

Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen, Enheten för
försäkring, pension och myndighetsstyrning
103 33 Stockholm

Ett tryggt och mer hållbart premiepensionssystem, Fi2017/04798/FPM

Pensionsmyndigheten tillstyrker samtliga förslag som lämnas i promemorian. Pensionsmyndigheten bedömer dock att det är nödvändigt att ikraftträdandet av förslagen om villkor i fondavtal och det nya ansökningsförfarandet senareläggs och tidigast bestäms till den 1 november 2018 samt att det införs övergångsbestämmelser, se avsnitt 11.

Pensionsmyndigheten har vidare följande synpunkter på förslagen.

2.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Pensionsmyndigheten föreslår att den i 64 kap. 3 § andra stycket socialförsäkringsbalken (SFB) föreslagna andra meningen ”Pensionsmyndigheten ska erbjuda pensionsspararna ett brett utbud av valbara värdepappersfonder med olika placeringsinriktning och riskprofil på ett fondtorg för premiepension.” flyttas till första stycket och blir en ny andra mening. Se även avsnitt 5.1.

Pensionsmyndighetens förslag är således att 64 kap. 3 § första stycket får följande lydelse:

Pensionsmyndigheten är försäkringsgivare för premiepension. *Myndigheten ska erbjuda pensionsspararna ett brett utbud av valbara värdepappersfonder med olika placeringsinriktning och riskprofil på ett fondtorg för premiepension.* Myndighetens verksamhet i fråga om premiepension ska bedrivas enligt försäkringsmässiga principer.

Vidare föreslås att i föreslagen 64 kap. 3 § fjärde stycket ordet ”avtalen” byts mot ”fondavtalen” för enhetlig begreppsanvändning.

Pensionsmyndigheten föreslår även att skrivningen i 64 kap. 22 § ändras från ”Regeringen får meddela föreskrifter om ...” till ”Regeringen meddelar föreskrifter om ...” för att markera att det är en upplysningsbestämmelse om att regeringen med stöd av restkompetensen kan meddela föreskrifter som kompletterar bestämmelserna i 18 a § tredje stycket 1–3 och 18 c § 2.

Pensionsmyndigheten föreslår att föreslagen paragraf 64 kap. 23 b § benämns 46 § och får en ny rubrik, förslagsvis *Förbud mot marknadsföring och försäljning via telefon.* Enligt myndighetens bedömning är det en mer logisk placering att sätta den nya bestämmelsen sist i 64 kap. Det är även lämpligt att det i 64 kap. 1 § andra stycket

www.pensionsmyndigheten.se

Pensionsmyndigheten

Box 38190

100 64 Stockholm

Telefon

0771-771 771

Fax

08-658 13 00

E-post

registrator@pensionsmyndigheten.se

Org.nr

202100-6255

införs en ny strecksats med följande lydelse ”förbud mot marknadsföring och försäljning via telefon i 46 §”.

Avslutningsvis föreslår Pensionsmyndigheten att ikraftträdandet av bestämmelserna som reglerar det nya ansökningsförfarandet senareläggs och att en övergångsbestämmelse av följande lydelse införs (se även avsnitt 11.1).

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018 i fråga om 23 a och 46 (23 b) §§ och i övrigt den 1 november 2018.
2. Denna lag tillämpas på fondavtal som ingås från och med ikraftträdandet. Äldre bestämmelser gäller för gällande samarbetsavtal som ingåtts före ikraftträdandet.

5.1 Pensionsmyndigens uppdrag som försäkringsgivare för premiepension ska förtydligas

I förslaget till *64 kap. 3 § andra stycket SFB* anges att Pensionsmyndigheten ska erbjuda pensionsspararna ett brett utbud av valbara värdepappersfonder med olika fondinriktning och riskprofil på ett fondtorg för premiepension. I dagsläget finns ett stort antal fonder med olika fondinriktning och riskprofil på Pensionsmyndighetens fondtorg. Eftersom det är upp till fondförvaltaren att ta ställning till om bolaget vill ansöka om att erbjuda en eller flera fonder på Pensionsmyndighetens fondtorg saknar myndigheten möjlighet att fullt ut styra över fondtorgets sammansättning av fonder, dvs. att fonderna har olika fondinriktning och riskprofil. Vilka fonder som kommer finnas på fondtorget är således beroende av vilka fonder fondförvaltare ansöker om att få erbjuda på fondtorget och som uppfyller ställda villkor. Denna ordning innebär inte någon förändring jämfört med hur premiepensionen fungerar i dagsläget och Pensionsmyndigheten förutser inte heller att de skärpta krav som kommer ställas på fondförvaltare och fonder kommer att leda till ett alltför smalt utbud av fonder.

Det bör dock understrykas att bestämmelsen är av målsättningskaraktär, dvs. att myndigheten när den ställer upp villkor i fondavtal ska sträva efter att utforma dem på så sätt att fondtorget kan innehålla fonder med olika fondinriktning och riskprofil. För att detta ska komma till uttryck tydligare lämnar Pensionsmyndigheten en synpunkt av redaktionell karaktär som framgår av föregående avsnitt. Det bör även framgå tydligt av förarbetena att bestämmelsen är av målsättningskaraktär eftersom Pensionsmyndigheten utan ett förändrat uppdrag inom ramen för ett väsentligt förändrat premiepensionssystem saknar möjlighet att påverka vilka som ansöker om att få ingå fondavtal.

6.1 Ansökan om att få ingå fondavtal

I promemorian föreslås ett nytt ansökningsförfarande men det saknas analys och bedömning av hur det närmare bör regleras. Den nya förvaltningslagen (2017:900) gäller fr.o.m. den 1 juli 2018 för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheter om inte en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen. I sådana fall ska den bestämmelsen tillämpas i stället (1 och 4 §§). Bestämmelserna i 110 kap. SFB om handläggning av ärenden är inte tillämpliga på det nya ansökningsförfarandet eftersom dessa är begränsade till ärenden som avser förmåner enligt balken. Den nya förvaltningslagen ställer inte upp krav på att en ansökan ska vara skriftlig eller undertecknad av t.ex. behörig ställföreträdare (se 19 §). Enligt Pensionsmyndighetens bedömning behövs en

reglering vad avser t.ex. att en ansökan ska vara skriftlig, att den ska innehålla de uppgifter och handlingar som behövs i ärendet och vara undertecknad av behörig firmatecknare. Pensionsmyndigheten bedömer att sådana närmare föreskrifter om ansökningsförfarandet lämpligen bör beslutas på myndighetsnivå.

Pensionsmyndigheten anser därför att förslagen behöver kompletteras med ett bemyndigande till myndigheten att utfärda sådana föreskrifter.

6.4 Krav på fondförvaltare och deras fonder i fondavtalet

Förslaget till 64 kap. 18 a § SFB är en föreskrift som inte faller inom det obligatoriska lagområdet enligt 8 kap. 2 § regeringsformen (RF) eftersom föreskriften riktar sig mot Pensionsmyndigheten och som sådan hade kunnat meddelas med stöd av 8 kap. 7 § 2 RF eller genom myndighetsstyrning i form av ett regeringsbeslut. Genom att Pensionsmyndigheten för in de villkor som krävs enligt bestämmelsen i avtalet blir de materiella avtalsbestämmelserna renodlat civilrättsliga och det är endast dessa avtalsbestämmelser som Pensionsmyndigheten under avtalstiden kan återropa i förhållande till fondförvaltaren. När avtal har ingåtts är rättsförhållandet mellan Pensionsmyndigheten och fondförvaltaren således rent civilrättsligt oavsett med stöd av vilken bestämmelse i avtalet som Pensionsmyndigheten grundar en eventuell uppsägning av det på.

Det är dock oklart vad som avses i promemorian på sid. 45 f. Där anges att Pensionsmyndighetens beslut i frågan om en ansökan om att få ingå avtal är ett förvaltningsbeslut vilket innebär att delegering av föreskriftsrätt rörande den närmare regleringen av kraven om fondförvaltarens verksamhetshistorik, fondens avkastningshistorik och minsta tillåtna förvaltat kapital i fonden är möjlig. Avsnittet rör dock den nya 18 a §, villkor om fondavtal, som riktar mot Pensionsmyndigheten och inte själva regleringen av Pensionsmyndighetens beslut (se 18 c och 18 d §§).

I den mån föreskrifterna när de tillämpas vid prövning av en ansökan skulle anses reglera förhållandet mellan det allmänna och enskilda och därigenom vara av offentligrättslig art är reglerna om fondförvaltares medverkan i premiepensionssystemet för dessa aktörer inte betungande. Regleringen och de inskränkningar som görs i den är i så fall att betrakta endast som preciseringar av möjligheten att få erbjuda sina fonder inom ramen för det allmänna pensionssystemet. Det är alltså inte heller med detta synsätt en fråga som faller inom det primära lagområdet (jfr RÅ 1990 ref. 14 samt Holmberg m.fl. *Grundlagarna Regeringsformen, Successionsordningen, Riksdagsordningen*, tredje upplagan, s. 395).

6.6 Förordning om premiepensionssystemet

Krav på förvaltat kapital under avtalstiden

Beträffande krav på minsta tillåtna förvaltat kapital under avtalstiden (promemorian s. 49) anges att det bör bedömas i *genomsnitt* under en tidsperiod, t.ex. totalt förvaltat kapital vid tre mättillfällen (årsskiften). Pensionsmyndigheten anser att kravet på minsta förvaltat kapital bör bedömas löpande vid årsskiften. En förutsättning för att kravet ska vara uppfyllt är att fondkapitalet vid åtminstone ett av de tre senaste mättillfällena uppgår till minst 500 miljoner kronor. Bedömningen ska således inte göras i förhållande till storleken på det förvaltade kapitalet i genomsnitt vid de senaste tre mättillfällena.

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

I promemorian (s. 50) föreslås att om Pensionsmyndighetens andel av fonden överstiger 50 procent så ska fonden köpstoppas och de sparare som har valt fonden kommer att få bl.a. framtida pensionsrätter placerade i AP7 Såfa. Köp av fondandelar som beror på arvsvinster och återbetalade fondavgifter föreslås undantas från köpstoppet.

Pensionsmyndigheten anser att köp av fondandelar som beror på arvsvinster och återbetalade fondavgifter inte ska undantas från köpstoppet. Det framstår som mer konsekvent och tydligare för pensionsspararna att alla typer av tillkommande medel hanteras på ett enhetligt sätt. Vid ett köpstopp ska alltså normalt inga nya medel få föras till den köpstoppade fonden. Undantag kan dock behöva göras exempelvis för kurskorrigeringar.

Alternativa förslag

I promemorian beskrivs alternativa förslag till kravet på Pensionsmyndighetens maximala andel av det totala kapitalet. Pensionsmyndigheten avstyrker det alternativa förslaget såvitt det avser kapitalet i relation till hur mycket kapital som fondförvaltaren totalt sett förvaltar utanför premiepensionen. Ett sådant krav skulle nämligen inte minska den ”motpartsrisk” som följer med att vara den enda eller så gott som enda andelsägaren i en fond. Det är inte lämpligt att Pensionsmyndigheten får vara en så stor andelsägare i en enskild fond som det alternativa förslaget innebär. Förslaget bedöms därför inte bidra till att stärka konsumentskyddet inom premiepensionen.

Övriga synpunkter på förslaget om förordning om premiepensionssystemet

Av promemorian framgår att förslag om ändringar av nivåerna på de tillkommande kraven i förordning bör beredas i Pensionsgruppen innan regeringen beslutar om ändringar av dessa. Pensionsmyndigheten har inga synpunkter på en sådan ordning utan anser tvärtom att det är önskvärt att sådana frågor hanteras på samma sätt som övriga frågor som omfattas av pensionsöverenskommelsen. Det saknas dock närmare resonemang i promemorian om de rättsliga konsekvenserna i form av föreskrifternas giltighet om ändringar i nivåerna sker i förordningsform trots att beredning med Pensionsgruppen av någon anledning inte skett. Pensionsmyndigheten vill betona att det är viktigt att regelverket för premiepensionen bidrar till att skapa förutsebarhet för både pensionssparare och fondförvaltare men även för myndigheten.

Pensionsmyndigheten förutsätter därför att regeringen förankrar ändringar i förordningen i Pensionsgruppen.

7.2 Hållbarhetskrav

Det är förenat med betydande svårigheter att utveckla och fastställa relevanta krav på fondförvaltarnas hållbarhetsarbete i förvaltningen av fonderna. Pensionsmyndigheten instämmer dock i bedömningen att den angivna miniminivån – dvs. att de fondförvaltare som anger att de inte tar någon hållbarhetshänsyn alls i förvaltningen utifrån de lagkrav som föreslås i prop. 2017/18:5 ska uteslutas från fondtorget – är praktiskt möjliga att införa i samband med ikraftträdandetidpunkten. Om det ska

ställas strängare krav än detta behöver det bli föremål för ytterligare utredning och analys inom myndigheten. Pensionsmyndigheten anser dock att det bör ankomma på regeringen att efter beredning i Pensionsgruppen besluta om hållbarhetskrav som går utöver miniminivån eftersom sådana krav kan få stor inverkan på utbudet av fonder på fondtorget.

10 Avgifter för fondförvaltare

Promemorian föreslår att det ska införas en ansökningsavgift, årlig avgift och avgift för att täcka Pensionsmyndighetens kostnader för information om fonder. Samtliga avgifter ska betalas av fondförvaltare. Pensionsmyndigheten är positiv till förslaget. Pensionsmyndigheten bedömer att regeringen behöver utfärda närmare föreskrifter om ansökningsavgiftens och den årliga avgiftens storlek som revideras årligen efter Pensionsmyndighetens underlag och förslag. Ekonomiskt mål för avgifterna bör vara full kostnadstäckning i enlighet med 5 § andra stycket avgiftsförordningen (1992:191). Detta för att avgifterna ska kunna motsvara myndighetens faktiska kostnader. Pensionsmyndigheten anser att det är lämpligt, såsom anges i förslaget, att myndigheten får disponera avgifterna.

11.1 Ikraftträdande

Pensionsmyndigheten föreslog i sina förslag till regeringen att förstärkningarna av konsumentskyddet borde genomföras den 1 januari 2018 eftersom myndigheten bedömde att det var viktigt att de genomfördes så snabbt som möjligt. Pensionsmyndigheten anser fortfarande att det är av stor vikt att förändringarna genomförs så snabbt som möjligt. En viktig skillnad mellan Pensionsmyndighetens förslag och det nu remitterade förslaget är dock att i det senare förslaget föreslås en reglering av ansökningsförfarandet och att detta ska vara ett förvaltningsförfarande. Vidare görs bedömningen i promemorian att förändringarna av premiepensionen leder till att Pensionsmyndigheten ska säga upp samtliga samarbetsavtal. Pensionsmyndigheten instämmer i bedömningen att förslagen i promemorian innebär en sådan förändring som medför att samtliga samarbetsavtal ska sägas upp (se vidare nedan). Pensionsmyndigheten anser också att en sådan ordning leder till större positiva effekter på konsumentskyddet som alltså kan förväntas stärkas än mer.

Ansökningsförfarandet, de nya villkoren för att få ingå fondavtal, uppsägningen av samtliga samarbetsavtal och de nya avgifterna innebär stora förändringar av premiepensionssystemet. Uppsägningen av samtliga samarbetsavtal och ansökningsförfarandet avviker också väsentligt från de förslag Pensionsmyndigheten lämnat och ställer större krav på förberedelser och information än det ursprungliga förslaget. För att förtroendet för både själva premiepensionssystemet och Pensionsmyndigheten ska kunna upprätthållas gör myndigheten bedömningen att den behöver informera både pensionssparare och fondförvaltare om förändringen i god tid innan det nya ansökningsförfarandet för fondförvaltare träder i kraft. Vidare behöver det finnas tillräcklig tid för att ta fram och distribuera informationsmaterial av hög kvalitet. Pensionsmyndigheten bedömer att ett ikraftträdande den 1 juli när det gäller de nya kraven och ansökningsförfarandet inte lämnar utrymme för myndigheten att hantera förändringen på ett sätt som säkerställer kvalitet och god information till pensionssparare och fondbolag.

Som angetts ovan (se avsnitt 6.1) finns ett behov av att utfärda myndighetsföreskrifter som närmare reglerar formerna för ansökan m.m. om att få teckna fondavtal med Pensionsmyndigheten. För att sådana föreskrifter ska kunna beslutas och utfärdas i tid till ett ikraftträdande den 1 juli 2018 bedömer Pensionsmyndigheten att relevanta lagar och förordningar behöver beslutas och utfärdas senast i mitten av maj 2018.

Mot bakgrund av det anförda förordar Pensionsmyndigheten att ikraftträdandet senareläggs till den 1 november 2018. Med en sådan tidpunkt för ikraftträdandet skapas utrymme för Pensionsmyndigheten att – förutom att på ett ansvarsfullt sätt kunna informera pensionssparare och fondförvaltare om förändringen – utfärda föreskrifter i tid. I annat fall bedömer Pensionsmyndigheten att risken är överhängande för att det i praktiken inte kommer gå att tillämpa de nya bestämmelserna från och med den 1 juli 2018. Pensionsmyndigheten anser därför att författningarna bör utfärdas senast i juni 2018 och att bestämmelserna rörande ansökningsförfarandet, de nya villkoren för att få ingå fondavtal och uttagande av avgifter etc. ska träda i kraft tidigast den 1 november 2018.

Pensionsmyndigheten gör bedömningen att förslagen om krav på pensionssparares egenhändiga undertecknande vid fondval och fondbyte samt förbudet mot marknadsföring och försäljning av produkter på premiepensionsområdet via telefon bör träda i kraft redan den 1 juli 2018 och att det är lämpligt att dessa konsumentskyddande åtgärder genomförs senast vid den tidpunkten.

Avslutningsvis vill Pensionsmyndigheten särskilt understryka att ändringarna i förhållande till myndighetens förslag innebär att implementeringen av de nya reglerna i form av rekrytering, it-utveckling och information blir mer omfattande och resurskrävande. Detta gäller inte minst arbetet med att tekniskt införa förbudet för Pensionsmyndigheten att äga mer än 50 procent i kombination med arbetet av att genomföra det nya ansökningsförfarandet.

Ett ikraftträdande den 1 juli 2018 skulle kräva kraftiga omprioriteringar av myndighetens beslutade inriktningar och verksamhetsplan för 2018. Även av detta skäl finns det anledning att skjuta ikraftträdandet till den 1 november för vissa delar av förslagen. Fördelarna med en sådan förskjutning av ikraftträdandet väger klart över jämfört med nackdelarna.

Behov av övergångsbestämmelser

Promemorian gör bedömningen att Pensionsmyndigheten bör säga upp befintliga samarbetsavtal en viss tidpunkt men med verkan vid en senare tidpunkt. I dagsläget har omkring 110 fondförvaltare med drygt 850 fonder samarbetsavtal med myndigheten. Det går inte att på förhand med någon större säkerhet prognostisera hur många ansökningar som kommer in. Pensionsmyndigheten bedömer dock att det i vart fall kommer vara ett så stort antal att det är osannolikt att myndigheten hinner pröva alla ansökningar under en period om tre månader som synes förutsättas i promemorian. Myndigheten kommer därför att i uppsägningen av samarbetsavtalen villkora samarbetsavtalets giltighetstid på så sätt att för fondförvaltare som har ett gällande samarbetsavtal och som senast inom två månader efter att den nya lagstiftningen trätt i kraft inkommer till myndigheten med en ansökan om att få ingå fondavtal kommer samarbetsavtalet vara gällande fram till dess att myndigheten har beslutat i ärendet. Om Pensionsmyndigheten beslutar att ingå fondavtal kommer

samarbetsavtalet samma dag upphöra att gälla och fondavtalet i stället börja gälla mellan parterna. Om Pensionsmyndigheten beslutar att helt avslå ansökan kommer uppsägningen att få verkan samma dag och myndigheten kommer att begära att myndighetens fondandelar säljs och sedermera kommer fondförvaltarens fond eller fonder avregistreras från fondtorget.

Under en övergångsperiod kommer Pensionsmyndigheten således ha två olika gällande avtal – samarbetsavtal och fondavtal – som innehåller delvis olika villkor med fondförvaltare som får erbjuda fonder på Pensionsmyndighetens fondtorg. Detta är inte optimalt men förmodligen i praktiken det enda sättet att undvika en situation där det under en period inte finns andra fonder att välja på inom premiepensionen än Sjunde AP-fondens fondalternativ.

I promemorian föreslås inga övergångsbestämmelser till ändringsförslagen. Beträffande överföring av medel till andra fonder än Sjunde AP-fondens alternativ gäller enligt föreslagen 64 kap. 19 § SFB att fonden uppfyller de villkor som ställs i fondavtalet och att fondförvaltaren uppfyller villkoren i den nya 18 c §. Om det inte föreslås en övergångsbestämmelse som tillåter Pensionsmyndigheten att föra över medel enligt nu gällande lydelse av 19 § kommer myndigheten inte att kunna överföra medel till fonder vars fondförvaltare inte har ett fondavtal. Det skulle i praktiken innebära att pensionsspararna inte kan göra några fondbyten från och med det datum lagändringarna träder i kraft fram till dess Pensionsmyndigheten har hunnit bifalla ett antal fondförvaltares ansökan och inte heller några andra överföringar till andra fonder än Sjunde AP-fonden. Avsaknaden av övergångsbestämmelse skulle också leda till att Pensionsmyndigheten inte heller följde de åligganden för myndigheten som framgår av den föreslagna bestämmelsen i 64 kap. 18 a §.

Pensionsmyndigheten föreslår därför att det införs en övergångsbestämmelse med följande lydelse.

*Denna lag tillämpas på fondavtal som ingås från och med ikraftträdandet.
Äldre bestämmelser gäller för gällande samarbetsavtal som ingåtts före ikraftträdandet.*

Hur lång tid som fondtorget skulle regleras av såväl det gamla samarbetsavtalet som det nya fondavtalet beror på hur snabbt Pensionsmyndigheten hanterar de ansökningar som kommer in vilket i sin tur påverkas av hur många fondförvaltare som vill teckna det nya fondavtalet. Det går därför inte att göra en helt säker uppskattning men Pensionsmyndigheten anser att en rimlig uppskattning är ca ett år från sista dag att inkomma med ansökan om att få ingå fondavtal samtidigt som samarbetsavtalet fortsätter att gälla under handläggningstiden. Pensionsmyndigheten anser att en sådan övergångsperiod är rimlig.

12.3.1 Pensionsmyndigheten

De beräkningar av Pensionsmyndighetens uppskattade resursbehov 2017–2020 som redovisas i promemorian härrör från rapporten *Stärkt konsumentskydd inom premiepensionen*. Ändringarna i promemorian i förhållande till Pensionsmyndighetens förslag innebär att implementeringen av de nya reglerna i form av rekrytering, it-utveckling och information blir mer omfattande och resurskrävande än som tidigare

2018-02-16

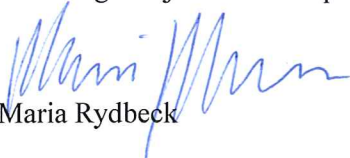
8 (8)
Dok.bet. PID164230
Version 1.0
Dnr/ref. VER 2017-396


beräknats. Pensionsmyndigheten avser att återkomma i denna fråga.

Detta yttrande har beslutats av vikarierande generaldirektör Maria Rydbeck den 16 februari 2018 efter föredragning av jurist Annika Aula.

Beslut om yttrandets inriktning har fattats av Pensionsmyndighetens styrelse.

I den slutliga handläggningen har även avdelningschef Peder Sjölander, avdelningschef Marie Evander, avdelningschef Ole Settergren, avdelningschef Mikael Westberg och jurist Karin Sprang deltagit.


Maria Rydbeck


Annika Aula