel	11	23 141 781 000
Aktiefond	Norden	19	15 863 287 000
Aktiefond	Nya marknader	25	13 123 032 000
Aktiefond	Ryssland	8	8 479 897 000
Aktiefond	Råvara och energi	13	6 537 145 000
Aktiefond	Sverige	35	99 927 082 000
Aktiefond	Sverige småbolag	13	24 120 966 000
Aktiefond	USA och Nordamerika	29	22 957 682 000
Aktiefond	Östeuropa	9	3 800 790 000
Aktiefond	Övriga branscher	6	229 840 000
Aktiefond	Övriga länder	11	1 895 111 000
Räntefond	Europa	8	1 600 794 000
Räntefond	Global	11	3 344 011 000
Räntefond	Norden	10	1 597 312 000
Räntefond	Sverige kort	16	6 946 371 000
Räntefond	Sverige lång och real	19	14 197 336 000
Räntefond	Tillväxtmarknad	5	293 297 000
Räntefond	Övriga räntefonder	7	1 988 528 000
Blandfond	Aggressiv	10	9 594 040 000
Blandfond	Balanserad	9	8 302 268 000
Blandfond	Försiktig	4	466 204 000
Blandfond	Variérande	20	36 931 572 000
Generationsfond	Pension <10 år	9	40 098 385 000
Generationsfond	Pension >10 år	20	151 048 315 000
Totalt		506	752 167 581 000

Utredningen konstaterar i avsnitt 5.4 att det stora antalet fonder i dagens system har gjort det svårt för spararna att göra medvetna val. Den nya myndighetens upphandling av fonder måste ta detta och vad som framgår av den beteendekonomiska forskningen i beaktande. Utredningen anser dock att en robust och tydlig valmiljö med inbyggda spärrar, som motverkar att personer som saknar kunskap eller vilja att välja fonder ändå hamnar på fondtorget, i tillräcklig utsträckning minskar risken och nackdelarna med ett förhållandevis stort fondutbud. Med en välutformad valarkitektur med tydliga steg i valprocessen samt spärrar mot oönskade och ogenomtänkta val finns det utrymme för den nya myndigheten att tillåta en variation av fonder med olika risknivå och placeringsinriktning. Det framstår inte som osannolikt att ett antal fonder i nivå med maximalt antal inom tjänstepensionens valbara del (se avsnitt 6.3) skulle fungera i enlighet med de mål som utredningen föreslår. Omvänt gäller att en svag valarkitektur endast ger utrymme för ett mindre antal fonder på fondtorget.

18.4 Konsekvenser för Pensionsmyndigheten

Pensionsmyndigheten ansvarar för att administrera den allmänna pensionen och informera om hela pensionen. I egenskap av försäkringsgivare för premiepensionen upprättar Pensionsmyndigheten konton för intjänade premiepensionsrätter och köper andelar i de fonder som spararna valt. Som försäkringsgivare ansvarar Pensionsmyndigheten även för beräkning av försäkringstekniska mått som delningstal, arvsvinster med mera. Av kommittédirektiven framgår att Pensionsmyndigheten fortsatt ska vara försäkringsgivare för premiepensionen, och utredningen föreslår heller ingen ändring av det förhållandet, se avsnitt 13.5 där det framgår att Pensionsmyndigheten fortsatt ska sköta kommunikationen med pensionssparare och pensionärer.

Utredningen föreslår i avsnitt 5.3 att Pensionsmyndigheten ska få en ny uppgift i att formulera kvantifierade nyckeltal och mäta måluppfyllelsen för premiepensionssystemet.

Utredningens organisationsförslag innebär att den nya myndigheten bildas genom att Sjunde AP-fonden får fler uppgifter än att förvalta premiepensionssystemets förval.

Enligt direktiven och utredningens förslag ska ansvaret för förvaltningen av fondtorget flytta från Pensionsmyndigheten till den nya myndigheten, se avsnitt 13.5. Uppgiften ska utvecklas till att bland annat innefatta upphandling av fonder. Det innebär att delar av de uppgifter som i dagsläget utförs av Pensionsmyndighetens fondtorgsavdelning flyttas till den nya myndigheten. Det gäller främst granskningen av fonderna på fondtorget. De gränsdragningsproblem som kan uppstå och hur dessa kan hanteras beskrivs i avsnitten 13.5 och 13.7.1.

Utredningen föreslår även att kapitalförvaltningen i den traditionella livförsäkringen ska utföras av den nya myndigheten.

Den nya myndigheten föreslås även få ansvaret att förvalta och utveckla innehållet i premiepensionssystemets valarkitektur och därmed besluta i innehålls- och policyfrågor rörande valarkitekturen. Pensionsmyndigheten kommer dock hantera det webb-gränssnitt där valarkitekturen presenteras. Det innebär att det är Pensionsmyndigheten som utifrån föreskrifter från den nya myndigheten verkställer valarkitekturen genom att beakta den vid sin handläggning av ärenden om premiepension och i sitt informationsuppdrag. Rutiner för detta behöver därför etableras.

I och med att uppgifterna att granska fonder på premiepensionens fondtorg och kapitalförvaltningen i den traditionella livförsäkringen flyttas från Pensionsmyndigheten till den nya myndigheten renodlas uppdragen för båda myndigheterna. Pensionsmyndighetens uppdrag inom premiepensionssystemet blir att ansvara för fondhandel, pensionsspararnas premiepensionsskonton samt för kommunikationen med pensionssparare och pensionärer. Den nya myndigheten ansvarar för förvaltningen av premiepensionssystemets förval och fondtorg samt för kapitalförvaltningen i den traditionella försäkringen. Myndigheten samlar då i princip alla kapitalförvaltande inslag i premiepensionssystemet. Den nya myndigheten ansvarar dessutom för att förvalta och utveckla premiepensionssystemets valarkitektur samt för den huvudsakliga kommunikationen med fondförvaltarna.

Sammantaget anser utredningen att det finns betydande effektivitets- och kvalitetsvinster med att dels samla de kapitalförvaltande uppgifterna hos en myndighet, dels renodla uppdragen för den nya myndigheten och Pensionsmyndigheten.

Uppgiften att granska fonder på premiepensionssystemets fondtorg bedrivs i dagsläget på Enheten för förvaltning av fondtorget på

Pensionsmyndighetens fondtorgsavdelning. Verksamheten är till stor del skild från övrig verksamhet på fondtorgsavdelningen och i övrigt på Pensionsmyndigheten, både sett till arbetsinnehåll och it-system. Viss samverkan sker med de andra enheterna på fondtorgsavdelningen som arbetar med fondadministration respektive fondinformation. Det är dock ingen rutinmässig samverkan som kräver att verksamheterna fysiskt behöver vara organiserade tillsammans. Enheten för förvaltning av fondtorget har endast i liten grad behov av Pensionsmyndighetens it-system och använder det för vissa uppföljningar och analyser.

Utredningen bedömer inte att några resurser kopplade till stödfunktioner, till exempel personal, säkerhet och registratur, behöver flyttas från Pensionsmyndigheten till den nya myndigheten. Utredningen anser i stället att Sjunde AP-fondens kansliresurser kan nyttjas även för uppbyggnaden av stöd för den nya verksamheten, vilket gör att merkostnader för administrativt stöd kan begränsas. Den nya myndigheten föreslås dock få fler nya uppgifter än Sjunde AP-fonden har i dagsläget. Det är därför rimligt att anta att en utökning av vissa stödresurser behöver ske eftersom de tillkommande uppgifterna gör att den löpande verksamheten utökas, se nedan under *Konsekvenser för Sjunde AP-fonden*. Utredningen gör dock bedömningen att det inte handlar om någon väsentlig kostnadsökning. Närmare beräkningar kring detta presenteras i utredningens andra steg som slutrapporteras den 31 december 2020.

Utredningen bedömer även att det inte är rimligt att det administrativa stödet på Pensionsmyndigheten behöver minska enbart på grund av att de arbetsuppgifter som Enheten för förvaltning av fondtorget i dagsläget ansvarar för flyttar till Sjunde AP-fonden, eftersom dessa arbetsuppgifter utgör en mycket liten del av Pensionsmyndighetens totala verksamhet.

Enheten för förvaltning av fondtorget består i dagsläget av cirka fem ordinarie medarbetare och tio inlånade medarbetare och konsulter samt en chef. Anledningen till den stora andelen tillfälligt anställda är dels stor arbetsbelastning vid den pågående initiala granskningen av fonder och fondförvaltare, dels att den kompetens som krävs för enhetens arbete endast i begränsad omfattning funnits på Pensionsmyndigheten tidigare.

Enhetens verksamhet finansieras enligt principen om full kostnadsäckning av de avgifter som fondförvaltare betalar för dels granskning

inför inträde på fondtorget, dels en årlig avgift för den löpande granskningen, se avsnitt 13.8. En överflyttning av den verksamhet som enheten ansvarar för till den nya myndigheten torde därför endast i begränsad omfattning vara budgetpåverkande för Pensionsmyndigheten.

Till detta tillkommer resurser motsvarande en till två årsarbetskrafter för förvaltning av den traditionella försäkringen som föreslås flytta från Pensionsmyndigheten till den nya myndigheten. Denna minskning av resursbehovet hos Pensionsmyndigheten motsvaras av en lika stor ökning hos den nya myndigheten.

I avsnitt 13.8 om finansiering av den nya myndigheten föreslås en modell med en tredelad finansiering av den nya myndigheten. Förvaltningen av premiepensionssystemets valarkitektur, kapitalförvaltningen i den traditionella försäkringen och eventuella kostnader för rättegångar och skadestånd föreslås finansieras via avgiftsuttag ur premiepensionssystemet. Utredningen föreslår därför att Pensionsmyndigheten ska inkludera resursbehov för den nya myndigheten i sin årliga framställan avseende bemyndigande att ta ut avgifter ur premiepensionssystemet för att täcka kostnaderna för skötsel av premiepensionssystemet. Eftersom Pensionsmyndigheten redan inkluderar kostnaderna för Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och Statens servicecenter i sin framställan anser utredningen att merarbetet för att även inkludera kostnaderna för den nya myndigheten är försumbart.

I de andra organisationsformerna för myndigheten som redovisas i kapitel 14 föreslås inte att den nya myndigheten ska ansvara för kapitalförvaltningen i den traditionella försäkringen. Det blir därför inte aktuellt att föreslå någon finansieringslösning för denna uppgift för dessa organisationslösningar.

I alternativet nämndmyndighet blir samverkansområdena med Pensionsmyndigheten fler än i utredningens organisationsförslag. Pensionsmyndigheten skulle i alternativet med nämndmyndighet vara värmyndighet för den nya nämndmyndigheten. Det innebär bland annat att stödja myndigheten med såväl beredning, handläggning och administrativt stöd, vilket föreslås regleras i en överenskommelse. Pensionsmyndigheten behöver även för alternativet med en nämndmyndighet skaffa och upprätthålla kompetens i beteendekonometri för att kunna bereda beslutsunderlag om förändringar i premiepensionssystemets valarkitektur.

I alternativet nämndmyndighet är det Pensionsmyndighetens medarbetare som utför det löpande arbetet åt nämndmyndigheten. Det blir därför Pensionsmyndigheten som riskerar att bemanningen inte är i balans med omfattningen av nämndmyndighetens verksamhet, det vill säga riskera att hamna i ett läge med för stor bemanning.

18.5 Konsekvenser för Sjunde AP-fonden

Sjunde AP-fonden är en statlig myndighet som har i uppgift att förvalta de premiepensionsmedel som placeras i förvaltsalternativet AP7 Såfa, byggstensfonderna AP7 Aktiefond och AP7 Räntefond samt riskprofilerna AP7 Försiktig, AP7 Balanserad och AP7 Offensiv. I dagsläget har 4,2 miljoner sparare sina premiepensionsmedel placerade i fondportföljen AP7 Såfa, vilket motsvarar cirka 60 procent av spararna. Kapitalet i AP7 Såfa var vid årsskiftet 2018/2019 cirka 430 miljarder kronor, vilket motsvarar cirka 40 procent av det totala premiepensionskapitalet. Av de övriga produkterna är AP7 Aktiefond störst med cirka 130 000 sparare och 16 miljarder kronor⁴, medan de övriga produkterna samlar totalt cirka 60 000 sparare och 11 miljarder kronor.

Utredningen föreslår att Sjunde AP-fonden får nya uppgifter: att förvalta premiepensionens fondtorg, bland annat genom att upphandla fonder, att utföra kapitalförvaltningen inom den traditionella försäkringen samt att förvalta och utveckla premiepensionssystemets valarkitektur. I och med detta samlas i princip alla kapitalförvaltande uppgifter kopplade till premiepensionssystemet hos en aktör, som dessutom ansvarar för den valarkitektur som håller samman hela premiepensionssystemets tillgångssida. I samband med detta föreslår utredningen att Sjunde AP-fonden byter namn till *Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning*.

Som framgår i avsnitt 13.5 föreslår utredningen att ansvaret för att förvalta fondtorget samt ansvaret för kapitalförvaltningen inom den traditionella försäkringen flyttar från Pensionsmyndigheten till den nya myndigheten. Finansiering av dessa uppgifter föreslås ske på den nya myndigheten på samma sätt som sker i dagsläget på Pensionsmyndigheten, se avsnitt 13.8.

⁴ Avser direkta fondval i AP7 Aktie, det vill säga inte via AP7 Såfa eller riskprofilerna.

Sammantaget innebär detta att den nya myndigheten blir en större organisation än den nuvarande Sjunde AP-fonden, med fler uppgifter. Det innebär även att kostnaderna blir högre och antalet medarbetare fler. Det ska ställas i relation till att kostnader och antal medarbetare på Pensionsmyndigheten minskar.

När det gäller övergången från dagens fondtorg till det upphandlade fondtorget kan vissa flöden till förvalet förväntas, beroende på hur övergången utformas. Den huvudregel som utredningen föreslår i avsnitt 12.3 innebär dock att medel i en fond som inte upphandlas i första hand förs till annan likvärdig fond om spararen inte väljer en ny fond. Flödena kommer alltså till övervägande del gå mellan fonder på fondtorget snarare än från fondtorget till förvalet.

I de andra organisationsformerna för myndigheten som redovisas i kapitel 14 kvarstår Sjunde AP-fonden i sin nuvarande form. Konsekvenserna av fler uppdrag för Sjunde AP-fonden som redovisas ovan uppstår därför inte i dessa fall.

Särskilt om personella och ekonomiska konsekvenser

I utredningens andra steg som ska redovisas senast den 31 december 2020 ska utredningen bedöma den nya myndighetens bemanning. Det görs därför i detta skede ingen detaljerad analys om kompetensbehov eller personella konsekvenser av utredningens förslag.

Preliminärt gör utredningen bedömningen att den nya myndigheten kommer att ha en bemanning på cirka 70 årsarbetskrafter. Drygt hälften av dessa är medarbetare som i dagsläget arbetar på Sjunde AP-fonden. För myndighetens nya uppgifter att förvalta fondtorget genom att upphandla fonder, att sköta kapitalförvaltningen i den traditionella försäkringen samt att förvalta och utveckla premiepensionssystemets valarkitektur beräknar utredningen att cirka 25 medarbetare behövs.

Detta är arbetsuppgifter som i dagsläget delvis utförs av Pensionsmyndigheten och avseende den traditionella försäkringen även Kammarkollegiet. Utredningens preliminära bedömning är att det i relevanta delar kommer att kunna ske bemanning via verksamhetsövergång, där motsvarande personella minskningar sker på Pensionsmyndigheten och Kammarkollegiet.

När det gäller uppgiften att förvalta fondtorget kommer uppgiften att bli betydligt mer omfattande på den nya myndigheten jämfört med det arbete som i dagsläget görs på Pensionsmyndigheten, och bland annat innefatta upphandling av fonder.

När det gäller den uppgiften att förvalta valarkitekturen gör utredningen bedömningen att det i dagsläget inte finns sådan kompetens på vare sig Pensionsmyndigheten eller Sjunde AP-fonden. Det kommer därför att krävas nyrekrytering till den nya myndigheten inom detta kompetensområde. Det kommer troligen även behövas nyrekryteringar inom upphandlingsjuridik och även andra juridiska områden. En mer ingående kompetensförsörjningsanalys kommer att göras i utredningens genomförandefas.

Utredningen gör bedömningen att behovet av gemensam administration genom de utökade arbetsuppgifterna kommer att öka med cirka 50 procent, det vill säga en andelsmässigt mindre ökning än för de utökade arbetsuppgifterna.

Sammantaget gör därför utredningen bedömningen att bemanningen på den nya myndigheten bör uppgå till cirka 70 årsarbetskrafter.

Utifrån bedömningen ovan går det att göra en översiktlig skattning av kostnaden för den nya myndigheten, även om den i detta skede får betraktas som i viss mån osäker.

Den övervägande delen av kostnaden härrör från kostnaden för förvaltningen av premiepensionssystemets förval. Sjunde AP-fondens rörelsekostnader uppgick 2018 till drygt 228 miljoner kronor. Av dessa kostnader bestod drygt 161 miljoner kronor av kostnader för externa förvaltare, depåbank och andra externa kostnader. Sjunde AP-fondens kostnader för medarbetare, lokaler, stöd med mera uppgick till drygt 65 miljoner kronor.⁵ Dessa kostnader är oberoende av om en ny myndighet bildas eller inte och finansieras av förvaltningsavgifter i byggstensfonderna.

Utredningen föreslår att den nya myndighetens uppgifter, förutom att förvalta förvalet, ska bestå av att förvalta fondtorget inklusive upphandling av fonder, utföra kapitalförvaltningen i den traditionella försäkringen samt att förvalta premiepensionssystemets valarkitektur. Förvaltningskostnader för kapitalförvaltningen i den traditionella försäkringen uppgick 2018 till cirka 11 miljoner kronor.

⁵ Sjunde AP-fonden, *Årsredovisning 2018*, s. 25 ff.

Även för förvaltningen av fondtorget uppgick kostnaden till cirka 11 miljoner kronor.⁶ Utredningen uppskattar att kostnaderna för den utökade förvaltningen av fondtorget (främst upphandling och granskning) samt förvaltningen av valarkitekturen kommer uppgå till cirka 30 miljoner kronor årligen.

De redovisade ökade kostnaderna påverkar inte statens budget utan finansieras genom avgifter från fondförvaltarna och till viss del genom uttag av avgifter ur premiepensionssystemet, se vidare avsnitt 13.8.

18.6 Konsekvenser för Finansinspektionen

Pensionsmyndigheten, Finansinspektionen och Konsumentverket samverkar i syfte att stärka pensionssparare och pensionärs ställning som konsumenter på finansmarknadsområdet, bland annat inom premiepensionssystemet. Utredningen anser att den nya myndigheten behöver involveras i detta arbete och även i övrigt samverka med Finansinspektionen i konsumentskyddsfrågor. Utredningen anser även att den nya myndigheten behöver samverka med Finansinspektionen i vissa upphandlingsfrågor. Bedömningen är dock att det inte får några resursmässiga konsekvenser för Finansinspektionen. Några ändringar av Finansinspektionens uppdrag i denna del föreslås inte heller.

I avsnitt 13.9.3 föreslår utredningen att Finansinspektionens nuvarande tillsynsansvar över Sjunde AP-fondens förvaltning av fonder ska upphöra och följaktligen inte gälla för verksamheten vid den nya myndigheten. Som en följd av detta ska den nya myndigheten inte heller betala årlig avgift till Finansinspektionen för sådan granskning, vilket Sjunde AP-fonden i dagsläget gör. De minskade avgiftstäckerna motsvaras av minskade kostnader för tillsyn.

18.7 Konsekvenser för Konsumentverket

Utredningens förslag att den nya myndigheten ska ansvara för upphandling och granskning av fonder innebär att delar av den samverkan som skett mellan Pensionsmyndigheten och Konsumentverket i dessa frågor framöver i stället kommer att ske med den nya

⁶ Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2018*, VER 2018-274.

myndigheten. Det rör bland annat frågor om tillsyn relaterad till marknadsföring av finansiella produkter. Pensionsmyndigheten och Konsumentverket bibehåller den del av samverkan som rör andra pensions- och sparprodukter som marknadsförs till pensionssparare och pensionärer.

När det gäller den nya myndighetens samverkan med Konsumentverket med flera avseende att stärka pensionssparare och pensionärens ställning som konsumenter på finansmarknadsområdet, se avsnitt 18.6 ovan.

Sammantaget innebär detta att utredningens förslag inte innebär något merarbete eller ytterligare kostnader för Konsumentverket.

18.8 Konsekvenser för Kammarkollegiet

Kammarkollegiet förvaltar flera kapitalprodukter kopplade till premiepensionssystemet: den tillfälliga förvaltningen av pensionsrätter (varierar under året mellan cirka 35–75 miljarder kronor), räntekonsortiet (de delar av kapitalet som motsvarar de garanterade beloppen, den så kallade skuldmatchningsportföljen) i den traditionella livförsäkringen (cirka 30 miljarder kronor) samt kapitalet i den frivilliga försäkringen (cirka 380 miljoner kronor). Utredningen föreslår att kapitalförvaltningen inom den traditionella livförsäkringen i stället ska utföras av den nya myndigheten på Pensionsmyndighetens uppdrag och att detta regleras i lagen om den nya myndigheten. Det innebär att det är den nya myndigheten som utifrån Pensionsmyndighetens instruktioner fortsättningsvis får bedöma hur räntekonsortiet ska förvaltas och att Kammarkollegiet upphör att utföra denna arbetsuppgift. Det skulle innebära en minskning av Kammarkollegiets resursbehov med uppskattningsvis cirka 1 miljon kronor för de arbetsuppgifter som i stället ska hanteras och finansieras av den nya myndigheten. Bedömningen är att kostnaden torde vara motsvarande eller lägre för den nya myndigheten.

Förvaltningen av den traditionella försäkringen påverkar inte statsbudgeten utan finansieras via uttag ur premiepensionssystemet. Några konsekvenser för pensionärer och pensionssparare torde inte uppstå, eftersom det enbart handlar om en ny myndighet som utför samma slags förvaltning till ungefär samma kostnad.

I de alternativa organisationsformerna som redovisas i kapitel 14 skulle inte den nya myndigheten ansvara för kapitalförvaltningen inom den traditionella försäkringen och därmed skulle inte heller uppgiften föras över från Kammarkollegiet till den nya myndigheten.

18.9 Konsekvenser för Riksgälden

Riksgälden ansvarar för den så kallade tillfälliga förvaltningen som utgörs av de intjänade pensionsrätter som ännu inte förts till spararnas konton (cirka 60 miljarder kronor). Kammarkollegiet sköter själva placeringarna som sker i räntepapper och bostadsobligationer. Utredningen föreslår inte några förändringar som direkt påverkar Riksgälden.

18.10 Konsekvenser för Statens servicecenter

Enligt direktiven ska den nya myndigheten anslutas till Statens servicecenters lönerelaterade och ekonomiadministrativa tjänster. Sjunde AP-fonden är inte ansluten till Statens servicecenter i dagsläget utan sköter lön- och ekonomiadministration själv. Det rör sig uppskattningsvis om 0,5–1 årsarbetare. Den nya myndighetens administration föreslås finansieras via uttag ur premiepensionssystemet. Det är rimligt att anta att kostnaden för anslutning till Statens servicecenter åtminstone inte överstiger dagens kostnader för motsvarande arbete. Konsekvensen och möjligheten att ge stöd för Statens servicecenter är dock svårbedömd då det finns tydliga skillnader mellan den nya myndighetens ekonomi- och personaladministrativa regelverk jämfört med vad som normalt gäller förvaltningsmyndigheter under regeringen.

För Statens servicecenter innebär en ny kund att ytterligare intäkter genereras. Dessa torde dock vara av mindre omfattning och inte påverka Statens servicecenters omsättning på något avgörande sätt. Anslutning till Statens servicecenter redovisas närmare i utredningens andra steg, det vill säga senast den 31 december 2020 och beskrivs därför inte vidare här.

18.11 Konsekvenser för Ekobrottsmyndigheten

Den nya myndigheten ska samverka med Ekobrottsmyndigheten i arbetet med att motverka viss organiserad brottslighet. Myndigheternas samverkan för att motverka organiserad brottslighet regleras i lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet mot viss organiserad brottslighet. Vilka myndigheter som omfattas av lagen regleras i förordningen (2016:775) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet (2 §). Utredningen föreslår att den nya myndigheten ska ingå bland de uppräknade myndigheterna i nämnd förordning och därmed omfattas av uppgiftsskyldigheten.

För Ekobrottsmyndigheten innebär detta att ytterligare en samarbetspart tillkommer, men även att möjligheterna till informationsutbyte ytterligare förbättras. Utredningen bedömer dock att samverkan med Pensionsmyndigheten i stor utsträckning kommer att ersättas av samverkan med den nya myndigheten. Det bör enligt utredningen inte leda till någon nämnvärt större arbetsbelastning och därmed kopplat resursbehov för Ekobrottsmyndigheten.

18.12 Konsekvenser för domstolarna

Utredningen föreslår att upphandling av fonder till fondtorget och giltigheten av ett fondavtal ska kunna överprövas av allmän förvaltningsdomstol. Det föreslagna regelverket för upphandling av fonder till fondtorget kan således förväntas medföra en viss tillströmning av nya mål som ska hanteras av de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Utredningen bedömer att det endast kommer att ske ett fåtal upphandlingar av fonder till fondtorget per år. Därmed får det antas att antalet mål om överprövning som uppkommer till följd av det nya regelverket blir ytterst begränsat. De överklaganden och tillhörande tvister som i dagsläget uppkommer till följd av nuvarande regelverk, det vill säga när fondförvaltare kan ansöka om att ansluta fonder till fondtorget, kommer i praktiken att ersättas av överprövningar när de nya reglerna införs. För domstolarna innebär det sannolikt att antalet mål relaterade till fonder på fondtorget inte ökar nämnvärt efter införandet av de nya reglerna.

Eftersom det rör sig om ett helt nytt regelverk för upphandling kommer det emellertid sannolikt att uppstå frågor som bäst avgörs i rättstillämpningen. Domstolspraxis blir då betydelsefull. Antalet

nya mål får därför förväntas vara störst i det inledande skedet för att därefter avta.

Vid en sammantagen bedömning anser utredningen att kostnaderna för den begränsade måltillströmning som det föreslagna regelverket förväntas ge upphov till kan hanteras inom befintliga ramar. Utredningen är dock medveten om att det föreslagna regelverket tillsammans med andra förslag till lagstiftning inom andra områden som lämnats under senare tid sammantaget leder till ökade kostnader för domstolarna som inte är försumbara. Domstolarnas finansiering bör emellertid enligt utredningens uppfattning behandlas i ett sammanhang.

18.13 Konsekvenser för finansmarknaden och dess aktörer

Premiepensionssystemet omfattar i dagsläget 8,2 miljoner sparare och pensionärer med ett sammanlagt pensionskapital på drygt 1 300 miljarder kronor, vilket motsvarar ungefär en fjärdedel av den samlade fondförmögenheten i Sverige.⁷ Fullt infasat beräknas premiepensionssystemet uppgå till 4 000 miljarder kronor och då utgöra cirka en tredjedel av fondförmögenheten i Sverige.⁸ Förvalet som i dagsläget består av drygt hälften av spararna och ett kapital på drygt 550 miljarder kronor kan, beroende på bland annat valarkitekturens utformning och genomslag, komma att växa till storleksordningen 2 000–3 000 miljarder kronor.⁹

Övergången från dagens fondtorg till ett upphandlat fondtorg innebär ingen volymförändring för fondmarknaden totalt sett

Det befintliga fondtorget består för närvarande av cirka 500 fonder som förvaltas av 68 fondbolag till ett sammanlagt värde av cirka 750 miljarder kronor (exklusive AP7 Såfa). De största fonderna efter

⁷ Total fondförmögenhet i Sverige den 31 juli 019 var 4 737 miljarder kronor fördelat på cirka 3 000 fonder. *Källa:* Fondbolagens förening.

⁸ Orange rapport 2016 s. 59: Premiepensionssystemets fondstyrka (fondernas storlek i relation till influtna avgifter) stabiliseras runt 46 i basscenariot. Influtna avgifter 2018 var 44,5 miljarder. $44,5 \times 46 = 2\,047$ miljarder kronor i dagens pris- och löneläge. Med cirka 2 procents real lönetillväxt blir det cirka 4 000 miljarder kronor mätt i dagens prisläge, men framtida löneläge om 35 år då systemet är fullmoget.

⁹ Mätt i dagens prisläge men framtida löneläge.

AP7 Såfa förvaltar cirka 20–30 miljarder kronor vardera och de minsta fonderna cirka 1–2 miljoner kronor vardera, se tabell 18.4.¹⁰

Tabell 18.4 De största och minsta fonderna (sett till kapital) på premiepensionens fondtorg den 31 augusti 2019, kronor

Fondnamn	Marknadsvärde
AP7 Såfa	566 594 696 000
Swedbank Robur Technology	32 969 534 000
Swedbank Robur Transfer 80	25 883 865 000
Swedbank Robur Transfer 70	24 086 012 000
AP7 Aktiefond	21 869 959 000
Nordea Generationsfond 60-tal	21 056 814 000
Didner & Gerge Aktiefond	20 898 414 000
---	---
Simplicity Småbolag Sverige A	2 811 000
UB Global REIT Placeringsfond A	2 751 000
UB Europa REIT Placeringsfond A	2 287 000
Pictet Global Megatrend Selection R	2 176 000
Amundi Funds Emerging World Equity A	2 171 000
Enter Select A	1 089 000
NN (L) Global Equity Impact Opportunities P-CAP	890 000

Det upphandlade fondtorget kommer att bestå av färre fonder jämfört med dagens fondtorg, men givet den huvudregel som utredningen föreslår i avsnitt 12.3 om övergången kommer de huvudsakliga kapitalströmmarna att gå inom fondtorget snarare än ut ur det. Huvudregeln innebär att det kapital som finns placerat i fonder som efter upphandlingen inte kommer att omfattas av nya fondavtal placeras i annan likvärdig fond. För fondmarknaden totalt sett innebär det alltså ingen egentligen volymförändring. De fonder som i dagsläget finns på fondtorget och som upphandlas på nytt, det vill säga bedöms vara de fonder som bäst uppfyller de krav som ställs i upphandlingen, får behålla det premiepensionskapital som de i dagsläget förvaltar. De fonder som inte kommer att omfattas av ett nytt

¹⁰ De nya reglerna som gäller för fonder på fondtorget från och med den 1 november 2018 innehåller bland annat bestämmelser om minsta förvaltad kapital utanför premiepensionssystemet. För att få teckna avtal ska fonden fortlöpande ha minst 500 miljoner kronor i förvaltad kapital utanför premiepensionssystemet. Det innebär att en del mindre fonder har utgått från premiepensionens fondtorg sedan de nya reglerna trädde i kraft.

avtal efter upphandlingen avregistreras, och kapitalet i dessa fördelas enligt huvudregeln i likvärdiga fonder som omfattas av nytt avtal.

Upphandlingen syftar till att skapa ett fondtorg med de bästa fonderna, eller omvänt ett fondtorg som har sållat bort de sämsta fonderna. För fondbranschen innebär alltså upphandlingen att sämre fonder kommer ha sämre förutsättningar att finnas på premiepensionens fondtorg och på så sätt kunna marknadsföra sig och sina produkter där. Övriga fonder kommer att stärka sin ställning på fondtorget och få ökade möjligheter att förvalta premiepensionsspararnas kapital. Det är en naturlig och högst önskvärd följd av pensionsöverenskommelsen och utredningens direktiv. Dock bör påpekas att huvudregeln vid övergången från det befintliga fondtorget gynnar fondbranschen som får behålla det kapital som placerats på fondtorget, till skillnad mot övriga alternativ som utredningen beskriver i avsnitt 12.4. Enligt dessa alternativ skulle kapitalet i varierande omfattning i stället föras till förvalet.

Givet huvudregeln vid övergången från det befintliga fondtorget till det upphandlade fondtorget samt det stegvisa införandet som föreslås i avsnitt 12.5 kommer inga stora kapitalströmmar behöva uppstå till följd av införandet av det upphandlade fondtorget. Det stegvisa införandet innebär att fondkategorierna hanteras successivt. Upphandling av fonder kommer att ske till varje kategori som ska finnas representerad på fondtorget. Genom upphandlingarna väljs de fonder ut som bäst uppfyller de krav som ställs i upphandlingarna i varje kategori. Kapitalet i de fonder som ska avregistreras från fondtorget till följd av att de inte kommer att omfattas av ett nytt fondavtal kommer därefter att placeras i fonder som anses likvärdiga. En avregistreringsplan för de fonder som ska avregistreras upprättas hos Pensionsmyndigheten.

Det kommer alltså troligen inte bli fråga om några stora kapitalströmmar som skulle kunna ge någon negativ påverkan på finansmarknaden. De kapitalströmmar som ändå kommer att förekomma bör jämföras med de årliga insättningarna av nya premiepensionsrätter (40 miljarder kronor), de flöden som förändringarna i det första steget av förändringarna på premiepensionens fondtorg genererat (70 miljarder kronor) samt kapitalflytten i samband med att förvalet gjordes om 2010 (91 miljarder kronor). Under perioden 31 maj 2018–31 maj 2019 genomfördes handel i premiepensionen för

cirka 327 miljarder kronor utan att någon särskild marknadspåverkan rapporterats.

Även om huvudregeln är att kapital i en fond som inte omfattas av ett nytt fondavtal förs över till en annan likvärdig fond kan det uppstå situationer när det inte är möjligt eller lämpligt att ge pensionsspararen möjlighet att själv få välja fond i direkt anslutning till att fondavtalet sägs upp. Sådana skäl kan vara om det finns välgrundade misstankar om oegentligheter i förvaltningen av fonden och en överföring av medel från fonden därför måste ske utan dröjsmål för att skydda pensionsspararnas intressen. Dessa kapitalströmmar bedöms inte påverka fondmarknaden eller marknadens funktionssätt.

På lång sikt kommer troligen förvalet att öka relativt fondtorget

Förhållandet mellan förvalet och fondtorget kan komma att ändras efter att själva övergången till ett upphandlat fondtorg är genomförd. Det beror framför allt på valarkitekturens utformning och idé: att förvalet ska vara utgångspunkten för sparande i premiepensionssystemet och att endast de sparare som anser sig kunna och vilja välja fonder ska göra det. Det kommer troligen att innebära att färre sparare kommer att välja fonder framöver och att förvalet kommer att öka relativt fondtorget. Samtidigt växer det totala fondkapitalet och det kommer troligen finnas betydligt färre fonder på fondtorget jämfört med i dag. Genom att erbjuda kostnadseffektiva, kontrollerbara och hållbara fonder av hög kvalitet ökar därför fondförvaltarna sina möjligheter att spararna väljer att placera sina medel i deras fonder. Skickligt förvaltade fonder kan på så sätt få ett växande kapital att förvalta i kronor räknat även på lång sikt.

Förvalet kommer som nämns ovan med premiepensionssystemet fullt infasat troligen att bli i storleksordningen 2 000–3 000 miljarder kronor, att jämföra med inkomstpensionssystemets Första–Fjärde AP-fond som i dagsläget förvaltar cirka 350 miljarder kronor vardera. Det finns risker med en så pass stor fond, sett till dels marknadspåverkan, dels maktkoncentrationen. En väldiversifierad portfölj med avseende på tillgångsslag och geografi bör dock minska riskerna att en stor förvaltsfond stör marknadens funktionssätt. Svenska aktier utgör i dagsläget mindre än 1 procent av Sjunde AP-fondens aktiebyggestensfond AP7 Aktie.

Maktkoncentrationsrisken är delvis omhändertagen genom att Sjunde AP-fonden inte får rösta för innehav i svenska bolag, se nedan. Dessutom minskas risken ytterligare av ett väl fungerande fondtorg som motvikt till eventuell maktkoncentrationen i förvalet.

Inte ovanligt med mycket stora pensionsfonder

Ett större förval skulle kunna öka risken att staten utövar ägarinflytande över svenska börsbolag. Sjunde AP-fondens verksamhet regleras dock i lag, vilket gör att regeringen vare sig kan eller bör styra över vilka fonder eller aktier som myndigheten investerar i. Enligt lagen om allmänna pensionsfonder får Sjunde AP-fonden som huvudregel inte heller rösta på svenska bolagsstämmor.¹¹ Däremot förväntas myndigheten vara aktiv ägare i utländska bolag som den äger aktier i. Sjunde AP-fonden har både direkta kontakter samt röstar och lägger aktieägarmotioner på utländska bolagsstämmor i samverkan med andra aktiva ägare. Under 2018 röstade Sjunde AP-fonden på 3 037 av 3 062 möjliga bolagsstämmor.

Ett större förval ger en ökad maktkoncentration. Samtidigt gäller att koncentrationen av fondkapitalet kan förväntas ge mycket stark upphandlingskraft. Som jämförelse kan nämnas andra länder med utbyggda socialförsäkringssystem till exempel Danmark och Norge som uttryckligen valt att samla allt kapital i en fond.

I Norge förvaltar Statens pensionsfond utland (SPU, den så kallade Oljefonden) medel till det norska försäkrings- och pensionssystemet.¹² SPU inrättades 1990 och har till uppgift att förvalta den finansiella förmögenheten som kommer från norska oljeindustrin. SPU tillförs årligen intäkter som motsvarar statens nettovinst från oljeindustrin och fungerar som en buffert för de norska statsfinanserna. Norges Bank Investment Management (NBIM) förvaltar SPU på uppdrag av norska Finansdepartementet. Medlen i SPU får enbart investeras utanför Norge. Vid årsskiftet 2018/2019 var SPU:s värde 8 256 miljarder norska kronor, men värdet har ökat mycket kraftigt sedan dess och var i oktober 2019 över 9 700 miljarder norska kronor

¹¹ 5 kap. 4 §.

¹² Det finns även en mindre fond, Statens pensionsfond Norge (SPN), som investerar i huvudsak i norska aktier och obligationer och förvaltas av ett statligt bolag, Folketrygdfondet, på uppdrag från Finansdepartementet. SPN tillförs inga nya medel och förvaltade vid årsskiftet 2018/2019 cirka 240 miljarder norska kronor (260 miljarder svenska kronor).

(motsvarar cirka 10 500 miljarder svenska kronor). Fonden har cirka 66 procent av sina tillgångar i aktier (i huvudsak index), 31 procent i räntepapper och 3 procent i icke-noterade fastigheter. SPU är i dagsläget världens största statliga fond.

Den statliga pensionen förvaltas i *Danmark* av fonden Arbejdsmarkedets Tillaegspension (ATP). Värdet uppgår till cirka 800 miljarder danska kronor (1 100 miljarder svenska kronor). ATP investerar i både danska aktier, räntepapper och fastigheter.

Konkurrensen mellan olika typer av fonder och fondförvaltare

Tidigare utredningar har bedömt att de förändringar de övervägt eller föreslagit beträffande premiepensionens fondtorg har riskerat att slå hårdast mot små fondförvaltare som får svårare att hävda sig mot större aktörer, främst fondförvaltare som ägs av storbankerna.¹³ Konkurrensverket har i sitt remissvar över betänkandet *Fokus Premiepension* framfört att förslagen däri, bland annat regelbundna utvärderingsval men även att framhålla förvalet, skulle leda till sämre marknadsföringsmöjligheter för den svenska fondmarknaden överlag, och då särskilt för nystartade fondbolag, mindre fondbolag och för utländska fondbolag som önskar etablera sig på den svenska fondmarknaden.¹⁴

Utredningen beskriver i avsnitt 5.2 hur det upphandlade fondtorget kommer att kunna göra konkurrensaspekten i premiepensionssystemet relevant igen. En professionell upphandlare har normalt sett bättre förutsättningar att granska och jämföra fonder jämfört med de flesta pensionssparare. I avsnitt 5.4 om beteendekonometri beskrivs det globala problemet att konkurrensteorin sätts ur spel när konsumenterna inte förmår välja bort de sämsta och dyraste fonderna. Bara genom att sortera bort de fonder som har sämre möjligheter än andra att ge god avkastning ökar möjligheten för att fondtorget bidrar till att målet för premiepensionssystemet uppnås.

Genom att införa ett upphandlat fondtorg ges förutsättningar för att konkurrensaspekten blir relevant i premiepensionssystemet igen bland annat genom att skapa sund prispress och relevant innovationskraft på fondmarknaden. Utredningen menar alltså att det upp-

¹³ Se till exempel SOU 2016:61, *Fokus Premiepension*, s. 249.

¹⁴ Konkurrensverket, remissvar över betänkandet *Fokus Premiepension*, 2016, dnr 619/2016.

handlade fondtorget kommer leda till stärkt konkurrens både i bemärkelsen högre kvalitet till lägre pris för konsumenterna men också för att bättre leverantörer gynnas.

Om upphandlingen av fonder leder till att en viss aktör, till exempel en stor, väljs framför en annan, till exempel en mindre, kommer det att göras av skäl som syftar till att erbjuda premiepensions-spararna de bästa fonderna. Det är vad som är bäst för pensions-spararna som är det centrala för premiepensionssystemet, inte att underlätta etablering på fondmarknaden för små eller nystartade bolag.

De nya reglerna som gäller för fonder på fondtorget från och med den 1 november 2018 innehåller bland annat krav på minsta förvaltad kapital utanför premiepensionssystemet (minst 500 miljoner kronor) och på verksamhetshistorik (ha förvaltad en eller flera fonder i tre år i direkt anslutning till avtalets ingående). Det innebär att det i dagsläget finns regler som hindrar eller försvårar för mindre fonder och nyetablerade fondförvaltare att etablera sig på premiepensionssystemets fondtorg. Utredningens förslag till regelverk för upphandling av fonder till fondtorget innehåller dock inga lagbestämmelser om minsta förvaltad kapital eller verksamhetshistorik vilket alltså bör underlätta för mindre fonder och nyetablerade fondförvaltare i förhållande till dagsläget.

Urvalsförfarandet på det upphandlade fondtorget kommer alltså att kunna ge små, bra aktörer ökade möjlighet att erbjuda sina fonder på fondtorget. Troligen är dessutom andra faktorer mer avgörande för mindre aktörers möjligheter att hävda sig mot större på fondmarknaden, till exempel storbankernas distributionsmöjligheter genom landsomfattande kontorsnät och kundkontakter vid utlåning. Mot denna bakgrund har utredningens förslag inte utformats på ett sådant sätt som tar särskild hänsyn till små företag inom fondbranschen.

De fonder som erbjuds på fondtorget ska enligt utredningens förslag vara kostnadseffektiva, hållbara, kontrollerbara och av hög kvalitet. Att fonderna uppfyller dessa krav säkerställs genom kravställandet och utformningen av tilldelningskriterierna i upphandlingarna. Även detta påverkar konkurrensen. Att till exempel de fonder som erbjuds på fondtorget ska vara hållbara innebär att företag som i dagsläget väljer att arbeta mer aktivt med dessa frågor kommer att gynnas, vilket är själva syftet. Samtidigt har det en positiv påverkan på den relativa konkurrenskraften för dessa företag gentemot andra företag som prioriterar hållbarhetsfrågorna lägre. Samman-

taget kommer kraven på de fonder som erbjuds på fondtorget påverka vad som är en konkurrensfördel på finansmarknaden.

Av utredningens förslag om fondtorgets roll för att uppnå målet för premiepensionssystemet (avsnitt 5.2.7) framgår att det upphandlade fondtorget ska ge pensionssparare möjlighet att påverka risknivån och placeringsinriktningen av premiepensionsmedlen genom att välja bland upphandlade fonder. Fonderna ska vara kostnadseffektiva, hållbara, kontrollerbara och av hög kvalitet.

Att fonderna ska vara kostnadseffektiva innebär inte att det enbart kommer finnas indexfonder på fondtorget. Snarare ska den nya myndigheten upphandla ett urval av för premiepensionssystemet lämpliga fonder med olika risknivå och placeringsinriktning som ger en reell valfrihet. De olika fondkategorierna bör ta sin utgångspunkt i allmänt accepterade kategorier utifrån vid varje given tidpunkt bästa branschstandarder. Utredningens tolkning av reell valfrihet är att en lämplig definition att utgå från är att urvalet av fonder ska vara tillräckligt brett för att tillfredsställa de flesta av de pensionssparare som är intresserade av att göra ett eget val.

Kraven på kontrollerbarhet och kostnadskontroll handlar snarare om att det inte finns utrymme för många likartade fonder på fondtorget dels för att förenkla valet för spararna, dels för att skapa ett kostnadseffektivt och kontrollerbart fondtorg för den organisation som löpande ska granska fonderna.

Av kommittédirektiven framgår att fondtorget för premiepensionen ska bära sina egna kostnader. I dagsläget tas en avgift ut från fondförvaltarna för ansökan och granskning. I utredningens förslag till finansiering (avsnitt 13.8) föreslås att upphandling och granskning ska finansieras genom avgifter från fondförvaltarna. Det rör sig alltså inte om någon skillnad av principer, även om nivån på avgiften kan komma att variera i relation till de nivåer som gäller i dagsläget.

Upphandlingen innebär således stärkt konkurrens till lägre pris, till gagn för spararna. Omvänt leder det till lägre vinstmarginaler för fondförvaltarna. Samtidigt kommer volymen kapital under förvaltning att öka; dels eftersom färre fonder kommer att erbjudas på fondtorget, dels eftersom systemet fortfarande är under infasning. Det motverkar den ökade kostnaden.

Många fondförvaltare subventionerar deltagande i premiepensionssystemet genom andra affärer. Om denna möjlighet minskar, i och med att kostnaden för att delta i premiepensionssystemet ökar, ökar

kostnaden för övriga sparare, till exempel inom tjänstepensionen. Detta kan dock inte ses som en oönskad konsekvens, eftersom korssubventioner tenderar att snedvrída konkurrensen.

18.14 Konsekvenser för pensionssystemet

Utredningens förslag förändrar inte de grundläggande syftena med premiepensionssystemet: att möjliggöra högre avkastning genom investeringar på kapitalmarknaden och att bidra till riskspridning inom det allmänna pensionssystemet. Utredningen föreslår dock mål för premiepensionssystemet, vilket tidigare saknats eller inte varit tydligt uttalat. Utredningens förslag på mål återfinns i avsnitt 5.2. Utredningen anser att målet för premiepensionssystemet ska slås fast i lag och att Pensionsmyndigheten i egenskap av försäkringsgivare för premiepensionen ska ansvara för att ta fram nyckeltal och lämpliga metoder för att mäta graden av måluppfyllelse. Genom sådan mätning kan lagstiftaren löpande följa om premiepensionssystemet kan anses leva upp till det i lagen angivna målet.

Samtidigt som syftena med premiepensionssystemet bibehålls kommer reformeringen leda till ett förändrat system utformat med utgångspunkt i delvis nya synsätt. Dessa synsätt bygger framför allt på praktiska erfarenheter och teoretiska insikter från den beteendekonomiska forskningen samt på insikten om att staten behöver ta ett tydligare huvudmannaskap för fondtorget. Detta säkerställs både genom valarkitekturens utformning och tydligare betoning på valarkitekturens betydelse samt genom det urval av fonder som upphandlingen leder till.

18.15 Konsekvenser för statens budget

Förslagen har ingen direkt påverkan på statens budget eftersom premiepensionssystemet finansieras utanför statsbudgeten. Enligt kommittédirektiven ska utredningen redovisa om förslagen medför ökade kostnader för det allmänna och i sådana fall redovisa förslag till finansiering. Eftersom förslagen inte bedöms medföra några ökade kostnader för det allmänna lämnas ingen sådan redovisning.

Däremot bedöms utredningens förslag till organisation och upphandling för den myndighet som ska upphandla fonder till fondtorget ge

effektivitets- och kvalitetsvinster för förvaltningen av premiepensionssystemet. Genom det förslag på myndighetsorganisation som utredningen förordar i avsnitt 13.5 samlas alla kapitalförvaltande uppgifter inom premiepensionssystemet hos en aktör: den nya myndigheten. Förutom det uppdrag som anges i direktiven innebär det i utredningens förslag även ansvar för att förvalta premiepensionssystemets förval, förvalta premiepensionssystemets valarkitektur samt kapitalförvaltningen inom den traditionella livförsäkringen. I avsnitt 13.4 redogör utredningen för de fördelar en sammanhållen kapitalförvaltning inom premiepensionssystemet bedöms ha avseende effektivitet och kompetensförsörjning. En sådan aktör skulle även kunna bygga upp effektiva inre strukturer för statlig kapitalförvaltning så att den sker enkelt, effektivt och efter en och samma metodik.

Enligt utredningens uppfattning är det dyrt och ineffektivt att bygga upp kompetens i kapitalförvaltning hos flera statliga aktörer, som då i praktiken konkurrerar med varandra om samma resurser. Det är dessutom resurser som i dagsläget är eftertraktade på marknaden och som har ett högt löneläge. Risken är att det blir flera aktörer utan tillräcklig kompetens, i stället för en samlad, kompetent aktör. Genom utredningens förslag torde alltså de totala kostnaderna för att hantera premiepensionssystemet minska, vilket är till fördel för pensionssparare och pensionärer. Arbetsuppgifterna kommer dock bli fler och mer avancerade än i dag när det gäller framför allt förvaltningen av fondtorget. Det är därför svårt att jämföra dagens kostnader med framtida kostnader.

En möjlig konsekvens skulle vara att effektiviseringar i administrationen av premiepensionssystemet skulle få effekter på Pensionsmyndighetens finansieringsmodell. Modellen bygger på att finansieringen av Pensionsmyndighetens verksamhet sker enligt viss procentuell andel via anslag, uttag ur inkomstpensionssystemet respektive uttag ur premiepensionssystemet. Även om vissa uppgifter framöver föreslås utföras av den nya myndigheten är det Pensionsmyndigheten som kommer att göra uttagen ur premiepensionssystemet. Det gör att den nya myndighetens arbetsuppgifter som finansieras via uttag ur premiepensionssystemet även påverkar Pensionsmyndighetens finansieringsmodell.

Utredningen gör dock bedömningen att sådana eventuella effekter torde vara av marginell betydelse. Det är endast viss del av den

nya myndighetens verksamhet som kommer att finansieras genom uttag ur premiepensionssystemet. Uppgiften kommer även att, jämfört med Pensionsmyndighetens uppgift i dagsläget, vara utökad eftersom förvaltning av premiepensionssystemets valarkitektur föreslås ingå. Nettoeffekten av förväntade effektiviseringar och utökade arbetsuppgifter är därför svårbedömd. Sammantaget är det dock inte sannolikt att inrättandet av den nya myndigheten leder till svårhanterliga konsekvenser för Pensionsmyndighetens finansiering. Om så ändå sker är en rimlig lösning att det fattas ett nytt beslut avseende den procentuella fördelningen mellan Pensionsmyndighetens finansieringskällor.

18.16 Konsekvenser för regeringens styrning

AP-fonderna har en fri och oberoende ställning gentemot riksdag och regering

I den svenska statliga förvaltningsorganisationen lyder de flesta myndigheter under regeringen. Ett fåtal myndigheter lyder direkt under riksdagen, till exempel Riksrevisionen och Riksbanken.

Förvaltningsmyndigheterna står i ett principiellt lydadsförhållande till regeringen. Regeringen bestämmer ramarna och formerna för myndigheternas verksamhet i myndighetsinstruktion med bestämmelser om myndighetens uppgifter och ledningsform. Regeringen beslutar vidare om förutsättningarna för myndigheternas verksamhet i årliga regleringsbrev som innehåller bestämmelser om myndighetens mål och ekonomiska ramar. Regeringen kan också ge myndigheterna särskilda, tidsbegränsade uppdrag.

AP-fonderna har en organisatorisk särställning och lyder varken under riksdag eller regering. I stället har de en fri och oberoende ställning i sin löpande förvaltning gentemot riksdag och regering.¹⁵ Med den löpande förvaltningen avses både uppgiften att besluta det närmare målet för förvaltningen och ansvara för placeringsverksamheten, det vill säga beslut samt strategisk och taktisk allokering.

AP-fonderna är formellt statliga myndigheter under regeringen, men regeringen kan endast utöva inflytande genom att utse styrelse, bestämma styrelsearvodet, utse revisorer, fastställa fondernas resul-

¹⁵ Prop. 1999/2000:46, *AP-fonden i det reformerade pensionssystemet*, s. 122.

tat- och balansräkningar samt i efterhand utvärdera förvaltningen av fondmedel. AP-fondernas verksamhet regleras endast i lag och regeringen kan inte genom instruktion, regleringsbrev eller tilldelning av anslagsmedel styra fonderna. Regeringen har dock möjlighet att vid utvärderingstillfällena förtydliga sin syn på inkomstpensionssystemets åtagandesida och förvaltningsuppdraget i övrigt.¹⁶

AP-fonderna får inte ta närings- eller ekonomisk-politisk hänsyn i sin förvaltning men ska bidra till samhällsintresset genom att ta hänsyn till miljö och etik utan att göra avkall på målet om hög avkastning.¹⁷

Skälet för AP-fondernas oberoende ställning är att markera att pensionssystemet är autonomt och ska ha en hög grad av självständighet gentemot regeringen.¹⁸ Den grundläggande utgångspunkten är att AP-fondernas medel endast ska användas till nytta för pensionssystemet och de försäkrade, och inte utnyttjas i andra syften.

Med utredningens förslag säkerställs att regeringen inte kan påverka kapitalplaceringar inom den allmänna pensionen

Av kommittédirektiven framgår att den myndighet som ska ansvara för det upphandlade fondtorget för premiepension ska ha en fristående ställning och sköta sitt uppdrag utifrån principer som fastställs i lag. Myndigheten ska på motsvarande sätt som AP-fonderna vara frikopplad från politisk styrning och regeringen ska därmed inte ha möjlighet att påverka vilka enskilda fonder som finns på fondtorget.

Det innebär på samma sätt som för AP-fonderna att regeringen inte kan besluta myndighetsinstruktion eller regleringsbrev för den nya myndigheten. Det innebär också att myndighetsförordningen inte ska tillämpas på den nya myndighetens verksamhet. Den nya lagen för myndighetens verksamhet ska således uttömmande reglera verksamheten såvida inte annat framgår av lag. Det innebär bland annat att bestämmelser om myndighetens ledning, utveckling, samarbete och tillhandahållande av information med andra myndigheter och myndighetens arbetsgivarpolitik behöver regleras i särskild ordning i lagen om den nya myndigheten.

¹⁶ a.a., s. 124.

¹⁷ a.a., s. 76.

¹⁸ a.a., s. 123.

Inte heller lokaliseringsförordningen är tillämplig, vilket innebär att beslut om lokalisering kan ske utan att upprätta en konsekvensanalys inom ramen för det samråd som statliga myndigheter enligt 20 § 5 förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete ska genomföra.

Utredningen föreslår i avsnitten 13.5 och 13.6 uppgifter för och reglering av den nya myndigheten. I stora delar är regleringen av den nya myndigheten hämtad från lagen om allmänna pensionsfonder, bland annat när det gäller regler för årsredovisning och revision. Det som i huvudsak skiljer är främst kopplat till att den nya myndigheten får fler uppgifter än Sjunde AP-fonden. Det utökade uppdraget påverkar bland annat kompetenskraven på styrelsens ledamöter. Myndighetschefen som utses av styrelsen föreslås få den nya titeln fonddirektör. Utredningen föreslår också att det bör vara styrelsen och inte regeringen som har möjlighet att avbryta anställningen för myndighetschefen. Styrelsen bör även pröva frågor om tillåtna bisysslor för myndighetschefen. Vidare föreslås även vissa skillnader när det gäller tillsyn över den nya myndigheten som följer av motsvarande förslag i översynen av premiepensionssystemets förval¹⁹ samt att den nya myndigheten inte ska ingå i regeringens samlade utvärdering av AP-fonderna.

Att pensionssystemet är autonomt och att regeringen inte ska kunna påverka hur pensionsmedel placeras får genom utredningens förslag fullt genomslag i hela den allmänna inkomstgrundade pensionen. Tidigare har endast inkomstpensionssystemets placeringar i AP-fonderna omfattats av oberoendet från regeringen. Såväl placeringarna i premiepensionssystemets traditionella försäkring som utformningen av premiepensionssystemets fondtorg har hanterats av Pensionsmyndigheten som är en förvaltningsmyndighet under regeringen. Regeringen styr Pensionsmyndigheten genom bland annat instruktion, regleringsbrev, särskilda beslut och i delar av anslag på samma sätt som sker beträffande regeringens övriga förvaltningsmyndigheter.

Enligt utredningens förslag flyttar uppdraget att förvalta fondtorget från Pensionsmyndigheten till den nya myndigheten och utökas dessutom väsentligt till att omfatta djupare granskning av fonderna. Utredningen föreslår även att kapitalförvaltningen i den traditionella försäkringen flyttas från Pensionsmyndigheten till den nya myndigheten, vilket kraftigt minskar regeringens möjlighet att

¹⁹ Finansdepartementet, *Förvalsalternativet inom premiepensionen*, 2019, Fi2019/00913/FPM.

påverka vilka fonder eller andra finansiella instrument, eller enskilda investeringar, som den traditionella försäkringens kapital ska placeras i.

På detta sätt förstärks pensionssystemets oberoende och självständighet i förhållande till regeringen, och kommer också att omfatta i princip alla de kapitalförvaltande inslag som finns inom det allmänna pensionssystemet.

Regeringens påverkansmöjligheter minskar med ansvaret för utformningen av valarkitekturen placerad på den nya myndigheten

Utredningen föreslår även att premiepensionssystemets valarkitektur ska förvaltas och utvecklas av den nya myndigheten. Det innebär att den nya myndigheten är normerande i frågor kopplade till valarkitekturen och meddelar föreskrifter om valarkitekturen. Den huvudsakliga adressaten för föreskrifterna rörande valarkitekturen är Pensionsmyndigheten som tillhandahåller valarkitekturen gentemot spararna i sitt webbgränssnitt.

Utredningen gör i avsnitt 5.5 bedömningen att utformningen av valarkitekturen är avgörande för att säkerställa ett välfungerande premiepensionssystem. Det innebär enligt utredningen att huvuddragen i valarkitekturen bör regleras i lag. Hur valarkitekturen utformas får också stor betydelse för antalet fonder och vilka slags fonder som upphandlas. Även av detta skäl bör alltså huvuddragen av valarkitekturen regleras i lag i syfte att hindra regeringen från att styra fondurvalet.

18.17 Konsekvenser med avseende på EU-rätt

Utredningen bedömer att den föreslagna regleringen uppfyller de krav som följer av EU-rätten. Hur det föreslagna regelverket för upphandling av fonder till fondtorget förhåller sig till EU-rätten behandlas utförligt i kapitel 8. Se även avsnitt 12.3.2 när det gäller förslaget om placering av premiepensionsmedel i en likvärdig fond.

18.18 Konsekvenser med avseende på jämställdhet

Andelen män och kvinnor i premiepensionssystemet är i stort sett lika stora; 51 respektive 49 procent. Män har genomgående högre pensionsrätter och följaktligen högre genomsnittlig behållning på premiepensionskontot. Män har cirka 23 000 kronor eller 15 procent mer i genomsnitt på premiepensionskontot än kvinnor. Förklaringen är att män dels har högre inkomst per timme, dels och främst att män har fler arbetstimmar som ger inkomst än vad kvinnor har.

Vid det första premiepensionsvalet år 2000 stod kvinnor för ett något högre valdeltagande än män (70 jämfört med 68 procent), vilket är ovanligt internationellt sett. Möjliga förklaringar kan vara att det gjordes särskilda insatser riktade mot kvinnor och att de fondval som gjordes i tjänstepensionen i den kommunala sektorn sannolikt bidrog till att kvinnor med erfarenheter från det valet var aktiva även i premiepensionsvalet. Under 2018 bytte cirka 300 000 sparare fonder. Av dessa var cirka 40 procent kvinnor och 60 procent män. Det är en större andel män, 29 procent, än kvinnor, 26 procent, som har valt AP7 Såfa som enda fond.

Sett till genomsnittsvärden är det små skillnader i värdeutveckling mellan män och kvinnor. Den genomsnittliga årliga värdeökningen har varit i stort sett lika för kvinnor och män, se tabell 18.5.

Tabell 18.5 Genomsnittlig årlig värdeutveckling per den 31 december 2018

Procent

	Egen portfölj	AP7 Såfa	Totalt
Kvinnor	6,0	8,5	6,8
Män	6,1	8,4	6,9
Totalt	6,1	8,4	6,9

Källa: Pensionsmyndigheten.

Tabell 18.5 visar genomsnittlig värdeutveckling mätt som median för pensionssparare för inträdesår 1995–2016 per den 31 december 2018. I genomsnitt för alla sparare har värdeutvecklingen varit 6,9 procent. För pensionssparare med egen portfölj har värdeutvecklingen varit 6,1 procent och för sparare med AP7 Såfa 8,4 procent. Skillnaden i värdeutveckling mellan kvinnor och män är marginell. Att värdeutveckling är lika för män och kvinnor gäller både under senaste året

och sedan start (för dem som varit med hela tiden), samt för dem med egen portfölj och för dem med förvalsalternativet. Även sett till spridning i värdeutveckling är skillnaderna mellan kvinnor och män små, se tabell 18.6.

Tabell 18.6 Spridning i värdeutveckling mätt som internränta per den 31 december 2018

Procent

Värdeutveckling	Kvinnor	Män
<0	7	8
0–2	3	3
2–4	9	8
4–6	26	24
6–8	28	28
8–10	20	21
10–12	8	8
>12	0	1

Källa: Pensionsmyndigheten.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) analyserade 2017 skillnaderna och spridningen i premiepensioner mellan kvinnor och män.²⁰ En slutsats var 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 pensionsskillnaden. Män väljer efterlevandeskydd för sin partner i större utsträckning än kvinnor, vilket leder till att skillnaden minskar. Även överföringar av premiepensionsrätter mellan män och kvinnor minskar skillnaden i premiepensionen något. Den effekten är dock mycket liten, eftersom endast cirka 10 000 personer överför premiepensionsrätt.

Kvinnor och män har också köpt så kallade förvaltningstjänster i premiepensionssystemet i samma utsträckning, och det var i princip lika många kvinnor som män som hade sitt premiepensionskapital placerat hos Falcon Funds och Allra, se avsnitt 4.4.5 om den missänkta brottsligheten på fondtorget.

Förslagen i utredningen syftar till att öka tryggheten och hållbarheten inom premiepensionssystemet, vilket kommer såväl kvinnor

²⁰ ISF, *Premiepensionen: Skillnader i utfall mellan män och kvinnor*, 2017.

som män till del. Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att de förslag som utredningen lämnar inte i sig kommer att påverka jämställdheten mellan män och kvinnor i någon riktning.

18.19 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Av kommittédirektiven framgår att myndigheten ska förvalta fondtorget och på ett säkert sätt kunna kontrollera att fondförvaltarna följer uppställda krav och avtalsvillkor. Fondutbudet ska på det sättet bli kontrollerat och säkert, och därmed ska risken minimeras för att oseriösa fondförvaltare som inte ser till pensionsspararnas bästa får erbjuda fonder på fondtorget. Om utredningens förslag genomförs finns förutsättningar för att så blir fallet.

En förutsedd konsekvens är att antalet fonder som erbjuds på fondtorget avsevärt kommer att minska. En annan är att endast seriösa aktörer kommer att få medverka på premiepensionens fondtorg. Avsnitt 4.5.4 beskriver de händelser som inträffat de senaste åren på premiepensionens fondtorg som innefattar omfattande misstänkta grova ekonomiska brott med internationella förgreningar, där fondförvaltare placerat medel på ett sätt som inte sett till spararnas bästa.

Lagstiftningen som trädde i kraft vid årsskiftet 2018/2019 syftade till att genom kvantitativa krav öka Pensionsmyndighetens möjligheter att hindra olämpliga fonder att erbjudas på fondtorget. Åtgärderna bedömdes dock inte tillräckliga av Pensionsgruppen för att skapa nödvändig tillit till premiepensionssystemet.

Med ett upphandlat fondtorg ökar sannolikheten ytterligare för att ekonomiska brott inte längre kommer att förekomma på premiepensionens fondtorg. Genom de krav på lämplighet, kontrollerbarhet och hög kvalitet som utredningen föreslår i avsnitt 11.3 och den upphandlingsprocess och löpande granskning som föreslås i kapitel 10 och 11 säkerställs så långt det är möjligt inom ramen för utredningens uppdrag att endast seriösa aktörer erbjuder fonder på premiepensionens fondtorg. Det innebär emellertid inte någon garanti mot att det ändå kan förekomma beteenden, transaktioner, finansiella upplägg eller andra skadliga inslag som har andra syften än att ge spararna högsta möjliga premiepension.

Utredningen föreslår även att den nya myndigheten ska samverka och utbyta information med Ekobrottsmyndigheten i syfte att motverka viss organiserad brottslighet. Den nya myndigheten föreslås därför upptas bland de myndigheter som omfattas av förordningen (2016:775) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet (2 §).

18.20 Konsekvenser för hållbarhetsutvecklingen

Utredningens förslag om att ett fondavtal ska innehålla villkor om att fondförvaltarna i förvaltningen ska beakta faktorer som rör miljö, socialt ansvar och företagsstyrning kan antas ha en positiv effekt på hållbarhetsutvecklingen.

Redan i dagsläget ställer Pensionsmyndigheten krav på hållbarhetsarbete i förvaltningen för de fondförvaltare som erbjuder fonder på fondtorget. Ett särskilt verktyg finns tillgängligt för de pensions-sparare som vill välja fonder utifrån hållbarhetsaspekter. Hållbarhetsbedömningen följer branschstandard utifrån hur väl fonderna hanterar frågor om bland annat miljö, socialt ansvar och ägarstyrning.

19 Författningskommentar

19.1 Förslaget till lag om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning

1 kap.

1 §

I denna lag finns bestämmelser om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning (myndigheten).

I paragrafen finns bestämmelser om lagens tillämpningsområde.

I lagen regleras Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning och dess grundläggande organisation uttömmande. Regeringen kan således inte, utöver vad som framgår av lag (se 64 kap. 26 g § socialförsäkringsbalken samt 2 kap. 11 § andra stycket och 7 kap. 12 §), styra myndigheten genom ytterligare föreskrifter (8 kap. 18 § regeringsformen). Det medför bland annat att myndigheten inte omfattas av myndighetsförordningen (2007:515).

Övervägandena finns i avsnitt 13.6.1.

2 §

Myndigheten ska verka för att målet för premiepensionssystemet uppnås genom att

- 1. förvalta de fonder som avses 3 kap.,*
- 2. på uppdrag av Pensionsmyndigheten förvalta de medel som har förts över till Pensionsmyndighetens livränteverksamhet,*
- 3. förvalta fondtorget för premiepensionen, och*
- 4. förvalta valarkitekturen för premiepensionssystemet.*

I paragrafen finns bestämmelser om myndighetens uppgifter.

Målet för premiepensionssystemet framgår av 64 kap. 2 a § socialförsäkringsbalken.

I *punkt 1* föreskrivs att myndigheten ska förvalta de fonder som avses i 3 kap., det vill säga byggstensfonderna AP 7 Aktiefond och AP 7 Räntefond som kombineras i fondportföljerna AP 7 Såfa (förvalet) samt de tre riskprofilerna Offensiv, Balanserad och För-siktig. Närmare bestämmelser om myndighetens förvaltning av fonder finns i 3 kap.

I *punkt 2* föreskrivs att myndigheten på uppdrag av Pensionsmyndigheten ska förvalta medlen i Pensionsmyndighetens livränteverksamhet (den traditionella försäkringen). Närmare bestämmelser om förvaltningen av den traditionella försäkringen finns i 4 kap.

I *punkt 3* anges myndighetens uppdrag att förvalta fondtorget för premiepensionen. Med att förvalta fondtorget för premiepensionen avses bland annat att upphandla fonder till fondtorget. Närmare bestämmelser finns i 64 och 64 a kap. socialförsäkringsbalken samt i 5 kap.

I *punkt 4* föreskrivs att myndigheten ska förvalta valarkitekturen för premiepensionssystemet. Närmare bestämmelser om valarkitekturen finns i 64 kap. 26 a–26 g §§ socialförsäkringsbalken samt i 6 kap.

Övervägandena finns i avsnitt 13.5.

3 §

Avtal och andra rättshandlingar som myndigheten ingår är bindande för staten. Detta gäller dock inte om motparten insåg eller borde ha insett att avtalet eller rättshandlingen inte föll inom myndighetens verksamhetsområde eller att den som handlat för myndigheten över-skred sin befogenhet.

I paragrafen finns bestämmelser om ansvaret för avtal och andra rättshandlingar som myndigheten ingår. Paragrafen motsvarar 1 kap. 3 § lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder) (prop. 1999/2000:46 s. 159).

Övervägandena finns i avsnitt 13.6.2.

2 kap.

1 §

Myndigheten leds av en styrelse. Styrelsen ska bestå av nio ledamöter.

Styrelsen ansvarar för myndighetens organisation och verksamhet. Styrelsen ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Styrelsen företräder myndigheten. Detta gäller också inför domstol.

I paragrafen finns bestämmelser om myndighetens styrelse. Paragrafen motsvarar delvis 3 kap. 1 § lagen om allmänna pensionsfonder och 3 § myndighetsförordningen.

I *första stycket* anges att myndigheten är en styrelsemyndighet och att antalet styrelseledamöter ska vara nio.

I *andra stycket* anges att styrelsen ansvarar för myndighetens organisation och verksamhet. Andra meningen är ny i förhållande till 3 kap. 1 § lagen om allmänna pensionsfonder. Styrelsen ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

I *tredje stycket* anges att styrelsen företräder myndigheten. Vidare följer av bestämmelsen att myndigheten företräder staten inför domstol inom sitt verksamhetsområde (jämför prop. 1999/2000:46 s. 161).

Övervägandena finns i avsnitten 13.6.3 och 13.6.4.

2 §

Styrelsens ledamöter utses av regeringen. Regeringen utser bland ledamöterna en att vara ordförande och en att vara vice ordförande.

I paragrafen finns bestämmelser om hur styrelsens ledamöter utses. Första meningen motsvarar 3 kap. 2 § första stycket lagen om allmänna pensionsfonder. Andra meningen motsvarar i allt väsentligt 3 kap. 3 § andra stycket samma lag.

I paragrafen föreskrivs att styrelsen utses av regeringen och att regeringen bland ledamöterna ska utse en att vara ordförande och en att vara vice ordförande.

Övervägandena finns i avsnitt 13.6.4.

3 §

Ledamöterna ska utses på grundval av sin kompetens inom ett eller flera av följande fyra områden:

- 1. kapitalförvaltning, finansmarknader och urval av fonder,*
- 2. pensioner och socialförsäkring,*
- 3. beteendeekonomi, och*
- 4. juridik med anknytning till myndighetens uppgifter.*

Ledamöterna ska vara svenska medborgare. Den som är underårig eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får inte vara ledamot. Detsamma gäller den som är i konkurs eller har näringsförbud enligt lagen (2014:836) om näringsförbud.

Paragrafen anger vilka kompetens- och behörighetskrav som gäller för de personer som ska utses till styrelseledamöter.

Första stycket anger vilka kompetenskrav som gäller när regeringen ska utse styrelseledamöter i myndigheten.

Kompetens inom området kapitalförvaltning och finansmarknader enligt *första stycket 1* motsvarar kompetenskravet i 3 kap. 2 § andra stycket lagen om allmänna pensionsfonder. Med urval av fonder avses bland annat sådant fondurval som görs av försäkringsgivarna inom tjänstepensionen eller av finansiella företag som tillhandhåller sina kunder ett urval av fonder som förvaltas av tredje man.

Med kompetens inom området pensioner och socialförsäkring i *första stycket 2* avses det svenska pensionssystemet. Med pensionssystemet avses inte endast den allmänna pensionen utan även annan pension, till exempel tjänstepension.

Kompetens inom området beteendeekonomi enligt *första stycket 3* kan vara akademisk examen i nationalekonomi eller motsvarande med beteendeekonomisk inriktning, eller motsvarande kunskaper. Kompetensen kan också ha förvärvats genom arbete eller uppdrag i likartad verksamhet som den som myndigheten bedriver.

Kompetens inom juridik med anknytning till myndighetens uppgifter i *första stycket 4* tar bland annat sikte på områdena förvaltningsrätt inklusive myndighetsstyrning, finansiell rätt inklusive regelefterlevnad och upphandlingsrätt.

Samtliga kompetenser ska finnas representerade i styrelsen.

Andra stycket motsvarar 3 kap. 2 § tredje stycket lagen om allmänna pensionsfonder (prop. 999/2000:46 s. 161).

Övervägandena finns i avsnitten 13.6.4 och 13.6.5.

4 §

En styrelseledamot utses längst för tiden till dess resultaträkning och balansräkning fastställts under tredje kalenderåret efter det år när ledamoten utsågs.

I paragrafen finns bestämmelser om styrelseledamöternas mandatperiod. Paragrafen motsvarar 3 kap. 4 § lagen om allmänna pensionsfonder (prop. 1999/2000:46 s. 161 f.).

Övervägandena finns i avsnitt 13.6.4.

5 §

Regeringen får entlediga en ledamot i förtid. En ledamot ska entledigas i förtid, om ledamoten begär det. Om en ledamot entledigas eller ledamotens uppdrag annars upphör i förtid, ska en ny ledamot utses.

I paragrafen finns bestämmelser om hur styrelseledamöter entledigas. Paragrafen motsvarar delvis 3 kap. 5 § lagen om allmänna pensionsfonder. Skillnaden är att en ny ledamots mandattid inte begränsas av den entledigade ledamotens återstående mandattid.

Övervägandena finns i avsnitt 13.6.4.

6 §

Ordföranden ska se till att styrelsen sammanträder i den omfattning som behövs. Om en styrelseledamot begär det, ska ordföranden sammankalla styrelsen.

Kallelse till sammanträde utfärdas av ordföranden. I kallelsen ska de ärenden anges som ska behandlas vid sammanträdet.

I paragrafen finns bestämmelser om styrelsens sammanträden. Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 3 kap. 6 § lagen om allmänna pensionsfonder (prop. 1999/2000:46 s. 162).

Övervägandena finns i avsnitt 13.6.4.

7 §

Styrelsen är beslutför om fler än hälften av antalet ledamöter är närvarande. Beslut får inte fattas i ett ärende om inte, såvitt möjligt, samtliga ledamöter dels har fått tillfälle att delta i ärendets behandling, dels har fått ett tillfredsställande underlag för att avgöra ärendet.

Som styrelsens beslut gäller den mening som fler än hälften av de närvarande röstar för vid sammanträdet eller, vid lika röstetal, den mening som ordföranden ansluter sig till. Är styrelsen inte fulltalig ska de som röstar för beslutet dock utgöra fler än en tredjedel av hela antalet styrelseledamöter.

Vid styrelsens sammanträden ska protokoll föras. Protokollen ska undertecknas av ordföranden och den ledamot som styrelsen utser. Om någon ledamot i samband med beslut anmäler skiljaktig mening ska den antecknas i protokollet.

I paragrafen finns bestämmelser om hur styrelsen fattar beslut. Paragrafen motsvarar i huvudsak 3 kap. 7 § lagen om allmänna pensionsfonder (prop. 1999/2000:46 s. 162 f.). Skillnaden är att det i paragrafen inte anges att en jävig ledamot inte ska anses som närvarande. Att så är fallet framgår av 17 § förvaltningslagen (2017:900).

Övervägandena finns i avsnitten 13.6.4 och 13.6.8.

8 §

Styrelsen ska utse en fonddirektör som är myndighetschef. Fonddirektören ska utses på grundval av sin kompetens att främja myndighetens uppgifter. Fonddirektören ska ha hand om den löpande verksamheten enligt styrelsens riktlinjer och anvisningar.

Frågor om bisyssla som avses i 7 a–7 d §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning och frågor om skiljande från anställningen enligt 33 § första stycket samma lag ska prövas av styrelsen när det gäller fonddirektören.

I paragrafen finns bestämmelser om myndighetschefen.

I *första stycket* anges att styrelsen ska utse en fonddirektör och att denna är myndighetschef. Fonddirektören ska utses på grundval av sin kompetens att främja myndighetens uppgifter. Fonddirektören ansvarar för myndighetens löpande verksamhet enligt styrelsens riktlinjer och anvisningar. Begreppet den löpande verksamheten har samma innebörd som den löpande förvaltningen enligt 3 kap. 9 § lagen om allmänna pensionsfonder (prop. 1999/2000:46 s. 124).

Fonddirektören har ingen självständig rätt att företräda myndigheten utan härleder sin behörighet från styrelsen, se 9 §.

Av *andra stycket* framgår att vissa anställningsfrågor prövas av styrelsen vilka annars skulle ha prövats av regeringen (jämför 3 § anställningsförordningen [1994:373]).

Övervägandena finns i avsnitt 13.6.6.

9 §

Styrelsen får uppdra åt en enskild ledamot, fonddirektören eller någon annan att avgöra ärenden som inte

- 1. avser föreskrifter, eller*
- 2. är av större betydelse eller principiell karaktär.*

Styrelsen ska ange vilken behörighet ett uppdrag enligt första stycket medför. Beträffande den som inte är styrelseledamot gäller vad som sägs i 3 § andra stycket andra och tredje meningarna.

I paragrafen finns bestämmelser om delegering. Paragrafen motsvarar delvis 3 kap. 10 § lagen om allmänna pensionsfonder (se prop. 1999/2000:46 s. 163).

Med föreskrifter i *första stycket 1* avses föreskrifter om valarkitekturen för premiepensionssystemet (se 64 kap. 26 g § socialförsäkringsbalken).

Begreppen större betydelse och principiell karaktär i *första stycket 2* har samma innebörd som i 4 § 5 myndighetsförordningen. Med ärenden som är av större betydelse eller principiell karaktär

avses till exempel ärenden om årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag. Även beslut som har större ekonomisk betydelse eller om den strategiska och långsiktiga planeringen av verksamheten är att anse som frågor av större betydelse eller principiell karaktär. Det ankommer på styrelsen att avgöra vilka ärenden som är av större betydelse eller principiell karaktär.

Den som är underårig, har förvaltare, är i konkurs eller har näringsförbud får inte uppdras att avgöra ärenden.

Förvaltningslagens jävsbestämmelser gäller för den som tar del i handläggningen av ett ärende hos myndigheten.

Delegering bör i första hand ske i myndighetens arbetsordning men kan också ske i särskilda beslut. Styrelsen får tillåta att fonddirektören vidaredelegerar sin rätt till annan befattningshavare på myndigheten.

Övervägandena finns i avsnitten 13.6.7 och 13.6.8.

10 §

Regeringen bestämmer arvoden och andra ersättningar till ledamöterna i styrelsen.

I paragrafen finns bestämmelser om styrelseledamöternas ersättningar. Paragrafen motsvarar 3 kap. 11 § lagen om allmänna pensionsfonder (prop. 1999/2000:46 s. 164).

Övervägandena finns i avsnitt 13.6.4.

11 §

Vid myndigheten ska personalföreträdare ha rätt att närvara och yttra sig vid all handläggning i styrelsen.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen föreskriva om vad som ska gälla om personalföreträdare hos myndigheten.

I paragrafen finns bestämmelser om personalföreträdare i myndighetens styrelse.

Med personalföreträdare i första stycket avses detsamma som i 2 § personalföreträdarförordningen (1987:1101).

I *andra stycket* finns en upplysningsbestämmelse om föreskrifter som kan meddelas av regeringen. I bestämmelsen anges att regeringen kan meddela föreskrifter om att myndigheten ska tillämpa personalföreträdarförordningen.

Övervägandena finns i avsnitt 13.6.9.

12 §

Hos myndigheten ska det finnas en personalansvarsnämnd. Fonddirektören är ordförande i nämnden. Nämnden ska därutöver bestå av personalföreträdarna och de ledamöter som myndigheten utser.

Personalansvarsnämnden ska vad gäller andra anställda än fonddirektören pröva frågor om

1. skiljande från anställning på grund av personliga förhållanden, när anställningen inte är en provanställning,

2. disciplinansvar,

3. åtalsanmälan, och

4. avstängning.

Personalansvarsnämnden är beslutför när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande.

I paragrafen finns bestämmelser om myndighetens personalansvarsnämnd.

I *första stycket* föreskrivs att det ska finnas en personalansvarsnämnd vid myndigheten och att fonddirektören är dess ordförande. Nämndens sammansättning är densamma som enligt 25 § andra stycket myndighetsförordningen.

I *andra stycket* föreskrivs att nämnden ska pröva vissa anställningsfrågor rörande andra anställda än fonddirektören. Frågor rörande fonddirektören prövas antingen av styrelsen enligt 8 § andra stycket eller av Statens ansvarsnämnd enligt 34 § första stycket 2 lagen om offentlig anställning. De frågor nämnden ska pröva är desamma som enligt 25 § första stycket myndighetsförordningen. Reglerna om disciplinansvar finns i 14–22 §§ lagen om offentlig anställning.

Reglerna om beslutsförhet i *tredje stycket* motsvarar 26 § myndighetsförordningen.

Övervägandena finns i avsnitt 13.6.9.

3 kap.

1 §

Myndigheten förvaltar fonder för de ändamål som framgår av bestämmelserna om premiepension i socialförsäkringsbalken. Förvaltningen ska utföras uteslutande i pensionsspararnas intresse.

I paragrafen finns bestämmelser om ändamålet med myndighetens förvaltning av fonder. Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 5 kap. 1 § första stycket lagen om allmänna pensionsfonder.

De fonder som avses är byggstensfonderna AP 7 Aktiefond och AP 7 Räntefond som kombineras i fondportföljerna AP 7 Såfa (förvalet) samt de tre riskprofilerna Offensiv, Balanserad och Försiktig. Pensionsmyndigheten kan föra över medel till fonderna med stöd av 64 kap. 18 § första stycket 2 socialförsäkringsbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 13.5.

2 §

När medel förs över med stöd av 64 kap. 23 § tredje stycket socialförsäkringsbalken, ska pensionsspararen kunna bestämma att medlen ska

- 1. placeras i en eller flera angivna fonder som förvaltas av myndigheten enligt 1 §,*
- 2. fördelas mellan fonderna utifrån pensionsspararens ålder, eller*
- 3. fördelas mellan fonderna utifrån den riskenivå som pensionsspararen anger.*

När medel förs över med stöd av 64 kap. 24 §, 26 § andra stycket eller 27 a § andra stycket andra meningen och tredje stycket socialförsäkringsbalken, ska medlen fördelas mellan fonderna utifrån pensionsspararens ålder.

I paragrafen finns bestämmelser om de fonder och fondportföljer som myndigheten förvaltar. Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 5 kap. 1 § andra och tredje styckena lagen om allmänna pensionsfonder (prop. 2009/10:44 s. 80 f.).

I första stycket anges att myndigheten ska tillhandahålla pensionsspararna möjlighet att bestämma att deras premiepensionsmedel ska

förvaltas i förvalet, någon av byggstensfonderna eller någon av riskprofilerna.

I *andra stycket* hänvisas till bestämmelser i socialförsäkringsbalken enligt vilka premiepensionsmedlen ska placeras i förvalet.

Övervägandena finns i avsnitt 13.5.

3 §

Myndigheten får ur var och en av fonderna som förvaltas enligt 1 § ta ut medel för de förvaltningskostnader som uppkommit för respektive fond. Om kostnaderna avser flera av fonderna ska de fördelas mellan fonderna på ett skäligt sätt.

I paragrafen finns bestämmelser om finansieringen av myndighetens förvaltning av fonderna. Paragrafen motsvarar 5 kap. 1 § fjärde stycket lagen om allmänna pensionsfonder (prop. 2009/10:44 s. 80).

Övervägandena finns i avsnitt 13.5.

4 §

Myndigheten ska ta emot medel till och betala ut medel från de fonder som förvaltas enligt 1 § enligt de anvisningar som Pensionsmyndigheten lämnar. Myndigheten ska ingå samarbetsavtal med Pensionsmyndigheten enligt 64 kap. 3 § andra stycket 1 socialförsäkringsbalken.

I paragrafen finns bestämmelser om myndighetens och Pensionsmyndighetens samarbete om fondhandel. Paragrafen motsvarar delvis 5 kap. 1 § femte stycket och 2 § första stycket lagen om allmänna pensionsfonder.

Samarbetsavtalet ska reglera de frågor som krävs för myndigheternas samarbete. Det kan till exempel avse rutiner för överföring av information och medel samt tekniska lösningar som ska användas för sådan överföring.

Övervägandena finns i avsnitten 13.5 och 13.7.1.

5 §

Fondbestämmelserna för de fonder som förvaltas enligt 1 § får inte tillåta att medel delas ut till någon annan än Pensionsmyndigheten. Myndigheten får inte heller genom fonderna utöva sådan fondverksamhet som avser förvaltning av specialfonder enligt 12 kap. lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder.

I paragrafen finns bestämmelser om fondbestämmelserna för de fonder som myndigheten ska förvalta enligt 1 §. Paragrafen motsvarar 5 kap. 2 § andra stycket lagen om allmänna pensionsfonder (prop. 2009/10:44 s. 81).

Övervägandena finns i avsnitten 13.5 och 13.6.1.

6 §

Myndigheten får inte till de fonder som förvaltas enligt 1 § förvärva så många aktier i ett svenskt eller utländskt aktiebolag att röstetalet för aktierna, tillsammans med dessa fonders övriga aktier i samma bolag, överstiger fem procent av röstetalet för samtliga aktier i bolaget.

I paragrafen finns bestämmelser om röstandelsbegränsning avseende aktier som myndigheten förvärvar till de fonder som myndigheten ska förvalta enligt 1 §. Paragrafen motsvarar 5 kap. 3 § lagen om allmänna pensionsfonder (prop. 2009/10:44 s. 81).

Övervägandena finns i avsnitten 13.5 och 13.6.1.

7 §

Myndigheten får rösta för sådana aktier i ett svenskt aktiebolag som den förvärvat till de fonder som förvaltas enligt 1 § endast när kravet på långsiktigt hög avkastning eller behovet av att trygga placeringarnas säkerhet inte kan tillgodoses på något annat sätt.

I paragrafen finns bestämmelser om utövande av rösträtt för aktier som de fonder som myndigheten förvaltar enligt 1 § innehar. Paragrafen motsvarar 5 kap. 4 § lagen om allmänna pensionsfonder (prop. 2009/10:44 s. 81).

Övervägandena finns i avsnitten 13.5 och 13.6.1.

8 §

De fonder som myndigheten förvaltar enligt 1 § ska vara indelade i andelar. Alla andelar i en fond ska vara lika stora.

Värdet av en fondandel är fondens värde delat med antalet fondandelar. Fondernas tillgångar ska värderas med ledning av gällande marknadsvärde. Myndigheten ska dagligen beräkna fondandelsvärdet och underrätta Pensionsmyndigheten om värdet.

När medel tillförs någon av fonderna, ska myndigheten utfärda fondandelar till Pensionsmyndigheten. När medel betalas ur någon av fonderna, ska det ske genom inlösen av fondandelar.

I paragrafen finns bestämmelser om fondandelar och inlösen av fondandelar. Paragrafen motsvarar 5 kap. 5 § lagen om allmänna pensionsfonder (prop. 2009/10:44 s. 81).

Övervägandena finns i avsnitten 13.5 och 13.6.1.

9 §

Fondmedlen ska, vid vald risknivå, placeras så att långsiktigt hög avkastning uppnås.

I paragrafen finns bestämmelser om målet för placeringsverksamheten. Paragrafen motsvarar 5 kap. 6 § lagen om allmänna pensionsfonder som hänvisar till 4 kap. 1 § andra stycket andra meningen samma lag (prop. 2009/10:44 s. 81).

Övervägandena finns i avsnitten 13.5 och 13.6.1.

10 §

Myndigheten ska årligen fastställa en verksamhetsplan för verksamheten enligt detta kapitel. Denna ska innehålla riktlinjer för placeringsverksamheten och en riskhanteringsplan.

Riktlinjerna för placeringsverksamheten ska innehålla strategier för hur målet i 9 § ska uppnås.

Riskhanteringsplanen ska beskriva de huvudsakliga risker som är förenade med placeringsverksamheten och hur dessa risker ska hanteras. Det ska vidare finnas interna instruktioner för hantering av dessa risker. Riskhanteringsplanen och instruktionerna ska följas upp löpande.

I paragrafen finns bestämmelser om verksamhetsplan. Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 4 kap. 2 § lagen om allmänna pensionsfonder (prop. 2017/18:271 s. 35).

Övervägandena finns i avsnitten 13.5 och 13.6.1.

11 §

Myndigheten får uppdra åt ett värdepappersinstitut eller någon annan kapitalförvaltare, som i sitt hemland står under betryggande tillsyn av en myndighet eller något annat behörigt organ, att förvalta fondernas tillgångar.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förvaltningsuppdrag. Paragrafen motsvarar 4 kap. 18 § lagen om allmänna pensionsfonder (prop. 2017/18:271 s. 38).

Övervägandena finns i avsnitten 13.5 och 13.6.1.

12 §

Följande bestämmelser i lagen (2004:46) om värdepappersfonder ska gälla för förvaltningen av fonderna:

- 2 kap. 18 § om förbud för vissa personer med insynsställning att handla med en värdepappersfond,*
- 2 kap. 21 § första stycket om skadestånd,*
- 4 kap. 2 § om företrädare för andelsägarna i en värdepappersfond m.m.,*
- 4 kap. 8 och 9 §§ om upprättande och godkännande av fondbestämmelser,*
- 4 kap. 13 § första stycket om inlösen av fondandelar,*
- 4 kap. 15–28 §§ om information om en värdepappersfond, samt*
- 5 kap. 1, 3–19 och 21–25 §§ om placering av medel i en värdepappersfond m.m.*

Vid tillämpningen av de bestämmelser som anges i första stycket ska fonderna anses som värdepappersfonder och Pensionsmyndigheten som fondandelsägare. Det som föreskrivs om fondbolag ska avse myndighetens verksamhet enligt detta kapitel.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, utom såvitt avser 2 kap. 18 § om förbud för vissa personer med insynsställ-

ning att handla med en värdepappersfond och 2 kap. 21 § första stycket om skadestånd, meddela föreskrifter om avvikelser från de bestämmelser som anges i första stycket och i ett enskilt fall besluta om undantag från dessa bestämmelser.

I paragrafen finns bestämmelser om att myndigheten vid förvaltningen av fonderna ska tillämpa vissa bestämmelser i lagen om värdepappersfonder. Paragrafen motsvarar i huvudsak 5 kap. 7 § lagen om allmänna pensionsfonder (prop. 2009/10:44 s. 81). Skillnaden är att 10 kap. 8 § lagen om värdepappersfonder inte ska gälla för revisorerna vid myndigheten. Detta är en följd av att myndigheten inte längre ska stå under Finansinspektionens tillsyn.

Övervägandena finns i avsnitten 13.5, 13.6.1 och 13.9.3.

4 kap.

1 §

Myndigheten ska för Pensionsmyndighetens räkning förvalta de medel som enligt 64 kap. 18 § andra stycket socialförsäkringsbalken har förts över till Pensionsmyndighetens livränteverksamhet.

Förvaltningen ska utföras i enlighet med Pensionsmyndighetens instruktioner.

I paragrafen finns bestämmelser om myndighetens uppgift avseende Pensionsmyndighetens livränteverksamhet.

I *första stycket* föreskrivs att myndigheten ska utföra kapitalförvaltningen i livränteverksamheten för Pensionsmyndighetens räkning.

I *andra stycket* anges att myndigheten ska utföra kapitalförvaltningen enligt Pensionsmyndighetens instruktioner. Pensionsmyndigheten är försäkringsgivare och ansvarar för att förvaltningen sker enligt det regelverk som är tillämpligt för verksamheten. Exempelvis ska tillgångar som svarar mot de försäkringstekniska avsättningarna investeras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till åtagandenas art och löptid (se 3 kap. 4 § lagen [2017:230] om Pensionsmyndighetens försäkringsverksamhet i premiepensionssystemet).

Övervägandena finns i avsnitten 13.5 och 13.7.1

2 §

De medel som förvaltas enligt 1 § ska hållas avskilda från de medel som förvaltas enligt 3 kap.

Kostnader som är gemensamma för förvaltningen enligt 1 § och för förvaltningen enligt 3 kap. 1 §, ska fördelas på ett skäligt sätt.

I paragrafen finns bestämmelser om hanteringen av medel.

I *första stycket* anges att medlen i livförsäkringsverksamheten ska hållas avskilda från de medel som förvaltas enligt 3 kap.

I *andra stycket* anges hur gemensamma kostnader ska fördelas mellan verksamheterna. Den ena verksamheten får inte subventionera den andra. Om det uppstår kostnader som är gemensamma ska dessa fördelas mellan verksamheterna på ett skäligt sätt.

Övervägandena finns i avsnitt 13.5.

3 §

Förvaltningen ska utföras mot avgift. Avgiften ska bestämmas så att full kostnadstäckning uppnås.

Pensionsmyndighetens kostnader för avgifterna enligt första stycket är sådana kostnader för skötseln av premiepensionssystemet som avses i 64 kap. 37 § socialförsäkringsbalken.

I paragrafen finns bestämmelser om hur verksamheten enligt 4 kap. ska finansieras.

I *första stycket* föreskrivs att verksamheten enligt 1 § ska ske mot avgift från Pensionsmyndigheten som beräknas enligt principen om full kostnadstäckning. Det betyder att avgifterna ska beräknas så att de helt täcker kostnaderna för förvaltningen (jämför 5 § andra stycket avgiftsförordningen [1992:191]).

Andra stycket upplyser om att Pensionsmyndighetens kostnader för avgifterna till myndigheten är sådana kostnader som ska finansieras genom avgifter som dras från pensionsspararnas tillgodohavanden enligt 64 kap. 37 § socialförsäkringsbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 13.8.4.

5 kap.

1 §

Myndigheten ska upphandla fonder till fondtorget för premiepensionen enligt 64 a kap. socialförsäkringsbalken.

Myndigheten ska ingå sådana fondavtal som avses i 64 a kap. 3 § socialförsäkringsbalken.

I paragrafen finns bestämmelser om myndighetens uppgift att upphandla fonder till fondtorget för premiepensionen.

I första stycket anges att myndigheten ska upphandla fonder till fondtorget för premiepensionen enligt 64 a kap. socialförsäkringsbalken.

I andra stycket föreskrivs att myndigheten ska ingå fondavtal. Vad som avses med fondavtal framgår av 64 a kap. 3 § socialförsäkringsbalken. Av 64 kap. 3 e § samma balk följer att myndigheten även företräder staten i domstol i fråga om fondavtalen.

Övervägandena finns i avsnitt 13.5.

2 §

Myndigheten ska förvalta fondtorget för premiepensionen enligt 64 kap. 3 a–3 e §§ socialförsäkringsbalken.

I paragrafen finns bestämmelser om myndighetens förvaltning av fondtorget för premiepensionen.

Vad som ingår i att förvalta fondtorget framgår närmare av 64 kap. 3 a–3 e §§ socialförsäkringsbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 13.5.

3 §

Myndigheten ska samverka med Finansinspektionen i frågor som rör

1. fondförvaltare som deltar i en upphandling av fonder till fondtorget för premiepensionen eller som myndigheten har ingått ett fondavtal med, och

2. fonder som en fondförvaltare erbjuder i en upphandling eller som en fondförvaltare enligt ett fondavtal erbjuder på fondtorget för premiepensionen.

Myndigheten ska även samverka med Finansinspektionen och Konsumentverket i frågor om konsumentskydd som rör fondtorget för premiepensionen.

Vid samverkan enligt första och andra styckena ska myndigheten lämna de uppgifter som Finansinspektionen och Konsumentverket behöver.

I paragrafen finns bestämmelser om myndighetens samverkan med Finansinspektionen och Konsumentverket.

I första stycket 1 regleras samverkan med Finansinspektionen om fondförvaltare.

I första stycket 2 regleras samverkan med Finansinspektionen om fonder.

Med fonder, fondavtal och fondförvaltare i första stycket avses detsamma som i 64 a kap. 3 § socialförsäkringsbalken.

I andra stycket anges att myndigheten ska samverka med såväl Finansinspektionen som Konsumentverket i frågor som rör konsumentskydd.

I tredje stycket föreskrivs en uppgiftsskyldighet för myndigheten i frågor om samverkan enligt första och andra styckena. Bestämmelserna är sekretessbrytande (se 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]).

Övervägandena finns i avsnitten 10.4.4 och 13.7.4.

6 kap.

1 §

Myndigheten förvaltar valarkitekturen för premiepensionssystemet enligt 64 kap. 26 a–26 f §§ socialförsäkringsbalken.

Myndigheten ska löpande utvärdera och utveckla valarkitekturen för premiepensionssystemet.

I paragrafen finns bestämmelser om myndighetens uppgift rörande valarkitekturen för premiepensionssystemet.

I första stycket anges att myndigheten förvaltar valarkitekturen enligt 64 kap. 26 a–26 f §§ socialförsäkringsbalken.

Med löpande utvärdera i *andra stycket* avses att analysera och bedöma hur väl valarkitekturen uppfyller sitt syfte (64 kap. 26 b § socialförsäkringsbalken). I detta ingår att regelbundet se över valarkitekturen. För att utföra denna uppgift måste myndigheten följa beteendeeconomisk forskning, utvecklingen på de finansiella marknaderna och pensionsspararnas beteenden inom premiepensions-systemet. Med utgångspunkt i detta ska myndigheten göra de ändringar i valarkitekturen som behövs. Valarkitekturen kan även behöva ändras till följd av till exempel förändringar i de regelverk som rör premiepensionssystemet.

Övervägandena finns i avsnitten 5.5. och 13.5.

7 kap.

1 §

Myndighetens räkenskapsår är kalenderår.

I paragrafen finns bestämmelser om myndighetens räkenskapsår. Paragrafen motsvarar 6 kap. 1 § lagen om allmänna pensionsfonder (prop. 1999/2000:46 s. 173).

Övervägandena finns i avsnitt 13.9.1.

2 §

Myndigheten ska i överensstämmelse med god redovisningssed

- 1. löpande bokföra alla ekonomiska händelser,*
- 2. se till att det finns verifierationer för alla bokföringsposter samt systemdokumentation och behandlingshistorik,*
- 3. bevara all räkenskapsinformation samt sådan utrustning och sådana system som behövs för att presentera räkenskapsinformationen, och*
- 4. för varje räkenskapsår avsluta den löpande bokföringen med en årsredovisning enligt bestämmelserna i 3 §.*

I paragrafen finns bestämmelser om myndighetens löpande bokföring, verifierationer och arkivering. Paragrafen motsvarar i huvudsak 6 kap. 2 § lagen om allmänna pensionsfonder (prop. 1999/2000:46 s. 174). Skillnaden är att begreppet affärshändelser har ersatts med ekonomiska händelser. Med ekonomisk händelse avses detsamma som i 3 § 2 förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring.

Övervägandena finns i avsnitt 13.9.1.

3 §

Årsredovisningen ska bestå av

- 1. en balansräkning,*
- 2. en resultaträkning,*
- 3. noter, och*
- 4. en förvaltningsberättelse.*

Balansräkningen, resultaträkningen och noterna ska upprättas som en helhet och ge en rättvisande bild av myndighetens ställning och resultat. Förvaltningsberättelsen ska innehålla en rättvisande översikt över utvecklingen av myndighetens verksamhet, ställning och resultat.

De tillgångar i vilka fondmedel placerats ska i årsredovisningen upptas till marknadsvärdet.

I paragrafen finns bestämmelser om myndighetens årsredovisning. Paragrafen motsvarar 6 kap. 3 § lagen om allmänna pensionsfonder (prop. 1999/2000 s. 174).

Övervägandena finns i avsnitt 13.6.11.

4 §

Myndighetens samtliga styrelseledamöter ska skriva under årsredovisningen. Har en avvikande mening om årsredovisningen antecknats till styrelsens protokoll, ska yttrandet fogas till redovisningen.

Årsredovisningen ska överlämnas till revisorerna senast den 15 februari året efter räkenskapsåret.

Sedan revisionsberättelsen kommit myndigheten till handa, ska den och årsredovisningen genast överlämnas till regeringen.

I paragrafen finns bestämmelser om myndighetens årsredovisning. Paragrafen motsvarar 6 kap. 4 § lagen om allmänna pensionsfonder (prop. 1999/2000:46 s. 174).

Övervägandena finns i avsnitt 13.6.11.

5 §

Regeringen utser två revisorer som granskar årsredovisningen och förvaltningen av fondmedlen. Revisorerna ska vara auktoriserade.

Revisorerna får anlita biträde när de fullgör sitt uppdrag.

I paragrafen finns bestämmelser om myndighetens revisorer. Paragrafen motsvarar delvis 6 kap. 5 § första och tredje styckena lagen om allmänna pensionsfonder (prop. 1999/2000:46 s. 174 f.). Skillnaden är att det i första stycket anges att revisorerna ska granska även årsredovisningen. En ytterligare skillnad är att myndigheten och Första-Fjärde AP-fonderna inte behöver ha en gemensam revisor.

Övervägandena finns i avsnitt 13.9.2.

6 §

En revisor ska utses längst för tiden till dess resultaträkning och balansräkning fastställts under tredje kalenderåret efter det år då revisorn fick förordnandet.

Regeringen får entlediga en revisor i förtid. En revisor ska entledigas i förtid om revisorn begär det.

Om en revisors uppdrag upphör i förtid, ska en ny revisor utses för den återstående tiden av mandatperioden.

I paragrafen finns bestämmelser om mandatperioden för myndighetens revisorer. Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 6 kap. 6 § lagen om allmänna pensionsfonder (prop. 1999/2000:46 s. 175).

Övervägandena finns i avsnitt 13.9.2.

7 §

Regeringen bestämmer arvoden och andra ersättningar till revisorerna.

I paragrafen finns bestämmelser om arvoden och andra ersättningar till myndighetens revisorer. Paragrafen motsvarar 6 kap. 7 § lagen om allmänna pensionsfonder (prop. 1999/2000:46 s. 175).

Övervägandena finns i avsnitt 13.9.2

8 §

För varje räkenskapsår ska revisorerna lämna en revisionsberättelse.

Revisionsberättelsen ska innehålla en redogörelse för omfattningen och resultatet av revisorernas granskning och inventering av de tillgångar som fonderna förvaltar samt uppgift om huruvida det finns någon anmärk-

ning mot årsredovisningen, bokföringen eller i övrigt mot förvaltningen. Revisorerna får också framställa de erinringar som de anser nödvändiga.

En revisor som är av skiljaktig mening eller i övrigt anser det nödvändigt med ett särskilt uttalande får ange detta i revisionsberättelsen, om revisorn inte lämnar en egen revisionsberättelse.

I paragrafen finns bestämmelser om revisorernas revisionsberättelse. Paragrafen motsvarar 6 kap. 8 § första till tredje styckena lagen om allmänna pensionsfonder (prop. 1999/2000:46 s. 175).

Övervägandena finns i avsnitt 13.9.2.

9 §

Revisorerna ska överlämna revisionsberättelsen till styrelsen senast fjorton dagar efter det att de fick årsredovisningen enligt 4 §.

I paragrafen finns bestämmelser om överlämnande av revisionsberättelsen. Paragrafen motsvarar 6 kap. 8 § fjärde stycket lagen om allmänna pensionsfonder (prop. 1999/2000:46 s. 175).

Övervägandena finns i avsnitt 13.9.2.

10 §

Regeringen ska fastställa myndighetens resultat- och balansräkning senast den 1 juni året efter räkenskapsåret.

I paragrafen finns bestämmelser om fastställande av myndighetens balans- och resultaträkning. Paragrafen motsvarar 6 kap. 9 § lagen om allmänna pensionsfonder (prop. 1999/2000:46 s. 175).

Övervägandena finns i avsnitten 13.6.11 och 13.9.1.

11 §

Vid myndigheten ska det finnas en internrevision. Internrevisionen ska bedrivas enligt god internrevisionssed och god internrevisorssed.

Styrelsen ska fastställa riktlinjer för myndighetens internrevision.

I paragrafen finns bestämmelser om myndighetens internrevision.

Att internrevisionen enligt *första stycket* ska bedrivas enligt god sed innebär att den ska uppfylla god praxis för internrevision av statlig verksamhet. Begreppen god internrevisionssed och god internrevisorssed har samma innebörd som i 7 § internrevisionsförordningen (2006:1228). Vägledning kan även hämtas från allmänt accepterade riktlinjer för yrkesmässig internrevision.

Styrelsens riktlinjer för internrevision enligt *andra stycket* ska innehålla de grundläggande bestämmelserna för internrevisionens arbete, rapportering och organisation.

Övervägandena finns i avsnitt 13.6.10.

12 §

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om att myndigheten ska ingå överenskommelse med en annan myndighet under regeringen om tjänster som gäller ekonomiadministrativt stöd.

I paragrafen finns en upplysningsbestämmelse om föreskrifter som kan meddelas av regeringen.

I paragrafen anges att regeringen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter om att myndigheten ska ingå en överenskommelse med en annan myndighet under regeringen om tjänster som gäller ekonomiadministrativt stöd. Ekonomiadministrativt stöd omfattar bland annat lönerelaterade tjänster.

Övervägandena finns i avsnitt 13.6.12.

8 kap.

1 §

Styrelseledamöterna, fonddirektören och myndighetens revisorer samt de arbetstagare och uppdragstagare hos myndigheten som myndigheten bestämmer ska skriftligen anmäla sitt innehav av sådana finansiella instrument som anges i 1 kap. 1 § lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument och förändringar i innehavet till myndigheten.

Myndigheten bestämmer hur anmälan enligt första stycket ska ske.

I paragrafen finns bestämmelser om anmälningsskyldighet avseende innehav av finansiella instrument. Paragrafen motsvarar delvis 7 kap. 2 § lagen om allmänna pensionsfonder (prop. 1999/2000:46 s. 176).

Skillnaden är att det är myndigheten som bestämmer vilka anställda som omfattas av anmälningsskyldigheten och hur anmälan ska ske samt att myndighetschefen alltid är skyldig att anmäla innehav av finansiella instrument.

Övervägandena finns i avsnitt 13.6.8.

2 §

Den som är ledamot i styrelsen eller är anställd hos myndigheten, får inte utan tillstånd

1. vara ledamot eller suppleant i styrelsen för en fondförvaltare eller ett moderbolag till ett dotterföretag som är fondförvaltare, eller

2. vara anställd hos eller åta sig uppdrag för ett sådant företag som avses i 1.

Tillstånd får endast lämnas om det finns särskilda skäl.

Tillstånd meddelas av regeringen i fråga om ledamot i styrelsen, av styrelsen i fråga om fonddirektören och av myndigheten i fråga om andra anställda hos myndigheten.

Med moderbolag och dotterföretag avses detsamma som i 1 kap. 11 § aktiebolagslagen (2005:551). Med fondförvaltare avses detsamma som i 64 a kap. 3 § socialförsäkringsbalken.

I paragrafen finns bestämmelser om krav på tillstånd för vissa bisysslor.

De företag som anges i *första stycket 1* och *2* är sådana företag som kan komma att delta i upphandlingar enligt 64 a kap. socialförsäkringsbalken eller deras moderbolag.

I *andra stycket* föreskrivs att tillstånd endast får meddelas om det finns särskilda skäl. Det innebär att tillstånd får lämnas i undantagsfall och under sådana förhållanden att det inte kan medföra några förtroendeskadorna för exempelvis myndigheten, någon av myndighetens anställda eller pensionssystemet.

I *tredje stycket* föreskrivs att tillstånd meddelas av regeringen i fråga om ledamot i styrelsen, av styrelsen i fråga om fonddirektören och av myndigheten i fråga om andra anställda hos myndigheten.

I *fjärde stycket* finns definitioner av moderbolag, dotterföretag och fondförvaltare.

Bestämmelserna gäller utöver 7–7 d §§ lagen om offentlig anställning.

Övervägandena finns i avsnitt 13.6.8.

3 §

Ledamöterna i styrelsen, fonddirektören och de anställda som styrelsen bestämmer får inte utan tillstånd ha del i ett sådant företag som avses i 2 §.

Tillstånd får endast lämnas om det finns särskilda skäl.

Tillstånd meddelas av regeringen i fråga om ordföranden i styrelsen, av ordföranden i fråga om övriga ledamöter i styrelsen och fonddirektören samt av myndigheten i andra fall.

I paragrafen finns bestämmelser om krav på tillstånd för innehav av andelar i vissa företag.

De företag som avses i *första stycket* är sådana företag som kan komma att delta i upphandlingar enligt 64 a kap. socialförsäkringsbalken. Det är andel (till exempel aktier) i fondförvaltare eller deras moderbolag som omfattas av förbudet.

I *andra stycket* föreskrivs att tillstånd endast får meddelas om det finns särskilda skäl. Det innebär att tillstånd får lämnas i undantagsfall och under sådana förhållanden att det inte kan medföra några förtroendeskadorna för exempelvis myndigheten, någon av myndighetens anställda eller pensionssystemet. Tillstånd kan till exempel ges för ett tillfälligt innehav som uppkommit genom arv eller gåva och som behöver avvecklas under ordnade former.

I *tredje stycket* anges att tillstånd meddelas av regeringen i fråga om ordföranden i styrelsen, av ordföranden i fråga om övriga ledamöter i styrelsen och fonddirektören samt av myndigheten i andra fall.

Bestämmelserna om jäv i förvaltningslagen gäller vid sidan om de aktuella bestämmelserna. Det innebär bland annat att en person kan vara jävigt att handlägga ett ärende som rör en fondförvaltare, även om personen getts tillstånd att äga andelar i fondförvaltaren.

Övervägandena finns i avsnitt 13.6.8.

4 §

Myndigheten får ta ut avgifter för kopior, avskrifter och utskrifter av allmänna handlingar. Avgifterna ska bestämmas med ledning av de regler som gäller för myndigheter under regeringen.

I paragrafen finns bestämmelser om avgifter för kopior, avskrifter och utskrifter av allmänna handlingar. Paragrafen har utformats efter förebild av 9 kap. 9 § lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank.

Med regler som gäller för myndigheter under regeringen avses i första hand avgiftsförordningen (1992:191).

Övervägandena finns i avsnitt 13.8.5.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

2. Sjunde AP-fonden enligt lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder) byter samma dag namn till Myndigheten för premiepremiepensionens fondförvaltning.

I *punkt 1* anges att lagen träder i kraft den 1 januari 2021.

I *punkt 2* föreskrivs att Sjunde AP-fonden byter namn till Myndigheten för premiepremiepensionens fondförvaltning samma dag som lagen träder i kraft.

Övervägandena finns i avsnitten 17 och 13.5.

19.2 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

2 kap.

2 §

Socialförsäkringen administreras av Försäkringskassan, *Myndigheten för premiepremiepensionens fondförvaltning* och Pensionsmyndigheten samt av Skatteverket.

Hos Försäkringskassan ska det finnas ett allmänt ombud för socialförsäkringen. Regeringen utser det allmänna ombudet.

I inledningen av avdelningarna B–G finns bestämmelser om vilken myndighet som handlägger ärenden om förmåner som avses i den avdelningen.

I paragrafen finns bestämmelser om socialförsäkringens administration.

I *första stycket* läggs Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning till. Myndigheten administrerar delar av premiepensionssystemet genom att förvalta förvalet, fondtorget för premiepensionen och valarkitekturen för premiepensionssystemet.

Övervägandena finns i avsnitt 13.5.

64 kap.

1 §

I detta kapitel finns allmänna bestämmelser om premiepension i 2–6 §§.

Vidare finns bestämmelser om

- uttag av premiepension i 7–14 §§,
- kapitalförvaltning, m.m. i 15–18 §§,
- överföring av medel och byte av fond i 23–27 a §§,
- ändrad pensionsrätt i 28–31 §§,
- skadestånd i 32–36 §§,
- kostnader för premiepensionsverksamheten i 37–45 §§,
- förbud mot marknadsföring och försäljning via telefon i 46 §,

och

- *samverkan* i 47 §.

I paragrafen finns bestämmelser om kapitlets innehåll.

Ändringen i *andra strecksatsen* är en följd av att 19–22 §§ upphävs.

Tredje strecksatsen ändras till följd av att det införs en ny paragraf, 27 a §.

Åttonde strecksatsen, som är ny, är en följd av att det införs en ny paragraf, 47 §, om samverkan mellan Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning och Pensionsmyndigheten.

Övervägandena finns i avsnitten 11.21.1, 12.3 och 13.7.1.

2 §

Premiepensionssystemet innebär att

- medel som motsvarar fastställd pensionsrätt för premiepension fonderas, *och*
- pensionernas storlek är beroende av värdeutvecklingen på de fonderade medlen.

I paragrafen finns bestämmelser om premiepensionssystemet.

Ändringen innebär att hittillsvarande tredje strecksatsen flyttas till *andra strecksatsen*. Hittillsvarande andra strecksatsen tas bort eftersom en bestämmelse om valfrihet förs in i nya 2 b §.

Övervägandena finns i avsnitt 5.2.3.

2 a §

Premiepensionssystemet ska erbjuda ett pensionssparande av hög kvalitet som ger en trygg pension. Det innebär att

1. avkastningen på pensionsspararnas fonderade medel under spartiden bör vara tydligt högre än förändringen av inkomstindex enligt 58 kap. 10 §, men utan garantier om viss avkastning, och

2. utbetalningarna av premiepension bör vara förutsägbara och stabila, med beaktande av den återstående spartiden.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om målet för premiepensionssystemet.

Premiepensionssystemet är ett obligatoriskt socialförsäkrings-system. Målet är utformat utifrån att pensionsspararnas intresse av en god och trygg premiepension alltid ska sättas främst.

I *punkt 1* preciseras målet under spartiden. Under spartiden tar målet sikte på avkastningen i förhållande till inkomstindex enligt 58 kap. 10 §. Det är ett långsiktigt mål eller riktmärke som avser den genomsnittliga avkastningen under hela spartiden. Om avkastningen under enskilda år över- eller understiger inkomstindex är således av underordnad betydelse för bedömningen av om målet uppnås. Med spartiden avses i detta sammanhang perioden från det att de första pensionsrätterna fonderas för en pensionssparares räkning till dess att den sista delen av spararens premiepension betalats ut. Inkomstindex visar den relativa förändringen av genomsnittet av de årliga

pensionsgrundande inkomsterna, efter avdrag för allmän pensionsavgift, för försäkrade som under beskattningsåret har fyllt minst 16 år och högst 64 år (se 58 kap. 11 §).

I *punkt 2* regleras målet för premiepensionssystemet under utbetalningstiden, det vill säga från och med den månad premiepension börjar tas ut. Med att utbetalningarna ska vara förutsägbara och stabila avses att de ska ha låg volatilitet. Volatilitet är ett finansiellt begrepp som beskriver hur mycket priset eller värdet på en finansiell tillgång varierar. Målet är således att en premiepensionssparares utbetalningar ska ha låg variation under utbetalningstiden. Detta mål ska balanseras mot att de medel som ännu inte betalats ut till spararen ska ge fortsatt avkastning. Om dessa medel inte får god avkastning riskerar avkastningsmålet enligt punkt 1 att inte uppnås för de premiepensionsmedel som ännu inte har utbetalats. Om avkastningsmålet ska uppnås även under utbetalningsperioden behöver de medel som avser ännu inte utbetald premiepension placeras i finansiella tillgångar vars värde kan variera. Detta medför att storleken på utbetald premiepension under utbetalningsperioden sannolikt kommer att variera.

Övervägandena finns i avsnitt 5.2.3.

2 b §

Premiepensionssystemet ska erbjuda valfrihet. Det innebär att pensions-spararen har möjlighet att påverka risknivå och placeringsinriktning för förvaltningen av de medel som fonderas för spararens räkning.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om principen om valfrihet.

Med valfrihet avses att de pensionssparare som vill ska ha möjlighet att påverka risknivå och placeringsinriktning för förvaltningen av de medel som fonderas för spararnas räkning. Risknivån påverkas bland annat av i vilken typ av tillgångar eller på vilka marknader som medlen placeras.

Rätten för pensionssparare att välja fonder framgår av 23 och 25 §§.

Övervägandena finns i avsnitt 5.2.3.

3 §

Pensionsmyndigheten är försäkringsgivare för premiepension. Pensionsmyndigheten ska erbjuda pensionsspararna ett urval av upphandlade fonder på ett fondtorget för premiepension (*fondtorget för premiepensionen*). Myndighetens verksamhet i fråga om premiepension ska bedrivas enligt försäkringsmässiga principer.

Pensionsmyndigheten ska förvalta premiepensionsmedlen genom att

1. ingå *samarbetsavtal med Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning, och*
2. placera medlen i fonder.

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

I paragrafen finns bestämmelser om Pensionsmyndighetens uppdrag som försäkringsgivare för premiepensionen.

Ändringen i *första stycket* innebär att ett urval av upphandlade fonder ska erbjudas på ett fondtorget för premiepension.

Ändringen i *andra stycket 1* innebär att Pensionsmyndigheten ska ingå samarbetsavtal med Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning. Pensionsmyndigheten ska inte längre ingå avtal med fondförvaltarna.

Hittillsvarande andra stycket 3 flyttas till *andra stycket 2*.

Tredje stycket motsvarar hittillsvarande fjärde stycket.

Övervägandena finns i avsnitten 11.21.1 och 13.11.1.

3 a §

Pensionsspararna ska ha möjlighet att placera de medel som fonderas för deras räkning i fonder på fondtorget för premiepensionen.

Fondtorget för premiepensionen ska erbjuda ett urval av för premiepensionssystemet lämpliga fonder med olika risknivå och placeringsinriktning som ger en reell valfrihet. Fonderna ska vara kostnadseffektiva, hållbara, kontrollerbara och av hög kvalitet.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om fondtorget för premiepensionen.

Första stycket anger att pensionsspararna ska kunna placera sina premiepensionsmedel i en eller flera fonder på fondtorget för premiepensionen.

Av *andra stycket* framgår att fondtorget sätts samman genom att det sker ett urval av privata fonder. Fondtorget som helhet ska erbjuda en variation i risknivå och placeringsinriktning. Grundläggande krav på fonderna är att de är kostnadseffektiva, hållbara, kontrollerbara och av hög kvalitet.

Övervägandena finns i avsnitt 5.2.7.

3 b §

Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska löpande tillhandahålla fondtorget för premiepensionen till Pensionsmyndigheten genom att upphandla fonder enligt 64 a kap.

I paragrafen, som är ny, anges att Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ansvarar för att tillhandahålla fondtorget till Pensionsmyndigheten. Det är således Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning som ingår fondavtal för statens räkning (5 kap. 1 § andra stycket lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning).

Övervägandena finns i avsnitt 13.5.

3 c §

Pensionsmyndigheten förvärvar och löser in andelar i fonderna på fondtorget för premiepensionen. Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ansvarar för kontakterna i övrigt med de fondförvaltare som myndigheten har ingått avtal med enligt 64 a kap. (fondavtal).

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltnings och Pensionsmyndighetens ansvar när det gäller kontakterna med fondförvaltarna.

Pensionsmyndigheten förvärvar och löser in andelar i fonderna på fondtorget. Övriga kontakter med fondförvaltarna sköts av Myndig-

heten för premiepensionens fondförvaltning. Samarbetet mellan Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning och Pensionsmyndigheten å ena sidan och fondförvaltarna å andra sidan regleras utöver bestämmelser i denna balk i fondavtalet.

Övervägandena finns i avsnitt 13.5.

3 d §

Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska granska att fondförvaltare och fonder löpande uppfyller villkoren i fondavtalen.

Myndigheten ska även regelbundet utvärdera fondförvaltarnas förvaltning av medlen i de upphandlade fonderna.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om granskning och utvärdering.

Första stycket motsvarar hittillsvarande 3 § tredje stycket 1. Om granskningen visar att avtalen inte följs ska myndigheten tillvarata pensionsspararnas och statens intressen genom att vidta lämpliga åtgärder med stöd av fondavtalet. Det kan innebära att begära rättelse eller skadestånd, ta ut vite eller, om det finns skäl för det, häva eller säga upp fondavtalet.

Pensionsmyndigheten ansvarar enligt punkterna 2 och 3 i övergångsbestämmelserna för granskningar som inletts före den 1 januari 2021.

Utvärdering av fondförvaltarnas förvaltning av medel enligt *andra stycket* avser att kvalitativt utvärdera hur väl förvaltningen har utförts utifrån fondens mål. Det som kommer fram vid utvärderingen kan exempelvis läggas till grund för beslut om huruvida ett fondavtal ska förlängas, om en sådan möjlighet finns, eller vara ett skäl för att genomföra en närmare granskning av om fondförvaltaren lever upp till de kvalitativa krav som framgår av fondavtalet.

Övervägandena finns i avsnitten 10.4.3 och 13.5.

3 e §

Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska bevaka statens rätt och får föra statens talan i fråga om de fondavtal som myndigheten har ingått.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om att bevaka statens rätt och föra statens talan i fråga om fondavtalen.

Eftersom premiepensionen kan liknas vid en statlig fondförsäkring (pensionsspararna har en fordran på staten om pension motsvarande fondandelarnas värde) innebär uppgiften att bevaka statens rätt även att bevaka pensionsspararnas intressen. Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska bevaka att fondförvaltarna fullgör alla delar av fondavtalet, inklusive att eventuella fordringar betalas i rätt tid, och vid behov driva in dessa. Det kan även inträffa att ansvariga tillsynsmyndigheter behöver informeras om det finns skäl att misstänka att fondförvaltarna agerar i strid med gällande näringsrättsliga regelverk rörande förvaltning av fonder.

Om det föreligger misstanke om att det begåtts en straffbar handling ska normalt en anmälan om saken göras till brottsutredande myndigheter.

Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning företräder staten i domstol i frågor som rör fondavtalen.

Övervägandena finns i avsnitt 13.7.3.

18 §

När pensionsrätt för premiepension har fastställts för en pensions-sparare, ska Pensionsmyndigheten föra över medel som motsvarar pensionsrätten samt avkastningen på dessa medel till förvaltning i

1. *fonder som omfattas av fondavtal*, eller
2. *fonder som förvaltas av Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning enligt 3 kap. lagen (2020:000) om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning*

Om pensionsspararen har tagit ut premiepension i form av livränta enligt 11–14 §§ ska medlen i stället föras över till Pensionsmyndighetens livränteverksamhet.

I paragrafen finns bestämmelser om placering i fonder när pensionsrätt fastställts för en pensionssparare.

Första stycket 1 ändras med anledning av att 19 § upphävs och att de fonder som finns på fondtorget för premiepensionen upphandlas enligt 64 a kap. Om pensionsspararen har valt en fond som omfattas av ett fondavtal ska medlen föras över till den fonden.

Första stycket 2 ändras till följd av att Sjunde AP-fonden byter namn till Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning och att förvaltningen av förvalet, byggstensfonderna och riskprofilerna regleras i 3 kap. lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning.

Övervägandena finns i avsnitten 11.21.1 och 13.11.1.

23 §

Pensionsspararen har rätt att bestämma var de medel som för spararens räkning förs över enligt 18 § ska placeras, utom i det fall som avses i 24 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om ett högsta antal fonder som samtidigt får antecknas på ett premiepensionskonto.

Bestämmelser om fördelningen av medel när pensionsspararen bestämmer att hans eller hennes medel ska föras över till en eller flera fonder som förvaltas av *Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning* finns i 3 kap. 2 § första stycket lagen (2020:000) om *Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning*.

I paragrafen finns bestämmelser om pensionsspararnas rätt att välja placeringen av sina medel.

Ändringen i *tredje stycket* är en följdändring med anledning av att Sjunde AP-fonden byter namn till Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning och att bestämmelserna i 5 kap. lagen om allmänna pensionsfonder ersätts av i allt väsentligt motsvarande bestämmelser i 3 kap. lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning.

Övervägandena finns i avsnitt 13.11.1.

24 §

När pensionsrätt för premiepension fastställs första gången för en pensionssparare, ska Pensionsmyndigheten föra över de medel som avses i 23 § till sådan förvaltning som avses i 3 kap. 2 § *andra stycket* lagen (2020:000) om *Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning*.

I paragrafen finns bestämmelser om överföring av medel när pensionsrätt fastställs för första gången.

Ändringen är en följdändring med anledning av att Sjunde AP-fonden byter namn till Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning och att bestämmelserna i 5 kap. lagen om allmänna pensionsfonder ersätts av i allt väsentligt motsvarande bestämmelser i 3 kap. lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning.

Övervägandena finns i avsnitt 13.11.1.

26 §

När pensionsrätt för premiepension för ett senare år än det första året har fastställts för pensionsspararen, ska Pensionsmyndigheten föra över medlen till en eller flera fonder. Fördelningen mellan fonderna ska svara mot vad spararen senast bestämt om placeringen i fond av medlen på premiepensionskontot.

Om pensionsspararen inte har bestämt en sådan placering, ska Pensionsmyndigheten föra över medlen till en eller flera fonder som förvaltas av *Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning enligt 3 kap. lagen (2020:000) om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning*. Bestämmelser om fördelningen av medlen finns i 3 kap. 2 § *andra stycket* samma lag.

I paragrafen finns bestämmelser om årlig överföring av medel till fonder.

Ändringen i *andra stycket* är en följdändring med anledning av att Sjunde AP-fonden byter namn till Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning och att bestämmelserna i 5 kap. lagen om allmänna pensionsfonder ersätts av i allt väsentligt motsvarande bestämmelser i 3 kap. lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning.

Övervägandena finns i avsnitt 13.11.1.

26 a §

Med valarkitekturen för premiepensionssystemet avses den struktur av val som pensionsspararna ställs inför samt det stöd och den information som ges när pensionsspararna bestämmer hur deras premiepensionsmedel ska förvaltas.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om valarkitekturen för premiepensionssystemet.

Valarkitekturen är ett beslutsstöd för pensionsspararen i form av en logisk struktur för de val en pensionssparare ställs inför om spararen önskar välja hur medlen ska förvaltas. Valarkitekturen anger vilka val som pensionsspararen i sådant fall ska ställas inför och ordningen mellan dessa val. I samband med varje val ska pensionsspararen få nödvändig information och upplysningar. Valarkitekturen ska utgå från hur pensionssparare agerar inom premiepensionssystemet samt beteendeeconomisk forskning.

Valarkitekturen är teknik- och medieoberoende. Den kan således tillhandhållas såväl elektroniskt som i pappersform. Utgångspunkten i premiepensionssystemet är dock att spararna erbjuds och använder digitala tjänster. Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ansvarar för att ta fram och förvalta valarkitekturen (se 6 kap. 1 § lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning). Pensionsmyndigheten ansvarar för att tillhandahålla valarkitekturen till pensionsspararna.

Övervägandena finns i avsnitt 5.5.1.

26 b §

Valarkitekturen för premiepensionssystemet ska främja att pensionsspararna gör informerade och övervägda val om hur deras premiepensionsmedel ska förvaltas.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om valarkitekturens syfte.

Syftet får betydelse för hur Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning närmare utformar valarkitekturen.

Övervägandena finns i avsnitt 5.5.

26 c §

Utgångspunkten i valarkitekturen ska vara att pensionsspararnas medel ska förvaltas enligt 3 kap. 2 § andra stycket lagen (2020:000) om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning (förvalet).

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om valarkitekturens grundläggande utformning.

I paragrafen föreskrivs att utgångspunkten i valarkitekturen är att pensionsspararnas medel ska placeras i förvalet.

Övervägandena finns i avsnitt 5.5.1.

26 d §

En pensionssparare som vill påverka risknivå och placeringsinriktning ska ges möjlighet att för förvaltningen av hans eller hennes premiepensionsmedel i följande ordning välja:

1. risknivå,
2. en eller flera fondkategorier, eller
3. en eller flera fonder.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om valarkitekturens grundläggande utformning.

Av *punkt 1* framgår att de pensionssparare som inte vill att deras pensionsmedel ska förvaltas i förvalet i första hand ska få möjlighet att välja risknivå. En pensionssparare kan välja risknivå genom att bestämma att medlen ska placeras i någon av riskprofilerna (3 kap. 2 § första stycket 3 lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning).

I *punkt 2* föreskrivs att sparare därefter ska kunna välja en eller flera fondkategorier. Fondkategorierna utformas av Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning.

I *punkt 3* föreskrivs att sparare ska kunna välja mellan fonder på fondtorget.

Det är upp till Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning att närmare utforma valarkitekturen utifrån vad som framgår av 26 a–26 f §§.

Överväganden finns i avsnitt 5.5.1.

26 e §

I de steg i valarkitekturen som innefattar placering av medel i fonder som avses i 3 kap. 2 § första stycket lagen (2020:000) om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska pensionsspararen inte samtidigt kunna välja fondkategorier eller enskilda fonder på fondtorget.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om hur val i valarkitekturen kan kombineras.

Av bestämmelsen följer att en pensionssparare som har sina medel placerade i förvalet, någon av byggstensfonderna eller någon av riskprofilerna inte också ska kunna välja att placera en del av sina medel i fondkategorier eller fonder på fondtorget för premiepensionen.

Överväganden finns i avsnitt 5.5.4.

26 f §

Pensionsspararen ska inför varje val skriftligen informeras om innebörden av valet. Spararen ska skriftligen bekräfta att han eller hon har tagit del av informationen.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om att information om innebörden av val ska lämnas till pensionsspararen inför de olika stegen i valarkitekturen.

Med innebörden av valet avses bland annat vilka generella risker som är förknippade med ett visst val. Det omfattar även information om olika kostnader som kan påverka det slutliga pensionsutfallet av en viss placering.

Om pensionsspararen väljer att placera sina medel på annat sätt än i förvalet ska information lämnas om att spararen själv ansvarar för konsekvenserna av detta val och för att bevaka att placeringen fortsatt är lämplig med hänsyn till spararens personliga och ekonomiska förhållanden samt placeringens utveckling, risker och förväntade framtida avkastning.

Vidare anges att informationen och bekräftelsen av mottagandet av informationen ska ske skriftligen. Det kan göras i såväl elektronisk form som pappersform.

Övervägandena finns i avsnitt 5.5.1.

26 g §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om valarkitekturen.

I paragrafen, som är ny, finns en upplysningsbestämmelse om föreskrifter som kan meddelas av regeringen.

I bestämmelsen anges att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om valarkitekturens utformning.

Övervägandena finns i avsnitt 5.5.1.

27 a §

En pensionssparare som har premiepensionsmedel placerade i en fond som omfattas av ett fondavtal som har löpt ut, sagts upp eller hävts, ska av Pensionsmyndigheten ges möjlighet att inom viss tid bestämma att medlen ska placeras i en eller flera fonder som omfattas av ett fondavtal.

Om pensionsspararen inte inom den tid som anges av Pensionsmyndigheten bestämmer hur medlen ska placeras, ska spararens medel placeras i en fond som i väsentliga avseenden är likvärdig med den tidigare valda fonden. Om det inte finns någon likvärdig fond ska medlen placeras i förvalet.

Om det finns särskilda skäl får Pensionsmyndigheten placera medlen i förvalet utan att först ge pensionsspararen möjlighet att bestämma hur medlen ska placeras.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om hur en pensionssparares medel ska hanteras om ett fondavtal har löpt ut, sagts upp eller hävts.

Paragrafen blir i första hand tillämplig om en fondförvaltare som erbjuder en fond på fondtorget efter en upphandling inte tilldelas ett nytt fondavtal. I en sådan situation kommer avtalet att löpa ut utan att det ingås något nytt avtal. Uppsägning eller hävning av ett fondavtal kan till exempel ske om fondförvaltaren eller fonden inte uppfyller avtalsvillkoren.

I första stycket anges att Pensionsmyndigheten ska ge pensionsspararen möjlighet att välja att placera medlen i en eller flera fonder som omfattas av ett fondavtal.

Enligt *andra stycket* ska Pensionsmyndigheten, om pensions-spararen inte gör ett val inom den tid som myndigheten har angett, föra över spararens medel till en fond som i väsentliga avseenden är likvärdig med den tidigare valda fonden. Bedömningen av vilka fonder som är likvärdiga och valet av likvärdig fond regleras i 64 a kap. 27 och 28 §§ socialförsäkringsbalken. Om det inte finns en likvärdig fond ska spararens medel föras över till förvalet.

I *tredje stycket* anges att Pensionsmyndigheten får föra över pensions-spararens medel till förvalet utan att först ge spararen möjlighet att välja hur medlen ska placeras, om det finns särskilda skäl. Exempel på sådana skäl är att det finns välgrundade misstankar om oegentligheter i förvaltningen av fonden och att en överföring av medlen därför måste ske utan dröjsmål för att skydda pensions-spararnas intressen. Spararen kan i en sådan situation, så snart medlen placerats i förvalet, välja en eller flera andra fonder.

Övervägandena finns i avsnitt 12.3.

33 §

Talan om skadestånd som avses i 32 § får föras av Pensionsmyndigheten.

Om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning avser att föra en sådan talan som avses i 3 e § mot en fondförvaltare som myndigheten har ingått fondavtal med får Pensionsmyndigheten uppdra åt Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning att samtidigt föra talan om skadestånd enligt 32 §.

En pensions-sparare för vars räkning sådana fondandelar som avses i 32 § har förvärvat har också rätt att föra talan om skadestånd till myndigheten. Detta gäller dock endast om Pensionsmyndigheten har förklarat att den

- inte avser att föra talan om skadestånd, och
- inte heller har träffat någon uppgörelse om skadeståndsskyldighet.

I paragrafen finns bestämmelser om Pensionsmyndighetens talan om skadestånd enligt 32 §.

Såväl Pensionsmyndigheten som Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning får företräda staten och föra talan mot en fondförvaltare. Behörigheterna är delvis överlappande. Det skulle kunna

uppstå situationer när en fondförvaltare är skadeståndsskyldig mot staten för att ha handlat i strid med de förpliktelser som uppkommer med anledning av fondavtalet, dels för skador som orsakats myndigheten, dels till Pensionsmyndigheten för att handlingarna medfört att fondandelarna gått ner i värde (32 §).

Av *andra stycket*, som är nytt, följer att Pensionsmyndigheten kan uppdra åt Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning att föra talan om skadestånd till Pensionsmyndigheten. En förutsättning för detta är att Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning samtidigt avser att föra talan enligt 3 e § mot samma fondförvaltare.

Övervägandena finns i avsnitt 13.7.3.

40 §

Pensionsmyndigheten ska ta ut avgifter från fondförvaltare för att täcka myndighetens kostnader för information om fonder.

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

I paragrafen finns bestämmelser om avgifter från fondförvaltare.

Ändringen i *första stycket* innebär att Pensionsmyndigheten inte längre ska ta ut avgifter från fondförvaltare för att täcka kostnaderna för handläggning av ansökan om att ingå fondavtal eller för granskning av fondförvaltare och fonder. Ändringen är en konsekvens av att det är Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning som efter upphandling ska ingå fondavtal med fondförvaltarna och granska att fondförvaltarna och fonderna uppfyller villkoren i avtalet.

Övervägandena finns i avsnitt 11.21.1.

40 a §

Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska ta ut en avgift från de fondförvaltare som ger in en anbudsansökan eller ett anbud i en upphandling enligt 64 a kap. för att täcka myndighetens kostnader för att granska och pröva anbudsansökan eller anbudet.

Fondförvaltaren ska betala avgiften senast när anbudsansökan eller anbudet ges in. Om fondförvaltaren inte gör detta ska fondförvaltaren föreläggas att betala avgiften inom en viss tid. Följer fondförvaltaren inte föreläggandet ska anbudsansökan eller anbudet avvisas. Fondförvaltaren ska upplysas om detta i föreläggandet.

Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning får, om det finns särskilda skäl, betala tillbaka hela eller delar av avgiften.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om avgifter från fondförvaltare.

Enligt *första stycket* ska den som en ger in en anbudsansökan eller ett anbud i en upphandling enligt 64 a kap. betala en avgift som ska täcka kostnaderna för att granska och pröva anbudsansökan eller anbudet. Avgifterna ska beräknas så att de helt täcker kostnaderna för prövning och granskning av anbudsansökningar och anbud (jämför 5 § andra stycket avgiftsförordningen). Hur avgiften ska beräknas i övrigt framgår av 40 c §.

I *andra stycket*, som har utformats efter förebild av 11 § avgiftsförordningen, föreskrivs att avgiften ska betalas in senast när anbudsansökan eller anbudet ges in. Om avgiften inte betalas trots ett föreläggande ska anbudsansökan eller anbudet avvisas. Någon granskning eller prövning av en anbudsansökan eller ett anbud ska inte påbörjas förrän avgiften har betalats. I 41 § förvaltningslagen finns bestämmelser om överklagande av beslut.

I *tredje stycket*, som utformats efter förebild av 13 § avgiftsförordningen, föreskrivs att återbetalning, helt eller delvis, av avgiften får ske endast när det finns särskilda skäl. Återbetalning bör endast komma i fråga om ett uttag av full avgift i det enskilda fallet skulle vara oskäligt. I regel bör återbetalning inte heller komma i fråga om granskningen av anbudsansökan eller anbudet har påbörjats eller om fondförvaltaren återkallar sin anbudsansökan eller sitt anbud.

Övervägandena finns i avsnitt 13.8.2.

40 b §

Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska ta ut årliga avgifter från de fondförvaltare som myndigheten har ingått fondavtal med för att täcka myndighetens kostnader för

1. *verksamheten enligt 3 b–3 d §§, förutom sådana särskilda händelser som avses i 40 d § första stycket 2 och 3, och*

2. *upphandling av fonder enligt 64 a kap., till den del kostnaderna inte täcks av avgifter enligt 40 a §.*

Myndigheten bestämmer när avgiften ska tas ut.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om årliga avgifter från fondförvaltarna.

I *första stycket* föreskrivs att Myndigheten för premiepensionens fondförvaltnings kostnader för den verksamhet som rör fondtorget för premiepensionen och upphandling av fonder som inte täcks av avgifter enligt 40 a § eller 40 d § första stycket 2 och 3, finansieras genom årliga avgifter från fondförvaltarna. Avgifterna ska beräknas så att de helt täcker kostnaderna för verksamheten (jämför 5 § andra stycket avgiftsförordningen). Hur avgifterna ska beräknas i övrigt framgår av 40 c §.

Bestämmelsen i *andra stycket* innebär att det ankommer på myndigheten att bestämma när avgifterna ska tas ut.

Övervägandena finns i avsnitt 13.8.2.

40 c §

Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning bestämmer hur avgifterna enligt 40 a och 40 b §§ ska beräknas. Avgifterna disponeras av myndigheten.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om avgifter.

I paragrafen föreskrivs att Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning fastställer avgifternas storlek. Av 40 a och 40 b §§ följer att avgifterna ska beräknas enligt principen om full kostnadsäckning, vilket innebär att de helt ska täcka verksamhetens kostnader (jämför 5 § andra stycket avgiftsförordningen). Såväl direkta som indirekta kostnader ska beaktas. Det medför att respektive avgift även ska täcka verksamhetens andel av myndighetens administrativa kostnader och andra gemensamma kostnader.

Myndighetens verksamhet ska finansieras helt genom avgifter. För att myndigheten inte ska kunna styras genom anslag disponerar myndigheten själv avgiftsinkomsterna.

För att säkerställa att avgifterna motsvarar full kostnadstäckning på sikt bör myndigheten årligen följa upp och ompröva avgifternas storlek.

Övervägandena finns i avsnitt 13.8.2.

40 d §

Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska ta ut avgifter från Pensionsmyndigheten för att täcka

1. kostnader för förvaltningen av valarkitekturen för premiepensionssystemet,

2. rättegångskostnader med anknytning till myndighetens verksamhet enligt 1 kap. 2 § lagen (2020:000) om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning eller andra motsvarande kostnader, och

3. skadeståndsskyldighet som uppkommit i myndighetens verksamhet enligt 1 kap. 2 § lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning.

Pensionsmyndighetens kostnader för avgifterna enligt första stycket är sådana kostnader för skötseln av premiepensionssystemet som avses i 37 §.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om avgifter som ska tas ut från Pensionsmyndigheten.

I *första stycket 1* föreskrivs att Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska ta ut avgifter för att täcka kostnaderna för förvaltningen av valarkitekturen.

I *första stycket 2* anges att Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska ta ut avgifter för att täcka rättegångskostnader eller andra motsvarande kostnader som uppstår med anknytning till myndighetens verksamhet enligt 1 kap. 2 § lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning. Med rättegångskostnader avses till exempel kostnader för ansökningsavgifter, ombud och utredning som föranleds av tvisten. Sådana kostnader ska också täckas genom avgifter om de uppstår i samband med förhandlingar mellan parterna eller i ett skiljeförfarande.

I *första stycket 3* anges att Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska ta ut avgifter för att täcka kostnader för skadeståndsskyldighet, om skadeståndsskyldigheten har uppkommit i myndighetens verksamhet enligt 1 kap. 2 § lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning.

I *andra stycket* finns en upplysningsbestämmelse om att Pensionsmyndighetens kostnader enligt första stycket är sådana kostnader för skötseln av premiepensionssystemet som ska täckas genom avgifter som dras från tillgodohavandena på pensionsspararnas konton (37 §).

Övervägandena finns i avsnitt 13.8.4.

47 §

Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning och Pensionsmyndigheten ska samverka med varandra i frågor som rör premiepensionssystemet.

Myndigheterna ska lämna varandra de uppgifter som respektive myndighet behöver för sin verksamhet avseende premiepensionssystemet.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om samverkan mellan Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning och Pensionsmyndigheten.

I första stycket föreskrivs att Pensionsmyndigheten och Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska samverka i frågor som rör premiepensionssystemet. Samverkan kan till exempel avse administrativa rutiner kring fondtorget för premiepensionen, granskning av fondförvaltare och fonder samt utveckling av valarkitekturen.

Bestämmelserna om uppgiftsskyldighet i andra stycket är sekretessbrytande (se 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen).

Övervägandena finns i avsnitten 13.7.1 och 13.7.2.

64 a kap.

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om upphandling av sådana fonder som enligt 64 kap. 3 a § andra stycket ska erbjudas på fondtorget för premiepensionen.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om kapitlets innehåll.

I paragrafen anges att kapitlet innehåller bestämmelser om upphandling av sådana fonder som ska erbjudas på fondtorget för premiepensionen.

Övervägandena finns i avsnitt 11.

2 §

Bestämmelserna i 10 och 25 §§ förvaltningslagen (2017:900) ska inte tillämpas vid upphandling enligt detta kapitel.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om undantag från tillämpningen av bestämmelserna om partsinsyn och kommunikation i förvaltningslagen. Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 1 kap. 3 a § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

Förvaltningslagen är tillämplig på Myndigheten för premiepensionens fondförvaltnings handläggning av ärenden. I paragrafen anges att myndigheten inte ska tillämpa 10 och 25 §§ förvaltningslagen. Det innebär att förvaltningslagens bestämmelser om partsinsyn och kommunikation inte ska tillämpas vid upphandling av fonder till fondtorget.

Övervägandena finns i avsnitt 11.21.2.

3 §

I detta kapitel avses med

- 1. alternativ investeringsfond: detsamma som i 1 kap. 2 § lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder,*
- 2. direktupphandling: upphandling utan obligatorisk annonsering,*
- 3. fond: sådana fonder som avses i 4 §,*
- 4. fondföretag: detsamma som i 1 kap. 1 § lagen (2004:46) om värdepappersfonder,*
- 5. fondavtal: ett avtal som ingås mellan Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning och en fondförvaltare och som avser erbjudande av en fond på fondtorget,*
- 6. fondförvaltare: fondbolag, fondföretag eller förvaltningsbolag enligt 1 kap. 1 § lagen om värdepappersfonder, eller AIF-förvaltare enligt 1 kap. 3 § lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder,*
- 7. specialfond: detsamma som i 1 kap. 11 § lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder,*
- 8. upphandlingsdokument: varje dokument som Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning använder för att beskriva eller fastställa innehållet i upphandlingen, och*
- 9. värdepappersfond: detsamma som i 1 kap. 1 § lagen om värdepappersfonder.*

Paragrafen, som är ny, innehåller definitioner.

I *punkt 1* definieras alternativ investeringsfond. Definitionen motsvarar definitionen av detta begrepp i lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder (1 kap. 2 §).

I *punkt 2* definieras direktupphandling. Med direktupphandling avses en upphandling utan obligatorisk annonsering. Definitionen har utformats efter förebild av definitionen av detta begrepp i 19 a kap. 1 § lagen om offentlig upphandling enligt Förenklingsutredningens förslag. Definitionen motsvarar närmast 19 kap. 4 § lagen om offentlig upphandling i nu gällande lydelse.

I *punkt 3* definieras fond. Med fond avses en sådan fond som får upphandlas för att erbjudas på fondtorget, se 4 §.

I *punkt 4* definieras fondföretag. Definitionen motsvarar definitionen av detta begrepp i lagen om värdepappersfonder (1 kap. 1 §).

I *punkt 5* definieras fondavtal. Med fondavtal avses ett avtal som ingås mellan Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning och en fondförvaltare och som avser erbjudande av en fond på fondtorget.

I *punkt 6* definieras fondförvaltare. Med fondförvaltare avses fondbolag, fondföretag, förvaltningsbolag och AIF-förvaltare. Begreppen fondbolag, fondföretag och förvaltningsbolag har samma innebörd som i lagen om värdepappersfonder (1 kap. 1 §). Begreppet AIF-förvaltare har samma innebörd som i lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder (1 kap. 3 §).

I *punkt 7* definieras specialfond. Definitionen motsvarar definitionen av detta begrepp i lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder (1 kap. 11 §).

I *punkt 8* definieras upphandlingsdokument. Definitionen motsvarar i allt väsentligt definitionen av detta begrepp i lagen om offentlig upphandling (1 kap. 23 §).

I *punkt 9* definieras värdepappersfond. Definitionen motsvarar definitionen av detta begrepp i lagen om värdepappersfonder (1 kap. 1 §).

Övervägandena finns i avsnitten 7.2 och 11.2.

4 §

Fonder som upphandlas för att erbjudas på fondtorget för premiepensionen ska vara

- 1. värdepappersfonder,*
- 2. fondföretag,*
- 3. specialfonder, eller*

4. sådana alternativa investeringsfonder som får marknadsföras till icke-professionella investerare i Sverige enligt 4 kap. 2 eller 3 §, 5 kap. 6 § första stycket 1 eller 11 § 1 lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder.

En sådan fond som avses i första stycket 3 eller 4 ska vara öppen för inlösen minst en gång per vecka.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om vilka typer av fonder som får upphandlas för att erbjudas på fondtorget för premiepensionen.

I *första stycket 1* och *2* anges att värdepappersfonder och fondföretag får upphandlas för att erbjudas på fondtorget. Vad som avses med värdepappersfond och fondföretag framgår av *3 §*.

Enligt *första stycket 3* och *4* får även alternativa investeringsfonder som är specialfonder eller utländska motsvarigheter till sådana fonder upphandlas till fondtorget. Vad som avses med specialfond och alternativ investeringsfond framgår av *3 §*. En förutsättning för att en utländsk motsvarighet till en specialfond ska få upphandlas till fondtorget är att fondförvaltaren har tillstånd att marknadsföra fonden till icke-professionella investerare i Sverige enligt lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder. Ett sådant tillstånd beviljas av Finansinspektionen.

I *andra stycket* anges att en specialfond eller en utländsk motsvarighet till en sådan fond endast får upphandlas för att erbjudas på fondtorget om den är öppen för inlösen minst en gång per vecka. Hur ofta en specialfond är öppen för inlösen framgår av fondens fondbestämmelser. För en utländsk motsvarighet till en sådan fond framgår fondens inlösenfrekvens av fondens fondbestämmelser eller motsvarande regelverk, eller av nationella regler i fondens hemland.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

5 §

Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska upphandla fonder som är lämpliga för premiepensionssystemet. Fonderna ska ha olika risknivå och placeringsinriktning.

Fonderna ska därutöver uppfylla de krav som anges i 6 och 7 §§.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om vissa krav som de fonder som upphandlas till fondtorget för premiepensionen ska uppfylla.

I första stycket anges att Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska upphandla fonder som är lämpliga för premiepensionssystemet. Fonderna ska ha olika risknivå och placeringsinriktning.

Omständigheter som gör att en fond inte kan anses lämplig för premiepensionssystemet är till exempel exceptionellt hög risknivå, bristande transparens samt bristande anseende ochandel hos fondförvaltaren.

För att säkerställa att de fonder som upphandlas är lämpliga bör Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning i upphandlingarna ställa obligatoriska krav som tar sikte på lämplighet. Med obligatoriska krav avses sådana krav som måste vara uppfyllda för att ett anbud ska kunna kvalificeras för utvärdering. Uppfylls inte dessa krav ska anbudet förkastas.

Med olika risknivå och placeringsinriktning avses att de fonder som upphandlas inte ska vara för lika. Utgångspunkten bör vara allmänt accepterade fondkategorier utifrån vid var tidpunkt bästa branschstandarder. Vid bedömningen av vilka fondkategorier som bör finnas representerade på fondtorget bör Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ta hänsyn till den efterfrågan som finns hos pensionsspararna. Vilka kategorier som ska upphandlas påverkas också av den valarkitektur som utifrån kunskaper om sparares beteenden i premiepensionssystemet och beteendekonomisk forskning bestäms för premiepensionen.

Andra stycket innehåller en upplysning om att de fonder som upphandlas för att erbjudas på fondtorget även ska uppfylla de krav som anges i 6 och 7 §§.

Övervägandena finns i avsnitten 10.2.2 och 11.3.

6 §

Fonderna ska vara kostnadseffektiva, hållbara, kontrollerbara och av hög kvalitet.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om vissa krav som de fonder som upphandlas till fondtorget för premiepensionen ska uppfylla.

Fonderna ska vara kostnadseffektiva, hållbara, kontrollerbara och av hög kvalitet. Det ankommer på Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning att säkerställa att fonderna uppfyller kraven. Detta kan huvudsakligen ske på två olika sätt. Det ena är att myndigheten i upphandlingarna ställer upp obligatoriska krav som omfattar att fonderna ska vara kostnadseffektiva, hållbara, kontrollerbara och av hög kvalitet. Vad som avses med obligatoriska krav behandlas i författningskommentaren till 5 §. Det andra är att myndigheten i upphandlingarna utformar tilldelningskriterier utifrån kraven. I 24 § andra stycket anges att myndigheten ska formulera tilldelningskriterier utifrån kraven på kostnadseffektivitet och hög kvalitet. Detta utesluter inte att myndigheten även ställer upp obligatoriska krav som tar sikte på samma egenskaper. Kraven på kostnadseffektivitet och hög kvalitet kan i en enskild upphandling således komma till uttryck både i form av obligatoriska krav och tilldelningskriterier.

Regleringen i 24 § andra stycket är uttömmande, se författningskommentaren till den paragrafen. Det innebär att den upphandlande myndigheten inte ska utforma tilldelningskriterier utifrån kraven på hållbarhet och kontrollerbarhet. Myndigheten bör därför alltid ställa upp obligatoriska krav som omfattar att fonderna ska vara hållbara och kontrollerbara.

Kravet på att fonderna ska vara kostnadseffektiva tar i första hand sikte på storleken på förvaltningsavgiften. Ett obligatoriskt krav som omfattar kostnadseffektivitet kan till exempel vara en maximal nivå för hur hög förvaltningsavgiften får vara. Som framgår ovan ska den upphandlande myndigheten alltid utforma tilldelningskriterier utifrån kravet på kostnadseffektivitet. Detta gäller oavsett om det i upphandlingen har ställts upp ett obligatoriskt krav som tar sikte på kostnadseffektivitet eller inte.

Vad gäller kravet på att fonderna ska vara hållbara följer av 36 § att ett fondavtal ska innehålla villkor om att fondförvaltaren ska beakta så kallade ESG-faktorer i förvaltningen. Ett minimikrav är att fondförvaltaren ska iaktta de internationella överenskommelser som Sverige har ingått och som rör hållbarhet. Det ankommer på Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning att närmare utforma avtalsvillkoret. Ett obligatoriskt krav som motsvarar avtalsvillkoret bör ställas upp i upphandlingarna.

Kravet på kontrollerbarhet avser främst komplexiteten i en fond. En fond ska inte anses kontrollerbar om den har en så hög grad av komplexitet att Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning inte med rimliga insatser kan granska den på ett tillfredsställande sätt. Ett obligatoriskt krav som avser kontrollerbarhet kan till exempel vara att fondförvaltaren ska ha en tydlig och transparent ägarstruktur.

Kravet på att en fond ska vara av hög kvalitet behandlas i författningskommentaren till 24 §. Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska alltid, i likhet med kravet på kostnadseffektivitet, formulera tilldelningskriterier utifrån kravet på hög kvalitet. Som framhålls ovan kan sådana tilldelningskriterier självklart kombineras med obligatoriska krav. Ett obligatoriskt krav som tar sikte på hög kvalitet kan till exempel vara att det förvaltade kapitalet ska uppgå till en viss storlek.

Övervägandena finns i avsnitt 11.3.

7 §

Fonderna får, enligt de fondbestämmelser som gäller för fonden, inte kunna dela ut medel till andra än andelsägarna.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om vissa utdelningsbegränsningar för de fonder som upphandlas till fondtorget för premiepensionen. Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 64 kap. 20 § första strecksatsen socialförsäkringsbalken.

Av paragrafen följer att Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning inte får upphandla så kallade ideella fonder, det vill säga fonder där en del av fondens medel får delas ut till andra än fondens andelsägare. Med fondbestämmelser avses de fondbestämmelser som Finansinspektionen ska godkänna för varje fond enligt

4 kap. 9 § lagen om värdepappersfonder eller 12 kap. 3 § lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder, eller motsvarande regelverk för utländska fonder.

Övervägandena finns i avsnitt 11.3.

8 §

Vid bedömningen av hur många fonder som ska upphandlas till fondtorget för premiepensionen ska Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning beakta

1. att urvalet av fonder på fondtorget ska ge pensionsspararna en reell valfrihet, och

2. att fondförvaltarna och fonderna löpande ska kunna granskas på ett säkert och effektivt sätt.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om vad Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska beakta när den bedömer hur många fonder som ska upphandlas till fondtorget för premiepensionen.

Enligt *punkt 1* ska myndigheten beakta att urvalet av fonder på fondtorget ska ge pensionsspararna en reell valfrihet. Detta innebär att urvalet av fonder ska vara tillräckligt brett för att tillfredsställa de flesta av de pensionssparare som är intresserade av att göra ett eget val. Principen om valfrihet regleras i 64 kap. 2 b §. Vad som utgör reell valfrihet får bedömas av myndigheten från tid till annan med utgångspunkt i bland annat utvecklingen på finansmarknaden, storleken på det förvaltade kapitalet och den efterfrågan som finns hos pensionsspararna.

I *punkt 2* föreskrivs att myndigheten ska beakta att fondförvaltarna och fonderna löpande ska kunna granskas på ett säkert och effektivt sätt. Vad myndighetens granskning omfattar behandlas i 64 kap. 3 d § första stycket. Vid bedömningen av hur många fonder som ska upphandlas bör myndigheten utgå från att antalet fonder inte bör vara större än att myndigheten med rimliga resurser kan utföra sitt granskningsuppdrag på ett säkert och effektivt sätt.

Myndigheten måste göra en avvägning mellan båda dessa aspekter när den bestämmer hur många fonder som ska upphandlas.

Övervägandena finns i avsnitt 10.2.2 och 10.4.5.

9 §

Vid upphandling enligt detta kapitel ska Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning behandla fondförvaltare på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt iakttä principerna om öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om de grundläggande principerna för upphandling. Paragrafen har utformats efter förebild av 19 kap. 2 § lagen om offentlig upphandling enligt Förenklingsutredningens förslag. Den motsvaras närmast av 4 kap. 1 § lagen om offentlig upphandling i nu gällande lydelse.

Enligt paragrafen ska Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning tillämpa de grundläggande principerna för upphandling när den upphandlar fonder till fondtorget. Principerna härrör från EUF-fördragets principer, framför allt från principerna om fri rörlighet för varor, etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster. Eftersom principerna har sin grund i EU-rätten bestäms deras närmare innebörd av EU-domstolens rättspraxis. I prop. 2006/07:128 del 1 s. 154–156 och prop. 2015/16:195 del 2 s. 973 finns en redogörelse för relevant praxis från domstolen.

De grundläggande principerna för upphandling ska upprätthållas under hela upphandlingen, från det att arbetet med en upphandling påbörjas till dess att det avslutas.

Övervägandena finns i avsnitt 11.4.

10 §

Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning är fri att utforma förfarandet vid upphandlingen.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om förfarandet vid upphandling av fonder till fondtorget. Paragrafen har utformats efter förebild av 19 kap. 3 § lagen om offentlig upphandling enligt Förenklingsutredningens förslag. Den motsvarar närmast 19 kap. 7 § lagen om offentlig upphandling i nu gällande lydelse.

I paragrafen anges att Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning är fri att utforma förfarandet vid upphandlingen. Det innebär att myndigheten kan utforma förfarandet utifrån vad den

bedömer vara lämpligt i det enskilda fallet. Omständigheter som kan påverka valet av förfarande är till exempel upphandlingens omfattning, värde och komplexitet. Detta kan variera beroende på vilken kategori av fonder som ska upphandlas.

Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning kan använda de direktivstyrda förfarandena för upphandling om den bedömer att det är lämpligt (se 6 kap. 1 § lagen om offentlig upphandling). Exempel på sådana förfaranden är öppet förfarande och selektivt förfarande. Myndigheten kan också utforma egna förfaranden så länge de grundläggande principerna för upphandling upprätthålls. Myndigheten ska i upphandlingsdokumenten tydligt ange hur upphandlingen ska genomföras.

Övervägandena finns i avsnitt 11.5.

11 §

Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska kontinuerligt föra en dialog med fondförvaltare, branschorganisationer och andra marknadsaktörer.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om marknadsdialog.

I paragrafen föreskrivs att Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning kontinuerligt ska föra dialog med fondförvaltare, branschorganisationer och andra marknadsaktörer.

Det finns olika sätt att föra dialog. Ett sätt är dialogmöten, som vanligen används för att samla in eller ge information på en mer övergripande nivå. Syftet kan till exempel vara att hämta in generell information om hur marknaden fungerar i en viss upphandling eller skapa ett forum för diskussion om branschspecifika frågor. Dialog kan även föras utifrån olika frågeställningar kopplade till myndighetens behov.

Ett annat sätt att föra dialog är så kallad *request for information* (RFI). Det innebär att myndigheten skickar ut frågeställningar till ett större antal potentiella fondförvaltare i syfte att hämta in information kopplad till myndighetens behov.

Extern remiss är ytterligare ett sätt att föra dialog. Det innebär att myndigheten publicerar hela eller delar av de preliminära upp-

handlingsdokumenten och låter fondförvaltare inom en begränsad tid lämna synpunkter på specifika krav och avtalsvillkor.

En dialog måste alltid ske i överensstämmelse med de grundläggande principerna för upphandling.

Övervägandena finns i avsnitt 11.6.

12 §

Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning får informera om planerade upphandlingar i en förhandsannons.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om förhandsannonsering. Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 10 kap. 3 § första stycket lagen om offentlig upphandling.

Enligt paragrafen får Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning informera om planerade upphandlingar i en förhandsannons. Syftet med en förhandsannons är att ge fondförvaltare preliminära upplysningar om myndighetens kommande upphandlingar och att garantera principen om öppenhet i upphandlingen.

Myndigheten kan publicera en förhandsannons när som helst under året, eller vid flera tillfällen under samma år. Det ankommer på myndigheten att bestämma innehållet i annonsen. Exempel på uppgifter som bör finnas med är kategori av fonder som ska upphandlas, var upphandlingsdokumenten kommer att kunna hämtas, hur en fondförvaltare kan anmäla sitt intresse att delta i upphandlingen och hur anbud eller anbudsansökan ska lämnas.

Övervägandena finns i avsnitt 11.7.1.

13 §

Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska genom en annons informera om sin avsikt att genomföra en upphandling.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om annonsering. Paragrafen har utformats efter förebild av 19 kap. 6 § lagen om offentlig upphandling enligt Förenklingsutredningens förslag. Den motsvarar närmast 19 kap. 9 § lagen om offentlig upphandling i nu gällande lydelse.

Eftersom ett fondavtal är ett kontrakt av ett bestämt gränsöverskridande intresse måste annonsering ske på ett sätt som gör att informationen når utländska fondförvaltare. Annonser i en allmänt tillgänglig databas är tillgängliga för både svenska och utländska fondförvaltare. Det är därför i regel tillräckligt att annonsering sker i en sådan databas. Myndigheten kan komplettera med annonsering på myndighetens webbplats. Enbart annonsering på myndighetens webbplats är dock inte tillräckligt.

Det torde sällan bli nödvändigt med annonsering i någon ytterligare källa utöver en allmänt tillgänglig databas. Det kan dock inte uteslutas att en situation som kräver sådan annonsering kan uppstå. Det ankommer på myndigheten att i varje upphandling säkerställa att annonsering sker på nödvändigt sätt.

Vad en annons ska innehålla bestäms av myndigheten. En grundprincip är att annonsen ska innehålla tillräckligt med information för att en fondförvaltare ska kunna avgöra om det kan vara intressant att delta i upphandlingen och hur fondförvaltaren i så fall ska gå till väga. Annonsen bör till exempel innehålla uppgifter om vilken kategori av fonder som ska upphandlas, var upphandlingsdokumenten kan hämtas, hur en fondförvaltare kan anmäla sitt intresse att delta i upphandlingen, hur anbud eller anbudsansökan ska lämnas, vilken dag då anbud eller anbudsansökan senast ska ha kommit in samt fram till och med vilken dag anbudet ska vara bindande.

Övervägandena finns i avsnitt 11.7.2.

14 §

Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska ge direkt, fullständig och kostnadsfri tillgång till upphandlingsdokumenten från den dag då annonsen publiceras eller den senare dag som anges i annonsen.

Myndigheten ska i något av upphandlingsdokumenten beskriva upphandlingen i syfte att göra det möjligt för intresserade fondförvaltare att delta i upphandlingen och att lämna konkurrenskraftiga anbud.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om upphandlingsdokumenten. Paragrafen har utformats efter förebild av 19 kap. 7 § lagen om offentlig upphandling enligt Förenklingsutredningens för-

slag. Den motsvarar närmast 19 kap. 14 § lagen om offentlig upphandling i nu gällande lydelse.

I *första stycket* behandlas Myndigheten för premiepensionens fondförvaltnings skyldighet att göra upphandlingsdokumenten tillgängliga i samband med annonsering. Skyldigheten gäller under hela annonseringstiden. Vad som avses med upphandlingsdokument anges i 3 §.

Det ställs inte något krav på att upphandlingsdokumenten ska tillhandahållas elektroniskt. Det ligger dock i sakens natur att upphandlingsdokumenten ändå oftast tillhandahålls i denna form, eftersom annonsering normalt sker i en allmänt tillgänglig databas.

I *andra stycket* föreskrivs att myndigheten i något av upphandlingsdokumenten ska beskriva upphandlingen i syfte att göra det möjligt för intresserade fondförvaltare att delta i upphandlingen och lämna konkurrenskraftiga anbud. Beskrivningen bör vara utformad på ett sätt som gör att en normalt omsorgsfull fondförvaltare med en rimlig arbetsinsats får klarhet i om den förestående upphandlingen är ett intressant affärstillfälle och vad som gäller om fondförvaltaren önskar delta (jämför SOU 2018:44 s. 292).

Uppgifter som bör finnas med i upphandlingsdokumenten är till exempel hur förfarandet kommer att genomföras, om dialog enligt 19 § kommer eller kan komma att användas under upphandlingen, krav på fondförvaltaren, krav på de fonder som är föremål för upphandling, kommersiella villkor samt, i förekommande fall, hur urval av fondförvaltare som ansöker om att få delta i en upphandling kommer att ske.

I 25 §, 27 § andra stycket och 28 § tredje stycket finns ytterligare bestämmelser om vilka uppgifter som ska finnas med i upphandlingsdokumenten.

Övervägandena finns i avsnitt 11.8.

15 §

Fondförvaltare ska ges skälig tid att komma in med anbudsansökningar respektive anbud.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om tidsfrister för att komma in med anbudsansökningar och anbud. Paragrafen har utformats efter förebild av 19 kap. 8 § lagen om offentlig upphandling en-

ligt Förenklingsutredningens förslag. Den motsvarar närmast 19 kap. 15 § första stycket lagen om offentlig upphandling i nu gällande lydelse.

Med anbudsansökningar avses ansökningar om att få delta i en upphandling som sker i flera steg. Tiden för att komma in med anbudsansökningar och anbud ska vara så pass lång att det finns möjlighet för såväl svenska som utländska fondförvaltare som vill delta i upphandlingen att utforma sitt bästa anbud. Tidsfristens längd bör bestämmas utifrån bland annat upphandlingens omfattning, komplexitet och värde, eventuell förhandsannonsering samt med beaktande av vilka resurser intresserade fondförvaltare har och kan förväntas lägga ned på att delta i upphandlingen (jämför SOU 2018:44 s. 318).

Övervägandena finns i avsnitt 11.10.

16 §

Förfarandet är skriftligt. Muntlig kommunikation får dock användas som ett komplement i en upphandling när Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning finner det lämpligt.

Myndigheten ska alltid dokumentera sådana uppgifter som är av betydelse för upphandlingen.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om kommuniceringsformer under en upphandling. Paragrafen har utformats efter förebild av 19 kap. 9 § lagen om offentlig upphandling enligt Förenklingsutredningens förslag. Den motsvarar närmast 19 kap. 16 § lagen om offentlig upphandling i nu gällande lydelse.

I *första stycket* anges att förfarandet som huvudregel är skriftligt, men att muntlig kommunikation får användas om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning finner det lämpligt. Det ställs inte något krav på att skriftlig kommunikation ska ske med hjälp av elektroniska medel. Detta torde emellertid vara det huvudsakliga sättet att kommunicera i en upphandling.

Enligt *andra stycket* ska myndigheten alltid dokumentera sådana uppgifter som är av betydelse för upphandlingen. Dokumentation kan ske genom till exempel skriftliga eller inspelade redogörelser eller sammanfattningar av huvudinnehållet i kommunikationen. Muntlig kommunikation avseende rättelse av fel, förtydligande eller kom-

plettering enligt 19 § är exempel på sådan kommunikation som bör dokumenteras (jämför prop. 2015/16:195 del 2 s. 1069).

All kommunikation mellan myndigheten och en fondförvaltare i en upphandling – skriftlig, såväl som muntlig – ska genomföras med iakttagande av de grundläggande principerna för upphandling.

Övervägandena finns i avsnitt 11.9.

17 §

Om en fondförvaltare begär kompletterande upplysningar om innebörden av upphandlingsdokumenten, ska Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning lämna sådan information senast sex dagar före sista anbudsdag, förutsatt att fondförvaltaren har begärt upplysningarna i rimlig tid.

Samma tidsfrist gäller, om myndigheten på eget initiativ vill lämna kompletterande upplysningar.

Upplysningarna ska lämnas skriftligen till alla fondförvaltare som deltar i upphandlingen.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om skyldighet att lämna kompletterande information om upphandlingsdokumenten och de tidsfrister som gäller. Paragrafen har utformats efter förebild av 19 kap. 10 § lagen om offentlig upphandling enligt Förenklingsutredningens förslag. Den motsvarar närmast 19 kap. 28 § lagen om offentlig upphandling i nu gällande lydelse.

I *första stycket* anges att en fondförvaltare får begära att Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning lämnar kompletterande information om upphandlingsdokumenten. Sådana upplysningar kan till exempel tas in i ett samlat dokument med rubriken ”Frågor och svar”. Myndigheten ska lämna sådan information senast sex dagar före sista anbudsdag, förutsatt att fondförvaltaren har begärt upplysningarna i rimlig tid. För myndighetens planering kan det vara lämpligt att i upphandlingsdokumenten ange vid vilken tidpunkt före de sex dagarna som en begäran om kompletterande upplysningar ska ha kommit in (jämför prop. 2015/16:193 del 2 s. 1074).

Enligt *andra stycket* gäller samma frist om myndigheten på eget initiativ vill lämna upplysningar.

I *tredje stycket* anges att upplysningarna ska lämnas skriftligen till alla fondförvaltare som deltar i upphandlingen. Detta är ett uttryck för likabehandlingsprincipen. Vid ett öppet förfarande, och det första steget i ett tvåstegsförfarande, bör alla fondförvaltare som har anmält eller visat intresse av att få eventuell kompletterande information anses delta i upphandlingsförfarandet. Om en upphandlingsplattform används för upphandlingen, bör vidare den kompletterande informationen göras tillgänglig via plattformen (jämför prop. 2015/16:195 del 2 s. 1073).

Ett kompletterande underlag som har tagits fram efter en begäran utgör i normalfallet en allmän handling. En allmän handling som inte omfattas av sekretess ska enligt tryckfrihetsförordningen lämnas ut genast eller så snart det är möjligt, om den begärs utlämnad. Myndigheten ska på sedvanligt sätt efterkomma en begäran om att lämna ut en sådan handling. Tidsfristerna är i dessa fall således subsidiära i förhållande till offentlighetsprincipen och bör närmast betraktas som maximigränser (jämför prop. 2006/07:128 del 1 s. 366 och prop. 2015/16:195 del 2 s. 1074).

Övervägandena finns i avsnitt 11.10.

18 §

Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska förlänga tidsfristen för att komma in med anbud så att alla fondförvaltare kan få kännedom om den information som behövs för att utarbeta ett anbud, om

- 1. kompletterande upplysningar inte lämnas inom den tidsfrist som anges i 17 §, eller*
- 2. väsentliga ändringar görs i upphandlingsdokumenten.*

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om förlängning av anbudstiden. Paragrafen har utformats efter förebild av 19 kap. 11 § lagen om offentlig upphandling enligt Förenklingsutredningens förslag. Paragrafen saknar motsvarighet i 19 kap. lagen om offentlig upphandling i nu gällande lydelse, men har en motsvarighet i 11 kap. 8 § samma lag.

Förlängning ska ske om kompletterande upplysningar inte lämnas inom den tidsfrist som anges i 17 § eller om väsentliga ändringar

görs i upphandlingsdokumenten. Förlängningen ska ske så att samtliga fondförvaltare kan få kännedom om den information som behövs för att utarbeta ett anbud. En förlängning av tidsfristen ska stå i proportion till informationens eller ändringens vikt (jämför prop. 2015/16:195 del 2 s. 1064). Vad gäller kompletterande upplysningar behöver Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning inte förlänga tidsfristen om den kompletterande information som inte lämnats ut i tid saknar betydelse för utarbetandet av anbuden.

Med ändring i upphandlingsdokumenten avses även att helt nya dokument tillkommer (jämför prop. 2015/16:195 del 2 s. 1064). Begreppet upphandlingsdokument definieras i 3 §. I likhet med vad som gäller vid kompletterande upplysningar enligt 17 § måste samtliga berörda fondförvaltare upplysas om ändringarna i upphandlingsdokumenten och om förlängningen av tidsfristen.

En alltför väsentlig ändring av upphandlingsdokumenten innebär att upphandlingen måste göras om. Obligatoriska krav och tilldelningskriterier bör till exempel inte kunna ändras utan att marknaden informeras genom en förnyad annonsering av upphandlingen. I dessa fall räcker det således inte med att enbart förlänga anbudstiden.

Paragrafen anger när anbudstiden *ska* förlängas. Det finns inget som hindrar att myndigheten, om den finner det lämpligt och det sker i överensstämmelse med de grundläggande principerna för upphandling, förlänger anbudstiden även i andra fall. Så kan till exempel vara fallet om myndigheten i ett sent skede upptäcker oklarheter i upphandlingsdokumenten.

Övervägandena finns i avsnitt 11.10.

19 §

Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning får föra en dialog med en eller flera fondförvaltare i en pågående upphandling. Med dialog avses ett skriftligt eller muntligt informationsutbyte mellan myndigheten och en fondförvaltare.

En dialog får omfatta rättelser av fel, förtydliganden och kompletteringar av anbud eller andra handlingar som fondförvaltaren har gett in.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om dialog i en upphandling. Paragrafen har utformats efter förebild av 19 kap. 12 § lagen om offentlig upphandling enligt Förenklingsutredningens förslag. Den motsvarar närmast 19 kap. 2 § fjärde strecksatsen samt 4 kap. 9 § lagen om offentlig upphandling i nu gällande lydelse.

I *första stycket* anges att Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning får föra en dialog med en eller flera fondförvaltare i en pågående upphandling. Ett sådant informationsutbyte kan vara såväl muntligt som skriftligt.

I *andra stycket* regleras vad en dialog får omfatta. Rättelse innebär att felaktigheter i ingivna handlingar kan rättas till. Gemensamt för termerna förtydliga och komplettera är att det inte handlar om att ersätta tidigare lämnade uppgifter med nya utan om att konkretisera dem på något sätt (jämför prop. 2015/16:195 del 2 s. 977). Konkretiseringen kan ske genom lämnande av uppgifter eller handlingar, till exempel ett intyg. Helt nya sakuppgifter kan inte tillföras ett anbud genom en komplettering eller ett förtydligande. Möjligheten att ersätta tidigare lämnade uppgifter regleras genom möjligheten till rättelse.

I EU-domstolens rättspraxis har frågor om förtydliganden och kompletteringar av anbudsansökningar och anbud behandlats. I prop. 2015/16:195 del 2 s. 977 f. finns en redogörelse för relevant praxis.

Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning bör i upphandlingsdokumenten ange om dialog kommer eller kan komma att användas under upphandlingen och vad dialogen kan omfatta. Initiativet till dialog kan komma antingen från fondförvaltaren eller från myndigheten. Det är myndigheten som bestämmer i vilken utsträckning dialog ska tillåtas. Det är med andra ord ingen rättighet för en fondförvaltare att få rätta, förtydliga eller komplettera ingivna handlingar. Om myndigheten tillåter en fondförvaltare att vidta en sådan åtgärd följer av likabehandlingsprincipen att andra fondförvaltare ska ges motsvarande möjlighet.

Bestämmelserna om dialog bör tillämpas restriktivt och kommunikationen mellan myndigheten och fondförvaltaren bör dokumenteras (jämför prop. 2006/07:128 del 1 s. 377 och prop. 2015/16:195 del 2 s. 977 samt 16 §).

Överväganden finns i avsnitt 11.11.

20 §

När Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning har fattat beslut om att tilldela ett fondavtal ska den skriftligen underrätta fondförvaltarna om beslutet.

Underrättelsen ska innehålla skälen för beslutet och uppgift om den period inom vilken avtal enligt 113 a kap. 2 § inte får ingås (avtalspär).

Underrättelsen innebär inte att ett anbud förfaller.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om skyldighet att informera om beslut om tilldelning av fondavtal. Paragrafen har utformats efter förebild av 19 kap. 15 § lagen om offentlig upphandling enligt Förenklingsutredningens förslag. Den motsvarar närmast 19 kap. 29 § första stycket och 12 kap. 12 § första stycket lagen om offentlig upphandling i nu gällande lydelse.

Första stycket behandlar Myndigheten för premiepensionens fondförvaltnings skyldighet att underrätta fondförvaltarna om innehållet i ett tilldelningsbeslut.

I *andra stycket* anges vilken information underrättelsen ska innehålla. Av underrättelsen ska de omständigheter som legat till grund för beslutet tydligt framgå så att en fondförvaltare kan avgöra om denne vill ansöka om överprövning av upphandlingen. Vilka upplysningar som bör lämnas för att uppfylla detta måste avgöras med hänsyn till omständigheterna i varje enskild upphandling (jämför prop. 2001/02:142 s. 61, 2009/10:180 del 1 s. 114 och prop. 2015/16:195 del 2 s. 1074). Alltför intetsägande uppgifter om varför en viss fondförvaltare har tilldelats fondavtalet kan innebära att myndigheten inte anses ha lämnat upplysningar om skälen för beslutet (jämför prop. 2001/02:142 s. 97 och prop. 2015/16:195, s. 1074). Upplysningar som omfattas av sekretess får inte lämnas ut.

Underrättelsen utlöser avtalspär enligt 113 a kap. 2 §. Om underrättelsen inte uppfyller de krav som anges får det till följd att avtalspär inte börjar löpa (jämför prop. 2015/16:195 del 2 s. 1074).

Av likabehandlingsprincipen följer att underrättelserna om tilldelningsbeslutet ska lämnas samtidigt till samtliga fondförvaltare och ha samma innehåll (jämför prop. 2001/02:142 s. 65 och prop. 2015/16:195 del 2 s. 1075).

Bestämmelsen i *tredje stycket* är en civilrättslig specialreglering som innebär att en fondförvaltare, vars anbud avslagits genom under-

rättelsen, ändå är bunden av sitt anbud. En underrättelse av aktuellt slag innebär alltså inte att anbudet upphör att gälla. Bestämmelsen reglerar inte anbudets bindande natur i övrigt. Syftet med bestämmelsen är att undvika att en upphandling måste göras om. Ett beslut från allmän förvaltningsdomstol om rättelse genom en ny anbudsutvärdering kan inte verkställas om anbudet inte längre gäller (jämför prop. 2015/16:195 del 2 s. 1059).

Det är viktigt att myndigheten vid varje enskild upphandling överväger vilken giltighetstid som är rimlig för ett anbud. Det finns inte något hinder mot att myndigheten villkorar anbudens giltighetstid. Myndigheten skulle till exempel kunna ange att giltighetstiden för förlorande anbud upphör när avtalssparren har löpt ut och fondavtal ingåtts utan att någon överprövning dessförinnan har inletts (jämför prop. 2015/16:195 del 2 s. 1058).

Övervägandena finns i avsnitt 11.12.

21 §

Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska till den fondförvaltare som begär det lämna upplysningar om skälen för att fondförvaltarens anbudsansökan har avslagits eller anbud förkastats, samt de relativa fördelarna med det valda anbudet.

Upplysningar ska lämnas snarast möjligt och senast inom femton dagar från det att en skriftlig begäran kom in.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltnings skyldighet att lämna vissa upplysningar på begäran av en fondförvaltare. Paragrafen har utformats efter förebild av 19 kap. 16 § lagen om offentlig upphandling enligt Förenklingsutredningens förslag. Den motsvarar närmast 19 kap. 29 § första stycket sista ledet lagen om offentlig upphandling i nu gällande lydelse.

Enligt första stycket ska myndigheten på begäran av en fondförvaltare lämna upplysningar om skälen för att fondförvaltarens anbudsansökan har avslagits eller anbud förkastats samt de relativa fördelarna med det valda anbudet. Ett anbud kan förkastas innan tilldelningsbeslutet fattas. Det innebär att skyldigheten att lämna upplysningar enligt första stycket kan inträda innan skyldigheten att lämna upplys-

ningar om tilldelningsbeslutet inträder (jämför prop. 2001/02:142 s. 68 och prop. 2015/16:195 del 2 s. 1076). Ett anbud förkastas om det inte uppfyller de krav som har ställts i upphandlingen och därför inte kvalificerar sig för anbudsutvärderingen.

Upplysningar om de relativa fördelarna med det valda anbudet förutsätter att det valda anbudet ställs mot det anbud som lämnats av den fondförvaltare som har begärt upplysningarna. Det är alltså fråga om individuellt utformad information om varför det vinnande anbudet har bedömts vara bättre (jämför prop. 2015/16:195 del 2 s. 1076).

Den upplysningsskyldighet som regleras i paragrafen går längre än vad som följer av 20 §. I likhet med 20 § gäller att upplysningar som omfattas av sekretess inte får lämnas ut.

I *andra stycket* föreskrivs inom vilken tid begärda upplysningar ska lämnas.

Övervägandena finns i avsnitt 11.12.

22 §

Om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning beslutar att avbryta en upphandling eller göra om en upphandling ska myndigheten skriftligen informera fondförvaltarna om beslutet. I underrättelsen ska skälen för beslutet anges.

I paragrafen, som är ny, behandlas Myndigheten för premiepensionens fondförvaltnings skyldighet att underrätta fondförvaltarna om innehållet i ett beslut om att avbryta eller göra om en upphandling. Paragrafen har utformats efter förebild av 19 kap. 17 § lagen om offentlig upphandling enligt Förenklingsutredningens förslag. Den motsvarar närmast 19 kap. 29 § första stycket lagen om offentlig upphandling i nu gällande lydelse.

I underrättelsen ska skälen för beslutet anges. Allmän förvaltningsdomstol kan överpröva myndighetens beslut att avbryta en upphandling (se 113 a kap. 11 §). Av underrättelsen ska därför omständigheterna som legat till grund för beslutet framgå tydligt så att en fondförvaltare kan avgöra om den vill ansöka om överprövning av upphandlingen.

Av likabehandlingsprincipen följer att underrättelserna om att avbryta eller att göra om en upphandling ska lämnas samtidigt till samtliga fondförvaltare och ha samma innehåll.

Övervägandena finns i avsnitt 11.12.

23 §

Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska dokumentera genomförandet av en upphandling. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att myndighetens beslut under upphandlingen ska kunna motiveras.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om dokumentationsplikt under en upphandling. Paragrafen har utformats efter förebild av 19 kap. 18 § lagen om offentlig upphandling enligt Förenklingsutredningens förslag. Den motsvarar närmast 19 kap. 30 § lagen om offentlig upphandling i nu gällande lydelse.

Uppgifter som omfattas av dokumentationsplikten är till exempel föremålet för upphandlingen (fondkategori), hur annonsering har skett, kommunikation med fondförvaltare, hur många fondförvaltare som har lämnat anbud, eventuella dialoger, eventuella beslut att förkasta anbud, urval och tilldelning av fondavtal samt avtalets löptid.

Övervägandena finns i avsnitt 11.13.

24 §

Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska tilldela fondavtal med användning av tilldelningskriterier.

Tilldelningskriterierna ska ha anknytning till de fonder som ska anskaffas och ska formuleras utifrån de krav på kostnadseffektivitet och hög kvalitet som anges i 6 §.

Tilldelningskriterierna ska viktas inbördes.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om tilldelning av fondavtal. Paragrafen har delvis utformats efter förebild av 16 kap. 2 § första stycket och 16 kap. 6 § första stycket lagen om offentlig upphandling i nu gällande lydelse.

I *första stycket* anges att tilldelningen av fondavtal ska ske med användning av tilldelningskriterier. Det innebär att sådana kriterier ska användas för att utvärdera anbuden. Till skillnad från lagen om offentlig upphandling innehåller inte 24 § något krav på att det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet ska väljas utifrån någon viss grund för utvärdering (bästa förhållandet mellan pris och kvalitet, kostnad eller pris, se 16 kap. 1 § lagen om offentlig upphandling).

Enligt *andra stycket* ska anbudet bedömas utifrån tilldelningskriterier som har anknytning till de fonder som ska anskaffas. En sådan koppling ska anses föreligga om tilldelningskriterierna i något avseende hänför sig till den fondkategori som är föremål för upphandlingen. Tilldelningskriterier får inte väljas eller tillämpas på ett sätt som direkt eller indirekt diskriminerar fondförvaltare från andra länder.

Av *andra stycket* följer vidare att tilldelningskriterierna ska utformas utifrån kraven på att de fonder som upphandlas till fondtorget för premiepensionen ska vara kostnadseffektiva och av hög kvalitet. Bestämmelsen är uttömmande. Det betyder att Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning inte får utforma tilldelningskriterier utifrån några andra aspekter än kostnadseffektivitet och hög kvalitet.

Tilldelningskriteriet kostnadseffektivitet omfattar främst storleken på förvaltningsavgiften, men även andra aspekter som har anknytning till den fondkategori som är föremål för upphandlingen kan beaktas.

Tilldelningskriteriet kvalitet handlar i hög grad om fondförvaltarens förmåga att generera framtida avkastning och kan till exempel omfatta

- fondens avkastning, risk, avkastning i förhållande till risk, placeringsinriktning och förvaltningsmodell,
- kvalifikationer och erfarenheter hos de personer som förvaltar fonden,
- fondförvaltarens ägare, ledning och organisation,
- fondförvaltarens affärsmodeller, interna processer och incitamentsstrukturer, och
- viktigare händelser och personalomsättning hos fondförvaltaren.

Tilldelningskriteriet kvalitet kan även utformas som intervju. Det är då viktigt att upphandlingsdokumenten innehåller information om att intervjuer kommer att hållas och förutsättningarna för detta (se Förvaltningsrätten i Uppsalas dom den 31 augusti 2012 i mål 3490-12 E). Upphandlingsdokumenten bör vidare tydligt ange vilka delmoment som kommer att utvärderas inom ramen för tilldelningskriteriet intervju. Otydligt formulerade förutsättningar riskerar att strida mot de grundläggande principerna för upphandling.

Kvalitet kan också omfatta aspekter som är särskilt betydelsefulla för den kategori av fonder som upphandlas. Om myndigheten exempelvis upphandlar fonder som är inriktade på hållbara investeringar är givetvis fondförvaltarens hållbarhetsarbete vid fondförvaltningen av särskild relevans för bedömningen av fondens kvalitet. Det handlar då om krav på särskilda egenskaper hos fonderna som är relaterade till den kategori som fonderna ingår i.

I *tredje stycket* anges att tilldelningskriterierna ska viktas inbördes. Med viktning förstås att det inbördes förhållandet mellan tilldelningskriterierna anges. Kriteriernas vikt får anges som intervall men spridningen i intervallen får inte vara så stor att det i realiteten innebär att informationen förlorar sin betydelse (se prop. 2006/07:128 s. 249). Viktningen kan till exempel bestämmas till 70 procent intervju och 30 procent pris. Om kriterierna viktas inom intervall kan intervallet exempelvis vara en spridning mellan 60–70 procent respektive 40–30 procent.

Övervägandena finns i avsnitt 11.14.

25 §

Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska i något av upphandlingsdokumenten ange vilka tilldelningskriterier som kommer att användas och hur tilldelningskriterierna ska viktas inbördes.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om vilka uppgifter om tilldelningskriterierna som ska finnas i upphandlingsdokumenten. Paragrafen har delvis utformats efter förebild av 16 kap. 6 § tredje stycket lagen om offentlig upphandling i nu gällande lydelse.

I paragrafen anges att Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning i något av upphandlingsdokumenten ska ange vilka till-

delningskriterier som kommer att användas och hur de ska viktas inbördes. Tilldelningskriterierna och viktningen av dem ska beskrivas på ett sätt som gör att en fondförvaltare inför utformningen av sitt anbud får en rättvisande uppfattning om vad som leder till tilldelning av fondavtal.

Övervägandena finns i avsnitt 11.14.

26 §

I 64 kap. 27 a § finns bestämmelser om förutsättningarna för att premiepensionsmedel ska få placeras i en likvärdig fond.

Paragrafen, som är ny, innehåller en upplysning om var det finns bestämmelser om förutsättningarna för att placera premiepensionsmedel i en likvärdig fond.

Övervägandena finns i avsnitt 12.3.

27 §

Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska tillämpa objektiva kriterier när den bedömer vilka fonder som är likvärdiga.

De objektiva kriterierna ska anges i något av upphandlingsdokumenten.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om bedömningen av vilka fonder som är likvärdiga.

En upphandling av fonder i en viss kategori omfattar även valet av likvärdiga fonder inom den kategorin. Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska således i samband med en upphandling bedöma vilka av de upphandlande fonderna som är likvärdiga.

I första stycket föreskrivs att myndigheten ska tillämpa objektiva kriterier när den bedömer vilka fonder som är likvärdiga. Objektiva kriterier kan exempelvis vara risknivå, placeringsinriktning, förvaltningsavgift och riskspridning.

I andra stycket anges att de objektiva kriterierna ska anges i något av upphandlingsdokumenten. Vad som avses med upphandlingsdokument framgår av 3 §. Kriterierna ska beskrivas på ett sätt som gör att en fondförvaltare får en rättvisande uppfattning om hur bedömningen av vilka fonder som är likvärdiga kommer att gå till.

Övervägandena finns i avsnitt 12.3.2.

28 §

Valet av likvärdig fond ska ske enligt en i fondavtalet fastställd rangordning.

Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska tillämpa objektiva villkor när den fastställer rangordningen.

De objektiva villkoren ska anges i något av upphandlingsdokumenten.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om valet av likvärdig fond.

I *första stycket* föreskrivs att valet av likvärdig fond ska ske enligt en i fondavtalet fastställd rangordning. Om en fond som erbjuds på fondtorget inte längre omfattas av ett fondavtal och det uppstår behov av att placera premiepensionsmedel i en likvärdig fond enligt 64 kap. 27 a § andra stycket, ska medlen placeras i den likvärdiga fond som står som nummer ett i rangordningen. Om den fond som står som nummer ett i rangordningen inte längre omfattas av ett fondavtal får medlen i stället placeras i den fond som står som nummer två och så vidare.

I *andra stycket* anges att Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska tillämpa objektiva villkor när den fastställer rangordningen. Rangordning kan till exempel ske utifrån storleken på förvaltningsavgiften där den fond som har lägst avgift placeras som nummer ett och övriga därefter följer i fallande ordning.

I *tredje stycket* föreskrivs att de objektiva villkoren ska anges i något av upphandlingsdokumenten. Vad som avses med upphandlingsdokument framgår av 3 §. Villkoren ska vara tydliga och transparenta så att det klart framgår vad myndigheten kommer att beakta när den fastställer rangordningen.

Övervägandena finns i avsnitt 12.3.2.

29 §

Direktupphandling får användas om

- 1. ett fondavtal har sagts upp i förtid eller hävts, och*
- 2. uppsägningen eller hävningen leder till att urvalet av fonder på fondtorget för premiepensionen inte längre ger en reell valfrihet.*

Vid direktupphandling tillämpas inte bestämmelserna i 13–28 §§.

Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska besluta om riktlinjer för direktupphandling.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om direktupphandling. Paragrafen har delvis utformats efter förebild av 19 a kap. 10 § lagen om offentlig upphandling enligt Förenklingsutredningens förslag. Den motsvarar delvis 19 kap. 7 § tredje stycket lagen om offentlig upphandling i nu gällande lydelse.

I *första stycket* anges att direktupphandling får ske om ett fondavtal sägs upp i förtid eller hävs och uppsägningen eller hävningen leder till att urvalet av fonder på fondtorget inte längre ger en reell valfrihet. Vad som avses med reell valfrihet behandlas i författningskommentaren till 8 §. En sådan situation uppstår i första hand om det endast finns en eller ett fåtal fonder i den fondkategori som fonden i fråga tillhör. Vad som föranlett uppsägningen eller hävningen saknar betydelse för tillämpningen av paragrafen.

I *andra stycket* klargörs vilka förfaranderegler som inte ska tillämpas vid direktupphandling.

I *tredje stycket* anges att Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska besluta om riktlinjer för direktupphandling. Riktlinjerna bör i första hand behandla hur myndigheten ska gå tillväga för att uppfylla de grundläggande principerna för upphandling. Det kan till exempel gälla hur en direktupphandling ska offentliggöras för att utomlands etablerade fondförvaltare ska få information om upphandlingen.

Övervägandena finns i avsnitt 11.15.1.

30 §

Om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning vid en direktupphandling har begärt in anbud från fler än en fondförvaltare, ska den snarast möjligt skriftligen underrätta fondförvaltarna när beslut om fondförvaltare och anbud har fattats.

Underrättelsen utlöser inte någon avtalsspärr enligt 113 a kap. 2 §.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om information när tilldelningsbeslut fattats. Paragrafen har utformats efter förebild av 19 a kap. 8 § lagen om offentlig upphandling enligt Förenklingsutredningens förslag. Den motsvarar närmast 19 kap. 29 § andra stycket lagen om offentlig upphandling i nu gällande lydelse.

I *första stycket* föreskrivs att Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning, om den har begärt in anbud från fler än en fondförvaltare, skriftligen ska underrätta fondförvaltarna när tilldelningsbeslut har fattats. Underrättelsen ska tillställas samtliga fondförvaltare som anbud har begärts in ifrån.

I *andra stycket* anges att underrättelseskyldigheten vid en direktupphandling inte utlöser någon avtalsspärr. Med andra ord gäller inte någon avtalsspärr vid direktupphandling. Det innebär att myndigheten kan ingå avtal med en fondförvaltare utan att iaktta en sådan frist som anges i 113 a kap. 2 §.

Övervägandena finns i avsnitt 11.15.2.

31 §

Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska dokumentera genomförandet av en direktupphandling. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att myndighetens beslut under upphandlingen ska kunna motiveras.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om dokumentationsplikt under en direktupphandling. Paragrafen har utformats efter förebild av 19 a kap. 9 § lagen om offentlig upphandling enligt Förenklingensutredningens förslag. Den motsvarar närmast 19 kap. 30 § lagen om offentlig upphandling i nu gällande lydelse.

Uppgifter som omfattas av dokumentationsplikten är till exempel föremålet för upphandlingen (fondkategori), hur upphandlingen offentliggjordes, vilka fondförvaltare som tillfrågades, hur många fondförvaltare som lämnade anbud, vilken fondförvaltare som tilldelades fondavtal, de avgörande skälen för tilldelningen och fondavtalets löptid.

Övervägandena finns i avsnitt 11.15.3.

32 §

Ett fondavtal ska vara affärsmässigt och i övrigt innehålla de villkor som krävs för att upprätthålla god sed på premiepensionsområdet.

Avtalet ska därutöver uppfylla kraven i 33–36 §§.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om villkor som ett fondavtal ska innehålla. Paragrafen motsvarar i huvudsak 64 kap. 17 a § första stycket.

I *första stycket* anges att ett fondavtal ska vara affärsmässigt och i övrigt innehålla de villkor som krävs för att kunna upprätthålla god sed på premiepensionsområdet. Med affärsmässighet avses att Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska beakta bästa branschstandard och fondtorgets särskilda funktionssätt vid utformningen av villkoren i fondavtalen. I affärsmässighet ligger också att fondavtalen bör innehålla villkor om till exempel köpstopp och påföljder vid överträdelse av avtalsvillkoren (jämför prop. 2017/18:247 s. 31). Villkor som krävs för att upprätthålla god sed på premiepensionsområdet är villkor som innebär att pensionsspararnas intressen tas tillvara och att konsumentskyddet på premiepensionsområdet upprätthålls (jämför prop. 2017/18:247 s. 31).

Till skillnad från 64 kap. 17 a § första stycket ställs det inte upp något krav på att fondavtalen ska vara standardiserade.

Förhållandet mellan myndigheten och fondförvaltaren regleras i fondavtalet, det vill säga det är civilrättsligt. Det innebär att tvister om tillämpningen av fondavtalet, såsom myndighetens åtgärd att säga upp ett fondavtal, prövas i enlighet med avtalets bestämmelser om tvistelösning.

I *andra stycket* anges att ett fondavtal även ska innehålla sådana villkor som anges i 33–36 §§.

Övervägandena finns i avsnitt 11.16.2.

33 §

Ett fondavtal ska minst innehålla villkor om fondförvaltarens

- 1. affärsmodell, strategier och riktlinjer,*
- 2. organisation och nyckelpersoner,*
- 3. innehav av och handel med finansiella instrument,*
- 4. hantering av intressekonflikter,*
- 5. marknadsföring, och*
- 6. tredjepartsförhållanden samt tredjepartsinformation.*

I paragrafen, som är ny, anges de villkor som ett fondavtal minst ska innehålla. Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 64 kap. 17 a § andra stycket 1–6.

Uppräkningen av villkor är inte uttömmande. Det innebär att det står Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning fritt att ställa upp ytterligare villkor i fondavtalen utöver de villkor som anges i paragrafen. Villkoren kan avse såväl fondförvaltaren som fonden.

Övervägandena finns i avsnitt 11.16.2.

34 §

Ett fondavtal ska innehålla villkor om att fondförvaltaren

1. ska lämna Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning de uppgifter som krävs för tillämpningen av bestämmelserna i 64 och 64 a kap., och

2. på annat sätt ska medverka i gransknings- och uppföljningsarbete.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om att ett fondavtal ska innehålla villkor om uppgiftsskyldighet samt medverkan i gransknings- och uppföljningsarbete. Paragrafen motsvarar i huvudsak 64 kap. 17 a § andra stycket 7.

Enligt *punkt 1* ska ett fondavtal innehålla villkor om att fondförvaltaren ska lämna Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning de uppgifter som krävs för tillämpningen av bestämmelserna i 64 kap. och 64 a kap. Det handlar i första hand om sådana uppgifter som myndigheten behöver för sin granskning enligt 64 kap. 3 d § första stycket. Sådana uppgifter kan behöva lämnas både vid vissa särskilda händelser eller rapporteras löpande. Myndigheten kan även behöva uppgifter för den utvärdering av fondförvaltarna som ska ske enligt 64 kap. 3 d § andra stycket. Motsvarande villkor saknas i 64 kap. 17 a § andra stycket 7.

I *punkt 2* anges att avtalet ska innehålla villkor om att fondförvaltaren även på annat sätt ska medverka i gransknings- och uppföljningsarbete. Med sådan medverkan avses till exempel att företrädare för fondförvaltaren ska inställa sig på möten hos myndigheten.

Övervägandena finns i avsnitt 10.4.3

35 §

Ett fondavtal ska innehålla villkor om att fondförvaltaren ska samarbeta med Pensionsmyndigheten.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om att ett fondavtal ska innehålla villkor om att fondförvaltaren ska samarbeta med Pensionsmyndigheten.

Samarbetskyldigheten avser i första hand handeln med fondandelar. På vilket sätt och i vilken utsträckning samarbetet ska ske regleras i avtalet. Det kan till exempel avse rutiner för överföring av information och medel samt tekniska lösningar som ska användas för sådan överföring (jämför prop. 1997/98:151 s. 411).

Övervägandena finns i avsnitt 11.16.2.

36 §

Ett fondavtal ska innehålla villkor om att fondförvaltaren i förvaltningen ska beakta faktorer som rör miljö, socialt ansvar och företagsstyrning.

Ett minimikrav ska vara att fondförvaltaren i förvaltningen ska iakttä vad som följer av sådana internationella överenskommelser som Sverige har ingått och som rör frågor om hållbarhet.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om att ett fondavtal ska innehålla villkor om hållbarhetsarbete i förvaltningen.

I första stycket anges att fondavtalet ska innehålla villkor om att fondförvaltaren i förvaltningen ska beakta så kallade ESG-faktorer, det vill säga faktorer som rör miljö, socialt ansvar och företagsstyrning. Villkoren kan till exempel ange på vilket sätt förvaltaren ska beakta sådana faktorer, hur förvaltaren ska säkerställa att villkoren efterlevs och hur uppföljning ska ske.

Vid utformningen av villkoren bör Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ta hänsyn till bland annat förutsättningarna för att beakta ESG-faktorer vid förvaltning av olika slag av fonder. Hänsyn bör även tas till vid var tid förekommande slag av metoder, standarder och mått som används av fondförvaltare i arbetet med hållbarhetsfrågor.

I *andra stycket* anges att ett minimikrav ska vara att fondförvaltaren i förvaltningen ska iaktta vad som följer av sådana internationella överenskommelser som Sverige har ingått och som rör frågor om hållbarhet. Exempel på sådana överenskommelser är FN:s konventioner om mänskliga rättigheter och ILO:s kärnkonventioner om arbetstagar rättigheter. Det ankommer på myndigheten att utforma avtalsvillkoren på ett sådant sätt att detta krav uppfylls.

Övervägandena finns i avsnitt 10.3.2.

37 §

Löptiden för ett fondavtal får inte överstiga tolv år.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om löptiden för ett fondavtal.

I paragrafen anges att löptiden inte får överstiga tolv år. Det rör sig med andra ord om en bortre gräns för hur lång löptid ett fondavtal får ha. Det står Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning fritt att ingå avtal med en kortare löptid än tolv år. Ett fondavtals löptid får bestämmas av myndigheten i varje enskilt fall med utgångspunkt i bland annat vilken kategori av fonder som upphandlas.

Om den ursprungliga löptiden understiger tolv år får myndigheten vid utgången av avtalsperioden förlänga fondavtalet om den anser det lämpligt och en sådan förlängning är möjlig enligt villkoren i fondavtalet. Den sammanlagda avtalstiden får dock aldrig överstiga tolv år.

Övervägandena finns i avsnitt 11.16.3.

38 §

I 64 kap. 3 d § första stycket finns bestämmelser om att Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning ska granska att fondförvaltare och fonder löpande uppfyller villkoren i fondavtalet.

Paragrafen, som är ny, innehåller en upplysning om att var det finns bestämmelser om granskning av fondförvaltare och fonder.

Övervägandena finns i avsnitt 10.4.3.

39 §

I 113 a kap. finns bestämmelser om avtalsspärr, överprövning och skadestånd.

Paragrafen, som är ny, innehåller en upplysning om var det finns bestämmelser om avtalsspärr, överprövning och skadestånd.

Övervägandena finns i avsnitt 11.17.

113 kap.

41 §

I fråga om rättelse, ändring och överklagande av *Pensionsmyndighetens beslut enligt 64 kap. 40 § om att ta ut avgift från fondförvaltare* gäller bestämmelserna i 36–49 §§ förvaltningslagen (2017:900).

I paragrafen finns bestämmelser om särskilda beslut som rör fondförvaltare.

Paragrafen har ändrats till följd av att 64 kap. 17 c § upphävs.

Övervägandena finns i avsnitt 11.21.1.

113 a kap.

1 §

Detta kapitel innehåller bestämmelser om avtalsspärr, överprövning och skadestånd när det gäller upphandlingar enligt bestämmelserna i 64 a kap.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om kapitlets innehåll.

I paragrafen anges att kapitlet innehåller bestämmelser om avtalsspärr, överprövning och skadestånd när det gäller upphandlingar av fonder som ska erbjudas på fondtorget för premiepensionen.

Övervägandens finns i avsnitt 11.17.

2 §

Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning får inte ingå fondavtal (avtalsspärr) förrän tio dagar har gått från det att underrättelsen enligt 64 a kap. 20 § skickades.

Om underrättelsen har skickats på annat sätt än med ett elektroniskt medel till någon fondförvaltare, får fondavtal inte ingås förrän femton dagar har gått från utskickandet.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om avtalsspärr. Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 20 kap. 1 § första och andra styckena lagen om offentlig upphandling (prop. 2015/16:195 s. 1151 f.).

Övervägandena finns i avsnitt 11.17.

3 §

Efter ansökan av en fondförvaltare som anser sig ha lidit eller kunna komma att lida skada får allmän förvaltningsdomstol överpröva

1. en upphandling, och

2. giltigheten av ett fondavtal som har slutits mellan Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning och en fondförvaltare.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om förutsättningarna för överprövning. Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 20 kap. 4 § lagen om offentlig upphandling (prop. 2015/16:195 del 2 s. 1152 f.).

Övervägandena finns i avsnitt 11.17.

4 §

En ansökan om överprövning ska göras hos den förvaltningsrätt i vars domkrets Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning har sin hemvist.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om vilken domstol som är behörig att pröva en ansökan om överprövning. Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 20 kap. 5 § lagen om offentlig upphandling (prop. 2015/16:195 del 2 s. 1153).

Övervägandena finns i avsnitt 11.17.

5 §

Om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning har brutit mot någon bestämmelse i detta kapitel eller 64 a kap. och detta har medfört att fondförvaltaren har lidit eller kan komma att lida skada, ska domstolen besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts.

En upphandling får inte överprövas efter det att fondavtal har slutits mellan Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning och en fondförvaltare.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om under vilka omständigheter en domstol ska besluta att en upphandling ska göras om eller rättas. Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 20 kap. 6 § lagen om offentlig upphandling (prop. 2015/16:195 del 2 s. 1153).

Övervägandena finns i avsnitt 11.17.

6 §

Om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning under pågående överprövning av en upphandling ingår ett fondavtal i strid med 2, 7, 8 eller 9 §, ska domstolen, på yrkande av fondförvaltaren, överpröva avtalets giltighet i enlighet med 12–14 §§.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om överprövning av ett fondavtals giltighet om ett fondavtal ingås under pågående överprövning av en upphandling. Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 20 kap. 7 § lagen om offentlig upphandling (prop. 2015/16:195 s. 1153).

Övervägandena finns i avsnitt 11.17.

7 §

Om en ansökan om överprövning av en upphandling har gjorts, fortsätter avtalsspärr enligt 2 § att gälla under handläggningen i förvaltningsrätten (förlängd avtalsspärr).

Domstolen får besluta att någon förlängd avtalsspärr inte ska gälla.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om förlängd avtalsspärr. Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 20 kap. 8 § lagen om offentlig upphandling (prop. 2015/16:195 del 2 s. 1153 f.).

Övervägandena finns i avsnitt 11.17.

8 §

När avtalsspärr enligt 2 eller 7 § inte gäller, får domstolen besluta att Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning inte får ingå fondavtal innan något annat har bestämts.

Domstolen ska avstå från att fatta ett sådant beslut, om den skada eller olägenhet som beslutet skulle kunna medföra är större än den skada som skulle kunna drabba fondförvaltaren.

Domstolen ska vid bedömningen ta hänsyn till pensionsspararnas intresse, allmänintresset och övriga berörda intressen.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om interimistiskt beslut vid överprövning av en upphandling. Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 20 kap. 9 § lagen om offentlig upphandling (prop. 2015/16:195 del 2 s. 1154).

Övervägandena finns i avsnitt 11.17.

9 §

När en förlängd avtalsspärr gäller enligt 7 §, får Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning inte ingå fondavtal förrän tio dagar har gått från det att förvaltningsrätten har avgjort målet.

När en förvaltningsrätt eller en kammarrätt har fattat ett beslut enligt 8 §, får fondavtal inte ingås förrän tio dagar har gått från det att domstolen har avgjort målet eller upphävt beslutet. När Högsta förvaltningsdomstolen har fattat ett beslut enligt 8 § och beslutat att återförvisa målet till lägre instans, får fondavtal inte ingås förrän tio dagar har gått från beslutet om återförvisning.

Domstolen får besluta att någon tiodagarsfrist inte ska gälla.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om tidsfrister. Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 20 kap. 10 § lagen om offentlig upphandling (prop. 2015/16:195 del 2 s. 1154).

Övervägandena finns i avsnitt 11.17.

10 §

En ansökan om överprövning av en upphandling ska ha kommit in till förvaltningsrätten före utgången av en sådan avtalsspärr som avses i 2 §.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om tidsfrister. Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 20 kap. 11 § lagen om offentlig upphandling (prop. 2015/16:195 del 2 s. 1154).

Övervägandena finns i avsnitt 11.17.

11 §

En ansökan om överprövning av ett beslut att avbryta en upphandling ska ha kommit in till förvaltningsrätten innan tio dagar har gått från det att Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning med ett elektroniskt medel har skickat en underrättelse om beslutet och angett skälen för beslutet.

Om underrättelsen har skickats på annat sätt än med ett elektroniskt medel till en eller flera fondförvaltare, ska en ansökan om överprövning ha kommit in till förvaltningsrätten innan femton dagar har gått från det att underrättelsen skickades ut.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om tidsfrister. Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 20 kap. 12 § lagen om offentlig upphandling (prop. 2015/16:195 del 2 s. 1155).

Övervägandena finns i avsnitt 11.17.

12 §

Domstolen ska besluta att ett fondavtal som har slutits mellan Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning och en fondförvaltare är ogiltigt, om det har slutits

1. utan föregående annonsering enligt 64 a kap. 13 §, när direktupphandling enligt 64 a kap. 29 § inte har fått användas,

2. i strid med bestämmelserna om avtalsspärr i 2 eller 7 §, ett interimistiskt beslut enligt 8 § eller tiodagarsfristen i 9 §, eller

3. före en underrättelse om tilldelningsbeslut enligt 64 a kap. 20 §.

För ogiltighet i de fall som anges i första stycket 2 och 3 krävs dessutom att någon annan bestämmelse i 64 a kap. har överträtts och att detta har medfört att fondförvaltaren har lidit eller kan komma att lida skada.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om överprövning av ett fondavtals giltighet. Paragrafen motsvarar delvis 20 kap. 13 § lagen om offentlig upphandling. Vissa av bestämmelserna om ogiltighet i 20 kap. 13 § lagen om offentlig upphandling saknar motsvarighet i denna paragraf.

I *första stycket 1* anges att ett ingånget fondavtal ska förklaras ogiltigt om upphandlingen inte har annonserats i enlighet med vad som föreskrivs i 64 a kap. 13 §. Ett fondavtal som har ingåtts efter direktupphandling enligt 64 a kap. 29 § kan inte förklaras ogiltigt enligt denna punkt.

I *första stycket 2 och 3* föreskrivs under vilka omständigheter ett ingånget fondavtal ska förklaras ogiltigt när ett upphandlingsförfarande har ägt rum. Det första villkoret som ska vara uppfyllt för ogiltighet är att fondavtalet har ingåtts utan att Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning har iakttagit en avtalsspärr som gäller enligt 2 eller 7 §, tiodagarsfristen enligt 9 § eller att avtalet har slutits i strid med ett interimistiskt beslut enligt 8 §. Inte i något av dessa fall har myndigheten haft rätt att ingå fondavtal. Det är exempelvis inte tillåtet att sluta avtal direkt efter ett tilldelningsbeslut när avtalsspärr gäller. Bestämmelserna omfattar också att myndigheten ingår fondavtal utan att dessförinnan ha meddelat ett tilldelningsbeslut som uppfyller kraven i 64 a kap. 20 § och någon avtalsspärr därför inte börjat löpa.

Som ett andra villkor för ogiltighet enligt första stycket 2 och 3 ankommer det enligt *andra stycket* på fondförvaltaren att påvisa förekomsten av fel i upphandlingsförfarandet genom att någon bestämmelse i 64 a kap. har överträtts. Felet ska ha varit av sådan art att det har medfört att fondförvaltaren har lidit eller kan komma att lida skada. För det fall felet inte har medfört att fondförvaltaren har lidit eller kan komma att lida skada, ska fondavtalet således inte förklaras ogiltigt.

I 15 § regleras de tidsfrister som gäller för att ansöka om överprövning av ett fondavtals giltighet.

Om ett fondavtal förklaras ogiltigt innebär det att avtalet är civilrättsligt ogiltigt och inte kan göras gällande. Skyldigheten att fullgöra

avtalet bortfaller således för båda parter. Har förpliktelseerna i avtalet helt eller delvis uppfyllts är huvudregeln att prestationerna ska gå åter. Om en återgång av prestationerna inte är möjlig är utgångspunkten att det förmögenhetsläge som gällde innan det ogiltiga avtalet ingicks ska återställas (jämför prop. 2009/10:180 s. 361 och prop. 2015/16:195 del 2 s. 1155).

Övervägandena finns i avsnitt 11.17.

13 §

Om det motiveras av tvingande hänsyn till ett allmänintresse, ska domstolen besluta att fondavtalet får bestå trots att förutsättningarna för ogiltighet enligt 12 § är uppfyllda.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om när domstolen ska besluta att ett fondavtal ska bestå trots att förutsättningarna för ogiltighet är uppfyllda. Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 20 kap. 14 § lagen om offentlig upphandling (prop. 2015/16:195 del 2 s. 1155 f.).

Övervägandena finns i avsnitt 11.17.

14 §

Domstolen får besluta att ett fondavtal inte får fullgöras innan något annat har bestämts.

Domstolen ska avstå från att fatta ett sådant beslut, om den skada eller olägenhet som beslutet skulle kunna medföra är större än den skada som skulle kunna drabba fondförvaltaren. Domstolen ska vid bedömningen ta hänsyn till pensionsspararnas intresse, allmänintresset och övriga berörda intressen.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om interimistiskt beslut vid överprövning av ett fondavtals giltighet. Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 20 kap. 16 § lagen om offentlig upphandling (prop. 2015/16:195 del 2 s. 1156).

Övervägandena finns i avsnitt 11.17.

15 §

En ansökan om överprövning av ett fondavtals giltighet ska, om inte annat följer av andra stycket, ha kommit in till förvaltningsrätten inom sex månader från det att avtalet slöts.

Ansökan ska dock ha kommit in till förvaltningsrätten innan trettio dagar har gått från det att Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning skriftligen har underrättat fondförvaltarna om att fondavtalet har slutits samt har lämnat en sammanfattning av sådana upplysningar som avses i 64 a kap. 21 §.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om tidsfrister för ansökan om överprövning av ett fondavtals giltighet. Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 20 kap. 17 § lagen om offentlig upphandling (prop. 2015/16:195 s. 1156 f.).

Övervägandena finns i avsnitt 11.17.

16 §

Vid beräkningen av längden av en avtalsspärr samt av tiodagarsfrister enligt 9 § och tidsfrister för ansökan om överprövning ska 2 § lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid tillämpas.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om beräkning av vissa tider. Paragrafen motsvarar 20 kap. 18 § lagen om offentlig upphandling (prop. 2015/16:195 del 2 s. 1157).

Övervägandena finns i avsnitt 11.17.

17 §

Om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning inte har följt bestämmelserna i detta kapitel eller 64 a kap. ska myndigheten ersätta den skada som därigenom har uppkommit för en fondförvaltare.

Rätten till skadestånd inbegriper ersättning till en fondförvaltare som har deltagit i en upphandling för kostnader den har haft för att förbereda anbud och i övrigt delta i upphandlingen, om åsidosättandet av bestämmelserna i detta kapitel eller 64 a kap. menligt har påverkat fondförvaltarens möjligheter att tilldelas fondavtalet.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om skadeståndsskyldighet för Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning. Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 20 kap. 20 § lagen om offentlig upphandling (prop. 2015/16:195 del 2 s. 1157).

Övervägandena finns i avsnitt 11.17.

18 §

Talan om skadestånd ska väckas vid allmän domstol inom ett år från den tidpunkt då fondavtal har slutits mellan Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning och en fondförvaltare eller har förklarats ogiltigt enligt 12 § genom ett avgörande som har vunnit laga kraft. Väcks inte talan i tid, är rätten till skadestånd förlorad.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om tidsfrister för väckande av talan om skadestånd och vilken domstol som är behörig att pröva en sådan talan. Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 20 kap. 21 § lagen om offentlig upphandling (prop. 2015/16:195 del 2 s. 1157 f.).

Övervägandena finns i avsnitt 11.17.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

2. Äldre bestämmelser gäller för fondavtal som har ingåtts före den 1 januari 2021. När ett sådant fondavtal sägs upp ska dock pensions-spararens premiepensionsmedel placeras enligt 64 kap. 27 a §.

3. Vid tillämpningen av äldre bestämmelser under övergångsperioden, ska det som anges om Pensionsmyndigheten i 64 kap. 3 § tredje stycket och 40 § första stycket andra strecksatsen i stället gälla Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning. Detta gäller dock inte granskningar enligt 64 kap. 3 § tredje stycket som Pensionsmyndigheten har inlett före den 1 januari 2021.

Punkt 1 anger att lagen träder i kraft den 1 januari 2021.

Av *punkt 2* följer att äldre bestämmelser gäller i fråga om fondavtal som har ingåtts före den 1 januari 2021 (befintliga fondavtal). När ett sådant avtal sägs upp gäller dock 64 kap. 27 a §, se författningskommentaren till den paragrafen.

Vid tillämpningen av äldre bestämmelser under övergångsperioden ska enligt *punkt 3* det som anges om Pensionsmyndigheten i 64 kap. 3 § tredje stycket och 40 § första stycket andra strecksatsen i dess äldre lydelse, i stället gälla Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning. Nämnade paragrafer behandlar Pensionsmyndighetens granskning av fondförvaltare och fonder samt finansieringen av denna granskning. När ansvaret för befintliga fondavtal övergår från Pensionsmyndigheten till Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning övergår också granskningsskyldigheten. Detta innebär även att Pensionsmyndigheten, innan myndigheten enligt 64 kap. 19 § i dess äldre lydelse för över premiepensionsmedel till en fond som omfattas av ett befintligt fondavtal, måste samverka med Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning för att säkerställa att förutsättningarna för överföring av medel är uppfyllda. I 64 kap. 47 § finns bestämmelser om samverkan mellan Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning och Pensionsmyndigheten.

Ansvaret för sådana granskningar som Pensionsmyndigheten inlett före den 1 januari 2021 övergår dock inte till Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning. Dessa granskningar ska slutföras av Pensionsmyndigheten. Det är dock Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning som från och med den 1 januari 2021 förvaltar fondavtalen och som därmed är den myndighet som beslutar om de eventuella avtalsrättsliga åtgärder som Pensionsmyndighetens granskningar kan föranleda.

Övervägandena finns i avsnitt 17.

19.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1984:404) om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter

2 §

Staten är inte skattskyldig enligt denna lag. Detta gäller dock inte allmänna pensionsfonderna enligt lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder) och lagen (2000:193) om Sjätte AP-fonden samt Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning i fråga om de fonder som förvaltas enligt 3 kap. lagen (2020:000) om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning.

I paragrafen finns bestämmelser om undantag från skyldigheten att betala stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter.

I paragrafen görs en följdändring med anledning av att Sjunde AP-fonden byter namn till Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning och får ett antal nya uppgifter.

Övervägandena finns i avsnitt 13.11.2.

19.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning

33 §

Är chefen för Arbetsgivarverket *eller Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning* anställd för bestämd tid, får han eller hon skiljas från sin anställning före utgången av denna tid, om det är nödvändigt av hänsyn till *myndighetens* bästa.

Är chefen för någon annan förvaltningsmyndighet som lyder omedelbart under regeringen anställd för bestämd tid, får han eller hon förflyttas till en annan statlig anställning som tillsätts på samma sätt, om det är påkallat av organisatoriska skäl eller annars är nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa.

I paragrafen finns bestämmelser om skiljande från anställning av myndighetschefer.

Ändringen i *första stycket* innebär att bestämmelsen även gäller för myndighetschefen vid Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning. Enligt 2 kap. 8 § lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning prövar styrelsen frågor om skiljande från anställningen vad gäller myndighetschefen.

Övervägandena finns i avsnitt 13.6.6.

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

1 kap.

1 §

I denna lag finns bestämmelser om *fyra* från varandra oberoende statliga myndigheter som förvaltar medel inom försäkringen för inkomstgrundad ålderspension. Dessa är Första AP-fonden, Andra AP-fonden, Tredje AP-fonden *och* Fjärde AP-fonden.

Dessutom finns Sjätte AP-fonden som förvaltar medel inom försäkringen för inkomstgrundad ålderspension. Den fondens verksamhet regleras i lagen (2000:193) om Sjätte AP-fonden.

I paragrafen finns bestämmelser om allmänna pensionsfonder.

Ändringen i *första stycket* är en följd av att Sjunde AP-fonden byter namn till Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning och regleras i lagen (2020:000) om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning.

Övervägandena finns i avsnitt 13.11.1.

2 §

Första–Fjärde AP-fonderna förvaltar de medel som enligt 6 § lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter, 8 § lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift och 6 § lagen (1994:1744) om allmän pensionsavgift ska föras till Första–Fjärde AP-fonderna.

I paragrafen finns bestämmelser om allmänna pensionsfonder.

Andra stycket tas bort till följd av att Sjunde AP-fonden byter namn till Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning och regleras i lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning.

Övervägandena finns i avsnitt 13.11.1.

19.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

3 §

Riksrevisionen *ska* i enlighet med vad som närmare föreskrivs i 5 § granska årsredovisningen för

1. staten,
2. Regeringskansliet och, med undantag för AP-fonderna och *Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning*, de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen,
3. riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän, Riksbanken och Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond, och
4. Kungliga Slottsstaten och Kungliga Djurgårdens Förvaltning.

Föreligger en skyldighet att lämna delårsrapport *ska* den granskas med undantag för prognoser. För affärsverk och affärsverkskoncerner, *ska* dock endast den delårsrapport som avser perioden januari–september granskas.

I paragrafen finns bestämmelser om Riksrevisionens granskningsobjekt i fråga om årsredovisningar.

Första stycket 2 ändras till följd av att Sjunde AP-fonden byter namn till *Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning*.

Ändringarna i *andra stycket* är endast redaktionella.

Övervägandena finns i avsnitt 13.11.2.

19.7 Förslaget till lag om ändring i aktiebolagslagen (2005:551)

7 kap.

9 §

Om två eller flera allmänna pensionsfonder enligt lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder) och lagen (2000:193) om Sjätte AP-fonden samt *Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning i sin verksamhet enligt 3 kap. lagen (2020:000) om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning*, förvaltar aktier i bolaget, får varje *myndighet* för sig utöva rösträtt för de aktier *myndigheten* förvaltar.

I paragrafen finns bestämmelser om AP-fondernas rösträtt vid bolagsstämma.

Paragrafen ändras till följd av att Sjunde AP-fonden byter namn till Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning. Vidare ersätts ordet fond med myndighet. I den delen är ändringen endast redaktionell.

Övervägandena finns i avsnitt 13.11.2.

19.8 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

28 kap.

1 §

Sekretess gäller hos Försäkringskassan, *Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning*, Pensionsmyndigheten och domstol för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ärende enligt lagstiftningen om

1. allmän försäkring,
2. allmän pension,
3. arbetsskadeförsäkring,
4. merkostnadsersättning och omvårdnadsbidrag,
5. statligt tandvårdsstöd,
6. läkarvårdsersättning,
7. ersättning för fysioterapi,
8. annan ekonomisk förmån för enskild, eller
9. särskild sjukförsäkringsavgift.

Motsvarande sekretess gäller hos en annan myndighet som har till uppgift att handlägga ärenden enligt den lagstiftning som anges i första stycket. För en myndighet som anges i 14 § gäller dock bestämmelserna där.

Sekretess gäller hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten även i verksamhet som avser registrering av enskilda för uppgift om en enskilds personliga förhållanden som myndigheten fått från Migrationsverket, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Första och andra styckena gäller inte om annat följer av 3 §.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

I paragrafen finns bestämmelser om sekretess i verksamhet som rör socialförsäkring med mera.

Första stycket ändras så att Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning anges som en av de myndigheter hos vilka sekretessbestämmelsen ska tillämpas.

Övervägandena finns i avsnitt 15.8.

5 §

Sekretess gäller hos Pensionsmyndigheten, *Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning* och domstol i ärende enligt lagstiftningen om inkomstgrundad ålderspension för uppgift om

1. hur premiepensionsmedel har placerats för en enskilds räkning, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men, och

2. vad en pensionssparare har bestämt om efterlevandeskydd enligt 91 kap. socialförsäkringsbalken.

Sekretessen enligt första stycket 2 gäller inte sedan pensions-spararen har avlidit.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

I paragrafen finns bestämmelser om sekretess för uppgifter om premiepensionsmedel.

I första stycket läggs Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning till som en av de myndigheter hos vilka sekretessbestämmelsen ska tillämpas.

Övervägandena finns i avsnitt 15.7.

30 kap.**8 d §**

Får Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning i verksamhet som avser fondtorget för premiepensionen en uppgift som är sekretessreglerad i 30 kap. 4 b eller 6 b § från en myndighet som avses där, blir 30 kap. 4 b eller 6 b § tillämplig på uppgiften också hos Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om överföring av sekretess.

Finansinspektionen ska samverka med Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning i frågor som rör fondförvaltare och fonder som deltar på fondtorget för premiepensionen eller som deltar i upphandlingar enligt 64 a kap. socialförsäkringsbalken (6 § första stycket 2 förordningen [2009:93] med instruktion för Finansinspektionen). Vid samverkan kan Finansinspektionen behöva lämna uppgifter som annars omfattas av sekretess. Av paragrafen framgår att sekretess enligt 30 kap. 4 b och 6 b §§ överförs till Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning.

Övervägandena finns i avsnitt 15.9.

31 kap.**17 a §**

Sekretess gäller hos Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning för uppgift om en enskilds affärs- eller driftsförhållanden eller andra ekonomiska eller personliga förhållanden när denne har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med en fondförvaltare som deltar eller har deltagit i en upphandling av fonder eller ingått fondavtal enligt 64 a kap. socialförsäkringsbalken, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om sekretess som rör enskilda som trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med en fondförvaltare som deltar eller har deltagit i en upphandling av fonder eller som har ingått fondavtal enligt 64 a kap. socialförsäkringsbalken.

Av *första stycket* framgår att sekretessen gäller med ett rakt skade-rekvisit. Det råder således en presumtion för offentlighet.

Med fondförvaltare och fondavtal avses detsamma som i 64 a kap. 3 § socialförsäkringsbalken. En fondförvaltare anses delta i en upphandling redan när denne på något sätt har manifesterat en avsikt att lämna in en anbudsansökan eller ett anbud i en upphandling enligt 64 a kap. socialförsäkringsbalken. Detta kan till exempel ske genom att fondförvaltaren påbörjat förberedelser för att upprätta en anbudsansökan eller ett anbud. Fondförvaltaren behöver alltså inte ha gett in någon anbudsansökan eller något anbud för att anses delta i upphandlingen.

I undantagsfall kan det finnas fondförvaltare som har ingått fondavtal utan att ha deltagit i en upphandling, till exempel om avtalet tillåter partsbyte.

I *andra stycket* föreskrivs att sekretessen för en uppgift i en allmän handling gäller i högst 20 år.

Övervägandena finns i avsnitt 15.6.

18 §

Får en myndighet en uppgift som är sekretessreglerad i 16, 17 eller 17 a § från en myndighet som avses där, blir 16, 17 eller 17 a § tillämplig på uppgiften också hos den mottagande myndigheten. Sekretessbestämmelsen ska dock inte tillämpas, om uppgiften ingår i ett beslut av den mottagande myndigheten.

I paragrafen finns bestämmelser om överföring av sekretess.

Paragrafen ändras så att sekretess enligt 17 a § förs över till en mottagande myndighet.

Övervägandena finns i avsnitt 15.6.

32 kap.**6 §**

Sekretess gäller för uppgift om innehav av finansiella instrument som har lämnats till en myndighet, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör lider skada eller men och uppgiften har lämnats till följd av anmälningsskyldighet enligt

1. 9 kap. 5 § lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank,

2. 7 kap. 2 § lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder),

3. 5 kap. 2 § lagen (2000:193) om Sjätte AP-fonden,

4. 14 a § första och andra styckena lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen,

5. lagen (2018:1625) om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument, *eller*

6. 8 kap. 1 § lagen (2020:000) om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

I paragrafen finns bestämmelser om sekretess för uppgifter om innehav av finansiella instrument.

Första stycket 6, som är nytt, är en följd av att Sjunde AP-fonden byter namn till Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning och regleras i lagen (2020:000) om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning.

Övervägandena finns i avsnitt 13.11.2.

20 Författningskommentar – alternativa förslag

20.1 Förslaget till lag om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning

1 kap.

1 §

I denna lag finns bestämmelser om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning (myndigheten).

I paragrafen finns bestämmelser om lagens tillämpningsområde.

I lagen regleras Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning och dess grundläggande organisation uttömmande. Regeringen kan således inte, utöver vad som framgår av lag (se 64 kap. 26 g § socialförsäkringsbalken samt 5 kap. 13 § och 6 kap. 1 §), styra myndigheten genom ytterligare föreskrifter (8 kap. 18 § regeringsformen). Det medför bland annat att myndigheten inte omfattas av myndighetsförordningen (2007:515).

Övervägandena finns i avsnitt 14.2.1.

2 §

Myndigheten ska verka för att målet för premiepensionssystemet uppnås genom att

- 1. förvalta fondtorget för premiepensionen, och*
- 2. förvalta valarkitekturen för premiepensionssystemet.*

I paragrafen finns bestämmelser om myndighetens uppgifter.

Målet för premiepensionssystemet framgår av 64 kap. 2 a § socialförsäkringsbalken.

I *punkt 1* anges myndighetens uppgift att förvalta fondtorget för premiepensionen. Med att förvalta fondtorget för premiepensionen avses bland annat att upphandla fonder till fondtorget. Närmare bestämmelser finns i 64 och 64 a kap. socialförsäkringsbalken samt i 3 kap.

I *punkt 2* föreskrivs att myndigheten ska förvalta valarkitekturen för premiepensionssystemet. Närmare bestämmelser om valarkitekturen finns i 64 kap. 26 a–26 g §§ socialförsäkringsbalken samt i 4 kap.

Övervägandena finns i avsnitt 14.2.

2 kap.

1 §

Myndigheten leds av en styrelse. Styrelsen ska bestå av nio ledamöter.

Styrelsen ansvarar för myndighetens organisation och verksamhet. Styrelsen ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Styrelsen företräder myndigheten. Detta gäller också inför domstol.

I paragrafen finns bestämmelser om myndighetens styrelse. Paragrafen motsvarar 2 kap. 1 § lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning enligt utredningens organisationsförslag (avsnitt 19.1).

Övervägandena finns i avsnitt 14.2.1.

2 §

Styrelsens ledamöter utses av regeringen för en tid om tre år. Regeringen utser bland ledamöterna en att vara ordförande och en att vara vice ordförande.

I paragrafen finns bestämmelser om hur styrelsens ledamöter utses.

Mandatperioden för en styrelseledamot är tre år. Det finns inget som hindrar att en ledamot får förnyat förordnande vid treårsperiodens utgång. Styrelsen utses av regeringen.

Övervägandena finns i avsnitten 14.2.1 och 14.2.2.

3 §

Ledamöterna ska utses på grundval av sin kompetens inom ett eller flera av följande fyra områden:

- 1. kapitalförvaltning, finansmarknader och urval av fonder,*
- 2. pensioner och socialförsäkring,*
- 3. beteendeekonomi, och*
- 4. juridik med anknytning till myndighetens uppgifter.*

Ledamöterna ska vara svenska medborgare. Den som är underårig eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får inte vara ledamot. Detsamma gäller den som är i konkurs eller har näringsförbud enligt lagen (2014:836) om näringsförbud.

Paragrafen anger vilka kompetens- och behörighetskrav som gäller för de personer som ska utses till styrelseledamöter.

Paragrafen motsvarar 2 kap. 3 § lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning enligt utredningens organisationsförslag (avsnitt 19.1).

Övervägandena finns i avsnitt 14.2.1.

4 §

Regeringen får entlediga en ledamot i förtid. En ledamot ska entledigas i förtid, om ledamoten begär det. Om en ledamot entledigas eller uppdraget annars upphör i förtid, ska en ny ledamot utses.

I paragrafen finns bestämmelser om hur styrelseledamöter entledigas. Paragrafen motsvarar 2 kap. 5 § lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning enligt utredningens organisationsförslag (avsnitt 19.1).

Övervägandena finns i avsnitt 14.2.1.

5 §

Ordföranden ska se till att styrelsen sammanträder i den omfattning som behövs. Om en styrelseledamot begär det, ska ordföranden sammankalla styrelsen.

Kallelse till sammanträde utfärdas av ordföranden. I kallelsen ska de ärenden anges som ska behandlas vid sammanträdet.

I paragrafen finns bestämmelser om styrelsens sammanträden. Paragrafen motsvarar 2 kap. 6 § lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning enligt utredningens organisationsförslag (avsnitt 19.1).

Övervägandena finns i avsnitt 14.2.2.

6 §

Styrelsen är beslutför när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande.

Som styrelsens beslut gäller den mening som fler än hälften av de närvarande röstar för vid sammanträdet eller, vid lika röstetal, den mening som ordföranden ansluter sig till. Är styrelsen inte fulltalig, ska de som röstar för beslutet dock utgöra fler än en tredjedel av hela antalet styrelseledamöter.

Vid styrelsens sammanträden ska protokoll föras. Protokollen ska undertecknas av ordföranden och den ledamot som styrelsen utser. Om någon ledamot i samband med beslut anmäler skiljaktig mening ska den antecknas i protokollet.

I paragrafen finns bestämmelser om hur styrelsen fattar beslut.

Första stycket, som motsvarar 11 § myndighetsförordningen, reglerar styrelsens beslutsförhet.

Andra och tredje styckena motsvarar 2 kap. 7 § andra och tredje styckena lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning enligt utredningens organisationsförslag (avsnitt 19.1).

Övervägandena finns i avsnitt 14.2.2.

7 §

Om ett ärende är så brådskande att styrelsen inte hinner sammanträda för att behandla det, får ärendet avgöras genom kontakter mellan ordföranden och de andra ledamöterna.

Om inte heller detta hinns med eller är lämpligt, får ordföranden ensam avgöra ärendet. Ett sådant beslut ska anmälas vid nästa sammanträde med styrelsen.

I paragrafen finns bestämmelser om beslut i brådskande fall. Paragrafen motsvarar 12 § myndighetsförordningen.

Om ett ärende är så brådskande att styrelsen inte hinner sammanträda för att behandla det, får ärendet enligt *första stycket* avgöras genom kontakter mellan ordföranden och de andra ledamöterna. Sådana ärenden kan till exempel avgöras via brev, e-post eller telefon. Vid val av kommunikationskanal måste hänsyn tas till informations-säkerheten.

Av *andra stycket* framgår förutsättningarna för att ordföranden ensam ska få avgöra ärendet.

Övervägandena finns i avsnitt 14.2.2.

8 §

Styrelsen ska utse en fonddirektör som är myndighetschef. Fonddirektören ska utses på grundval av sin kompetens att främja myndighetens uppgifter.

Fonddirektören ska ha hand om den löpande verksamheten enligt styrelsens riktlinjer och anvisningar. Fonddirektören ska hålla styrelsen informerad om verksamheten, förse styrelsen med underlag för beslut och verkställa styrelsens beslut.

Frågor om bisyssla som avses i 7 a–7 d §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning och frågor om skiljande från anställningen enligt 33 § första stycket samma lag ska prövas av styrelsen när det gäller fonddirektören.

I paragrafen finns bestämmelser om myndighetschefen.

I *första stycket* anges att styrelsen ska utse en fonddirektör och att denna är myndighetschef. Fonddirektören ska utses på grundval av sin kompetens att främja myndighetens uppgifter.

Fonddirektören ansvarar enligt *andra stycket* för myndighetens löpande verksamhet enligt styrelsens riktlinjer och anvisningar. Fonddirektören ska hålla styrelsen informerad om verksamheten, förse styrelsen med underlag för beslut och verkställa styrelsens beslut.

Fonddirektören har ingen självständig rätt att företräda myndigheten utan härleder sin rätt från styrelsen, se 9 §.

Av *tredje stycket* framgår att vissa anställningsfrågor prövas av styrelsen vilka annars skulle ha prövats av regeringen (jämför 3 § anställningsförordningen [1994:373]).

Övervägandena finns i avsnitten 14.2.1 och 14.2.2.

9 §

Styrelsen får uppdra åt en enskild ledamot, fonddirektören eller någon annan att avgöra ärenden som inte

1. avser föreskrifter, eller

2. är av större betydelse eller principiell karaktär.

Styrelsen ska ange vilken behörighet som ett uppdrag enligt första stycket medför. Beträffande den som inte styrelseledamot gäller vad som sägs i 3 § andra stycket andra och tredje meningarna.

I paragrafen finns bestämmelser om delegering. Paragrafen motsvarar 2 kap. 9 § lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning enligt utredningens organisationsförslag (avsnitt 19.1).

Övervägandena finns i avsnitt 14.2.2.

10 §

Regeringen bestämmer arvoden och andra ersättningar till ledamöterna i styrelsen.

I paragrafen finns bestämmelser om styrelseledamöternas ersättningar. Paragrafen motsvarar 2 kap. 10 § lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning enligt utredningens organisationsförslag (avsnitt 19.1).

Övervägandena finns i avsnitt 14.2.1.

3 kap.

1 §

Myndigheten ska upphandla fonder till fondtorget för premiepensionen enligt 64 a kap. socialförsäkringsbalken.

Myndigheten ska ingå sådana fondavtal som avses i 64 a kap. 3 § socialförsäkringsbalken.

I paragrafen finns bestämmelser om myndighetens uppgift att upphandla fonder till fondtorget för premiepensionen. Paragrafen motsvarar 5 kap. 1 § lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning enligt utredningens organisationsförslag (avsnitt 19.1).

Övervägandena finns i avsnitt 14.2.

2 §

Myndigheten ska förvalta fondtorget för premiepensionen enligt 64 kap. 3 a–3 e §§ socialförsäkringsbalken.

I paragrafen finns bestämmelser om myndighetens förvaltning av fondtorget för premiepensionen. Paragrafen motsvarar 5 kap. 2 § lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning enligt utredningens organisationsförslag (avsnitt 19.1).

Övervägandena finns i avsnitt 14.2.

3 §

Myndigheten ska samverka med Finansinspektionen i frågor som rör

1. fondförvaltare som deltar i en upphandling av fonder till fondtorget för premiepensionen eller som myndigheten har ingått ett fondavtal med, och

2. fonder som en fondförvaltare erbjuder i en upphandling eller som en fondförvaltare enligt ett fondavtal erbjuder på fondtorget för premiepensionen.

Myndigheten ska även samverka med Finansinspektionen och Konsumentverket i frågor om konsumentskydd som rör fondtorget för premiepensionen.

Vid samverkan enligt första och andra styckena ska myndigheten lämna de uppgifter som Finansinspektionen och Konsumentverket behöver.

I paragrafen finns bestämmelser om myndighetens samverkan med Finansinspektionen och Konsumentverket. Paragrafen motsvarar 5 kap. 3 § lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning enligt utredningens organisationsförslag (avsnitt 19.1).

Övervägandena finns i avsnitten 10.4.4 och 14.2.4.

4 kap.

1 §

Myndigheten förvaltar valarkitekturen för premiepensionssystemet enligt 64 kap. 26 a–26 f §§ socialförsäkringsbalken.

Myndigheten ska löpande utvärdera och utveckla valarkitekturen för premiepensionssystemet.

I paragrafen finns bestämmelser om myndighetens uppgift rörande valarkitekturen för premiepensionssystemet. Paragrafen motsvarar 6 kap. 1 § lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning enligt utredningens organisationsförslag (avsnitt 19.1).

Övervägandena finns i avsnitten 5.5 och 14.2.

5 kap.

1 §

Myndighetens bokföring och redovisning ska fullgöras på ett sätt som stämmer överens med god redovisningssed i staten. Redovisningen ska ge en rättvisande bild av verksamheten, det ekonomiska resultatet och ställningen samt förvaltningen av myndighetens tillgångar.

Vad gäller god redovisningssed ska vad som gäller för statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen särskilt beaktas.

I paragrafen finns bestämmelser om myndighetens bokföring och redovisning. Paragrafens första stycke motsvarar i allt väsentligt 10 kap. 2 § budgetlagen (2011:203) (prop. 2010/11:40 s. 155).

I *första stycket* föreskrivs att myndighetens bokföring och redovisning ska fullgöras på ett sätt som stämmer överens med god redovisningssed i staten. Redovisningen ska ge en rättvisande bild av verksamheten, det ekonomiska resultatet och ställningen samt förvaltningen av myndighetens tillgångar.

Av *andra stycket* framgår att god redovisningssed ska bestämmas med ledning av vad som gäller för statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen. Det betyder att till den del det inte finns avvikande bestämmelser i detta kapitel ska myndighetens redovisning i väsentliga avseenden vara jämförbar med redovisningen för andra förvaltningsmyndigheter under regeringen av motsvarande storlek.

Övervägandena finns i avsnitt 14.2.6.

2 §

Myndighetens räkenskapsår är kalenderår.

I paragrafen finns bestämmelser om myndighetens räkenskapsår. Paragrafen motsvarar 7 kap. 1 § lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning enligt utredningens organisationsförslag (avsnitt 19.1).

Övervägandena finns i avsnitt 14.2.6.

3 §

Myndigheten ska

- 1. löpande bokföra alla ekonomiska händelser,*
- 2. se till att det finns verifikationer för alla bokföringsposter samt systemdokumentation och behandlingshistorik,*
- 3. bevara all räkenskapsinformation samt sådan utrustning och sådana system som behövs för att presentera räkenskapsinformationen, och*
- 4. för varje räkenskapsår avsluta den löpande bokföringen med en årsredovisning enligt bestämmelserna i 4 §.*

I paragrafen finns bestämmelser om myndighetens löpande bokföring, verifikationer och arkivering. Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 7 kap. 2 § lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning enligt utredningens organisationsförslag (avsnitt 19.1).

Paragrafen skiljer sig på så vis att någon hänvisning till god redovisningssed inte görs eftersom det kravet anges i 5 kap. 1 §.

Övervägandena finns i avsnitt 14.2.6.

4 §

Årsredovisningen ska bestå av

- 1. en balansräkning,*
- 2. en resultaträkning,*
- 3. noter, och*
- 4. en förvaltningsberättelse.*

Balansräkningen, resultaträkningen och noterna ska upprättas som en helhet och ge en rättvisande bild av myndighetens ställning och resultat. Förvaltningsberättelsen ska innehålla en rättvisande översikt över utvecklingen av myndighetens verksamhet, ställning och resultat.

I paragrafen finns bestämmelser om myndighetens årsredovisning. Paragrafen motsvarar 7 kap. 3 § första och andra styckena lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning enligt utredningens organisationsförslag (avsnitt 19.1).

Övervägandena finns i avsnitt 14.2.3.

5 §

Myndighetens samtliga styrelseledamöter ska skriva under årsredovisningen. Har en avvikande mening om årsredovisningen antecknats till styrelsens protokoll, ska yttrandet fogas till redovisningen.

Årsredovisningen ska överlämnas till revisorerna senast den 15 februari året efter räkenskapsåret.

När revisionsberättelsen kommit myndigheten till handa, ska den och årsredovisningen genast överlämnas till regeringen.

I paragrafen finns bestämmelser om myndighetens årsredovisning. Paragrafen motsvarar 7 kap. 4 § lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning enligt utredningens organisationsförslag (avsnitt 19.1).

Övervägandena finns i avsnitt 14.2.3.

6 §

Regeringen utser två revisorer som granskar årsredovisningen. Revisorerna ska vara auktoriserade.

Revisorerna får anlita biträde när de fullgör sitt uppdrag.

I paragrafen finns bestämmelser om myndighetens revisorer. Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 7 kap. 5 § lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning enligt utredningens organisationsförslag (avsnitt 19.1).

Övervägandena finns i avsnitt 14.2.7.

7 §

En revisor ska utses längst för tiden till dess resultaträkning och balansräkning fastställts under tredje kalenderåret efter det år då revisorn fick förordnandet.

Regeringen får entlediga en revisor i förtid. En revisor ska entledigas i förtid om revisorn begär det.

Om en revisors uppdrag upphör i förtid, ska en ny revisor utses för den återstående tiden av mandatperioden.

I paragrafen finns bestämmelser om mandatperioden för myndighetens revisorer. Paragrafen motsvarar 7 kap. 6 § lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning enligt utredningens organisationsförslag (avsnitt 19.1).

Övervägandena finns i avsnitt 14.2.7.

8 §

Regeringen bestämmer arvoden och andra ersättningar till revisorerna.

I paragrafen finns bestämmelser om arvoden och andra ersättningar till myndighetens revisorer. Paragrafen motsvarar 7 kap. 7 § lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning enligt utredningens organisationsförslag (avsnitt 19.1).

Övervägandena finns i avsnitt 14.2.7.

9 §

För varje räkenskapsår ska revisorerna lämna en revisionsberättelse.

Revisionsberättelsen ska innehålla en redogörelse för omfattningen och resultatet av revisorernas granskning samt uppgift om huruvida det finns någon anmärkning mot årsredovisningen, bokföringen eller i övrigt mot förvaltningen. Revisorerna får också framställa de erinringar som de anser nödvändiga.

En revisor som är av skiljaktig mening eller i övrigt anser det nödvändigt med ett särskilt uttalande får ange detta i revisionsberättelsen, om revisorn inte lämnar en egen revisionsberättelse.

I paragrafen finns bestämmelser om revisorernas revisionsberättelse. Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 7 kap. 8 § lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning enligt utredningens organisationsförslag (avsnitt 19.1).

Övervägandena finns i avsnitt 14.2.7.

10 §

Revisorerna ska överlämna revisionsberättelsen till styrelsen senast fjorton dagar efter det att de fick årsredovisningen enligt 5 §.

I paragrafen finns bestämmelser om överlämnande av revisionsberättelsen. Paragrafen motsvarar 7 kap. 9 § lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning enligt utredningens organisationsförslag (avsnitt 19.1).

Övervägandena finns i avsnitt 14.2.7.

11 §

Regeringen ska fastställa myndighetens resultat- och balansräkning senast den 1 juni året efter räkenskapsåret.

I paragrafen finns bestämmelser om fastställande av myndighetens balans- och resultaträkning. Paragrafen motsvarar 7 kap. 10 § lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning enligt utredningens organisationsförslag (avsnitt 19.1).

Övervägandena finns i avsnitt 14.2.6.

12 §

Vid myndigheten ska det finnas en internrevision. Internrevisionen ska bedrivas enligt god internrevisionssed och god internrevisorssed.

Styrelsen ska fastställa riktlinjer för myndighetens internrevision.

I paragrafen finns bestämmelser om myndighetens internrevision. Paragrafen motsvarar 7 kap. 11 § lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning enligt utredningens organisationsförslag (avsnitt 19.1).

Övervägandena finns i avsnitt 14.2.3.

13 §

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om att myndigheten ska ingå en överenskommelse med en annan myndighet under regeringen om tjänster som gäller ekonomiadministrativt stöd.

I paragrafen finns en upplysningsbestämmelse om föreskrifter som kan meddelas av regeringen. Paragrafen motsvarar 7 kap. 12 § lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning enligt utredningens organisationsförslag (avsnitt 19.1).

Övervägandena finns i avsnitt 14.2.6.

6 kap.

1 §

Regeringen kan med stöd av 4 § andra stycket lagen (2018:1625) om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument meddela föreskrifter om vid vilka myndigheter offentliga funktionärer ska vara skyldiga att anmäla innehav av finansiella instrument.

I paragrafen finns en upplysningsbestämmelse om föreskrifter som får meddelas av regeringen.

Av paragrafen framgår att regeringen med stöd av bestämmelser i 4 § andra stycket lagen om skyldighet för vissa offentliga funk-

tionärer att anmäla innehav av finansiella instrument får meddela föreskrifter om att offentliga funktionärer hos myndigheten ska vara skyldiga att anmäla innehav av finansiella instrument.

Övervägandena finns i avsnitt 14.2.2.

2 §

Den som är ledamot i styrelsen eller är anställd hos myndigheten, får inte utan tillstånd

1. vara ledamot eller suppleant i styrelsen för en fondförvaltare eller ett moderbolag till ett dotterföretag som är fondförvaltare, eller

2. vara anställd hos eller åta sig uppdrag för ett sådant företag som avses i 1.

Tillstånd får endast lämnas om det finns särskilda skäl.

Tillstånd meddelas av regeringen i fråga om ledamot i styrelsen, av styrelsen i fråga om fonddirektören och av myndigheten i fråga om andra anställda hos myndigheten.

Med moderbolag och dotterföretag avses detsamma som i 1 kap. 11 § aktiebolagslagen (2005:551). Med fondförvaltare avses detsamma som i 64 a kap. 3 § socialförsäkringsbalken.

I paragrafen finns bestämmelser om krav på tillstånd för vissa bi-sysslor. Paragrafen motsvarar 8 kap. 2 § lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning enligt utredningens organisationsförslag (avsnitt 19.1).

Övervägandena finns i avsnitt 14.2.2.

3 §

Ledamöterna i styrelsen, fonddirektören och de anställda som styrelsen bestämmer får inte utan tillstånd ha del i ett sådant företag som avses i 2 §.

Tillstånd får endast lämnas om det finns särskilda skäl.

Tillstånd meddelas av regeringen i fråga om ordföranden i styrelsen, av ordföranden i fråga om övriga ledamöter i styrelsen och fonddirektören samt av myndigheten i andra fall.

I paragrafen finns bestämmelser om krav på tillstånd för innehav av andelar i vissa företag. Paragrafen motsvarar 8 kap. 3 § lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning enligt utredningens organisationsförslag (avsnitt 19.1).

Övervägandena finns i avsnitt 14.2.2.

4 §

Myndigheten får ta ut avgifter för kopior, avskrifter och utskrifter av allmänna handlingar. Avgifterna ska bestämmas med ledning av de regler som gäller för myndigheter under regeringen.

I paragrafen finns bestämmelser om avgifter för kopior, avskrifter och utskrifter av allmänna handlingar. Paragrafen motsvarar 8 kap. 4 § lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning enligt utredningens organisationsförslag (avsnitt 19.1).

Övervägandena finns i avsnitt 14.2.5.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

2. När regeringen utser styrelseledamöter för första gången får regeringen utse tre ledamöter på en mandattid om två år och tre ledamöter på en mandattid om fyra år.

I *punkt 1* anges att lagen träder i kraft den 1 januari 2021.

När regeringen utser styrelseledamöter för första gången får regeringen enligt *punkt 2* utse tre ledamöter på en mandattid om två år och tre ledamöter på en mandattid om fyra år.

Övervägandena finns i avsnitten 17 och 14.2.1.

20.2 Förslaget till lag om Nämnden för premiepensionens fondförvaltning

1 kap.

1 §

I denna lag finns bestämmelser om Nämnden för premiepensionens fondförvaltning (myndigheten).

I paragrafen finns bestämmelser om lagens tillämpningsområde.

I lagen regleras Nämnden för premiepensionens fondförvaltning och dess grundläggande organisation uttömmande. Regeringen kan således inte, utöver vad som framgår av lag (se 64 kap. 26 g § socialförsäkringsbalken samt 6 kap. 1 §), styra myndigheten genom ytterligare föreskrifter (8 kap. 18 § regeringsformen). Det medför bland annat att myndigheten inte omfattas av myndighetsförordningen (2007:515).

Övervägandena finns i avsnitt 14.3.1.

2 §

Myndigheten ska verka för att målet för premiepensionssystemet uppnås genom att

- 1. förvalta fondtorget för premiepensionen, och*
- 2. förvalta valarkitekturen för premiepensionssystemet.*

I paragrafen finns bestämmelser om myndighetens uppgifter.

Målet för premiepensionssystemet framgår av 64 kap. 2 a § socialförsäkringsbalken.

I *punkt 1* anges myndighetens uppgift att förvalta fondtorget för premiepensionen. Med att förvalta fondtorget för premiepensionen avses bland annat att upphandla fonder till fondtorget. Närmare bestämmelser finns i 64 och 64 a kap. socialförsäkringsbalken samt i 3 kap.

I *punkt 2* föreskrivs att myndigheten ska förvalta valarkitekturen för premiepensionssystemet. Närmare bestämmelser om valarkitekturen finns i 64 kap. 26 a–26 g §§ socialförsäkringsbalken samt i 4 kap.

Övervägandena finns i avsnitt 14.3.

2 kap.

1 §

Myndigheten leds av en nämnd. Nämnden ska bestå av nio ledamöter.

Nämnden ansvarar för myndighetens organisation och verksamhet. Nämnden ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Nämnden företräder myndigheten. Detta gäller också inför domstol.

I paragrafen finns bestämmelser om myndighetens ledning. Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 2 kap. 1 § lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning enligt utredningens organisationsförslag (avsnitt 19.1).

Övervägandena finns i avsnitt 14.3.1.

2 §

Nämndens ledamöter utses av regeringen för en tid om tre år. Regeringen utser bland ledamöterna en att vara ordförande och en att vara vice ordförande.

I paragrafen finns bestämmelser om hur nämndens ledamöter utses.

Mandatperioden för en nämndledamot är tre år. Det finns inget som hindrar att en ledamot får förnyat förordnande vid treårsperiodens utgång. Nämnden utses av regeringen.

Övervägandena finns i avsnitt 14.3.1.

3 §

Ledamöterna ska utses på grundval av sin kompetens inom ett eller flera av följande fyra områden:

- 1. kapitalförvaltning, finansmarknader och urval av fonder,*
- 2. pensioner och socialförsäkring,*
- 3. beteendeekonomi, och*
- 4. juridik med anknytning till myndighetens uppdrag.*

Ledamöterna ska vara svenska medborgare. Den som är underårig eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får inte vara ledamot. Detsamma gäller den som är i konkurs eller har näringsförbud enligt lagen (2014:836) om näringsförbud.

Paragrafen anger vilka kompetens- och behörighetskrav som gäller för de personer som ska utses till nämndledamöter.

Paragrafen motsvarar 2 kap. 3 § lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning enligt utredningens organisationsförslag (avsnitt 19.1).

Övervägandena finns i avsnitt 14.3.1.

4 §

Regeringen får entlediga en ledamot i förtid. En ledamot ska entledigas i förtid, om ledamoten begär det. Om en ledamot entledigas eller uppdraget annars upphör i förtid, ska en ny ledamot utses.

I paragrafen finns bestämmelser om hur nämndledamöter entledigas. Paragrafen motsvarar 2 kap. 5 § lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning enligt utredningens organisationsförslag (avsnitt 19.1).

Övervägandena finns i avsnitt 14.3.1.

5 §

Ordföranden ska se till att nämnden sammanträder i den omfattning som behövs. Om en ledamot begär det, ska ordföranden sammankalla nämnden.

Kallelse till sammanträde utfärdas av ordföranden. I kallelsen ska de ärenden anges som ska behandlas vid sammanträdet.

I paragrafen finns bestämmelser om nämndens sammanträden. Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 2 kap. 6 § lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning enligt utredningens organisationsförslag (avsnitt 19.1).

Övervägandena finns i avsnitt 14.3.1.

6 §

Nämnden är beslutför när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande.

Som nämndens beslut gäller den mening som fler än hälften av de närvarande röstar för vid sammanträdet eller, vid lika röstetal, den mening som ordföranden ansluter sig till. Är nämnden inte fulltalig, ska de som röstar för beslutet dock utgöra fler än en tredjedel av hela antalet nämndledamöter.

Vid nämndens sammanträden ska protokoll föras. Protokollen ska undertecknas av ordföranden och den ledamot som nämnden utser. Om någon ledamot i samband med beslut anmäler skiljaktig mening ska den antecknas i protokollet.

I paragrafen finns bestämmelser om hur nämnden fattar beslut.

Första stycket, som motsvarar 11 § myndighetsförordningen, reglerar nämndens beslutsförhet.

Andra och tredje styckena motsvarar i allt väsentligt 2 kap. 7 § andra och tredje styckena lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning enligt utredningens organisationsförslag (avsnitt 19.1).

Övervägandena finns i avsnitt 14.3.1.

7 §

Om ett ärende är så brådskande att nämnden inte hinner sammanträda för att behandla det, får ärendet avgöras genom kontakter mellan ordföranden och de andra ledamöterna.

Om inte heller detta hinns med eller är lämpligt, får ordföranden ensam avgöra ärendet. Ett sådant beslut ska anmälas vid nästa sammanträde med nämnden.

I paragrafen finns bestämmelser om beslut i brådskande fall. Paragrafen motsvarar 12 § myndighetsförordningen.

Om ett ärende är så brådskande att nämnden inte hinner sammanträda för att behandla det, får ärendet enligt första stycket avgöras genom kontakter mellan ordföranden och de andra ledamöterna. Sådana ärenden kan till exempel avgöras via brev, e-post eller telefon.

Vid val av kommunikationskanal måste hänsyn tas till informations-säkerheten.

Av *andra stycket* framgår förutsättningarna för att ordföranden ensam ska få avgöra ärendet.

Övervägandena finns i avsnitt 14.3.1.

8 §

Vid myndigheten ska det finnas ett kansli. Kansliet ska ledas av en kanslichef som utses av nämnden. Kanslichefen ska följa de direktiv och riktlinjer som nämnden beslutar.

I paragrafen finns bestämmelser om myndighetens kansli.

I paragrafen föreskrivs att nämnden ska ha ett kansli som leds av en kanslichef. Kanslichefen utses av nämnden och ska följa nämndens direktiv och riktlinjer.

Kanslichefen har ingen självständig rätt att företräda myndigheten utan härleder sin rätt från nämnden, se 2 kap. 10 §.

Övervägandena finns i avsnitt 14.3.1.

9 §

Pensionsmyndigheten ska vara värmyndighet åt myndigheten. Pensionsmyndigheten ska enligt överenskommelse upplåta lokaler samt utföra handläggande och administrativa uppgifter åt myndigheten.

Pensionsmyndigheten ansvarar inför regeringen för de uppgifter Pensionsmyndigheten ska utföra enligt första stycket.

I paragrafen finns bestämmelser om myndighetens organisation.

I *första stycket* anges att Pensionsmyndigheten är värmyndighet för myndigheten. Pensionsmyndigheten ska upplåta lokaler och utföra handläggande och administrativa uppgifter åt myndigheten. Omfattningen av uppgifterna ska regleras i en överenskommelse mellan myndigheterna.

Enligt paragrafens *andra stycke* ansvarar Pensionsmyndigheten inför regeringen för de uppgifter som ska utföras.

Övervägandena finns i avsnitten 14.3.1 och 14.3.3.

10 §

Nämnden får uppdra åt en enskild ledamot, kanslichefen eller någon annan att avgöra administrativa ärenden som är av enkel beskaffenhet.

Nämnden får även lämna rättegångsfullmakt.

I paragrafen finns bestämmelser om delegering.

I *första stycket* anges att nämnden kan delegera administrativa ärenden av enkel beskaffenhet. Det kan exempelvis röra sig om beviljande av semester för underställd personal, inköp av varor eller tjänster till låga värden eller liknande. Ärenden som avser förvaltningen av fondtorget för premiepensionen eller valarkitekturen för premiepensionssystemet är inte administrativa ärenden av enkel beskaffenhet och ska alltså avgöras nämnden.

Delegering bör i första hand ske i myndighetens arbetsordning. Nämnden får tillåta att kanslichefen vidaredelegerar sin rätt till annan befattningshavare på myndigheten.

Av *andra stycket* framgår att nämnden kan lämna fullmakt till kanslichefen, en anställd eller ett annat ombud att företräda myndigheten i domstol.

Övervägandena finns i avsnitt 14.3.1.

11 §

Regeringen bestämmer arvoden och andra ersättningar till ledamöterna i nämnden.

I paragrafen finns bestämmelser om nämndledamöternas ersättning. Paragrafen motsvarar 2 kap. 10 § lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning enligt utredningens organisationsförslag (avsnitt 19.1).

Övervägandena finns i avsnitt 14.3.1.

3 kap.

1 §

Myndigheten ska upphandla fonder till fondtorget för premiepensionen enligt 64 a kap. socialförsäkringsbalken.

Myndigheten ska ingå sådana fondavtal som avses i 64 a kap. 3 § socialförsäkringsbalken.

I paragrafen finns bestämmelser om myndighetens uppgift att upphandla fonder till fondtorget för premiepensionen. Paragrafen motsvarar 5 kap. 1 § lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning enligt utredningens organisationsförslag (avsnitt 19.1).

Övervägandena finns i avsnitt 14.3.

2 §

Myndigheten ska förvalta fondtorget för premiepensionen enligt 64 kap. 3 a–3 e §§ socialförsäkringsbalken.

I paragrafen finns bestämmelser om myndighetens förvaltning av fondtorget för premiepensionen. Paragrafen motsvarar 5 kap. 2 § lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning enligt utredningens organisationsförslag (avsnitt 19.1).

Övervägandena finns i avsnitt 14.3.

3 §

Myndigheten ska samverka med Finansinspektionen i frågor som rör

1. fondförvaltare som deltar i en upphandling av fonder till fondtorget för premiepensionen eller som myndigheten har ingått ett fondavtal med, och

2. fonder som en fondförvaltare erbjuder i en upphandling eller som en fondförvaltare enligt ett fondavtal erbjuder på fondtorget för premiepensionen.

Myndigheten ska även samverka med Finansinspektionen och Konsumentverket i frågor om konsumentskydd som rör fondtorget för premiepensionen.

Vid samverkan enligt första och andra styckena ska myndigheten lämna de uppgifter som Finansinspektionen och Konsumentverket behöver.

I paragrafen finns bestämmelser om myndighetens samverkan med Finansinspektionen och Konsumentverket. Paragrafen motsvarar 5 kap. 3 § lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning enligt utredningens organisationsförslag (avsnitt 19.1).

Övervägandena finns i avsnitten 10.4.4 och 14.3.3.

4 kap.

1 §

Myndigheten förvaltar valarkitekturen för premiepensionssystemet enligt 64 kap. 26 a–26 f §§ socialförsäkringsbalken.

Myndigheten ska löpande utvärdera och utveckla valarkitekturen för premiepensionssystemet.

I paragrafen finns bestämmelser om myndighetens uppgift rörande valarkitekturen för premiepensionssystemet. Paragrafen motsvarar 6 kap. 1 § lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning enligt utredningens organisationsförslag (avsnitt 19.1).

Övervägandena finns i avsnitten 5.5 och 14.3.

5 kap.

1 §

Myndighetens bokföring och redovisning ska fullgöras på ett sätt som stämmer överens med god redovisningssed i staten. Redovisningen ska ge en rättvisande bild av verksamheten, det ekonomiska resultatet och ställningen samt förvaltningen av myndighetens tillgångar.

Vad gäller god redovisningssed ska de regler som gäller för statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen särskilt beaktas.

I paragrafen finns bestämmelser om myndighetens bokföring och redovisning. Paragrafens första stycke motsvarar i allt väsentligt 10 kap. 2 § budgetlagen (2011:203) (prop. 2010/11:40 s. 155).

I *första stycket* föreskrivs att myndighetens bokföring och redovisning ska fullgöras på ett sätt som stämmer överens med god redovisningssed i staten. Redovisningen ska ge en rättvisande bild av verksamheten, det ekonomiska resultatet och ställningen samt förvaltningen av myndighetens tillgångar.

Av *andra stycket* framgår att god redovisningssed ska bestämmas med ledning av vad som gäller för statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen. Det betyder att till den del det inte finns avvikande bestämmelser i detta kapitel ska myndighetens redovisning i väsentliga avseenden vara jämförbar med redovisningen för andra förvaltningsmyndigheter under regeringen av motsvarande storlek.

Övervägandena finns i avsnitt 14.3.1.

2 §

Myndighetens räkenskapsår är kalenderår.

I paragrafen finns bestämmelser om myndighetens räkenskapsår. Paragrafen motsvarar 7 kap. 1 § lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning enligt utredningens organisationsförslag (avsnitt 19.1).

Övervägandena finns i avsnitt 14.3.1.

3 §

Myndigheten ska

- 1. löpande bokföra alla ekonomiska händelser,*
- 2. se till att det finns verifikationer för alla bokföringsposter samt systemdokumentation och behandlingshistorik,*
- 3. bevara all räkenskapsinformation samt sådan utrustning och sådana system som behövs för att presentera räkenskapsinformationen, och*
- 4. för varje räkenskapsår avsluta den löpande bokföringen med en årsredovisning enligt bestämmelserna i 4 §.*

I paragrafen finns bestämmelser om myndighetens löpande bokföring, verifikationer och arkivering. Paragrafen motsvarar 7 kap. 2 § lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning enligt utredningens organisationsförslag (avsnitt 19.1).

Övervägandena finns i avsnitt 14.3.1.

4 §

Årsredovisningen ska bestå av

- 1. en balansräkning,*
- 2. en resultaträkning,*
- 3. noter, och*
- 4. en förvaltningsberättelse.*

Balansräkningen, resultaträkningen och noterna ska upprättas som en helhet och ge en rättvisande bild av myndighetens ställning och resultat. Förvaltningsberättelsen ska innehålla en rättvisande översikt över utvecklingen av myndighetens verksamhet, ställning och resultat.

I paragrafen finns bestämmelser om myndighetens årsredovisning. Paragrafen motsvarar 7 kap. 3 § första och andra styckena lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning enligt utredningens organisationsförslag (avsnitt 19.1).

Övervägandena finns i avsnitt 14.3.1.

5 §

Myndighetens samtliga nämndledamöter ska skriva under årsredovisningen. Har en avvikande mening om årsredovisningen antecknats till nämndens protokoll, ska yttrandet fogas till redovisningen.

Årsredovisningen ska överlämnas till revisorerna senast den 15 februari året efter räkenskapsåret.

När revisionsberättelsen kommit myndigheten till handa, ska den och årsredovisningen genast överlämnas till regeringen.

I paragrafen finns bestämmelser om myndighetens årsredovisning. Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 7 kap. 4 § lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning enligt utredningens organisationsförslag (avsnitt 19.1).

Övervägandena finns i avsnitt 14.3.1.

6 §

Regeringen utser två revisorer som granskar årsredovisningen. Revisorerna ska vara auktoriserade.

Revisorerna får anlita biträde när de fullgör sitt uppdrag.

I paragrafen finns bestämmelser om myndighetens revisorer. Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 7 kap. 5 § lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning enligt utredningens organisationsförslag (avsnitt 19.1).

Övervägandena finns i avsnitt 14.3.1.

7 §

En revisor ska utses längst för tiden till dess resultaträkning och balansräkning fastställts under tredje kalenderåret efter det år då revisorn fick förordnandet.

Regeringen får entlediga en revisor i förtid. En revisor ska entledigas i förtid om revisorn begär det.

Om en revisors uppdrag upphör i förtid, ska en ny revisor utses för den återstående tiden av mandatperioden.

I paragrafen finns bestämmelser om mandatperioden för myndighetens revisorer. Paragrafen motsvarar 7 kap. 6 § lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning enligt utredningens organisationsförslag (avsnitt 19.1).

Övervägandena finns i avsnitt 14.3.1.

8 §

Regeringen bestämmer arvoden och andra ersättningar till revisorerna.

I paragrafen finns bestämmelser om arvoden och andra ersättningar till myndighetens revisorer. Paragrafen motsvarar 7 kap. 7 § lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning enligt utredningens organisationsförslag (avsnitt 19.1).

Övervägandena finns i avsnitt 14.3.1.

9 §

För varje räkenskapsår ska revisorerna lämna en revisionsberättelse.

Revisionsberättelsen ska innehålla en redogörelse för omfattningen och resultatet av revisorernas granskning samt uppgift om hurvida det finns någon anmärkning mot årsredovisningen, bokföringen eller i övrigt mot förvaltningen. Revisorerna får också framställa de erinringar som de anser nödvändiga.

En revisor som är av skiljaktig mening eller i övrigt anser det nödvändigt med ett särskilt uttalande får ange detta i revisionsberättelsen, om revisorn inte lämnar en egen revisionsberättelse.

I paragrafen finns bestämmelser om revisorernas revisionsberättelse. Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 7 kap. 8 § lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning enligt utredningens organisationsförslag (avsnitt 19.1).

Övervägandena finns i avsnitt 14.3.1.

10 §

Revisorerna ska överlämna revisionsberättelsen till nämnden senast fjorton dagar efter det att de fick årsredovisningen enligt 5 §.

I paragrafen finns bestämmelser om överlämnande av revisionsberättelsen. Paragrafen motsvarar 7 kap. 9 § lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning enligt utredningens organisationsförslag (avsnitt 19.1).

Övervägandena finns i avsnitt 14.3.1.

11 §

Regeringen ska fastställa myndighetens resultat- och balansräkning senast den 1 juni året efter räkenskapsåret.

I paragrafen finns bestämmelser om fastställande av myndighetens balans- och resultaträkning. Paragrafen motsvarar 7 kap. 10 § lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning enligt utredningens organisationsförslag (avsnitt 19.1).

Övervägandena finns i avsnitt 14.3.1.

6 kap.

1 §

Regeringen kan med stöd av 4 § andra stycket lagen (2018:1625) om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument meddela föreskrifter om vid vilka myndigheter offentliga funktionärer ska vara skyldiga att anmäla innehav av finansiella instrument.

I paragrafen finns en upplysningsbestämmelse om föreskrifter som får meddelas av regeringen.

Av paragrafen framgår att regeringen med stöd av bestämmelser i 4 § andra stycket lagen om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument får meddela föreskrifter om att offentliga funktionärer hos myndigheten ska vara skyldiga att anmäla innehav av finansiella instrument.

Övervägandena finns i avsnitt 14.3.1.

2 §

Den som är ledamot i nämnden eller är anställd hos myndigheten, får inte utan tillstånd

1. vara ledamot eller suppleant i styrelsen för en fondförvaltare eller ett moderbolag till ett dotterföretag som är fondförvaltare, eller

2. vara anställd hos eller åta sig uppdrag för ett sådant företag som avses i 1.

Tillstånd får endast lämnas om det finns särskilda skäl.

Tillstånd meddelas av regeringen i fråga om ledamot i nämnden och av myndigheten i fråga om andra anställda hos myndigheten.

Med moderbolag och dotterföretag avses detsamma som i 1 kap. 11 § aktiebolagslagen (2005:551). Med fondförvaltare avses detsamma som i 64 a kap. 3 § socialförsäkringsbalken.

I paragrafen finns bestämmelser om krav på tillstånd för vissa bisysslor. Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 8 kap. 2 § lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning enligt utredningens organisationsförslag (avsnitt 19.1).

Övervägandena finns i avsnitt 14.3.1.

3 §

Nämndledamöter och de anställda som nämnden bestämmer får inte utan tillstånd ha del i ett sådant företag som avses i 2 §.

Tillstånd får endast lämnas om det finns särskilda skäl.

Tillstånd meddelas av regeringen i fråga om ordföranden i nämnden och av ordföranden i andra fall.

I paragrafen finns bestämmelser om krav på tillstånd för innehav av andelar i vissa företag. Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 8 kap. 3 § lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning enligt utredningens organisationsförslag (avsnitt 19.1).

Övervägandena finns i avsnitt 14.3.1.

4 §

Myndigheten får ta ut avgifter för kopior, avskrifter och utskrifter av allmänna handlingar. Avgifterna ska bestämmas med ledning av de regler som gäller för myndigheter under regeringen.

I paragrafen finns bestämmelser om avgifter för kopior, avskrifter och utskrifter av allmänna handlingar. Paragrafen motsvarar 8 kap. 4 § lagen om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning enligt utredningens organisationsförslag (avsnitt 19.1).

Övervägandena finns i avsnitt 14.3.1.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

2. När regeringen utser nämndledamöter för första gången får regeringen utse tre ledamöter på en mandattid om två år och tre ledamöter på en mandattid om fyra år.

I *punkt 1* anges att lagen träder i kraft den 1 januari 2021.

När regeringen utser nämndledamöter för första gången får regeringen enligt *punkt 2* utse tre ledamöter på en mandattid om två år och tre ledamöter på en mandattid om fyra år.

Övervägandena finns i avsnitten 17 och 14.3.1.

Referenser

Offentligt tryck

Propositioner

- Prop. 1979/80:2 *Förslag till sekretesslag m.m. Del A.*
- Prop. 1992/93:88 *Om offentlig upphandling.*
- Prop. 1992/93:206 *Ändringar i lagstiftningen för värdepappersfonder, Allmänna pensionsfonden m.m.*
- Prop. 1993/94:48 *Handlingsoffentlighet hos kommunala företag.*
- Prop. 1993/94:250 *Reformering av det allmänna pensionssystemet.*
- Prop. 1997/98:151 *Inkomstgrundad ålderspension m.m.*
- Prop. 1998/99:98 *Vissa premiepensionsfrågor.*
- Prop. 1999/2000:12 *Statlig förvaltning av premiepensionsmedel m.m.*
- Prop. 1999/2000:46 *AP-fonden i det reformerade pensionssystemet.*
- Prop. 2000/01:147 *Offentliganställdas bisysslor.*
- Prop. 2001/02:142 *Ändringar i lagen om offentlig upphandling, m.m.*
- Prop. 2002/03:150 *En ny lag om investeringsfonder.*
- Prop. 2006/07:128 *Ny lagstiftning om offentlig upphandling och upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.*
- Prop. 2008/09:150 *Offentlighets- och sekretesslag.*
- Prop. 2009/10:44 *Ändringar i premiepensionssystemet.*
- Prop. 2009/10:80 *En reformerad grundlag.*
- Prop. 2009/10:155 *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete.*
- Prop. 2009/10:180 *Nya rättsmedel på upphandlingsområdet.*
- Prop. 2012/13:123 *Myndigheters tillgång till tjänster för elektronisk identifiering.*

- Prop. 2012/13:155 *Förvaltare av alternativa investeringsfonder.*
- Prop. 2015/16:1 *Budgetpropositionen för 2016.*
- Prop. 2015/16:195 *Nytt regelverk om upphandling.*
- Prop. 2016/17:146 *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige.*
- Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.*
- Prop. 2017/18:5 *Bättre förutsättningar för fondsparande och hållbara val.*
- Prop. 2017/18:105 *Ny dataskyddslag.*
- Prop. 2017/18:235 *Följändringar till ny förvaltningslag.*
- Prop. 2017/18:247 *Ett tryggt och mer hållbart premiepensionssystem.*
- Prop. 2017/18:271 *Ändrade regler för Första–Fjärde AP-fonderna.*

Riksdagsskrivelse

Rskr. 2017/18:347.

Utskottsbetänkanden

- 1990/91:KU11 *Offentlighet, integritet och ADB.*
- 1997/98:KU18 *Personuppgiftslag.*
- 2009/10:MJU25 *Svenska miljömål.*
- 2015/16:NU12 *Politik för hållbart företagande.*
- 2016/17:MJU24 *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige.*
- 2017/18:Sfu30 *Ett tryggt och mer hållbart premiepensionssystem.*

Yttranden av Lagrådet

Nytt regelverk om upphandling, beslut 2016-02-12.

Statens offentliga utredningar (SOU)

- SOU 1994:20 *Reformerat pensionssystem.*
- SOU 1996:83 *Allmänt pensionssparande.*
- SOU 1997:131 *Lag om premiepension.*
- SOU 2002:56 *Investeringsfonder – Förslag till ny lag.*
- SOU 2005:87 *Svårnavigerat? Premiepensionssparande på rätt kurs.*
- SOU 2012:53 *AP-fonderna i pensionssystemet – effektivare förvaltning av pensionsreserven.*
- SOU 2015:12 *Överprövning av upphandlingsmål m.m.*
- SOU 2016:61 *Fokus premiepension.*
- SOU 2018:44 *Möjligt, tillåtet och tillgängligt – förslag till enklare och flexibla upphandlingsregler och vissa regler om överprövningsmål.*

Regeringen

Departementsserien (Ds)

- Ds 1992:89 *Ett reformerat pensionssystem – Bakgrund, principer och skiss.*
- Ds 2009:53 *Detta är pensionsöverenskommelsen.*
- Ds 2013:35 *Vägval för premiepensionen.*

Regeringsuppdrag och regleringsbrev

Regeringens skrivelser och beslut m.m.

- Finansdepartementet, *Ett tryggt och mer hållbart premiepensionssystem*, Fi2016/04460/FPM.
- Finansdepartementet, *Förvalsalternativet inom premiepensionen*, Fi2019/00913/FPM.
- Finansdepartementet, *Handlingsplan för finansiering av hållbar tillväxt*, 2017/18:FPM63.
- Finansdepartementet, *Åtgärder för en hållbar finansmarknad*, 2017/18:FPM123.
- Justitiedepartementet och Utrikesdepartementet, *FN:s konventioner om mänskliga rättigheter*, 2006.

- Näringsdepartementet, Skr 2015/16:69, *Politik för hållbart företagande*.
Socialdepartementet, Beslut S96/5516/J samt S96/5517/J, 1996-09-26.
Socialdepartementet, *Förstudie om möjliga strukturella förändringar för ett tryggare och mer effektivt premiepensionssystem*, S2017/03516/SF.
Socialdepartementet, *Pensionsgruppens överenskommelse om långsiktigt höjda och trygga pensioner*, S2017/07369/SF.

Kommittédirektiv

- Direktiv 2004:77, *Premiepensionssystemets funktion*.
Direktiv 2014:107, *Ett reformerat premiepensionssystem*.
Tilläggsdirektiv 2015:76, till *Utredningen om ett reformerat premiepensionssystem*.

Myndighetsrapporter och beslut m.m.

- Arbetsgivarverket, *Överenskommelse rörande utgångspunkter för och inriktning för det partsgemensamma arbetet rörande de statliga tjänstepensionsbestämmelserna*, RALS 2013–2016.
Arbetsgivarverket, Protokoll till RALS-T 2010, bilaga 5.
Finansinspektionen, *Miljö- och hållbarhetsperspektiv i kreditgivning till företag*, 2015, FI Dnr 15-14755.
Finansinspektionen, *Räknefärdighet och finansiell förmåga*, 2015, bilaga till promemoria *Hälften av konsumenterna saknar grundläggande finanskunskaper*, FI Dnr 15-1579.
Finansinspektionen, Ekobrottsmyndigheten, Pensionsmyndigheten, *Framställan om ändring i förordningen (2016:775) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet*. Dnr S2017/02247/SF.
Inspektionen för socialförsäkringen, *Val av traditionell försäkring eller fondförsäkring vid pensionering*, ISF 2014:26.
Inspektionen för socialförsäkringen, *Premiepensionen: Skillnader i utfall mellan män och kvinnor*, ISF 2017:14.
JO 1985/86 s. 410.

- Pensionsmyndigheten, *Pensionsmyndighetens kapitalförvaltning*, VER 2016-214.
- Pensionsmyndigheten, *Stärkt konsumentskydd inom premiepensionen*, VER 2016-387.
- Pensionsmyndigheten, *Orange rapport* (Pensionssystemets årsredovisning) 2018, 2016.
- Pensionsmyndigheten, *Inrättande av fondtorsavdelning*, VER 2017-242.
- Pensionsmyndigheten, *Rapporterade kundproblem inom premiepensionsområdet*, 2017-04-03.
- Pensionsmyndigheten, *Pensionsmyndighetens årsredovisning 2018* (VER 2018-274), 2016 (VER 2016-287).
- Premiepensionsmyndigheten, *Analytiskt testamente: 11½ år med premiepensionssystemet och PPM*, 2009.
- Premiepensionsmyndigheten, *Årsredovisning för Premiepensionsmyndigheten avseende år 2009*, S2009:07/2010/2.
- Riksrevisionen, *Att gå i pension – varför så krångligt?*, RiR 2014:13.
- Sjunde AP-fonden, *AP7:s årsredovisning 2018*.
- Statskontoret, *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys*, 2014:4.
- Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket, *Statistik om offentlig upphandling 2016*.

EU-rätt

Kommissionen

- Tolkningsmeddelande (2006/C 179/02) om gemenskapsrättens tillämplighet på upphandlingskontrakt som inte, eller bara delvis, omfattas av direktiven om offentlig upphandling.*
- Meddelande Genomförande av gemenskapens Lissabonprogram: Sociala tjänster av allmänt intresse i Europeiska unionen, KOM(2006) 177.*
- Meddelande Tjänster av allmänt intresse, däribland sociala tjänster av allmänt intresse – ett nytt europeiskt åtagande, KOM(2007) 725.*

Meddelande En kvalitetsram för tjänster av allmänt intresse i Europa, KOM(2011) 900.

Tillkännagivande (2016/C 262/01) om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Meddelande Handlingsplan för finansiering av hållbar tillväxt, KOM(2018) 97.

Rättsfall

EU-domstolen

Dom Altmark, C-280/00, EU:C:2003:415.

Dom AOK-Bundesverband med flera, C-264/01, C-306/01, C-354/01 och C-355/01, EU:C:2004:150.

Dom Borta, C-298/15, EU:C:2017:266.

Dom Cassa di Risparmio di Firenze, C-222/04, EU:C:2006:8.

Dom Cisal, C-218/00, EU:C:2002:36.

Dom Duphar BV med flera, C-238/82, EU:C:1984:45.

Dom Eurawasser, C-206/08, EU:C:2009:540.

Dom Fastweb, C-19/13, EU:C:2014:2194.

Dom Frankrike mot kommissionen, C-482/99, EU:C:2002:294.

Dom Freskot, C-355/00, EU:C:2003:298.

Dom Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411.

Dom Kohll, C-158/96, EU:C:1998:171.

Dom kommissionen mot Frankrike, C-16/98, EU:C:2000:541.

Dom kommissionen mot Irland, C-226/09, EU:C:2010:697.

Dom kommissionen mot republiken Polen, C-271/09, EU:C:2011:855.

Dom kommissionen mot republiken Tjeckien, C-343/08, EU:C:2010:14.

Dom Helmut Müller, C-451/08, EU:C:2010:168.

Dom Italien mot kommissionen, 173/73, EU:C:1974:71.

Dom Libert med flera, C-197/11 och C-2013/11, EU:C:2013:88.

Dom Oymanns, C-300/07, EU:C:2009:358.

Dom Paraschi, C-349/87, EU:C:1991:372.
Dom Parking Brixen, C-458/03, EU:C:2005:605.
Dom Pavlov med flera, C-180/98-C-187/98, EU:C:2000:428.
Dom Philip Morris, 730/79, EU:C:1980:2019.
Dom Poucet och Pistre, C-159/91 och C-160/91, EU:C:1993:63.
Dom PRESSEDTEXT, C-454/06, EU:C:2008:351.
Dom Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler,
C-274/09, EU:C:2011:130.
Dom Secap och Santorso, C-147/06 och C-148/06, EU:C:2008:277.
Dom Serrantoni och Consorzio stabile edili, C-376/08,
EU:C:2009:808.
Dom SFEI med flera, C-39/94, EU:C:1996:285.
Dom Smits och Peerbooms, C-157/99, EU:C:2001:404.
Dom Sodemare med flera, C-70/95, EU:C:1997:301.
Dom Spanien mot kommissionen, C-342/96, EU:C:1999:210.
Dom Stöber and Piosa Pereira, C-4/95 och C-5/95, EU:C:1997:4.
Dom Vestergaard, C-59/00, EU:C:2001:654.

Högsta förvaltningsdomstolen

HFD 2016 ref.17.
RÅ 2007 ref. 12.
RÅ 2002 ref. 50.
RÅ 1993 not. 517.

Högsta domstolen

NJA 2000 s. 712.

Kammarrätterna

Kammarrätten i Göteborgs dom i mål nr 2578-18.
Kammarrätten i Stockholms dom i mål nr 2737-14.
Kammarrätten i Göteborgs dom i mål nr 3124–3127-13.
Kammarrätten i Stockholms dom i mål nr 1323-1996.
Kammarrätten i Stockholms dom i mål nr 1583-13.

Förvaltningsrätterna

Förvaltningsrätten i Stockholms beslut den 21 mars 2017 i mål nr 6755-17.

Förvaltningsrätten i Stockholms beslut den 28 juni 2017 i mål nr 1750-17.

Förvaltningsrätten i Uppsalas dom i mål 3490-12.

Litteratur

Munnell, Sundén, *Coming Up Short. The Challenge of 401(k) Plans*, 2004.

Stewart, *Manager Selection*, CFA Boston, 2013.

Thaler, Sunstein, *Nudge. Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness*, 2008.

Urwin, *Avoiding Disappointment in Investment Manage Selection*, 1988.

Tidskrifter

Elton, Gruber, Blake, *How Do Employers' 401(k) Mutual Fund Selections Affect Performance?* 2013.

Hedelin Johan, Statsstöd, upphandling och konkurrens, Europarättslig tidskrift 2018:2.

Mellman, Sanzenbacher, *401(k) Lawsuits: What Are the Causes and Consequences?* 2018.

Pool, Sialm, Stefanescu, *Are 401(k) Investment Menus Set Solely for Plan Participants?*, 2015.

Roncalli, m.fl., *Mutual Fund Ratings and Performance Persistence*, 2010.

Stenkrona, Anders, *The Bare Bones of the Swedish Premium Pension offering*, Stockholms universitet, 2017.

Wennergren, *Förvaltningens fria skön*, Förvaltningsrättslig tidskrift, häfte 4–6, 1984.

Övrigt

- Bengtsson, rättsutlåtande avseende SOU 1997:131, *Lag om premiepension*, bilaga 2.
- Collectum, *Mesta möjliga pension – resultatet av 2018 års upphandling av traditionell försäkring och fondförsäkring för tjänstepensionen ITP*, 2018.
- Department for Work and Pensions (UK), *Automatic Enrolment evaluation report*, 2018.
- Fondbolagens förening, *Effekter av ett stärkt konsumentskydd inom premiepensionssystemet*, 2019.
- Fondbolagens förening, *Så skapas ett välfungerande fondtorg – erfarenheter från tjänstepensionen*, 2019.
- FN:s kommission för miljö och utveckling *Vår gemensamma framtid*, 1987.
- FN, resolution A/RES/70/1, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*.
- FN, *Principles for Responsible Investment (PRI)*, 2009.
- Kollegiet för svensk bolagsstyrning, *Svensk kod för bolagsstyrning 2016*.
- Morningstar, *Performance Persistence Among US Mutual Funds*, 2016.
- OECD, *Tools and Ethics for Applied Behavioral Insights: The BASIC Toolkit*, OECD Publishing, Paris 2019.
- SACO, *Framtidsutsikter – Här finns jobben för akademiker 2023*, (2018).

Kommittédirektiv 2018:57

Ett upphandlat fondtorg för premiepension

Beslut vid regeringssammanträde den 28 juni 2018

Sammanfattning

En särskild utredare ska ta fram förslag till regelverk för ett upphandlat fondtorg för premiepension. I uppdraget ingår även att ta fram förslag till en lag som reglerar en ny myndighet som ska ha till uppgift att upphandla fonder och förvalta fondtorget. Utredaren ska därefter förbereda och genomföra bildandet av den nya myndigheten.

Uppdraget att utforma ett regelverk för ett upphandlat fondtorg för premiepension och regleringen av den nya myndigheten ska redovisas senast den 1 november 2019. Uppdraget att inrätta den nya myndigheten med ansvar för fondtorget för premiepension, som ska kunna inleda sin verksamhet den 1 september 2020, ska redovisas senast den 31 augusti 2020.

Bakgrund

Premiepensionen är en del av den allmänna pensionen och således en socialförsäkring vars syfte är att garantera ekonomisk trygghet under ålderdomen. 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 enskilda individen. Premiepensionskontot kan jämföras med en statlig fondförsäkring. I dag är det Pensionsmyndigheten som har i uppdrag att vara försäkringsgivare

för premiepension. I det uppdraget ingår bl.a. att administrera både ett fondtorget för premiepension och pensionsspararnas konton.

Huvudsyftet med premiepensionen är att sprida den finansiella risken och bidra till en hög avkastning och därmed stärka framtida pensioner. Ett annat syfte är att den enskilde ska ha möjlighet att påverka pensionen genom att själv välja en eller flera fonder som medlen placeras i. Premiepensionen innehåller dels ett förvaltsalternativ – för den som inte vill välja fond – som förvaltas av Sjunde AP-fonden, dels fonder som erbjuds av fondförvaltare som ingått samarbetsavtal med Pensionsmyndigheten om att erbjuda fonderna på fondtorget för premiepension.

I dag gäller i princip att alla fondförvaltare med fonder som följer det unionsrättsliga fondregelverket (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], UCITS-direktivet) och som har ingått samarbetsavtal med Pensionsmyndigheten ska få möjlighet att erbjuda fonder på fondtorget för premiepension. Ett stort antal fondförvaltare har ingått samarbetsavtal med Pensionsmyndigheten och tillsammans erbjuder de upp mot 850 fonder på fondtorget.

Den befintliga premiepensionskonstruktionen förutsätter aktiva och medvetna sparare. Dagens konstruktion av fondtorget gör dock valsituationen svår för de flesta och riskerar att leda till irrationella val som inte gagnar spararna. Pensionsmyndigheten har dessutom under de senaste åren uppmärksammat att flera fondförvaltare genom bl.a. försäljning och marknadsföring av fonder, eller bristande hantering av intressekonflikter, agerat på ett sätt som strider mot samarbetsavtalet. Myndigheten har därför sagt upp flera samarbetsavtal på grund av avtalsbrott, och i vissa fall även polisanmält fondförvaltare för misstänkt ekonomisk brottslighet, vilket lett till att det för närvarande pågår flera förundersökningar. För Pensionsmyndigheten innebär det nuvarande antalet fondförvaltare och fonder att det är svårt att granska att avtalsvillkoren följs.

Pensionsgruppen, med företrädare för de partier som står bakom pensionssystemet, har mot den bakgrunden kommit överens om att premiepensionssystemet ska behållas men att staten i större utsträckning behöver ta ansvar för valmiljön och hur premiepensionssystemet är konstruerat. Det ska alltid vara pensionsspararens och

pensionärens intresse som kommer i första hand. Systemet ska därför reformeras i två steg för att ge bättre trygghet och högre framtida pensioner (Pensionsgruppens överenskommelse om långsiktigt höjda och trygga pensioner, dnr S2017/07369/SF). Syftet är att åstadkomma ett system som är tryggt, men staten ska inte ge någon garanti för utfallet. Regeringen har i propositionen Ett tryggt och mer hållbart premiepensionssystem (prop. 2017/18:247) lämnat förslag som syftar till att skapa ett tryggt och mer hållbart premiepensionssystem.

Pensionsgruppen har gjort bedömningen att dessa åtgärder kommer göra fondtorget tryggare men fondtorget kommer fortfarande vara svårt att överblicka vilket gör det mycket svårt för Pensionsmyndigheten att kontrollera att avtalen följs och för den enskilde att göra välinformerade och rationella val.

Pensionsgruppen anser emellertid att det första steget inte är tillräckligt för att uppnå syftet med överenskommelsen, dvs. att skapa tillit till premiepensionssystemet och tryggare pensioner. Det har därför bedömts nödvändigt med en större reform av premiepensionssystemet. Staten måste ta ansvar för att den valmiljö som erbjuds på fondtorget är pålitlig och säker. Det andra steget innebär bl.a. att inrätta en myndighet för fondtorget för premiepension med uppdrag att upphandla kvalitativa, kostnadseffektiva och kontrollerade fonder som ska erbjudas på fondtorget och att förvalta fondtorget. Myndighetens uppdrag ska regleras genom lag.

Utgångspunkter

I Pensionsgruppens överenskommelse slås fast att staten i större utsträckning bör ta ansvar för att premiepensionssystemet är konstruerat utifrån hur människor faktiskt agerar och inte utifrån hur man anser att de borde agera. Utgångspunkten i det reformerade premiepensionssystemet ska vara förvalsalternativet som ska vara en kostnadseffektiv, trygg och stabil pensionsförsäkring och inte kräva djup kunskap eller egna åtgärder från pensionsspararen. Det ska dock inte finnas någon garanti för nivån på avkastningen. Förvalsalternativet kommer utredas i en annan ordning (se avgränsningar).

Förutom förvalsalternativet ska det även fortsättningsvis finnas ett fondtorg för premiepension med fonder som har olika placeringsinriktning och riskprofil och som pensionssparare som vill ta ett

eget ansvar för förvaltningen av sina premiepensionsmedel ska kunna välja mellan. Pensionssparare som väljer att placera sina premiepensionsmedel i en eller flera fonder på fondtorget ska upplysas om att han eller hon själv därigenom tar över ansvaret för val och underhåll av val. Ansvaret för utfallet ska såsom i dag ligga på den som väljer men staten ska ta ett större ansvar än som görs i dag för att den valmiljö som erbjuds är överblickbar, pålitlig och säker.

En myndighet som har en fristående ställning och som ska sköta sitt uppdrag utifrån principer som fastställs i lag ska ansvara för det upphandlade fondtorget. Myndigheten ska på motsvarande sätt som AP-fonderna vara frikopplad från politisk styrning och regeringen ska därmed inte ha möjlighet att påverka vilka enskilda fonder som finns på fondtorget. I myndighetens uppdrag ska ingå att på ett professionellt sätt upphandla fonder på de finansiella marknaderna och erbjuda dem på ett fondtorg för premiepension. Myndigheten ska ingå avtal med de fondförvaltare vars fonder ska erbjudas på fondtorget och löpande följa upp att fondförvaltarna följer avtalen. Den övergripande inriktningen för fondtorget ska vara valfrihet, hållbarhet och kontrollerbarhet.

Fondtorget ska erbjuda kvalitativa, kostnadseffektiva och kontrollerade fonder. Fondförvaltarna ska bidra till en hållbar utveckling genom att beakta faktorer som rör miljö, socialt ansvar och bolagsstyrning, s.k. ESG-aspekter (Environmental, Social and Governance). Kraven på hållbarhet ska minst ha sin utgångspunkt i de internationella konventioner som Sverige har undertecknat. Fondförvaltarna ska vara transparenta bl.a. i hur de uppfyller hållbarhetskraven, vilka investeringar de genomfört och vilka intressekonflikter som finns och hur dessa hanteras.

Fonderna ska ha god kvalitet och fondutbudet ska vara av sådan omfattning att valfrihet upprätthålls. Myndigheten ska på ett säkert sätt kunna kontrollera att fondförvaltarna följer uppställda krav och avtalsvillkor. Fondutbudet ska på det sättet bli kontrollerat och säkert och därmed ska risken minimeras för att oseriösa fondförvaltare, som inte ser till pensionsspararnas bästa, får erbjuda fonder på fondtorget. En förutsedd konsekvens av detta inklusive de åtgärder som föreslås i prop. 2017/18:247 – som utgår från Pensionsmyndighetens rapport Stärkt konsumentskydd inom premiepensionen (dnr Fi2016/04460/FPM) även kallad 30-punktsprogrammet – är att antalet fonder som erbjuds på fondtorget avsevärt kommer att minska.

Fondtorget för premiepension ska bära sina egna kostnader. Uppgiften att administrera pensionspararnas val av fonder ska även fortsättningsvis ligga på Pensionsmyndigheten.

Uppdraget att utforma ett regelverk för ett upphandlat fondtorg för premiepension

Mål för premiepensionssystemet

Ett mål för premiepensionssystemet behöver formuleras. Målet för premiepensionen bör riktas in på att leverera en förväntad avkastning som liksom i dag långsiktigt tydligt överstiger inkomstindex.

I det övergripande målet för premiepensionssystemet ingår även förvalsalternativet. Ett särskilt mål för förvalsalternativet ska dock utredas i annan ordning (se avgränsningar).

Utredaren ska, med utgångspunkt i Pensionsgruppens överenskommelse,

- formulera ett mål för premiepensionssystemet,
- formulera fondtorgets roll för att uppnå målet för premiepensionssystemet och för att skapa en valmiljö som är pålitlig och säker och som erbjuder pensionspararna valfrihet, och
- lämna de författningsförslag som behövs.

I uppdraget ingår att säkerställa att målet för premiepensionssystemet är förenligt med målet för förvalsalternativet.

Reglering av ett upphandlat fondtorg

För de pensionsparare som vill ska det finnas möjlighet att placera premiepensionsmedel i fonder på ett tryggt, kontrollerat och professionellt upphandlat fondtorg. Upphandlingen av fonder ska ske efter övergripande principer om valfrihet, hållbarhet och kontrollerbarhet. De fonder som erbjuds på fondtorget ska hålla god kvalitet, vara kostnadseffektiva, hållbara och kontrollerade.

Utredaren ska

- kartlägga valcentralerna för tjänstepensions arbetsätt och avtalslösningar och, i de fall dessa bedöms ändamålsenliga för upphandlingen av fonder till fondtorget för premiepension, föreslå sådana lösningar. Utredaren ska, med utgångspunkt i Pensionsgruppens överenskommelse,
- föreslå en reglering av de övergripande kriterierna – valfrihet, hållbarhet och kontrollerbarhet – som upphandlingen av fonder till fondtorget ska ske utifrån,
- föreslå ett regelverk för upphandling av fonder till fondtorget, och
- föreslå ett regelverk för granskning av att fondförvaltarna följer uppställda krav och villkor.

Regleringen ska omfatta principerna för upphandling men inte ange antalet fonder som ska upphandlas. Antalet fonder som faktiskt kommer att finnas på det upphandlade fondtorget ska avgöras efter professionella avvägningar mellan å ena sidan att erbjuda pensions-spararna en reell valfrihet av kostnadseffektiva fonder som speglar efterfrågan på fonder och å andra sidan myndighetens möjlighet att kunna säkerställa kontrollerade fonder av god kvalitet.

I uppdraget ingår att analysera om något av de befintliga regelverken för upphandling kan och bör tillämpas vid upphandling av fonder till fondtorget. Om befintliga regelverk inte bedöms ändamålsenliga ska utredaren föreslå ett sådant. Beslut om tilldelning ska vara överklagbara. I uppdraget ingår att föreslå avtalslängd och reglering av hur övergången mellan de olika upphandlingarna ska gå till. I uppdraget ingår även att analysera förslagets förenlighet med upphandlingslagstiftningen, konkurrensrätten och EU-rätten.

Utredaren ska även

- analysera om befintliga bestämmelser om sekretess i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ger avtalsparterna behövligt sekretesskydd,
- föreslå hur pensionssparare ska kunna välja fonder om en eller flera av de fonder pensionsspararen valt inte omfattas av en senare upphandling, och
- lämna de författningsförslag som behövs.

Reglering av en ny myndighet

En ny myndighet ska ges i uppdrag att upphandla fonder och förvalta fondtorget för premiepension. I uppdraget ska det ingå att ansvara för att utforma urval, att upphandla fonder, nödvändig avtalshandtering och löpande granskning av att fondförvaltare lever upp till ställda krav och villkor. Myndigheten ska ansvara för att det kontinuerligt finns ett urval fonder som ger pensionsspararna möjlighet till reell riskspridning och valfrihet.

Myndigheten ska bedriva ett nära samarbete med Pensionsmyndighetens premiepensionsverksamhet. Pensionsmyndighetens uppgift att administrera fondtorget för premiepension ska överföras till den nya myndigheten. Pensionsmyndigheten ska dock även fortsättningsvis vara försäkringsgivare för premiepensionen och ha i uppdrag att ansvara för att administrera pensionsspararnas val av fonder.

Det finns flera olika lednings- och organisationssätt som kan vara lämpliga för en myndighet med aktuellt uppdrag. Den nya myndigheten ska sköta sitt uppdrag utifrån principer som fastställs i lag. Förhållandet mellan myndigheten och regeringen bör jämföras med det oberoende som gäller i fråga om AP-fondernas förhållande till regeringen. Det innebär att regeringen inte ska kunna styra myndigheten i frågor som avser vilka enskilda fonder som upphandlas till fondtorget.

Myndigheten ska finansieras genom att avgifter tas ut från fondförvaltare.

Utredaren ska därför, med utgångspunkt i Pensionsgruppens överenskommelse,

- föreslå en lämplig ledning och organisation för myndigheten och därvid även redogöra för ett förslag där myndigheten organiseras som en fristående myndighet och ett förslag där myndigheten leds av en nämnd och samlokaliseras med Pensionsmyndigheten utanför Stockholms län, samt redogöra för fördelar och nackdelar med respektive alternativ,
- föreslå hur myndighetens ledning ska utses, mandattid, hur eventuella ledamöter kan förordnas och entledigas och när myndighetens ledning (exempelvis nämnden) är beslutsför,
- föreslå hur finansieringen av myndigheten genom avgiftsuttag från fondförvaltare bör utformas,

- föreslå hur myndigheten ska samarbeta med bl.a. Pensionsmyndigheten och Sjunde AP-fonden,
- analysera hur nödvändig extern kontroll av myndigheten kan uppnås och föreslå hur kontrollen ska utformas, och
- lämna de författningsförslag som behövs.

Övergång från dagens fondtorg till ett upphandlat fondtorg

Utgångspunkten är att den nya myndigheten vid skiftet av system ska överta ansvaret för befintligt fondtorg för premiepension. Övergången ska ske successivt och med omsorg om pensionsspararnas behov och med så begränsade effekter på kapitalmarknaden som möjligt.

Utredaren ska

- föreslå hur övergången från befintligt fondtorg till det upphandlade fondtorget bör gå till för att vara så kostnadseffektiv som möjligt, och
- lämna de författningsförslag som behövs.

Uppdraget att inrätta en ny myndighet med ansvar för fondtorget för premiepension

Utredaren ska, med förbehåll för riksdagens beslut i nödvändiga delar, föreslå och vidta de åtgärder som krävs för att den nya myndigheten med ansvar för fondtorget för premiepension ska kunna inleda sin verksamhet den 1 september 2020.

Myndighetens organisation m.m.

Utredaren ska lämna förslag till myndighetens arbetsordning, resursfördelning, verksamhetsplan och arbetsformer. Utredaren ska även lämna förslag till formerna för den nya myndighetens kontakter med Pensionsmyndigheten och Sjunde AP-fonden. Den nya myndigheten ska ha digitalt som förstahandsval i sin verksamhetsutveckling.

Bemanning

Utredaren ska bedöma vilken kompetens som är nödvändig för myndighetens verksamhet och lämna förslag till kompetensprofiler för ledamöterna i myndighetens ledning.

Till myndigheten ska Pensionsmyndighetens uppgift att administrera fondtorget för premiepension överföras. Utredaren ska i nära samarbete med Pensionsmyndigheten hantera samtliga frågor om överförandet av dagens fondtorg för premiepension till den nya myndigheten. Utgångspunkten vid överförandet är att upparbetad kunskap och erfarenhet så långt som möjligt ska tas tillvara.

Den nya myndigheten ska bemannas med beaktande av 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd. Utredaren ska fatta beslut om bemanning, liksom i övrigt utöva arbetsgivarens befogenheter. Utredaren ska fullgöra de åtgärder som krävs enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Åtgärder i övrigt

Utredaren ska analysera om myndigheten bör anslutas till det statliga redovisningssystemet och om så bedöms lämpligt förbereda anslutning dit och lägga upp redovisningsplaner. Utredaren ska ingå nödvändiga avtal för myndighetens räkning.

Utredaren ska förbereda anslutning av myndigheten till Statens servicecenters lönerelaterade och ekonomiadministrativa tjänster.

Övriga frågor

Utredaren är oförhindrad att inom de ramar som angetts för uppdraget ta upp och belysa även andra frågeställningar som är relevanta för uppdraget. Om utredaren kommer fram till att det krävs eller är lämpligt med kompletterande eller ändrade bestämmelser i andra delar än de som ska utredas särskilt, ska sådana föreslås.

Konsekvensbeskrivningar

Konsekvensanalysen ska särskilt avse förslagets konsekvenser för pensionspararna och däribland om och hur avkastningen på de enskildas premiepensionsmedel kan komma att förändras med anledning av att ett upphandlat fondtorg införs. Utredaren ska redovisa om förslagen har någon påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män. Även konsekvenser för fondmarknaden, statens budget, Pensionsmyndigheten och andra aktörer som utredningen finner relevanta ska beskrivas. Konsekvensanalysen ska innehålla ett särskilt avsnitt som behandlar konsekvenserna av förslaget om övergång från dagens fondtorg till det upphandlande fondtorget. Om förslagen medför ökade kostnader för det allmänna, ska förslag till finansiering redovisas. Utredarens förslag rörande ny myndighet ska även innehålla personella konsekvenser. Utredaren ska redovisa förslagets konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474).

Avgränsningar

Förvalsalternativet (Sjunde AP-fonden) ska vara utgångspunkten i premiepensionssystemet, där staten ansvarar för att ge en kostnadseffektiv, trygg och stabil pensionsförsäkring under hela livet utan krav på kunskap eller egna åtgärder för pensionsspararen. Mål och risknivå för förvalet kommer att ske i form av en särskild översyn och ingår alltså inte i uppdraget.

Samråd och redovisning av uppdraget

Vid genomförande av uppdraget ska utredaren hålla Regeringskansliet (Finansdepartementet) informerat. Utredaren ska samråda med Finansinspektionen, Pensionsmyndigheten, Sjunde AP-fonden och Arbetsgivarverket. Under genomförandet av uppdraget ska utredaren ha en dialog med och inhämta upplysningar från de myndigheter och andra organisationer som kan vara berörda av aktuella frågor, t.ex. Ekonomistyrningsverket, Riksarkivet, Statens servicecenter och Statens tjänstepensionsverk. Beträffande uppdraget att inrätta en myndighet med ansvar för fondtorget för premiepension ska utredaren

hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

Muntlig redovisning i Pensionsgruppen ska ske vid en eller flera tidpunkter som bestäms i samråd med Regeringskansliet (Finansdepartementet).

Uppdraget att utforma en reglering för ett upphandlat fondtorg för premiepension och därmed sammanhängande frågor ska redovisas senast den 1 november 2019 och uppdraget att inrätta en ny myndighet med ansvar för fondtorget för premiepension ska redovisas senast den 31 augusti 2020.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv 2019:56

Tilläggsdirektiv till Utredningen om ett upphandlat fondtorg för premiepension (Fi 2018:06)

Beslut vid regeringssammanträde den 12 september 2019

Förlängd tid för uppdraget och senare genomförandetidpunkt

Regeringen beslutade den 28 juni 2018 kommittédirektiv om ett upphandlat fondtorg för premiepension (dir. 2018:57). Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget att utforma ett regelverk för ett upphandlat fondtorg för premiepension och regleringen av en ny myndighet med ansvar för fondtorget för premiepension redovisas senast den 1 november 2019. Utredningen skulle därefter förbereda och genomföra förändringarna så att en ny myndighet med ansvar för fondtorget för premiepension skulle kunna inleda sin verksamhet den 1 september 2020. Uppdraget att inrätta den nya myndigheten skulle redovisas senast den 31 augusti 2020.

Uppdraget ändras på så sätt att utgångspunkten för uppdraget i stället ska vara att verksamheten ska kunna inledas den 1 januari 2021. Utredningstiden förlängs. Den del av uppdraget som handlar om att inrätta en ny myndighet ska i stället redovisas senast den 31 december 2020.

I uppdraget ligger att utreda olika alternativa myndighetsalternativ, där konsekvenserna för genomförandet blir olika beroende på vilken form som väljs. Närmare uppdragsbeskrivning om genomförandefasen kommer därför att beslutas så snart regeringen tagit ställning till utredarens förslag om hur verksamheten ska organiseras.

(Socialdepartementet)

Objective and choice architecture for the premium pension system

Background

Clear purpose, unclear objective

Since the premium pension system was set up in the 1990s, the focus has been on its *purpose*: to make higher returns possible by investing in the capital market and to contribute to risk diversification in the national public pension. However, no explicit *objective* has been formulated. Instead there have been a number of *ambitions*, varying over time, stated in more or less explicit ways, and sometimes partly contradictory. Depending on ideology and faith in the ability of individuals to make rational choices, the ambitions formulated have included:

- Individuals should be able to make choices based on their own risk preferences.
- The spread of outcomes between individuals should be low.
- As many as possible should make an active choice.
- Individuals' engagement and interest in their own pension should increase.

However, there has been no clear objective for either the default option or the fund marketplace in the premium pension system regarding what should be achieved in terms of returns and what level of risk this then requires, and if it is acceptable.

The original ideas were driven by the advantages of risk diversification, but also stressed social security

The present pension agreement rests on the report *A reformed pension system (Reformerat pensionssystem)* (SOU 1994:20) presented by the Pensions Working Group. This report formulated a number of fundamental ideas about the purpose of the premium pension system envisaged, as well as views about what characteristics should be sought for its structure. This provided some guidance for its design but no explicit and comprehensive objective; instead there are some wordings that can be considered to be in conflict with one another.

At a general level the report stresses the motives for introducing what is called a premium reserve system¹: to increase public savings; to achieve greater equalisation of risk and to enable individuals to influence how their assets are managed. These motives were held to carry more weight than the disadvantages in the form of a more complicated system and a greater spread of outcomes between individuals resulting from a premium reserve system.² However, these motives do not state any objective for *what* is to be achieved in terms of pension outcomes or *how* this objective is to be achieved.

There are a number of discussions in the report about desirable characteristics that can be regarded as aims and therefore provide guidance for its design. However, there are some conflicts between these desirable characteristics. The report of the Pensions Working Group assumes that since there will be different preferences for investments, there should be many different asset managers competing for the asset management work. This would provide conditions for effective asset management.³ However, the report also notes that there are reasons to slightly restrict freedom of choice in order to avoid high costs.⁴ It also states that the premium pension system should be covered by a certain guaranteed return, but that such a guaranteed return could come into conflict with the aim of a diverse range of asset managers. The conclusion drawn is that diversity in

¹ Put simply, a premium reserve system means that the money allocated is not paid out to present-day pensioners, but is saved, funded, in the savers' individual accounts. The registered funded assets only finance pension payments when each individual saver retires.

² SOU 1994:20, pp. 191–192.

³ SOU 1994:20, p. 226.

⁴ SOU 1994:20, p. 212.

asset management must then give way to security in the form of a guaranteed return.⁵

In an overall assessment, the original description that forms the basis for the pension agreement does not provide clear guidance for the objective of the premium pension system and its text contains instances of wording that are not consistent both internally and with the present system.

The idea of a guaranteed return was abandoned later on and what were developed, in the Government Bill *Income-based old-age pension (Inkomstgrundad ålderspension)* (Govt Bill 1997/98:151) and elsewhere, were the purposes that have applied since that time, i.e. that there should be diversification and risk equalisation between the income pension and the premium pension, but with the possibility of choosing from a diverse range of asset managers. The more detailed design was then a balance between secure management of the funds allocated, on the one hand, and freedom of choice and possibilities for individuals to influence management, on the other.⁶

So the legislator did not formulate any objective for the premium pension system. The purposes described were assumed to lead to a well-functioning system without any detailed specification of the design of the system. It is now clear that the in-built conflict between the objectives of security and freedom of choice, and the balance between return and risk, have made it difficult to design a system that can be said to live up to its purposes and ambitions.

One crucial, yet not clearly stated, assumption when the premium pension system was introduced was that savers would be active and behave rationally. In contrast, there were no discussions of the likelihood that savers would be able to design an appropriate portfolio by choosing from a large number of funds. In part, the absence of such discussions in the legislative history can be explained by the, at that time, very limited experience of individual choices as part of a compulsory social insurance system.

It should, however, be pointed out that the legislative history foresaw the inherent conflict between security and freedom of choice, and decided the question to the advantage of security. But the final design toned down the security aspect in favour of great freedom of

⁵ SOU 1994:20, p. 452.

⁶ Ds 2009:53 *This is the Pension Agreement (Detta är pensionsöverenskommelsen)*, p. 39.

choice and small restrictions on which investment alternatives would be permitted.⁷

How have previous inquiries and reports argued?

Previous inquiries and reports on the premium pension system have not discussed its objective. This is natural since they basically have not been tasked with analysing it. But several of these inquiries have made analyses of relevance for this inquiry's proposal of objective of the premium pension system. The following is a broad overview of the discussions of previous inquiries linked to objectives for the premium pension system.

The report *Difficult to navigate? Premium pension savings on the right course (Svårnavigerat? Premiépensionssparande på rätt kurs* [SOU 2005:87]) noted that the idea behind the introduction of the premium pension system as part of the old-age pension system was that the system would have a risk-equalising effect.⁸ Under the heading *Expectations of the premium pension (Förväntningar på premiépensionen)*⁹ the inquiry also described how it was possible to see from projections (forecasts) made by the Swedish Social Insurance Agency [*Försäkringskassan*] that in a base scenario the premium pension was assumed to give an average real return of 3.25 per cent compared with average income growth of 2.0 per cent.¹⁰

The Inquiry proposed that the whole of the aggregate national public old-age pension, including the income pension and guarantee pension, should be taken into account when the level of risk in the default option was set.¹¹ Since, by definition, all premium pension savers also have balances in the income pension system, the Inquiry

⁷ *ibid.*

⁸ SOU 2005:87, p. 43.

⁹ SOU 2005:87, p. 51.

¹⁰ The long-term projections are presented each year in a publication from the Swedish Pension Agency called the *Orange Report*. The regulations governing these projections are set out in the Ordinance on annual reporting of the financial position and development of the income-based old-age pension system (2002:135). The purpose is to give a single presentation of the position and development of the income-based pension system. The long-term development of the pension system is presented in three scenarios: a base scenario, a pessimistic scenario and an optimistic scenario. It can be seen from the assumptions that an expectation of a return from the capital market that exceeds income growth by 1.25 percentage points is often described as an outperformance by 1.25 percentage points.

¹¹ SOU 2005:87, p. 148.

considered that it was natural to include this part, including the guarantee pension, in the risk analysis.¹² On this basis the Inquiry considered that a relatively high proportion of shares, i.e. a relatively high risk, in the default option was justified since the premium pension is a smaller part of the national public old-age pension than the income pension.¹³

The government agreed with the Inquiry's opinion and noted in Government Bill *Changes to the pension system (Ändringar i premiepensionssystemet* (Govt Bill 2009/10:44) that since the income pension has low risk, premium pension investments can have a higher risk without the aggregate risk in the old-age pension being too high.¹⁴ In the Bill the Government made the assessment that the risk in the aggregate old-age pension should be taken into account when the AP7 state pension fund determines the level of risk in default option.¹⁵

The Premium Pension Authority (PPM) was responsible for the administration of the premium pension system for just over eleven years, from the start of the system in 1999 until its operations were transferred to the Swedish Pensions Agency when it was formed on 1 January 2010. In conjunction with its closure, the Premium Pension Authority published an *Analytical will*¹⁶ in December 2009 that summarised the experience it had gathered of the premium pension system. According to this document the Authority's vision was for "Pension savers [to] have the best possible premium pension". To fulfil this vision, the ambition, according to the Authority, ought to be to guide pension savers towards a portfolio that could be expected, on objective grounds, to generate the best possible risk-adjusted return. More specifically, this meant that the Authority would give pension savers balanced and objective information that enabled savers to design their portfolios in accordance with financial theory.¹⁷ The document also noted that one condition for the long-term success of the premium pension system was that individuals had the ability to make their

¹² SOU 2005:87, p. 149.

¹³ Govt Bill 2009/10:44 p. 46). (The Bill states, "The inquiry considers..." but the quote is not to be found in SOU 2005:87.)

¹⁴ Govt Bill 2009/10:44 p. 46).

¹⁵ Govt Bill 2009/10:44 p. 44).

¹⁶ *Analytical will: 11½ years of the premium pension system and PPA (Analytiskt testamente: 11½ år med premiepensionssystemet och PPM)*, PPM, 2009.

¹⁷ *Analytical will: 11½ years of the premium pension system and PPM*, PPM, p. 7.

own rational choices and choose an effective portfolio composition on the basis of their attitude to risk.¹⁸

The ministerial memorandum *Choices for the premium pension (Vägval Premiépension)* (Ds 2013:35) identified certain problem areas and opportunities for improvement in the premium pension system based on the purpose of the pension reform. The memorandum noted that, ultimately, this is a matter of political considerations about the responsibility of the State and the individual for pension outcomes. A clear statement of the objective of the national public pension should, according to the memorandum, be formulated in that decision-making process. This referred to which minimum pensions or compensation levels should be guaranteed by the State and which parts the individual should be personally responsible for.¹⁹ However, no specific statements of objectives were presented.

The Inquiry behind the report *Focus on the premium pension (Fokus Premiépension)* (SOU 2016:61) started from the original design of the system with a non-choice solution with a low level of risk. The inquiry chair took this to mean that the aim of the non-choice solution was to have a clear focus on social security.²⁰

In this report the inquiry argues, in common with the report *Difficult to navigate? Premium pension savings on the right course*, that the legislator must bear in mind that the premium pension is a relatively small part of the national public pension. In terms of the Inquiry's assessment of what was considered a suitable level of risk in the premium pension, this meant that the level could be relatively high since the income pension makes up a larger part and also corresponds to a low-risk investment.²¹

Partly in the light of the suspected criminal activity aimed at the premium pension system and pension savers, see section 4.4.5, the Pension Group decided in June 2017 to produce an outline of what could be done to change the design without the system losing its purpose. In August 2017 the Ministry of Health and Social Affairs presented a pilot study of possible structural changes for a more

¹⁸ *Analytical will: 11½ years of the premium pension system and PPM*, PPM, p. 32.

¹⁹ Ds 2013:35, p. 15.

²⁰ SOU 2016:61, p. 42 (with a reference to Govt Bill 1997/98:151 *Income-based old-age pension*, p. 423).

²¹ SOU 2016:61, p. 68.

secure and more efficient premium pension system.²² The pilot study noted that the premium pension did not have an explicit objective. It is therefore not apparent what product and what result should be sought. This means that, in practice, the aim is shaped at government-agency level.²³ The pilot study argues that this is a less appropriate delegation of authority, as considerations about objectives concern not only returns but also what degree of social security, risk and stability the system should have and how this should relate to other parts of the pension system. According to the pilot study this concerns the foundations of the pension system and should therefore be a political decision, not a matter for the government agencies.²⁴ The pilot study formulated the following objective-related criteria that it considered should be included in the objective of the premium pension and therefore govern the design of the premium pension system:²⁵

1. The premium pension is a compulsory social insurance system for which the state has overall responsibility.
2. Investments should prioritise insurance ahead of savings and aim to achieve a stable lifelong pension income.
3. Over time, returns should exceed the income index.
4. For anyone who so wishes, there should be the opportunity to choose from quality-assured options.
5. Risk in the premium pension should not be higher than in occupational pensions.

²² *Pilot study of possible structural changes for a more secure and more efficient premium pension system (Förstudie om möjliga strukturella förändringar för ett tryggare och mer effektivt premiepensionssystem)* (S2017/03516/SF).

²³ S2017/03516/SF, p. 6.

²⁴ S2017/03516/SF, p. 41.

²⁵ S2017/03516/SF, p. 43.

Have objectives been formulated in other funded systems?

The absence of statutory objectives as part of funded pension systems is not unique to Sweden. However, some countries have formulated mission statements or clarifications of objectives.²⁶

The mission of Canada's national pension fund – Canada Pension Plan (CPP) – is described as being:

To invest in the best interest of Canada Pension Plan Contributors and beneficiaries and to maximise investment returns without undue risk of loss.²⁷

New Zealand describes the purpose of the country's *Superannuation Fund* as being:

To maximise the Fund's return over the long run, without undue risk, so as to reduce future New Zealanders' tax burden.²⁸

Several other countries formulate their purpose and mission in similar ways, and they have then been interpreted in terms of an objective by a responsible managing body.

AP Funds AP1–4, which make up the buffer fund in the income pension along with AP6, are governed by a generally worded objective for their investment operations in the AP Funds Act (2000:192):²⁹

AP Funds AP1–4 shall manage their fund assets so that they are of the greatest possible benefit to the insurance for the income-based old-age pension. The total level of risk in the Funds' investments shall be low. At a chosen level of risk, the fund assets shall be invested so as to attain a high long-term return.

Based on this, the board of each AP Fund adopts objectives for asset management. The pension systems described above are Pay As You Go (PAYG) systems without any element of individual choice in the direction of their investments. It has evidently been considered in these countries – and in Sweden for the income pension system – that relatively vague wording of primary legislation is sufficient to make investments so as to attain a good pension; or the legislator

²⁶ SOU 2012:53 *The AP Funds in the pension system – more efficient management of the pension reserve (AP-fonderna i pensionssystemet – effektivare förvaltning av pensionsreserven)*, p. 164.

²⁷ *ibid.*

²⁸ *ibid.*

²⁹ Chapter 4, Section 1.

has considered that it is not appropriate or even possible to have clearer wording.

What discussion has AP7 had about the objective of its asset management?

The AP Funds Act³⁰ states the following about the operations of AP7:

At a chosen level of risk, the fund assets shall be invested so as to attain a high long-term return.

Based on that provision and the mission that the Fund has in the premium pension system, AP7 has formulated a *mission*, in the following terms:

People who do not want, or are not able, to choose should have at least as good a pension as other people.

In 2016 AP7 did work on formulating a supplementary objective in the form of a long-term ambition for returns. This work resulted in the following objective:

Long-term savings in AP7 Såfa throughout working life should provide long-term outperformance of 2–3 percentage points per year in relation to the income pension.

AP7 considered that the advantages of expressing their objective as outperformance relative the income pension³¹ were, first, that this relates the mission of the premium pension to the income pension and, second, that it can be applied in practice by savers when making a pension forecast. One guiding principle in work on the ambition for returns was to make use of the legislative history of the Act, which states that risk and return should be interpreted in terms of pensions paid.³² The agency took this to mean that risk-taking in the Fund should be seen from a holistic perspective, in which the premium pension makes up a limited part of the aggregate national public pension. AP7 took the view that the objective, expressed as outper-

³⁰ Chapter 5, Section 6 and Chapter 4, Section 1, second paragraph.

³¹ In principle what is meant here is the balance index, i.e. both the income index (change in average income) and the balance ratio (the relationship between assets and pension liability in the income pension).

³² *The AP Fund in the reformed pension system (AP-fonden i det reformerade pensionssystemet* (Govt Bill 1999/2000:46), p. 76.

formance relative the income index, had a strong link to the overall purpose of the premium pension system.

AP7 also chose to express an interval for its expected outperformance in order to signal that forecasts of returns are uncertain. The agency also produced a tracking plan for the objective that contains a number of indicators to regularly follow and report each year to the board when the income or balance index for the previous year is adopted.

In moving from the competition objective of the mission to an outperformance objective, AP7's supplementary wording entails a shift of perspective. Instead of starting from the fund marketplace and the choices made there, AP7 starts from the actual purpose of the premium pension: to give an expected equity risk premium by investment in the capital market and to give diversification of risk. Today the competition objective is called the *mission* and the outperformance objective the *return ambition*. However, asset management is based on the outperformance objective.

What objectives do the funds in the fund marketplace have?

The funds in the fund marketplace also have objectives for their asset management. They are individual objectives for each fund. So, in theory, the number of objectives in the fund marketplace is as large as the number of funds in the fund marketplace. In practice, however, many objectives are very similar or even identical.

The objectives of the funds are stated in their fund regulations. The most common objective is to attain a higher than average return in the market the fund is investing in. In some cases, the benchmark is defined in the fund regulations by stating that the return should exceed a specified comparison index. A more unusual alternative, of which there are instances, is for funds to aim for a specific risk level, which can be expressed in terms of volatility.

In the case of index funds, the fund regulations have to state that the fund is an index fund and therefore intends to follow a particular index. This is important consumer information at the same time, since index funds have an exemption from the diversification requirement that follows from the legislation in other cases. So index funds

can have a more concentrated portfolio in which parts of their holdings exceed the statutory restrictions that apply to other funds.

Objective of the premium pension system

Starting points in terms of reference for the objective

As described above, there are several different reasons for having a premium pension system. But no objective has ever been formulated. It could be asserted that there is an implicit objective of a higher expected return in the premium pension system than in the income pension system. This is often put forward as an argument for the premium pension and, conversely, the system would probably not have been introduced if a higher return was not expected.

Our terms of reference state that an objective need to be formulated for the premium pension system and aimed at delivering an expected return that, as at present, clearly exceeds the income index in the long term. They also state that part of our remit is to ensure that the objective of the premium pension system is consistent with the objective of the default option, which has been investigated separately in the Ministry of Finance's review of the default option.³³

Our terms of reference also state that the inquiry is to formulate the role of the fund marketplace in achieving the objective of the premium pension system and in creating a choice environment that is reliable and secure and that offers pension savers freedom of choice.

The premium pension is a social insurance system

The Inquiry's assessment: The premium pension is a compulsory social insurance system and this should guide the objective of the premium pension system.

³³ Fi2019/00913/FPM.

Reasons for the Inquiry's assessment

Starting points for the Pension Agreement

The Pension Agreement states that there is a public interest in people receiving a pension that is possible to live on, and this is why Sweden has a compulsory national public pension. The premium pension is part of the national public pension and, as such, part of the social insurance system, for which the State is responsible. The interests of savers and pensioners must always come first. It also states that the Pension Group agrees that the premium pension system should be maintained, but that the system should be reformed to provide better security and higher future pensions. Its design should have a different basis and a new structure in accordance with a number of principles including the principle that the premium pension is a form of social insurance for which the state must have a clearer responsibility.

Social insurance is intended to provide economic security

One fundamental part of welfare provision in Sweden is a universal, compulsory and comprehensive social insurance system. It is intended to provide financial security for all insurees in all phases of their lives. One important part of this financial security is the national public old-age pension, which is intended to guarantee reasonable, secure and sufficient income after working life when there are not normally any possibilities of other sources of income. The national public old-age pension is compulsory and is designed as insurance cover that provides insurees with a pension for the rest of their lives, irrespective of how long they live. The premium pension is also part of the national public old-age pension and is therefore also a form of social insurance. One fundamental feature of the premium pension is that, along with the income pension, it is intended to provide protection for insurees' living standard on retirement on the basis of premiums paid.

Against this background, the Inquiry takes the view that it is reasonable for the objective to be proposed by the Inquiry for the premium pension system to be guided by the status of the premium pension as a form of social insurance. In the opinion of the Inquiry, this means that the State has a clear responsibility for the premium

pension system being designed so as to be consistent with the objective. In particular, this means taking responsibility for a risk level that provides the possibility of a long-term good return while restricting the risk of strong fluctuations in individuals' pension amounts.

The assets in the income pension and premium pension system have exposure to different markets, the labour market and the capital market, but have the same purpose – to provide financial security in old age through a lifelong income. The lower the variation in this income, the more secure and valuable it is – at the same time as greater security means poorer expected growth. While the premium pension system and the income pension system share the same overall purpose, this does not need to mean that the objectives for their design have to be identical. But an objective of the premium pension system does need to be guided clearly by the fact that it is a form of social insurance.

The objective of the premium pension should always be based on delivering as good insurance cover as possible, focusing solely on the interests of savers and pensioners. While other interests can be taken into account, this can only be done to the extent that doing so is not to the disadvantage of savers and pensioners. This means, for instance, that the premium pension system should not be designed to promote growth in the Swedish economy or to serve other economic policy objectives. Nor should it have the purpose of being a distribution or marketing channel for fund managers, acting as a product development platform for the fund market or serving as a channel for newly started or foreign fund managers wishing to establish a presence in the Swedish fund market.

The experience of the premium pension system in recent decades shows that savers seldom behave according to the ideal model for rational consumers. This means that the principle that well-functioning competition leads to price pressure and product development cannot simply form a starting point for the design of the premium pension system. Therefore, the design of the premium pension system should not be used as a tool to turn competition in the fund market in any particular direction either.

The premium pension system can have positive effects on the financial education of the population, but this must never be a main purpose in designing the system. Nor is the purpose of the premium

pension system to increase state ownership in or influence on the business sector.

What is a responsible level of risk in a social insurance system?

In line with other social insurance benefits, the objective of the premium pension system should be guided by the intention of providing financial security. The premium pension system certainly is intended to benefit from an expected higher return from the capital market, so that the premium pension is associated with a risk that could be considered to be inconsistent, to at least some extent, with providing financial security. However, the fund-based saving involved here normally takes place over a very long period of time. In addition, shares have traditionally and in the long term given a higher return, i.e. a return in excess of income growth. This does not, however, mean that this is sure to be the case in the future. Moreover, individual savers in a system with individual freedom of choice can always get a low or volatile premium pension because their choice of funds has resulted in such an outcome.

The Inquiry considers that the tension between risk, return and security is unavoidable, but that an acceptable trade-off is possible. However, it is, in the assessment of the Inquiry, important that, at a general level, the objective of the premium pension system is guided by its status as a form of social insurance and that the level of risk during both the saving and the payment period is therefore adjusted so as to limit variation in pension amounts.³⁴

³⁴ It could be assumed, in theory, that some individuals making their own choices in the fund marketplace take great risks in the certainty that the State will nevertheless cover losses through housing supplement, for instance. This is usually described as a *moral hazard* and is used as an argument for limiting risk in the premium pension. In practice, however, the scale of the problem is very small. The share of pensioners receiving housing supplement is relatively limited, around 15 per cent. Factors other than the premium pension are of much greater importance for the right to and scale of housing supplement; they include whether the pensioner is single or cohabiting and the size of the pensioner's income pension and occupational pension and of their assets. The typical recipient of housing supplement is a single woman, aged over 80, who either does not have any premium pension at all or has a premium pension that makes up a wholly marginal part of her pension. Even when the share of premium pension has increased, the overall scale of housing supplement will not be affected particularly strongly by the size of the premium pension. In theory it can also be assumed that since a higher expected risk leads to a higher return, it is likely that a number of individuals will get a higher premium pension and therefore avoid or receive less housing supplement. So, if any, state expenditure for high risk-taking in the premium pension can probably go in both directions.

Part of the background to the point made about the importance of a suitable risk level is that the premium pension is going to increase as a share of the national public pension both because the system is still being phased in and because the expected return is higher than the yield on the income pension system. This means that there can be reasons to reduce the risk in the premium pension system as its share of the national public pension grows.

Objective of the premium pension system: a good savings product and a secure pension with the right to choose

The Inquiry's proposal: The objective of the premium pension system should be to form a pension saving of high quality that provides a secure pension, which means that:

1. during the saving period give a return that is clearly higher than the change in the income index but without guarantees for the return; and
2. during the payment period deliver a premium pension with low volatility, taking account of the remaining saving period.

The premium pension system should provide the right to freedom of choice so that savers and pensioners are able to influence their risk level and investment approach regarding the investments of the premium pension assets.

The objective of the premium pension system and the principle of freedom of choice should be regulated by law.

Reasons for the Inquiry's proposals

Saving period: Higher expected return than wage growth

The Inquiry considers that the objective of the premium pension system during the saving period needs to contain a level for the return. This applies especially to the asset management for which the State is responsible, i.e. in principle the default option. The premium pension system should also include a right to real freedom of choice for savers and pensioners regarding the investments of the premium

pension assets. As a principle, and since the pension is part of the social insurance system, the objective should therefore also apply to those who choose funds by themselves. Since one intention of having own choices is to actually be able to influence the level of risk, it goes without saying, however, that the likelihood for a result that diverges from the objective is higher for individuals choosing funds on their own.

By making use of their right to freedom of choice, these individuals set their own objectives for the premium pension.

One natural starting point for a good savings product for the premium pension is a minimum return limit at the income index.³⁵ If the return target is set lower, with the result that the return risks being lower than or equal to the income index for long periods, this nullifies the main economic reason for having a premium reserve system at all. So a minimum objective should be an expected return higher than the income index. However, the Inquiry considers that such a return objective is far too low.

An investment that is associated with risk ought to provide a clear risk premium in the long term. Instead, the objective should therefore be formulated as saying that the return should *clearly* exceed the income index, as is also stated in the Pension Agreement.³⁶ Historically the return on investments in the capital market has, in fact, considerably exceeded income growth.³⁷ While this is no guarantee for the future, and long-term poor performance can never be ruled out, an objective for returns should not be set too cautiously. The objective should be seen as a threshold objective, a benchmark, that should not be fallen below over a business cycle and should never be fallen below in a complete saving period. However, it will not be possible to give a guarantee for the return.

The Inquiry has given consideration to whether there should be a quantitative target for the return but takes the view that this is inappropriate. The historical performance of the capital market has certainly been good, but it is an unreliable indicator of future returns. The assessment of a responsible level of an objective for returns is

³⁵ The income index measures average growth in Sweden each year and is used to recalculate the income pension and the income pension accounts.

³⁶ *The Pension Group's agreement on long-term raised and secure pensions*, reg. no S2017/07369/SF, p. 4.

³⁷ The average capital-weighted rate of return in the premium pension system was 6,3 per cent at the end of December 2019. The corresponding number for the income pension system was 3,0 per cent. See *Orange report 2018*, p. 46.

also likely to vary over time – depending on long-term economic performance, in Sweden and globally.

An objective should be of a long-term nature. The Inquiry therefore takes the view that it is not reasonable to set an objective based on historical returns or present-day assessments of future returns and that the general, long-term level of the objective set by law should only provide that the return should clearly exceed the income index.

The Inquiry has also taken account of the fact that an objective will also be set for the default option. As stated in section 5.2.4, the Inquiry is of the view that that objective must be considered to express the State's ambitions for the premium pension system in terms of the return on savings and the risk of variations in pension payments. The Inquiry also makes the assessment that it would be inappropriate to have different quantified objective for the premium pension system as a whole than for the default option.

Payment period: Secure and stable pension

On the basis that the premium pension is a part of the social insurance system that is intended to provide for financial security after working life, the fundamental ultimate objective of the premium pension should be to deliver a secure and stable pension during the payment period. 'Secure and stable' means a pension payment with low volatility. Even if the pension capital during the saving period can encounter both strong downturns and upturns, insurees ought to be able to feel secure that the premium pension system after the working life will provide pension payments that are sufficiently predictable and stable.

The investment of assets in the capital market is, by definition, associated with risk. A higher risk provides the possibility of a higher return but can also result in the opposite. Obviously, the return should be as high as possible, but be balanced at the same time towards the objective of secure pension. The risk level will therefore always be a trade-off between the highest possible return and reasonable security. Since the fundamental purpose with the social insurance system is financial security, the Inquiry considers, in common with what is said in the original inquiry on a reformed pension system (SOU 1994:20), that security should normally be given priority.

This does not entail the absence of risk. The inquiry's proposal for objective for the payment period is a premium pension with low volatility, taking account of the remaining saving period.

For savers it is natural and relatively unproblematic that their premium pension capital varies over their saving period on account of fluctuations in the capital market. Even though savers may feel concern when their premium pension capital decreases, many years may be left before the capital is to be realised in the form of pension payments. During the saving period what is important is that savers feel secure that their contributions paid in are being managed in a safe way and that they are enjoying the expected risk premium from the investment in the capital market with sufficient certainty.

As savers approach retirement, volatility becomes of more direct importance. For the pensioners of the future, the premium pension will make up a considerable part of their aggregate pension. Then it is important that the premium pension feels secure in the sense of being managed in a safe way, and also that any decreases in the payments are not so large as to be difficult to cope with financially. There is a value for the individual pensioner in being able to predict a stable pension payment that does not vary too much, either upwards or downwards.

At the same time, it is not reasonable to introduce regulations wholly excluding a decrease in the premium pension during the payment period since this leads to low expected returns. Moreover, with present-day life expectancies the average payment period will be over 20 years. So, there are reasons for also taking sufficient risk during the payment period in order to further increase the yield on the capital. It is also worth taking account of the advance interest rate (forecast interest rate) in the annuity divisor which the return during the payment period needs to be higher than in order to avoid falling pension amounts.³⁸

The income pension can also decrease, both because income growth is less than the advance interest rate of the income pension (the norm)³⁹, and because of the impact of the balance ratio when the system is in a balancing period. It is not reasonable for the premium pension to be ring-fenced with stronger restrictions concerning the growth of pension amounts than the volatility in the income pension,

³⁸ At present the advance interest rate in the premium pension is 1.75 per cent.

³⁹ The advance interest rate in the income pension is 1.6 per cent and is laid down by law.

especially as the premium pension account for a smaller share of the total national public pension. It should, however, be possible to base one conceivable benchmark for how large the variation of the premium pension amounts should be on the variation of the income pension and also on the aggregate expected variation of both the income pension and premium pension payments.

It will also be possible in the future for premium pension amounts to decrease in the event of negative performance in capital markets. Here, the proportion of equities in the portfolio plays a crucial role. To be able to deliver a secure and stable pension, a reasonable trade-off must therefore be made during the payment period between more risky investments like equities and less risky ones like fixed income.

For the savers who make their own choices of funds, their choices will be able to lead to outcomes that are in conflict with the objective of a pension with low volatility. The Inquiry notes that this conflict between objectives exists and that it is genuine, and therefore cannot be solved without removing either the objective of low volatility or the right to freedom of choice. Completely preventing volatile outcomes would require such extensive constraints on freedom of choice that there would no longer be any real freedom of choice. Such an approach would therefore be inconsistent with both our terms of reference and the pension agreement.

But the Inquiry considers that this does not actually need to be a problem at system level, given that the default option will be the starting point for saving in the premium pension system. However, the Inquiry makes the assessment that a special product adapted to the payment period should be investigated separately, see section 5.2.5. With the right design and right placing in a well-considered choice architecture, such a product ought to be able to considerably reduce the risk of this becoming a problem.

The savers who want to influence their risk level and investment profile should have the freedom to do so

Our terms of reference state that one purpose of the premium pension system is to enable individuals to influence their pension by making their own choices of one or more funds that their assets are invested in. In addition to the default option, there should, according to our terms of reference, continue to be a fund marketplace for

the premium pension containing funds with different investment approaches and risk profiles that pension savers who want to take on responsibility for the management of their premium pension assets should be able to choose between. For pension savers who so wish, there should be a possibility of investing premium pension assets in funds in a secure, controlled and professionally procured fund marketplace. The procurement of funds should be conducted according to general principles of freedom of choice, sustainability and controllability. The funds offered on the fund marketplace should be of good quality and be cost-effective, sustainable and controlled, see chapter 10 and 11.

Based on what has been stated in our terms of reference, the Inquiry can conclude that it is natural to view freedom of choice as an integrated right for savers in the premium pension system. Freedom of choice provides a possibility for those who so wish to influence their risk level and investment approach on the basis of their individual preferences by choosing the management of their premium pension assets.

As shown in section 5.2.4 below, there is a tension between setting objectives for returns and volatility for pension payments and offering freedom for individuals to make their own choices of risk level and investment approach for the management of their pension assets. However, the Inquiry makes the assessment that this tension can and should be handled through a well-considered and well-maintained choice architecture, see section 5.5.

The objective of the premium pension system and the principle of freedom of choice should be regulated by law

The objective of the premium pension system and the principle of freedom of choice is of central importance for the new agency's operations in procuring funds for the fund marketplace. According to the Inquiry's terms of reference, these operations are to be conducted on the basis of principles laid down in law. The Inquiry therefore considers that the objective should be regulated by law. This ensures that these fundamental conditions for the reformed premium pension system will not be altered unless there is a majority in favour in the Riksdag (the Swedish Parliament). This is intended to establish

trust in the long-term approach and predictability that should characterise the pension system.

Freedom of choice and quantitative objectives

The Inquiry’s assessment: There is a tension between the State setting objectives for returns and volatility in a funded pension system and, at the same time, giving savers freedom to choose their own level of risk in their savings through funds in a fund marketplace. To handle such a tension without one of the interests having to completely give way to the other, there must be a clear and well-considered choice architecture that creates conditions for well-founded choices and increases the possibility of achieving the objectives.

Reasons for the Inquiry’s assessment

Achievement of the objective in a system with freedom of choice

The Inquiry notes that the objective to be proposed relates to the objective of the premium pension system, and not to the accounts of individual premium pension savers. So the State is setting an objective for its own operations. It is therefore natural to consider that the State is responsible for the achievement of the objective in the same way as applies, for instance, to the AP Funds’ management of the buffer capital in the income pension system. However, one crucial difference between the premium pension system and the income pension system is that the premium pension system offers savers the possibility of taking over responsibility for the investment decisions and influencing management and therefore their future return. This means that, individually and as a collective, savers take over the possibility for achieving the objective from the State.

A conflict thus arises between the State setting objectives for the premium pension system in terms of return and volatility and offering savers freedom of choice and the possibility of influencing the management of their assets. Freedom of choice in the premium pension system leads to savers in the fund marketplace being able to have both higher and lower risk in their portfolios than in the default

option.⁴⁰ In terms of expectations, the return and volatility can also be both higher and lower than in the default option. The fund marketplace will therefore, in terms of expectations, have a different objective achievement from the default option where the objective is aimed at return and volatility. The Inquiry does not consider that this needs to be a problem, if the outcomes are due to savers' own choices based on sufficient knowledge. This is, however, an important circumstance to take into account in the design both of the premium pension system and of the objective for the system.

The default option expresses the State's ambition for the premium pension

Our terms of reference state that the default option should be the starting point for saving in the premium pension and that there should not be any requirement to choose funds in the fund marketplace so as to get a cost-effective, secure and stable pension insurance. According to the statement of the remit of the review of the default option in the premium pension, one starting point for the reform of the premium pension system is that the State needs to set an objective and an appropriate risk level for the default option.⁴¹ In the view of the Inquiry the objective of and level of risk for the default option must therefore be considered to express the ambition of the State in terms of a desirable expected return and volatility in the premium pension system. According to the Inquiry, it appears to be directly inappropriate to set different quantitative objectives than for the default option since this would mean the State signaling that the degree of achievement of the objective would be dependent on whether or not individuals choose funds in the fund marketplace.

The Inquiry considers that the conflict described above between freedom of choice and achievement of the objective is real and that it must affect both the design of the system and the level of detail of the objectives set. As regards the latter, it is, as stated in section 5.2.3, the view of the Inquiry that the objective of the premium pension system should be kept at a general level and mainly be aimed at qualitative features and be described as the directions that they actually

⁴⁰ In practice this applies to all savers who deselect the default option, i.e. except the savers in the fund marketplace also the savers who choose their risk level or fund category, see section 5.5 on choice architecture.

⁴¹ Fi2019/00913/FPM.

are. Notwithstanding this, the premium pension system as a whole should be followed up through in-depth analyses and comparisons between, for instance, the return on capital and the volatility of pension payments for those who have the default option and for those who have made choices in the fund marketplace, see section 5.3 about measuring objective achievement.

The Inquiry notes that saving in the fund marketplace can lead to outcomes that are both higher and lower than the State's ambition for the premium pension system as expressed in the objective of the default option. This is an unavoidable consequence of the fact that the system contains freedom of choice. Whether this is acceptable is ultimately a matter of suitability that has to be decided in a political position. However, the Inquiry wishes to point to some factors that ease this conflict of interests, according to the Inquiry. *First*, the Inquiry considers that the State should make clear that only savers who want to, and consider they are able to, should choose funds in the fund marketplace. *Second*, the choice architecture should support this happening. *Third*, the funds in the fund marketplace should be procured and also be audited to a greater extent than they are at present. The selection entailed by procurement creates a possibility – that does not exist at present – to weed out funds that are judged to have a lower likelihood than others of generating good returns, just as is done by other insurers in, for example, occupational pensions.

A special payment product needs to be investigated

The Inquiry's proposal: To achieve the objective of a premium pension that has low volatility during the payment period, a separate investigation should be made of whether to supplement the premium pension system with a special product aimed at the payment phase. As part of such an investigation, proposals should be developed to handle the transition between the saving and the payment phase.

Reasons for the Inquiry's proposals

As described above, the level of risk during the payment period is of crucial importance for the possibility of delivering a premium pension with low volatility. In the default option this can be handled by, for example, an automatic de-escalation from equities to fixed income, a generation fund or a traditional insurance policy. Savers who have chosen funds in the fund marketplace can be informed about the need for risk adjustment at a suitable point in time before retirement. One alternative to make it even easier for savers in the fund marketplace to find an appropriate level of risk and a possibility for de-escalation could be to offer these savers a special payment product.

The remit of the Inquiry does not include making a deeper investigation of and proposing such a product. However, such an investigation should be carried out in order to consider whether a payment product could replace the balance in the fund account on retirement. The payment product would involve an investment of the pensioner's capital in an appropriate way taking account of the pensioner's age. Savers in the default option could also be offered the payment product in cases where they want to have a de-escalation that differs from what is offered by the default option. To satisfy the interest of freedom of choice, such a product could be procured and possibly offered by several suppliers. The investigation should also consider how to design the choice environment for the payment product, for example whether it should be an *opt out* solution in which the saver needs to actively choose not to have the product. It should be mentioned in this context that the traditional insurance currently administered by the Swedish Pensions Agency could be a starting point for the development of a suitable payment product, for both the default option and the fund marketplace. However, the development of such a product needs to ensure that the product meets the diversification and other requirements that should apply to investments in such a product. In addition, the possibilities already available under current regulations to reduce the volatility of payments by reviewing and developing present methods of calculating and recalculating the premium pension should be investigated.

The role of the default option in achieving the objective

The Inquiry's assessment: The objective of the default option is consistent with the objective of the premium pension system. The objective of the default option should be regulated by law.

Reasons for the Inquiry's assessment

The Inquiry's terms of reference state that the starting point for the management of the premium pension should be the default option. However, deliberations about the risk level of the default option during the saving period and the payment period are not included in the remit of the Inquiry and have been investigated separately in the Ministry of Finance's review of the default option in the premium pension.⁴²

The Inquiry notes above that the State's ambition for the premium pension system is expressed in specific terms through the default option. The remit of the Inquiry includes ensuring that the objective of the default option is consistent with the objective of the premium pension system. In the light of the above discussion, this is so by definition. The Inquiry considers that this requires that the objective of the default option is regulated by law.

The objective of the default option is going to be of crucial importance for the management of the capital in the default option. The risk level chosen is influenced directly by how the objective is formulated. The premium pension is part of the protection of standards that covers all insured in old age, and its importance for the incomes of future pensioners will increase as the system is phased in. In these circumstances it is not appropriate to delegate the decision on the objective to the responsible agency. It follows from these reasons that the objective of the default option ought to be regulated by law.

⁴² Fi2019/00913/FPM.

The role of the fund market place in achieving the objective

The Inquiry's proposal: The procured fund marketplace should give pension savers the possibility to influence the risk level and investment approach of their premium pension assets by choosing among procured funds.

The procured fund marketplace should offer a selection of funds suitable for the premium pension system with different risk levels and investment approaches that provide real freedom of choice. The funds should be cost-effective, sustainable, controllable and of high quality.

Reasons for the Inquiry's proposals

The fund marketplace should offer funds with different risk level and investment approaches in order to provide real freedom of choice.

The inquiry considers that the procured fund marketplace should offer a range of for the premium pension system appropriate funds with different risk levels and investment approaches that provide real freedom of choice. It is not possible to give an exact definition of what is meant by or should be meant by real freedom of choice. This is because the meaning of the concept is subjective and therefore depends to a great extent on the observer's values. However, the Inquiry considers that a definition suitable as a starting point is that the range of funds should be broad enough to satisfy most of the pension savers interested in making their own choices.

But since there is also a clear requirement for controllability and cost control, there is not room for many similar funds in the fund marketplace. Moreover, the more exact meaning of the term real freedom of choice is likely to change depending on the performance of the financial market and will therefore be a matter for the new agency. The interest shown by savers in choosing funds in the fund marketplace will also be of importance.

The funds ought not to be too similar, both to simplify the choice for savers and to create a cost-effective and controllable fund marketplace for the organisation charged with examining the funds continuously. The various fund categories should be based on generally accepted categories in the light of the best industry standards at any

particular time. The Inquiry considers that it ought to be the new agency, not the legislator, that sets these restrictions on the basis of the financial knowledge available at any particular time so as to provide sufficient flexibility. The various fund categories should therefore not be regulated by law.

At present there are around 500 funds in the fund marketplace. In the view of the Inquiry this is very many more than necessary to attain real freedom of choice of funds with different risk levels and investment approaches. This is also demonstrated by the fact that there are many funds with very similar approaches. It can be asserted that real freedom of choice means that it should be possible to choose between several funds that, while very similar, have different managers. However, the view of the Inquiry is that this is an expensive form of freedom of choice, in part because the costs of managing the system rise if many funds must be controlled.

Since the procurement is intended to select the best funds, a fund marketplace without funds that are too similar ideally means that worse funds are not selected. There can, admittedly, be reasons to have several similar funds so as to attain a functioning fund marketplace and to avoid the State becoming too big an owner in individual funds. The Inquiry is aware that always being able to select the best funds is an idealised picture, but a procurement professional is normally in a better position to examine and compare funds than most pension savers.

Section 5.4 on behavioural economics describes the global problem that competition theory is decoupled when consumers are not capable of rejecting the worst and most expensive funds. But simply weeding out the funds that have the poorest prospects of offering a good saving product increases the possibility that the fund marketplace will contribute to achieving the objective of the premium pension system. By establishing a procured fund marketplace, the competition aspect of the premium pension system can become relevant again and create sound price pressure and relevant innovative power in the fund market. In section 6.5 the Inquiry describes how insurers in occupational pension schemes make selections of funds for their fund marketplaces. The existence of and methodology for the selection of funds in the occupational pension system is likely to be able to serve as a model for the design of the selection of funds for the fund marketplace of the premium pension.

In practice the cost aspect will greatly limit the number of funds compared with today. How many funds a procured fund marketplace will ultimately contain will thus be a trade-off between what is required to achieve real freedom of choice and what can be managed and controlled at a reasonable cost. For that reason, the Inquiry does not consider that an objective should be set for the number of funds. Section 5.5.1 about choice architecture sets out the Inquiry's proposal of how to interpret real freedom of choice in terms of fund categories and of procured funds.

Should the risk in the fund marketplace be limited?

The Inquiry's assessment: There should not be any prior limitations on the fund marketplace regarding the risk level and investment approach of the funds. Instead it ought to be left to the new agency to ensure that the risk level and investment approach of the funds procured are suitable for premium pension savings.

It ought to be the choice architecture, and not any constraint on freedom of choice, that deals with the potential negative effects of too high or too low risk in individual funds by supporting conscious choices; and it should do so by making it possible to compose diversified portfolios on the basis of savers' wishes.

Reasons for the Inquiry's assessment

Given the overall objective of a secure and stable pension, the question arises of what risk can be accepted in a state fund marketplace procured by the State. On making their choice, the savers who choose to invest their premium pension assets in funds in the fund marketplace do indeed take over responsibility for how their assets are managed; yet in a choice environment within the social insurance system, which is intended to provide a secure and stable pension, it is still relevant to consider whether there ought to be limits for how risky the choices available should be. It goes without saying that the risk in funds at the fund marketplace should be able to be both higher and lower than in the default option, but surely the risk in a social insurance system ought not to deviate manifestly from it.

Since the default option will be the basis for the system and since there will, in the longer term, probably be a more limited number of savers in the fund market place, those who actually are there ought to be sufficiently aware of their own responsibility and the risk they have taken. In the Inquiry's assessment, this indicates that the legislator does not need to be restrictive regarding the riskiness of funds that can be accepted in the fund marketplace.

A fund marketplace without any actual restrictions regarding risk means that it is possible for savers to design portfolios only containing risky funds during both the saving and the payment period. This manifestly increases the risk of a both low and volatile pension, which could conflict with the objective of a pension with low volatility. However, the choice architecture proposed in section 5.5.1 contains monitoring, information, guidance and confirmation steps. This means that savers who choose to move to the fund marketplace will, in the Inquiry's assessment, generally have sufficient knowledge and understanding of what their own choice entails.

This does not exclude the possibility that there will, nevertheless, be savers who make directly inappropriate choices in the fund marketplace. It is even less the case that it excludes the possibility that some savers will get low pensions even though they have made considered choices; the fact that investments are risky means that they will give poor outcomes in certain cases and periods. However, introducing restrictions in risk to prevent a small number of savers from making bad or risky choices means, in the view of the Inquiry, excessive constraints on savers who choose to make use of the right to freedom of choice. At the same time, the risk of inappropriate choices is limited by the proposed choice architecture and information about the consequences of leaving the default option and instead choosing funds on the fund marketplace.

Moreover, it is part of the mission of the new agency to ensure through relevant categorisation and relevant requirements in procurements that only funds that are suitable for premium pension saving are offered; for more information see section 11 on the regulatory framework for procurement of funds for the fund marketplace.

Freedom of choice: both opportunity and risk

The procured fund marketplace will probably contain considerably fewer funds than at present. The funds will have undergone a completely different quality control through the procurement and the funds offered will be examined continually in order to control that they always meet the requirements specified in the fund agreement. This does not, however, entail any guarantee that the return from the funds will always be good. Even though the funds in the fund marketplace will have been selected by the new agency on professional grounds so as to be the best funds in each category represented, this will, in retrospect, turn out to not always have been the case. So, the fact that the fund marketplace is procured is no guarantee against poor outcomes also occurring in the future in funds chosen by savers. It can be noted that this also applies to the default option, just as it does all investments in the capital market. This is an unavoidable effect of the characteristics of the capital market.

Against the background of the responsibility of the State for social insurance provision, the importance of fostering knowledge of the risks and opportunities of freedom of choice ought to be stressed here. Savers who choose funds by themselves should therefore be given clear information and confirm specifically that, on choosing funds in the fund marketplace, they take over the full responsibility for the management of their portfolio and also the responsibility for maintaining it throughout their lives, which is of particular importance ahead of and during their retirement.

Measuring achievement of the objective

New role for the Swedish Pensions Agency

The Inquiry's proposal: Based on the objective of the premium pension, the Government or the agency designated by the Government should continuously formulate key figures and measure the achievement of the objective of the system. This should include measuring the degree of freedom of choice for savers in the fund marketplace. The Government should give this role to the Swedish Pensions Agency.

Reasons for the Inquiry's proposals

The objective proposed by the Inquiry for the premium pension system is set out in section 5.2.3. According to the Inquiry, the objective of the premium pension system should be stated in a law. For that reason, the objective should have a long-term character that is not altered as a result of more or less temporary changes in the financial market. For this and other reasons the Inquiry's proposal of an objective is not expressed in figures.

Another weighty reason for not formulating quantified objectives for returns and volatility in the premium pension system is dealt with in section 5.2.4 on the tension between freedom of choice and quantitative objectives. The freedom of choice in the system gives more unpredictable objective achievement from the outset, and the relevance of setting up quantified objectives therefore decreases considerably. The return for the pension savers who compose their own portfolios will be able to be both higher and lower than the return objective proposed. The return objective should therefore be aimed at the default option in the first place and should also act as a comparative value for the return in the fund marketplace.

There is also a risk in the case of premium pension payments with low volatility of a different objective achievement in the fund marketplace on account of savers own choices. However, it should be part of the State's responsibility to take action, chiefly through the choice architecture and a special payment product, to avoid excessively volatile choices. The Swedish Pensions Agency ought therefore also have the task of providing information about choices and the consequences of choices and of thereby contributing to greater objective achievement, even for those who make their own choices, see section 5.5 on choice architecture.

The Swedish Pensions Agency ought to be responsible, as the insurance provider of the premium pension, for continually monitoring whether the objective has been achieved and presenting monitoring information in, for instance, the annual publication the *Orange Report*, which is the annual report of the pension system.

The Inquiry has not formulated freedom of choice in the pension system as an objective. Instead the Inquiry has proposed viewing freedom of choice as a right in the system that individuals can choose to, but should not feel obliged to, use. Even though it is not an objec-

tive, the degree of freedom of choice should be measured and evaluated continually. Variations in outcomes regarding returns and volatility can be an indicator that the fund marketplace offers real freedom of choice. Of course, another important indicator of whether the fund marketplace offers real freedom of choice is savers' own views on the matter, i.e., whether savers consider that the range of funds is broad enough. This should therefore be studied regularly through focus groups and surveys, for instance. The Swedish Pensions Agency ought also to be responsible for the task of measuring the degree of freedom of choice in the fund marketplace.

Ought the objective of the premium pension system to be considered as part of the annual evaluation of the AP Funds?

The Inquiry's assessment: The objective of the premium pension system ought not to be considered as part of the annual evaluation of the AP Funds.

Measuring the objective is part of the task of the Swedish Pensions Agency to evaluate the impact of the pension system on individuals and society.

Reasons for the Inquiry's assessment

The work of the AP Funds is examined each year by the Government. This examination is compiled in an annual report that is delivered to the Riksdag by 1 June each year. The report includes a compilation of the annual reports of the AP Funds for the year concerned and an evaluation of the activities of the AP Funds since the evaluation started in 2001.

The Swedish Pensions Agency has the role of evaluating the impact of the pension system on individuals and society. The Agency presents analyses and evaluations of this continually in various reports and annually in the *Orange Report*, which is the annual report of the pension system. The Inquiry considers that the most natural arrangement is for the analysis and monitoring of the objective of the pension system to be presented in one of the Swedish Pensions Agency's

reports, since the system perspective is the essential point, not the performance of the AP Funds.

Behavioural economics research casts light on deficiencies in the design of the premium pension system

Individuals' behaviour and long-term pension saving

In recent decades a new branch of academic studies has emerged in the borders between economics and psychology: behavioural economics. Alongside this, twenty years of Swedish premium pension saving have provided considerable insights into individuals' behaviour in financial matters. To realise a design of the premium pension system that is adapted to how people behave, it is therefore relevant to take account of research results in behavioural economics in general, and Swedish experience specifically.

Even though research in behavioural economics has grown strongly in recent years, significant parts of this research were already well-established when the pension system was introduced. The fact that, despite this, the legislator did not take more account of research results in behavioural economics when designing the premium pension system can presumably be attributed to the spirit of that period, which was characterised by strong confidence in the capital market following record rises in financial markets. Ideological reasons were also prominent; given the deregulation in other markets, it became natural to also introduce freedom of choice in the pension system.

The general conclusion of behavioural economics – that, for various reasons, individuals are not as rational as many economic models assume – is of particular relevance for pension saving. Pension saving is a recurring example of a complicated decision situation in which individuals either save too little or too much, seek or are offered advisory assistance that is not always economically rational or take investment decisions that are seldom economically rational either.

The first premium pension choice in 2000 was unique in many ways. The marketing was extensive, the message one-sided (“Choose!”) and the outcome distinctly different from choices in other pension systems. The experience of other pension choices is that the share staying in the non-choice option is usually higher than the share making their own choices. In contrast, in the first premium pension

choice the share creating their own fund portfolio was 67 per cent, which can be seen as a result of the message presented. Compared with previous studies, there were also considerable differences in terms of which individuals made active choices: women were more active than men and younger people were more active than older people.

After the first choice, activity in the fund marketplace fell, partly because the message and marketing were changed. It is, however, not relevant to compare the first choice with the first-time choosers in the coming years, who will often be young individuals who have received their first pension credit and therefore have a small sum to invest. But the choice frequency was also low among other savers. In recent years, as of 2014, the share of savers switching funds has been around 5–6 per cent. It is possible to object here, pointing out that in long-term saving there is no need for savers to review their holdings and make switches on an annual basis – perhaps savers are invested in exactly the funds they want and their low activity should, instead, be seen as a sign of this.

However, around 40 per cent, or over a million savers, have retained the same fund choices they made in 2000, a sign of the *status quo bias* in behavioural economics, i.e., an unwillingness to change decisions made previously. Even though a certain proportion of these fund choices are generation funds (11 per cent) and could therefore be regarded as rational since such savers do not need to maintain their choice to the same extent, there are reasons to assume that many fund choices are not rational. Many savers probably had difficulty designing a well-diversified, efficient investment portfolio adapted to their own balance sheet (own human capital, other assets including future valuation of real property, for instance) and their own risk capital, and reviewing the portfolio regularly. Several of the phenomena identified as risks by behavioural economics can be identified when non-professional investors have to take investment decisions in the context of individual pension saving. Nor do professional investors wholly avoid making equivalent incorrect decisions in their activities.

Premium pension and behavioural economics

A concept that sheds light on why individuals' decision-making often deviates from what is most rational on the basis of financial theory is *naïve investment strategies*. This means, for instance, that decisions are steered towards the fund categories that dominate the selection. If the majority of funds in the fund marketplace are equities funds, savers tend to choose those specific funds since savers experience their dominance in the range as an indirect recommendation. In the premium pension system 68 per cent of funds in the fund marketplace are equities funds and 64 per cent of the capital (excluding AP7 Sâfa) has been invested in them.

Another expression of naive diversification is the use of various rules of thumb due to a lack of time, energy or ability to make a deeper analysis. One example is the *1/n rule*, which involves allocating equal shares of capital to the funds chosen. If, for example, a saver has chosen five funds, they allocate 20 per cent of their capital to each fund without a deeper analysis of whether this partitioning creates the most efficient portfolio. Out of the savers who chose funds in the first premium pension choice in 2000, 74 per cent of those who chose two funds invested 50 per cent of their holdings in each of them. The corresponding shares for four and five funds were around 40 per cent of savers.

Many pension savers have considerable difficulty in analysing their financial situation as a whole. For most people, evaluating their human capital, their other pension saving, their other saving and their other assets and liabilities – and forming a view of their specific risk preference for premium pension saving on that basis is a difficult task. This is due to factors including lack of interest, lack of analytical knowledge and lack of knowledge about actual assets and liabilities, but probably also to fundamental factors such as genuine uncertainty.

One closely-related phenomenon is considerable investments by individuals in their home market or neighbouring area, which is called *home bias*. This means that savers do not make use of international diversification to spread their risks efficiently. In the premium pension system about 45 per cent of the capital in the fund marketplace is invested in assets traded in Sweden, which can be compared with Sweden's share of the world economy, which is about 0.7 per cent measured as GDP. Furthermore, apart from the buffer fund's for-

eign investments, the income pension is wholly linked to the growth of the Swedish economy, and especially its income growth. Even though there may be good and rational reasons for savers to invest their assets in their home market, which they probably know most about and have most faith in, they risk not spreading their risks sufficiently.

Behavioural economics research also shows that savers often have difficulty assessing the quality of different fund managers and funds and the probability of different outcomes. As a result, savers often invest in funds that have had high historical returns in the belief that these funds will continue to have them. Another result of the difficulty of assessing the quality of fund managers is that savers tend to choose brands known to them: national rather than international and established rather than more unknown managers.

To take a well-founded investment decision savers need to make an analysis of a number of historical facts such as return, risk (volatility), return in relation to risk (the Sharpe ratio), fees such as the TER (*total expense ratio*) and TKA (ongoing charges including commissions) and so on, combined with a qualitative analysis of the fund management. The latter includes taking account of the management team and the strategy and objectives of the fund management in order to assess the ability of the management team to deliver a good return. In combination with a menu of financial choices with a large range of funds, this tends to make savers passive and paralysed and to result in them sticking with the default option or their first choice. When a choice is overwhelming, it is also common to take short-cuts such as choosing funds based on brands and advertising or simply taking one of the funds presented first; it is, for example, much more common for funds beginning with A to be chosen when the alternatives available are presented in alphabetical order.

One event that has often been used as an example of irrational choices in the premium pension system is the alteration of the form used when drawing premium pension. During the saving period, savers' assets are invested in fund insurance in the default option or in funds in the fund marketplace chosen by savers. When they draw premium pension, savers choose whether their assets will stay in the fund insurance or be transferred to the traditional insurance managed by the Swedish Pensions Agency. Up until 2009 the form was designed with fund insurance as the default option, i.e. the prospective pen-

sioner was forced to make an active choice of traditional insurance if they wanted to have it. Then around 20 per cent chose the traditional insurance. As of January 2010, the form was designed without a default option, i.e. the prospective pensioner was now forced to give active consideration to both alternatives: fund insurance and traditional insurance. The share choosing each product then became around 50 per cent. In May 2011 the form was changed back to its original design and the share choosing traditional insurance fell back to the previous level: around 20 per cent. The example has frequently been used since then as support for the view that the default option has a strong effect on individuals' behaviour and that savers are steered implicitly in their choices by the 'framing' of the choice architecture, in this case the design of the form.⁴³

To sum up, special difficulties are associated with individuals' behaviour in long-term pension management. This is due, in part, to the requirements for dynamic decision-making and the difficulties of compose an efficient portfolio and of valuing the funded pension in relation to other assets. It is also due to the fundamental difficulty savers have in determining their own risk preference and choosing a combination of funds that matches it. Moreover, savers need to understand and apply diversification in their portfolios, for instance, to realise which assets covary, to evaluate the quality of their fund manager and to consider the need to rebalance their portfolio in the light of both market changes and age. There are, of course, a considerable number of savers who have made conscious, informed and rational choices in the management of their pension capital. However, the Inquiry has not been able to find support in behavioural economics research for the great bulk or even a majority of savers having done so or having the capacity or even the wish to do so.

⁴³ See, for example, the Swedish National Audit Office's report *Retiring – why so complicated?* [*Att gå i pension – varför så krångligt?*] (RiR 2014:13) and the report of the Swedish Social Insurance Inspectorate *Choice of traditional insurance or fund insurance on retiring* [*Val av traditionell försäkring eller fondförsäkring vid pensionering*] (ISF 2014:26).

Individuals' low level of financial literacy creates a market for both unprofessional and professional advice

One area in behavioural economics, called financial literacy, examines the extent to which individuals are capable of making well-founded financial decisions. One central conclusion is that many adults have deficient knowledge of fundamental financial concepts and difficulty in performing simple calculations. One result is that many savers have considerable difficulty in understanding and assessing the importance of fees and returns and that this has consequences for their ability to make rational choices. Without knowledge of the difference between equities and fixed income it is probably difficult for savers to compose an adapted portfolio and manage it efficiently for the rest of their lives.

Finansinspektionen [*the Swedish Financial Supervisory Authority*] is doing mapping work on the financial literacy of Swedes in cooperation with external researchers. The results show that there are great differences in numeracy and financial skills in the Swedish adult population. Poorly educated people and low income-earners show weaker results.⁴⁴

When individuals feel that they need to deal with their pension but realise, at the same time, that they do not have the ability to do so, a market comes into being to exploit this discrepancy. Since the introduction of the premium pension system an extensive advisory market has emerged. The first premium pension advisers, called the 'asset management companies', began to offer their services as early as 2005. This service meant that the companies took over asset management in return for a fee. The most expensive asset management services cost around SEK 1 000 for one year's management excluding the fund management fee; compared with which the default option, AP7 Såfa, costs an average of around SEK 170 per year.⁴⁵ In 2011, as a commission from the Government, the Swedish Pensions Agency stopped the 'large-scale fund switching' initiated by the asset management companies. After this intervention, the large asset management companies transferred savers' assets to their own funds,

⁴⁴ The memorandum *Numeracy and financial skills [Räknefärdighet och finansiell förmåga]*, Johan Almenberg, Roine Vestman and Jenny Säve-Söderbergh (2015), annex to Finansinspektionen's memorandum *Half of consumers lack basic financial literacy [Hälften av konsumenterna saknar grundläggande finanskunskaper]* (FI reg. no 151579).

⁴⁵ The average premium pension fee for savers with AP7 Såfa is currently around SEK 50 and the average fund management fee is around SEK 120, source Swedish Pensions Agency.

which were specially created for the premium pension system. These funds were then often marketed through aggressive, and sometimes misleading, telemarketing. It was estimated that in 2016 around 440 000 pension savers, or just over a sixth of pension savers with their own portfolio, were using asset management services for the management of their premium pension funds.⁴⁶ So these savers were paying someone else to manage their freedom of choice.

International experience in line with Sweden's

It is a global problem that, as buyers of financial products, savers are seldom knowledgeable about the goods – so high fees can be charged and extensive marketing put in place that generates switches from good and cheap products to worse and more expensive ones. The fact that savers are not knowledgeable about the goods is not only due to savers themselves but is also because the characteristics of the goods are not, and cannot be, well-defined and are, instead, only described on the basis of historical experience using statistics that are of unclear or, at any rate, uncertain importance for the future characteristics of the goods.

A change of approach is under way in several other countries as part of various pension solutions – a change from a conviction about the possibilities and interest that individuals have in making active choices to an understanding of how individuals actually behave in practice.

*Australia*⁴⁷ introduced a funded occupational pension scheme in the 1980s. The products offered quickly turned out to be both expensive and complicated. A supervisory authority was set up and tried to increase transparency about fees and returns and to permit switches between products. It was hoped that individuals' rational behaviour would lead to them not choosing the bad products and that this would drive the market towards the best ones. But the switch rate was low. Instead an advisory industry emerged. In recent years the inability of the market to solve the problems has become

⁴⁶ *Customer problems reported in the premium pension area [Rapporterade kundproblem inom premiépensionsområdet (PID156383)]*, Swedish Pensions Agency 2017, p. 10.

⁴⁷ The descriptions of Australia, Chile and the UK are partly taken from the *Pilot study of possible structural changes for a more secure and more efficient premium pension system* (2017/03516/SF).

apparent. Many savers who have made a choice have made it on the recommendation of an adviser, and this led to a discussion about commissions – which have since been prohibited. The authorities have drawn the conclusion that further transparency and information will not lead to individuals being better able to make rational decisions about their pension saving. At present a policy discussion is under way about viewing occupational pensions as an institutional market rather than a consumer market.

Chile was one of the first countries to move from a defined-benefit to defined-contribution system, doing so in connection with the reform of its occupational pension system in 1982. Special commercial pension funds were created, known as AFPs (*Administradoras de Fondos de Pensiones*). They were only allowed to offer one product and there was clear detailed regulation. The assumption was that, with a standardised product, competition between AFPs would lead to lower costs and better quality for savers.

Over the next 20 years, AFPs did not compete on price but by offering savers gifts (such as toasters, trainers and bicycles). Fees and costs for savers were high: in 1994 they amounted to 10 percent of annual premium payments.

Critics argued that the costs of freedom of choice – between providers of what was in practice a standardised product – had become too high, partly because competition based on price did not work. If the AFPs were allowed to offer more than one product, competition would increase and the costs of the system decrease. In 2002 the system was reformed, giving AFPs the right to offer five generation fund profiles that individuals could choose between.

The increase in freedom of choice turned out not to solve the basic problem of high fees. To improve competition, an auction was introduced in 2008, with the various AFPs having to submit bids. The winner of the auction received all premiums from new savers over a two-year period, but the fee level also had to be offered to existing customers.

The auction mechanism resulted in lower prices, but 80 percent of savers still chose to stay with their original AFP, paying a higher price than necessary. Only one AFP participated in the most recent auction in 2016. Recently a state-owned AFP was proposed.

Chile's experience shows that despite a standardised product offering and a large difference in price, many people still chose not to

engage with the system. Price competition failed to appear, and market forces did not succeed in giving individuals an attractive price for a standardised product.

In 2008 the *UK* introduced a statutory occupational pension reform known as *auto-enrolment*, which meant that employers had to offer employees an occupational pension that the employee could then opt out of. The funding of the system is favourably structured, so that it is normally rational for employees to opt for an occupational pension. The default option is to have an occupational pension, i.e. individuals must actively decide to opt out. This has led to a very large share of employees now saving for an occupational pension. The share actively opting out of saving for an occupational pension is around 5 per cent.

The freedom of choice in the system lies with the employers, who procure the pension provider they want. The National Employment Savings Trust (NEST) is a state-financed provider that is obliged to accept all employers that want to become customers. In other respects, NEST competes with other operators in the auto-enrolment market. Because the State introduced a low-price operator in the market, the general price level for occupational pensions has fallen.

Previous insurance solutions in the *UK* often had large fund marketplaces. Distribution took place via independent financial advisers, who used the fund marketplace to compose portfolios for their customers. Since the auto-enrolment reform was introduced, the market has moved in the direction of being simpler for customers, and this has eliminated the need for advice and reduced costs. The ban on commission-based sales has also had an impact. The new providers in the occupational pension market offer much simpler products. NEST offers no fund marketplace; instead, it has a default option, which contains 98 percent of the savings capital, and a few optional off-the-shelf package solutions. There is also a commercial provider that only offers a default option without any selectable options.

In the *US* the national pension, *Social Security*, is an income-related defined-benefit pension. In addition, there is voluntary occupational pension saving offered via employers. The majority of these plans are defined-contribution plans and are called 401(k) plans. Personal accounts are linked to them, and both the employer and the employee can make deposits in the accounts. There is no real equivalent

of collective bargaining agreements, and deposits are made on a voluntary basis. The most common model is for the employer to match the sum deposited by the employee. More than half of all employers in the US make provisions to some form of occupational pension. Employees can deposit a maximum of around 25 per cent of their income in this pension saving.

For employers the defined-contribution 401(k) plans are cheaper than defined-benefit plans. The plans play an important role in a changed labour market in which employees are more mobile and have more employers. Furthermore, they give employees a sense of being in control of their pension saving, and the possibility of investing some of their pension assets in the capital market.

However, the 401(k)-plans in the US have been criticised because the system requires pension savers to take far too difficult and complicated decisions: about whether, and how much, money to deposit, about how to invest the assets, about how to view their old plan when they change jobs and about how much money to draw and how to manage it during the payment period.⁴⁸

Fund managers have also been accused of not primarily looking to the best interests of savers and of instead using the pension plan as a marketing and distribution channel for their own, often under-performing, funds. Fund managers tend to make decisions that have an adverse impact on savers' pensions at the same time as savers do not behave as well-informed consumers by choosing not to join these managers' funds.⁴⁹

When it comes to how administrators of fund marketplaces select funds for 401(k) plans, these administrators have been criticised because the funds selected perform worse than their index, at the same time as fund switches in the fund marketplace seldom generate a better return since selection tends to be based on historical returns. Pension savers' own investment strategies very rarely provide any added value.⁵⁰

Employers who offer 401(k) plans have to administer the plans "*solely in the interest of the participants and beneficiaries*".⁵¹ This

⁴⁸ *Coming Up Short. The Challenge of 401(k) Plans*, Alicia H. Munnell and Annika Sundén, 2004.

⁴⁹ *Are 401(k) Investment Menus Set Solely for Plan Participants?* Veronika K. Pool, Clemens Sialm and Irina Stefanescu, 2015.

⁵⁰ *How Do Employers' 401(k) Mutual Fund Selections Affect Performance?* Edwin J. Elton, Martin J. Gruber and Christopher R. Blake, 2013.

⁵¹ United State Code 29 § 1104 (a) (1).

definition has been the subject of a large number of lawsuits in recent years that have dealt with unjustifiably high costs and inappropriate investment arrangements. The key issue has often been whether the plan has been prudent enough in its investment decisions. The legal proceedings have led to some self-regulation with more cheap index funds and other ways of reducing costs. There is, however, criticism that the litigation inhibits innovation and product development.

One of the largest 401(k) plans is the federal employees' *Thrift Savings Plan* (TSP) with some 5 million savers and over USD 500 billion in assets. TSP pension savers can choose between six different funds: a Lifecycle fund, a Government Securities fund (Treasury bills and bonds issued by the federal government), a Fixed Income Index fund (mixed bonds), a Common Stock Index fund, a Small Capitalisation Stock Index fund and an International Stock Index fund.

Summing up, it can be concluded that the pension systems of the countries described above have a different design from the Swedish system and function in a different environment and culture. There are, however, distinct similarities concerning experience of how individuals behave, or do not behave, and of how the advisory market grows when the system becomes too complicated. The Inquiry can conclude that neither information, transparency nor standardisation is of any help if the product sold is too complex for most individuals.

Choice architecture is the key to a well-functioning premium pension system

The Inquiry's proposal: The choice architecture of the premium pension system should encourage pension savers to make informed and considered choices about how to invest their premium pension assets.

The Inquiry's assessment: The premium pension system should be designed and administered in such a way that only savers who want to and can compile their own fund portfolios in the fund marketplace do so. A well-considered and well-maintained choice architecture, which provides support and guidance, is crucial in ensuring that this will come about.

The selection of funds in the way done by insurance providers in, for instance, the occupational pension system counters some of the problems faced by individuals when choosing funds in the premium pension system.

Reasons for the Inquiry's proposal and assessment

Terms of reference

The Inquiry's terms of reference state that the starting point for the reformed premium pension system should be the default option. They also state that, in addition to the default option, there should continue to be a fund marketplace for the premium pension with funds that have different investment approaches and risk profiles. The fund marketplace should offer real freedom of choice and make it possible for savers to take on responsibility for the management of their assets. Furthermore, the Pension Agreement and the statement of the remit of the review of the default option says that it should be possible to adjust risk upwards or downwards as part of the default option.⁵²

Our terms of reference and the Pension Agreement note that the present design of the fund marketplace makes the choice situation difficult for most savers and risks leading to irrational choices that do not benefit savers. They also say that the State should take more responsibility for designing the premium pension system on the basis of how people actually behave and not of how it is considered they ought to behave. The starting point of the reformed pension system should be the default option and it should be a cost-efficient, secure and stable pension insurance that does not require deep knowledge or any action on the part of pension savers.

As regards the transition from the default option to the fund marketplace our terms of reference state that pension savers who choose to invest their premium pension assets in one or more funds in the fund marketplace should be informed that, by doing so, they take over the responsibility for choices and the maintenance of choices. The State should take more responsibility than it currently

⁵² Fi2019/00913/FPM.

does for the choice environment offered being comprehensible, reliable and secure.

Our terms of reference also state that funds in the fund marketplace should be procured on the basis of principles of freedom of choice, sustainability and controllability. The funds should be of good quality and the range of funds should be sufficient to maintain real freedom of choice.

Lessons from behavioural economics

One prominent conclusion of behavioural economics research is that individuals seldom behave in a rational way in the type of decision situation that arises in pension saving. This is why designing a well-considered choice architecture is a central task for insurers providing pension insurance. One starting point is that even relatively small changes in the decision situation can make it simpler for individuals to make decisions that promote their own welfare, and sometimes also collective welfare, without limiting their own freedom of choice. This corresponds to what is called ‘libertarian paternalism’ or, put simply, *nudges*⁵³ or *behavioural insights (BI)*⁵⁴.

As early as a couple of years after the introduction of the premium pension system it was noted that pension savers faced considerable difficulties in choosing from the large range in the fund marketplace. In the report *Difficult to navigate? Premium pension savings on the right course* the inquiry chair argued for dividing savers into three categories:

1. Savers who cannot or do not want to choose. These savers should have the default option.
2. Savers who want to but cannot choose. These savers need decision support.
3. Savers who want to and can choose. These savers are able to cope with the fund marketplace by themselves.

⁵³ *Nudge, Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness*, Richard Thaler and Cass Sunstein, 2008.

⁵⁴ OECD (2019), *Tools and Ethics for Applied Behavioral Insights: The BASIC Toolkit*, OECD Publishing, Paris.

The Inquiry considers that the overall experience gained in recent years and the compilation made of behavioural economics research above show that the needs analysis made in the report *Difficult to navigate? Premium pension savings on the right course* is no longer fully relevant. Relatively deep knowledge and continuous engagement are required to be able to make long-term financial decisions about pensions. A reasonable starting point regarding what knowledge should be assumed for anyone choosing funds in the fund marketplace is that they have the ability to:

- assess their individual risk preference
- assess their ability to withstand losses
- assess what knowledge and engagement different funds require over time
- evaluate and maintain their choices throughout their saving period on the basis of the composition of their portfolio.

Many pension savers do not have this knowledge and these abilities. Nor is it reasonable, as part of a compulsory social insurance system, to demand such knowledge and abilities, or to build the design of the system on the basis that savers have this knowledge or these abilities. The experience of the system up to now also shows that, in practice, it is not possible to supply such knowledge and abilities for a broader group of pension savers through decision support or financial education of the population. People who cannot compose and manage a well-diversified portfolio should therefore not do so either. They should even less be encouraged to do so, either directly or indirectly. Behavioural economics research indicates that these people should stay in the default option.

Moreover, the conclusions of behavioural economics and the experience from the premium pensions system so far gained point to a considerable imbalance between those faced with choosing a financial product (pension savers) and those supplying the product (fund managers) in terms of knowledge and information. This is probably at least part of the reason why almost all insurers in the occupational pension system apply a selection procedure. The selection procedure means that funds judged to be less well-placed than others to give a good return are weeded out or, as is most common,

the funds judged to be best placed to give good returns are selected (see section 6.5). Viewed in the light of the experience of the premium pension so far and of the conclusions of behavioural economics, the Inquiry sees no reasons why the State as an insurance provider should act differently.

The Inquiry considers that the premium pension system should be designed and administered in such a way that only individuals who both want to and can compose appropriate portfolios for pension saving do so. It is, of course, not possible to guarantee that this will happen in every instance, but the system should be designed and administered in such a way that it happens as far as possible. A well-considered and well-maintained choice architecture is the most important instrument to ensure that savers who do not want to choose funds, or who lack the knowledge to do so, save in the default option instead, while those who both want to and are able to choose funds themselves do so in the fund marketplace.

So, only savers who have sufficient knowledge ought to choose funds in the fund marketplace, but this does not mean that these savers should be left to do so without support and good tools for choosing funds. In the view of the Inquiry, a well-considered and well-maintained choice architecture should supply relevant information based on the needs of the target group and build on modern information technology.

Main features of a new choice environment

The Inquiry’s proposal: The definition of choice architecture in the premium pension system should be the structure of choices that a pension saver is faced with and the support and information that is given when a pension saver chooses how their pension assets will be managed.

The choice architecture in the premium pension system should be designed to make the default option the starting point for all pension savers.

For those who want to make their own choices there should be a possibility of choosing a risk level in the first place.

After that, it should be possible to choose between different fund categories.

Finally, it should be possible to choose between procured funds in the fund marketplace.

A choice of risk level, fund category and fund in the fund marketplace should be preceded by the saver being given written information about the meaning of the choice. The saver should also confirm in writing that they have read this information.

A request to switch funds should, as at present, be made electronically in the first place.

The choice architecture should be developed continuously.

The new agency should be able to issue more detailed regulations about the choice architecture.

Reasons for the Inquiry's proposals

Behavioural economics research shows that economic theories about individuals making rational choices in well-functioning markets do not stand up in practice in many industries. This applies to pension saving in particular since it involves complicated products and very long-time horizons for the individual. The demands made on the ability of individuals to compile an efficient and well-diversified investment portfolio also exceed most individuals' knowledge for and interest in this matter. This has also created an advisory market, which was not the intention of the freedom of choice in the premium pension system.

Therefore, an appropriate choice architecture needs to be introduced for the premium pension system. Choice architecture means a logical structure of the choices a pension saver is faced with when the pension saver is to choose how to invest their pension assets. Prior to every choice situation the choice architecture should contain the support and information necessary for the choice concerned.

A weak or ill-conceived choice architecture increases the risk that savers' own attempts to compose a portfolio will be based on rules of thumb, short-cuts and other phenomena known in behavioural economics. This then distinctly increases the risk of financial mistakes that impact on the saver's pension. Savers should not be blamed for this – if a choice environment containing complicated financial products is over large, it is unmanageable for most savers. Against this background the Inquiry considers that at least the following require-

ments need to be set for the choice architecture in the premium pension system.

The default option should be the starting point for all savers, and this must be reflected in the design of the choice architecture. Since the default option is the starting point, the investment and choice environment is designed so that no activity or financial knowledge is required on the part of the saver.

Pension savers who choose to leave the default option should be informed that, by doing so, they are taking over the responsibility for choices and the maintenance of choices. In conjunction with this, the saver needs to be given information, support and guidance for their assessment of whether it is appropriate to leave the default option.

It should be possible to choose a risk level as part of state management without having to enter the fund marketplace. If the saver wants to leave the default option, they should first be given information about and take a decision on their choice of risk level.

If the saver does not only want to choose risk level, there should be a possibility, in the first place, of choosing one or more fund categories that the saver can invest their assets in.

If the saver does not only want to choose categories, there should be a possibility for the saver of investing their assets in procured funds in the fund marketplace.

The number of categories in the third step and the number of funds in each category in the fourth step of the choice architecture vary depending on factors including the demand from pension savers and the possibility of achieving the objective of the pension system and maintaining the principle of freedom of choice. See section 10 about general principles.

The Inquiry considers that the saver should confirm in writing (normally by a digital signature) that they have read information about what compiling their own fund portfolio means. However, over and above the fact that the confirmation is needed to move forward in the choice process, it should not be assigned any further legal importance, but should serve as a important point for the saver to note.

As at present, it should be possible to choose the default option again after choosing funds in the fund marketplace.

In the electronic choice environment savers should be given appropriate tools, guidance, support and information to simplify their choices in and before every step. At present the absolute majority of

fund choices and fund switches (99 per cent) take place through self-service services via the internet. Naturally this is mainly because of demand from savers, but another reason is that the Swedish Pensions Agency has consciously stressed electronic solutions ahead of paper forms. The Inquiry proposes no changes in these respects and considers, instead, that the general rule should continue to be electronic procedures and that paper forms should only be offered to individuals who neither can nor can be required to be able to use electronic services. The starting point for the choice architecture is thus digital solutions.

The proposed choice architecture thus consists of four parts, see Figure 1, presented to the saver in an online interface in the following order:

1. a default option,
2. a possibility of choosing risk as part of the default option, i.e. as part of state management,
3. a possibility of choosing category and
4. a fund marketplace containing procured funds.

The default option, choice of risk level and fund marketplace are all parts of the present premium pension system. The present default option, AP7 Såfa, is a generation fund that consists of the building block funds AP7 Equity and AP7 Fixed Income. At present the choices of risk level consist of the three fund portfolios, called risk portfolios, *AP7 Offensive*, *AP7 Balanced* and *AP7 Cautious*, which contain other combinations of the building block funds than the default option and therefore result in another risk level. The design of the default option is dealt with as part of the review of the default option.⁵⁵ The general principles for the procurement of funds for the fund marketplace and the regulatory framework for this are dealt with in sections 10 and 11.

So the categories are the step in the proposed choice architecture that does not exist in the present premium pension system. Category choice means that the saver decides which category or categories of funds they want to invest their assets in, but not which individual funds. The categories could be designed through procured index

⁵⁵ Fi2019/00913/FPM.

funds, for example. However, the exact design of the categories ought to be determined by the new agency. One starting point for the division into categories can, for example, be broad and established categories such as the equity categories of global, Sweden, Europe, USA/North America, Asia, emerging markets and global small enterprises and a number of relevant fixed income categories. The categories can be called *Premium pension category global equities* and so on. The division into categories should be reviewed continuously in the light of savers' demand and the performance of the capital market.

This third step satisfies wishes among savers who want to choose not only their risk level but also their investment approach. However, in this step the saver does not need to make a choice of fund manager. The Inquiry considers that this step is justified by making it significantly easier for savers to choose between around 10 fund categories compared with hundreds of funds. In addition, it fulfils the principle of freedom of choice proposed by the Inquiry through the interpretation of real freedom of choice as the possibility for savers to choose the approach of their saving through different investment approaches and risk levels. Moreover, the choice of fund categories rather than individual funds gains support from research indicating that it is asset classes split up by sectors that explain the bulk of the variation and return in outcomes, and not individual funds.⁵⁶

If the saver also wishes to make a choice of fund supplier, i.e. fund manager, it is possible to do so in the fourth step, which offers all procured funds in the fund marketplace.

The Inquiry's assessment is that the size of the capital in the premium pension system creates good conditions to enable the design of the third step – the possibility to choose categories to lead to very low fees for savers through, for instance, procurement of index funds.

⁵⁶ See, for example, *The Bare Bones of the Swedish Premium Pension offering*, Anders Stenkrona, Stockholm University, 2017.

Regulation of the choice architecture

The main features of the choice architecture should be regulated by law since it is a central part of the functioning of the premium pension system. How the environment is designed will also be of great importance for the number of funds and what kind of funds are procured. The Inquiry's terms of reference state that one clear purpose of the reform of the premium pension system is to create a regulatory framework that means that the Government is unable to steer the selection of funds. For this reason, too, the main features of the choice architecture should be regulated by law.

However, the more detailed regulation of the choice architecture ought to take place at a lower level in the legislative hierarchy. One important reason for this is that the choice architecture needs to be reviewed and adapted continuously on the basis of saver behaviour, the performance of the fund market and behavioural economics research. The legislative process is unnecessarily protracted and complicated for these specific needs. Since the design of the choice architecture is of great importance for the selection of funds, such more detailed regulations about the choice architecture should not be issued by the Government; this should be done by the new agency.

The main addressee of regulations concerning the choice architecture is the Swedish Pensions Agency, which supplies the choice architecture in their online interface in relation to savers. Since the regulations are directed at the Swedish Pensions Agency and do not entail obligations for individuals or encroachment on their freedom or property, they are regulations that can be issued by the Government or the authority designated by the Government pursuant to Chapter 8, Article 7 of the Instrument of Government. Since the Riksdag is always able to issue an act of law in the Government's area of competence (Chapter 8, Article 8 of the Instrument of Government) there is no impediment to the main features of the choice architecture being issued by law in accordance with the Inquiry's proposal. However, the competence to issue more detailed regulations concerning the choice architecture should be given to the new agency, in accordance with what is stated above.

It should therefore be made clear through an informative provision that the Government or the authority designated by the Government may issue more detailed regulations concerning the choice archi-

ture pursuant to Chapter 8, Article 7 of the Instrument of Government. The Inquiry's proposal and the starting points of our terms of reference assume that the Government will not make use of its formal competence to issue regulations and will instead pass the issuing of new regulations regarding the choice architecture on to the new agency.

Choice of risk level as the first step after the default option – possible even with the default option designed as a diversified growth portfolio

The Inquiry's assessment: There is no tension between designing a choice architecture in which the first step after the default option is choosing the risk level and, at the same time, designing the default option as a diversified growth portfolio.

Reasons for the Inquiry's assessment

The Pension Agreement states that in addition to the default option being the starting point for saving in the premium pension, there should be a possibility within the default option for savers to adjust their individual level of risk upwards or downwards. It also states that the default option should be reviewed, as has also been done in the memorandum *The default option alternative in the premium pension [Förvaltsalternativet inom premiépensionen]*.⁵⁷

The memorandum proposes changing the design of the default option with a clearer division into saving and payment phases. According to the memorandum, the present design of the default option as a generation fund containing several funds should be replaced during the saving phase by a fund designed as a diversified growth portfolio, focused on accumulating pension assets. The fund should, according to the memorandum, have a greater possibility of long-term and alternative investment strategies; the memorandum proposes that the possibility of daily trading and valuation should therefore be limited.

⁵⁷ Fi2019/00913/FPM.

The memorandum also proposes removing the possibility of risk adjustment in the default option alternative; the justification for this is that the possibility of adjusting risk should instead be satisfied by having funds in the fund marketplace that have been procured so as to offer diversification of risk and return in a relevant way in relation to the default option alternative's fund.

The Inquiry considers that there is an unfortunate confusion of concepts in the memorandum. In the view of this Inquiry, a distinction must be made between the default option as a *product* and the *agency* managing the default option. The Inquiry interprets the intention of the Pension Group as being *both* for the first step after the default option to be choosing a desired level of risk *and* for this to take place as part of state management. It is also the opinion of the Inquiry that that is the most reasonable approach.

At present it is possible to adjust risk in relation to the default option (AP7 Såfa) as a *product* through the three risk profiles. The proposed changes of the default option as a *product* to a diversified growth portfolio without daily trading changes the possibilities of being able to adjust risk in relation to the default option as a *product*. But this is not the same thing as saying that it should not be possible as part of the same state management, i.e. in practice in the same *authority*, to choose risk in the first place, and not individual funds, after the default option.

The Inquiry therefore finds that there is no contradiction between implementing the memorandum's proposal with the default option designed as a diversified growth portfolio and, at the same time, designing the choice architecture in the way proposed by the Inquiry above, i.e. that the first step after the default option is choosing a level of risk. In fact, both proposals actually work in the same direction, that of strengthening the pension saver's ability to make rational decisions about their premium pension in order to obtain as high a pension as possible. If the memorandum's proposal of the default option designed a diversified growth portfolio is implemented, the choice of risk level, i.e. the second step in the choice architecture, can be designed through, for example, capital management in the form of a state fund shell, which can then consist either of state or procured private funds. How this is to be done in practice ought to be a matter left the new agency to determine in the light of

what is most beneficial for savers and what will increase the possibilities to achieve the objective for the premium pension system.

The stronger the choice architecture, the more funds are possible in the fund marketplace

The Inquiry’s assessment: A well-designed choice architecture with clear steps in the choice process and blocks of unwanted and poorly considered choices provides scope to permit a relatively large number of funds with different risk levels and investment approaches in different categories. Vice versa, a weak choice architecture only provides scope for a small number of funds in the fund marketplace.

Reasons for the Inquiry’s assessment

How the choice environment is perceived and makes people behave will, of course, be affected by many different factors. One important factor is the number of funds in the fund marketplace and how they are presented to savers. Our terms of reference state that it is not part of the Inquiry’s remit to propose the number of funds in the fund marketplace. The number of funds that will actually be present in the procured fund marketplace should, according to our terms of reference, be determined through professional trade-offs between offering pension savers real freedom of choice between cost-effective funds that reflect the demand for funds, on the one hand, and the possibilities for the agency to be able to ensure controlled funds of good quality, on the other.

The Inquiry notes that the large number of funds in the present system has made it difficult for savers to make conscious choices. Of course, the new agency’s procurement of funds must take account of this and of what is shown by behavioural economics research. However, the inquiry considers that a robust and clear choice environment with in-built blocks to prevent individuals who lack the knowledge or will to choose funds from nevertheless reaching the fund marketplace does enough to reduce the risk and disadvantages of a relatively large range of funds. A well-designed choice architecture with

clear steps in the choice process and blocks of unwanted and poorly considered choices provides scope for the new agency to permit a variety of funds with different risk levels and investment approaches from several suppliers. It does not appear unlikely that a number of funds at the level of the maximum number of funds in the selectable part of the occupational pension system, i.e. 150–200 funds (see section 6.5.3), could function in accordance with the objective proposed by the Inquiry below. However, the question of the number of funds will be decided by the new agency.

Which steps in the choice architecture should be combinable?

The Inquiry's proposal: Neither the default option nor the choice of risk level should be combinable with investment in funds in the fund marketplace of the premium pension.

The Inquiry's assessment: Whether the categories and the procured funds in the fund marketplace should be combinable with one another depends on the design of the categories and will be a matter for the new agency. When making decisions on this matter, the agency ought to take account of the possibility of achieving the objective of the premium pension system and of the right to freedom of choice.

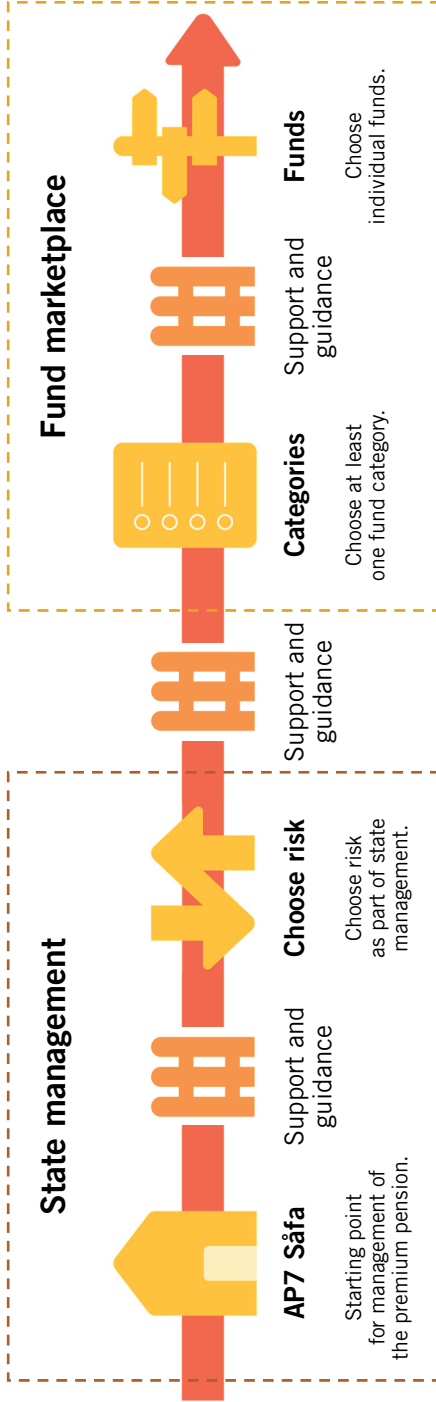
Reasons for the Inquiry's proposal and assessment

As stated above, the purpose of the design of the choice architecture is to help savers to be positioned in the step that is most suitable for them. The savers who do not have the knowledge and interest to choose funds in the fund marketplace should not need to or be encouraged to so either. So it appears contradictory that savers in the default option should be able to choose funds in the fund marketplace. The Pension Agreement states that the choice of level of risk should be made as part of the default option; according to the Inquiry's discussion above, this should be interpreted as being as part of state management. It is therefore reasonable for the choice of level of risk to be covered by the same principle.

The savers who have the knowledge and interest to make further choices in addition to their level of risk will be able to choose first between fund categories and then between the procured funds in the fund marketplace. Given the design of the choice architecture and the fact that the savers who choose from fund categories and funds in the fund marketplace are expected to have the knowledge and ability required to make these choices, there may be a need to be able to combine fund categories and the funds in the fund marketplace in a portfolio so as to, for example, attain the level of risk wanted. However, whether it will be possible to combine the fund categories with individual funds in the fund marketplace will be determined by the exact design of the fund categories, which will be a matter for the new agency. Here the agency ought to take account of how a possibility of combining fund categories and individual funds leads to higher achievement of the objective of the premium pension system and whether it takes account of the right to freedom of choice.

In the transition from the present fund marketplace to a procured fund marketplace, and even after that, it will, in some cases, be necessary to allow savers to have parts of their saving in the default option and parts of their saving in funds in the fund marketplace. These exceptions to the main rule are dealt with in section 12.3 about the transition to a procured fund marketplace.

Figure 1 Choice architecture of the premium pension system



Statens offentliga utredningar 2019

Kronologisk förteckning

1. Santiagokonventionen mot organhandel. S.
2. Ingen regel utan undantag – en trygg sjukförsäkring med människan i centrum. S.
3. Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. A.
4. Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle. U.
5. Tid för trygghet. A.
6. En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan. U.
7. Skogsbränderna sommaren 2018. Ju.
8. Kamerabevakning i kollektivtrafiken – ett enklare förfarande. Ju.
9. Privat initiativrätt – planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning. N.
10. Stöd för validering eller kompetensåtgärder i samband med korttidsarbete. Fi.
11. Biojet för flyget. M.
12. Nya befogenheter på konsumentskyddsområdet. Fi.
13. Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet. Fi.
14. Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation. Ju.
15. Komplementär och alternativ medicin och vård – säkerhet, kunskap, dialog. S.
16. Ny kärntekniklag – med förtydligt ansvar. M.
17. Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling. N.
18. För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering. Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
19. Belastningsregisterkontroll i arbetslivet – behovet av utökad författningsstöd. A.
20. Stärkt kompetens i vård och omsorg. S.
21. Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige. UD.
22. Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning. M.
23. Styrkraft i funktionshinderspolitiken. S.
24. Stärkt integritet i idrottens antidopningsarbete. Ku.
25. Genomförande av ändringar i utstationeringsdirektivet. A.
26. Organbevarande behandling för donation. S.
27. Rasistiska symboler. Praxisgenomgång och analys. Ju.
28. Komplementär och alternativ medicin och vård – ny lagstiftning. S.
29. God och nära vård. Vård i samverkan. S.
30. Moderna tillståndprocesser för elnät. I.
31. F-skattesystemet – en översyn. Fi.
32. Straffrättsligt skydd för barn som bevittnar brott mellan närstående samt mot uppmaning och annan psykisk påverkan att begå självmord. Ju.
33. Ökad statlig närvaro i Härnösand. Fi.
34. Förbättrat skydd för totalförsvaret. Fö.
35. Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället.
+ Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället. Vägledning för handläggare. Ku.
36. Skattelättnad för arbetsresor. En avståndsberäknad och färdmedelsneutral skattereduktion för längre arbetsresor. Fi.
37. Kontroller vid högskoleprovet – ett lagförslag om åtgärder mot fusk. U.

38. Stora brottmål
– nya processrättsliga verktyg. Ju.
39. En moderniserad radio- och tv-lag
– genomförande av ändringar
i AV-direktivet. Ku.
40. Jämlikhet i möjligheter
och utfall i den svenska skolan. Fi.
41. Företagare i de sociala trygghets-
systemen. N.
42. Digifysiskt vårdval. Tillgänglig
primärvård baserad på behov
och kontinuitet. S.
43. Med tillit följer bättre resultat
– tillitsbaserad styrning och ledning
i staten. Fi.
44. Ett bättre premiepensionssystem. S.

Statens offentliga utredningar 2019

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Effektivt, tydligt och träffsäkert
– det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. [3]

Tid för trygghet. [5]

Belastningsregisterkontroll i arbetslivet
– behovet av utökad författningsstöd. [19]

Genomförande av ändringar i
utstationeringsdirektivet. [25]

Finansdepartementet

Stöd för validering eller kompetensåtgärder
i samband med korttidsarbete. [10]

Nya befogenheter på
konsumentskyddsområdet. [12]

Agenda 2030 och Sverige: Världens
utmaning – världens möjlighet. [13]

F-skattesystemet – en översyn. [31]

Ökad statlig närvaro i Härnösand. [33]

Skattelättnad för arbetsresor.
En avståndsberäknad och färdmedels-
neutral skattereduktion för längre
arbetsresor. [36]

Jämlikhet i möjligheter
och utfall i den svenska skolan. [40]

Med tillit följer bättre resultat
– tillitsbaserad styrning och ledning
i staten. [43]

Försvarsdepartementet

Förbättrat skydd för totalförsvaret. [34]

Infrastrukturdepartementet

Moderna tillståndsprocesser för elnät. [30]

Justitiedepartementet

Skogsbränderna sommaren 2018. [7]

Kamerabevakning i kollektivtrafiken
– ett enklare förfarande. [8]

Ett säkert statligt ID-kort

– med e-legitimation. [14]

Rasistiska symboler. Praxisgenomgång
och analys. [27]

Straffrättsligt skydd för barn som
bevittnar brott mellan närstående
samt mot uppmaning och annan
psykisk påverkan att begå självmord.
[32]

Stora brottmål

– nya processrättsliga verktyg. [38]

Kulturdepartementet

Stärkt integritet i idrottens antidopnings-
arbete. [24]

Demokrativillkor för bidrag till civil-
samhället.
+ Demokrativillkor för bidrag till
civilsamhället. Vägledning för hand-
läggare. [35]

En moderniserad radio- och tv-lag
– genomförande av ändringar
i AV-direktivet. [39]

Miljö- och energidepartementet

Biojet för flyget. [11]

Ny kärntekniklag
– med förtydligt ansvar. [16]

Sveriges miljöövervakning
– dess uppgift och organisation
för en god miljöförvaltning. [22]

Näringsdepartementet

Privat initiativrätt – planintressentens
medverkan vid detaljplanläggning. [9]

Bebyggelse- och transportplanering för
hållbar stadsutveckling. [17]

Företagare i de sociala trygghetssystemen.
[41]

Socialdepartementet

Santiagokonventionen mot organhandel. [1]

Ingen regel utan undantag – en trygg sjukförsäkring med människan i centrum. [2]

Komplementär och alternativ medicin och vård – säkerhet, kunskap, dialog. [15]

Stärkt kompetens i vård och omsorg. [20]

Styrkraft i funktionshinderspolitiken. [23]

Organbevarande behandling för donation. [26]

Komplementär och alternativ medicin och vård – ny lagstiftning. [28]

God och nära vård. Vård i samverkan. [29]

Digifysiskt vårdval. Tillgänglig primärvård baserad på behov och kontinuitet. [42]

Ett bättre premiepensionssystem. [44]

Utbildningsdepartementet

Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle. [4]

En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan. [6]

För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering. Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. [18]

Kontroller vid högskoleprovet – ett lagförslag om åtgärder mot fusk. [37]

Utrikesdepartementet

Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige. [21]