

Utvärdering av de skärpta kraven för fonder och fondförvaltare i premiepensionssystemet



PENSIONS
MYNDIGHETEN

Innehåll

Inledning.....	1
Bakgrund.....	1
Syfte och struktur	1
Avgränsningar och definitioner	2
29-punktsprogrammet.....	3
Uppdraget.....	3
Fondavtalet.....	3
Kapitalkrav	6
Historik	8
Värdering.....	8
Granskning.....	9
E-legitimation	11
Samarbete	12
Orubricerade förslag.....	14
Hållbarhet.....	15
Identifierade begränsningar.....	16
Sammanvägd bedömning –	17
–hittills	17
–på längre sikt	18
Bilaga 1 Regeringens uppdrag.....	20
Bilaga 2 Resultat av granskning	22
Referenser	23

Sammanfattning

Säkerheten för pensionsspararna har stärkts

Denna rapport är svar på regeringens uppdrag till Pensionsmyndigheten att utvärdera de skärpta kraven på fonder och fondförvaltare i premiepensionssystemet. Pensionsmyndigheten fick i uppdrag att inkomma med en bedömning av effekterna av de åtgärder som föreslogs i propositionen *Ett tryggt och mer hållbart premiepensionssystem* (prop. 2017/18: 247) och som utgjorde det s.k. 29-punktsprogrammet. Utvärdering ska göras av de kriterier för fonder och fondförvaltare som infördes den 1 november 2018.

Pensionsmyndighetens bedömer att de skärpta kraven på fondförvaltare och fonder har minskat sannolikheten för att den typ av oegentligheter och problem som har förekommit på fondtorget ska upprepas. Det faktum att antalet fonder som registrerats i systemet kraftigt reducerats har på marginalen inneburit en enklare valsituation för premiepensionsspararna.

De skärpta kraven har implementerats genom att ett ansökningsförfarande för fondavtal med Pensionsmyndigheten har införts. I samband med ansökan genomförs en initial granskning av fonderna och fondförvaltarna, därefter sker en löpande granskning för att säkerställa att konsumentskyddet kontinuerligt hålls på en hög nivå som är i linje med ansökningskraven.

Antalet fonder på fondtorget har minskat från 810 fonder den 31 december 2018 till nuvarande nivå på cirka 490 fonder. Minskningen i antal fonder beror till stor del på de två kvantitativa kraven som infördes i november 2018. Kraven innebär att en fond dels måste ha ett externt minimikapital som uppgår till minst 500 miljoner kronor dels ska ha en avkastningshistorik på minst tre år. Trots de höjda kraven kan inflödet av fonder förväntas öka framgent eftersom det alltså finns intresse att finnas på Pensionsmyndighetens fondtorg. Med nuvarande regelverk kan konsekvensen bli att antal fonder på fondtorget når upp till tidigare nivåer, möjligen ännu fler.

En viktig indikation på framgång för det arbete som Pensionsmyndigheten har bedrivit för att stärka konsumentskyddet inom premiepensionssystemet är att förtroende för premiepensionen, och därmed dess legitimiteten, har ökat. 2018 var förtroendet för premiepensionen lågt. Därefter har andelen sparare som har mycket högt eller ganska högt förtroende för premiepensionen ökat med 11 procentenheter till 26 procent.

Pensionsmyndigheten bedömer att det ökade förtroendet för premiepensionssystemet till del är en följd av arbetet som har genomförts inom myndigheten för att stärka konsumentskyddet genom steg 1.

Trots skärpta krav på fonder och fondförvaltare och ett stärkt konsumentskydd på fondtorget anser Pensionsmyndigheten att nuvarande regler inte är långsiktigt ändamålsenliga, främst eftersom:

1. Fondbranschen är innovativ och föränderlig, vilket i grunden är något positivt. En konsekvens skulle dock kunna bli att förvaltningsrättsliga eller civilrättsliga kryphål identifieras eller uppstår som skulle kunna utnyttjas av oseriösa aktörer. Det skulle kunna leda till att nya oegentligheter uppkommer framgent.
2. Med ett anslutningsbaserat fondtorg har Pensionsmyndigheten inte möjlighet att styra den viktiga valmiljön av fonder och fondförvaltare på premiepensionens fondtorg. Ett ökat antal fonder försvårar översikten av fonder, och därmed möjligheten för pensionssparare att göra rationella och informerade val.
3. De skärpta kraven har medfört att kvaliteten på fondernas förvaltning har förbättrats i någon mån. Granskningen av fonderna i steg 1 innefattar dock ingen granskning av kvaliteten på förvaltningen. Myndigheten bedömer att det kan finnas risk att kvaliteten kan falla tillbaka till tidigare nivåer över tid.

Det är därför Pensionsmyndighetens önskan att kraven från steg 1 följs av ytterligare krav för att adekvat adressera ovan begränsningar. Därigenom upprätthålls även i framtiden ett högt konsumentskydd och oegentligheter kan undvikas.

Inledning

Bakgrund

2016 fick Pensionsmyndigheten i uppdrag av regeringen att komma med förslag på åtgärder i syfte att stärka konsumentskyddet på premiepensionens fondtorg. Skälet till uppdraget var de oegentligheter som hade förekommit inom premiepensionssystemet. I juni 2017 avrapporterade Pensionsmyndigheten uppdraget. Med förslagen i rapporten som grund, beslutade riksdagen om en rad förändringar på fondtorget. Beslutet innebar bland annat att kraven skärptes på fondförvaltare och fonder och att Pensionsmyndighetens uppdrag utökades och klargjordes. Förändringarna av Pensionsmyndighetens fondtorg är tänkta att genomföras i två steg där arbetet med förändringarna i det första steget som pågått sedan 2018 nu kan sägas vara genomfört.

I samband med kommande implementering av steg 2 har regeringen gett Pensionsmyndigheten i uppdrag att bedöma effekterna av de skärpta kraven. Syftet med steg 1 har i första hand varit att komma till rätta med de oegentligheter som har förekommit på fondtorget, inte att forma ett fondtorg med hög kvalitet.

Uppdraget redovisas i denna rapport och ska, om möjligt, redovisas uppdelat på de skilda punkterna i det s.k. 29-punktsprogrammet. Därutöver ska en sammanvägd bedömning av programmets hittills uppkomna effekter göras samt en bedömning av förväntade effekter på längre sikt. Uppdraget ska redovisas till regeringen (Socialdepartementet) senast den 14 oktober 2020 samt därefter till Pensionsgruppen.

Syfte och struktur

Syftet med utvärderingen är att inkomma till regeringen med aktuella erfarenheter och kunskaper från steg 1 i förändringen av Pensionsmyndighetens fondtorg.

Pensionsgruppen kom överens om att införa huvuddelen av de åtgärder som Pensionsmyndigheten föreslog i promemorian *Stärkt konsumentskydd inom premiepensionen*. Arbetet med att utvärdera 29-punktsprogrammet har utgått från 29 av de 30 punkter som redovisades i rapporten.

För att göra utvärderingen mer överskådlig och tillgänglig har 29-punktsprogrammet i denna rapport grupperats enligt följande:

- *Uppdraget*
- *Fondavtalet*
- *Kapitalkrav*
- *Historik*
- *Värdering*
- *Granskning*
- *E-legitimation*
- *Samarbete*
- *Orubricerade förslag*

Utöver de 29-punkterna i rapporten har *Hållbarhet* samt *Identifierade begränsningar* lagts till i utvärderingen.

Avgränsningar och definitioner

I rapporten benämns avtal mellan Pensionsmyndigheten och fondförvaltaren för *fondavtal* och det tecknas ett avtal per fond. Enligt det tidigare avtalet mellan Pensionsmyndigheten och fondförvaltare benämndes samarbetsavtal och tecknades ett avtal per fondförvaltare. I punktrubrikerna från rapporten *Stärkt konsumentskydd inom premiepensionen* användes dock begreppet samarbetsavtal.

I lagtexten samt i fondavtalet benämns den juridiska person som kan teckna fondavtal med Pensionsmyndigheten för *fondförvaltare*. Med fondförvaltare avses fondbolag, fondföretag och förvaltningsbolag, dvs. företag som har rätt att driva fondverksamhet. I denna rapport används uteslutande begreppet fondförvaltare.

29-punktsprogrammet

I följande avsnitt görs en genomgång och bedömning av uppnådda effekter av de 29 punkterna samt hållbarhet och identifierade begränsningar. Avsnittet avslutas med en sammanvägd bedömning hittills och på längre sikt.

Uppdraget

1. Förtydliga Pensionsmyndighetens instruktion så att det uttryckligen framgår att myndigheten på fondtorget ska agera mot olämpliga eller för pensionsspararna eller pensionssystemet skadliga beteenden från fondföretagens sida

I proposition 2017/18:247 förtydligas Pensionsmyndighetens uppdrag som försäkringsgivare inom premiepensionsområdet. Några av huvudpunkterna i det tydliggjorda uppdraget innebär att Pensionsmyndigheten ska:

- erbjuda pensionsspararna valbara fonder med olika placeringsinriktning och riskprofil på ett fondtorg för premiepension,
- förvalta premiepensionsmedlen genom att ingå avtal om att erbjuda en fond på fondtorget (fondavtal) med företag som har rätt att driva fondverksamhet (fondförvaltare), ingå samarbetsavtal med Sjunde AP-fonden och placera medlen i fonder, samt
- granska att fondförvaltare och fonder löpande uppfyller villkoren i fondavtalen och att fondförvaltare löpande uppfyller vissa krav för att ingå fondavtal.

Pensionsmyndigheten bedömer att uppdraget till myndigheten har tydliggjorts i sådan omfattning att myndigheten har möjlighet att agera mot skadliga och olämpliga beteende som kan vara till skada för pensionsspararna. Punkterna ovan är idag implementerade i Pensionsmyndighetens verksamhet.

Fondavtalet

2. Inför nya föreskrifter som ställer ytterligare och skärpande krav på fonder och fondbolag på premiepensionens fondtorg utöver de som nu gäller

Fondförvaltare som uppfyller villkoren i lagen (2004:46) om värdepappersfonder kan ansöka om att få teckna fondavtal. Fondförvaltare och fonder som vill verka på Pensionsmyndighetens fondtorg ska även uppfylla de nya föreskrifter och skärpta krav på som infördes i kap. 64 SFB i samband med att proposition 2017/18:247 antogs i juni 2018. De nya kraven är specificerade i fondavtalet och jämfört med det tidigare samarbetsavtalet har kraven skärpts. I fondavtalet har det även tillkommit ett flertal nya krav och villkor som ska vara uppfyllda. Begreppet *god sed* infördes i samarbetsavtalet 2016 men har skärpts i fondavtalet. Att teckna fondavtal föregås nu även av ett ansökningsförfarande till skillnad mot tidigare som uteslutande var ett anslutningsförfarande.

När en komplett ansökan om att ingå fondavtal har kommit in till Pensionsmyndigheten görs en granskning av fondförvaltaren och fonden i fyra steg. I de två första stegen granskas formalia och kvantitativa krav. I steg tre görs en mer kvalitativ granskning där bland annat innehav, intressekonflikter och organisation granskas. Innan Pensionsmyndigheten fattar ett beslut att bevilja en ansökan om fondavtal görs i ett avslutande steg uppdatering av uppgifter och kontroll av ansökan. Fjärde steget omfattar bl.a. granskning av kvantitativa krav, förvaltarens tillstånd att bedriva fondverksamhet, fondernas placeringar, och att fondförvaltaren uppfyller minimikravet på hållbarhet. I det fjärde steget granskas även firmatecknare och nyckelpersoner hos fondförvaltaren.

Pensionsmyndigheten bedömer att de genomförda granskningarna av ansökningar om att ingå fondavtal, som möjliggjorts genom nya föreskrifter och skärpta krav i socialförsäkringsbalken, har medfört att konsumentskyddet har stärkts inom premiepensionen.

3. Inför ett antal nya villkor och skärp redan existerande villkor

Punkten ovan anger att det har införts ett antal nya och skärpta villkor för att få ingå fondavtal med Pensionsmyndigheten.

Rörande fondförvaltaren ska ansökan innehålla uppgifter om ägarförhållanden och nyckelpersoner, redogöra för kontrollfunktioner, redogöra för strategi och affärsmodell, beskriva hur interna intressekonflikter hanteras och intressekonflikter gällande tredjepartsaktör, närstående aktörer och intressenter. Ansökan ska även innehålla information om marknadsföring och distribution.

Rörande fonden ska uppgift om värdepapperslån, förvaringsinstitut och fondinnehav lämnas. Vidare ska investeringsfilosofi, placeringsinriktning investeringsprocess redovisas. Annan information som ska lämnas rör onoterade tillgångar, derivatinstrument och avgiftsstruktur.

I de fall fondförvaltaren anlitar en extern förvaltare ska även uppgifter om den externa förvaltaren lämnas.

Ovan nämnda exempel är en del av den information som ska lämnas vid ansökan men är inte en uttömmande redovisning av de uppgifter som ska lämnas. Pensionsmyndigheten bedömer att de nya villkor och skärpta existerande villkor som infördes i fondavtalet har bidragit till att stärka konsumentskyddet inom premiepensionen.

4. Förbättra struktur och tydliggör information i avtalet

Fondavtalet utgörs idag av ett huvuddokument samt tre bilagor. Bilagorna utgör de delar i avtalet som berör prisreduktion, handel och god sed. För att underlätta förståelsen av fondavtalet är ett dokument med anvisningar framtaget. Fondavtalet med bilagor finns även i engelsk översättning för att underlätta för utländska fondförvaltare att ansöka.

För att understödja informationssökning för fondförvaltare och andra intresserade, är all information som rör ansökan och fondavtal samlat på ett ställe på Pensionsmyndighetens hemsida¹.

Pensionsmyndigheten bedömer att de förändringar som har gjorts för att förbättra struktur och tydliggöra information i fondavtalet har underlättat för mottagarna av informationen.

5. Inga samarbetsavtal ingås med fonder som så gott som uteslutande riktar sig mot svenska marknaden men är etablerade i utlandet

På Pensionsmyndighetens fondtorg finns idag ett antal fonder registrerade i utlandet som i huvudsak är inriktade mot svenska investerare. Fonderna är företrädesvis registrerade i Luxemborg men även i Norge och Finland.

I promemorian som antogs 1 juni 2018 fanns inga skrivelser avseende fonder som så gott som uteslutande riktar sig mot svenska marknaden men är etablerade i utlandet. Inte heller fondavtalet innehåller restriktioner av det slaget.

Pensionsmyndighetens bedömer att det med gällande lagstiftning saknas stöd för att utesluta fonder som är registrerade i utlandet men som i huvudsak är inriktade mot den svenska marknaden.

6. Förbud genom samarbetsavtalet att marknadsföra fonder direkt mot premiepensionen eller medverka till direktmarknadsföring av premiepensionsfonder

I fondavtalet anges att all marknadsföring av fonder inom premiepensionsområdet som fondförvaltaren och närstående aktör bedriver, ska vara utformad i enlighet med tillämpliga författningar om marknadsföring och god marknadsföringssed. Detta innebär bl.a. att marknadsföringen ska utformas i enlighet med vid var tid gällande författningar och övriga regelverk, domstols- och myndighetsavgöranden, god affärssed etc., och ska alltid vara i linje med relevanta riktlinjer för branschen. Fondförvaltaren ska efter bästa förmåga tillse att även närstående aktör uppfyller detta villkor.

64 kap 46 § socialförsäkringsbalken anger att marknadsföring eller försäljning av tjänster och produkter på premiepensionsområdet inte får ske via telefon. Ett avtal som har ingåtts i strid med förbudet i första stycket, är enligt samma kapital är ogiltigt. Pensionsspararen är då inte skyldig att betala för några tjänster eller produkter.

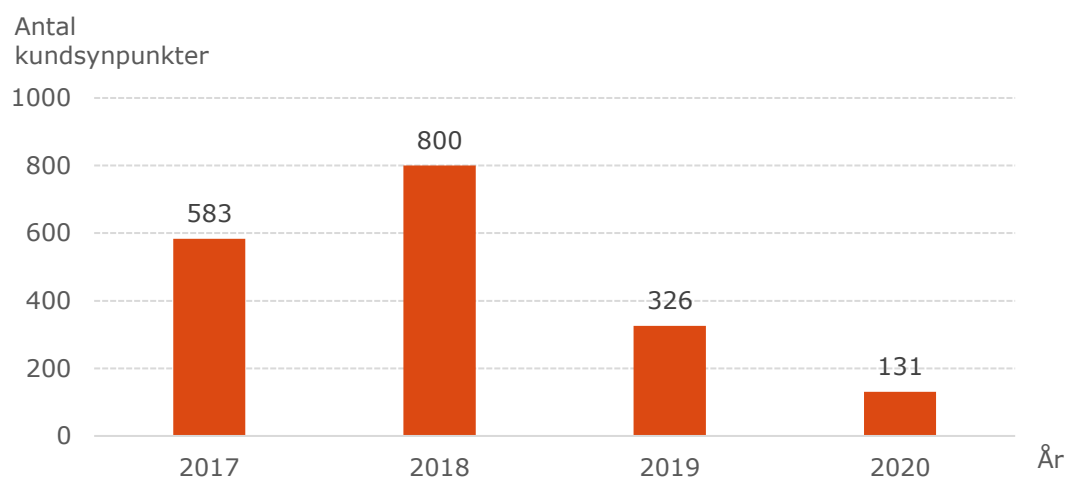
Ett handlande som strider mot förbudet i första stycket ska vid tillämpning av 5, 23 och 26 §§ marknadsföringslagen (2008:486) anses som otillbörligt mot konsumenterna. Ett sådant handlande kan medföra

¹ <https://www.pensionsmyndigheten.se/om-pensionsmyndigheten/for-fondbolag/ansokan-om-att-inga-fondavtal>

marknadsstörningsavgift enligt bestämmelserna i 29–36 §§ marknadsföringslagen Lag (2018:772).

På senare år har antalet inkomna kundsynpunkter som har varit relaterade till Pensionsmyndighetens fondtorg minskat avsevärt vilket framgår av figur 1. Under 2018 inkom totalt 800 kundsynpunkter medan det per 30 september 2020 har inkommit 131 kundsynpunkter.

Figur 1 Antal inkomna kundsynpunkter åren 2017 – 2020



Minskningen i antal inkomna kundsynpunkter är sannolikt en direkt konsekvens av de åtgärder och insatser som Pensionsmyndigheten vidtagit för att stävja aggressiv försäljning och otillbörlig marknadsföring. Några av de åtgärder som har vidtagits är nytt fondavtal, granskning av fonderna, ny lag på egenhändigt undertecknande av fondbyte, framtagande av en ny process inom Pensionsmyndigheten för att hantera kundsynpunkter samt givetvis förbudet mot telefonförsäljning.

Det är Pensionsmyndighets bedömning att problemet med otillbörlig marknadsföring och aggressiv försäljning på premiepensionsområdet till viss del har lösts. Problemen med oseriösa aktörer har dock inte upphört även om de har minskat. Pensionsmyndigheten får med viss regelbundenhet in synpunkter från pensionssparare som har blivit kontaktade av aktörer som försöker sälja olika pensionsprodukter, och/eller försöker missbruka spararnas e-legitimation för egen vinning.

Kapitalkrav

7. Krav på att visst minimikapital i fond måste ägas av annan part än Pensionsmyndigheten

I ansökan till fondavtal ställs kravet att minst 500 miljoner kronor av fondens kapital ska vara investerat av annan part än Pensionsmyndigheten. Kapitalkravet ska vara uppfyllt i den stund fondavtalet undertecknas och under hela avtalstiden.

Det nya kapitalkravet medförde att ett stort antal fonder med samarbetsavtal inte längre uppfyllde kravet vid införandet av de nya reglerna och därför avregistrerades från fondtorget. Cirka 200 fonder avregistrerades under perioden 2018–2019 med anledning av att de inte uppfyllde kapitalkravet.

Även 11 nyansökningar att teckna fondavtal nekades av detta krav vilket resulterade i antingen att ansökan avslogs eller avskrevs.

Kapitalkravet om 500 miljoner kronor i externt investerat kapital innebär att fondförvaltare har små möjligheter att starta en fond med huvudsaklig affärsidé att attrahera kapital inom premiepensionssystemet – även sparare utanför systemet måste attraheras. Det innebär även att andra aktörer än Pensionsmyndigheten har anledning att övervaka fondens förvaltning. Sammantaget har 500-miljonersgränsen varit ett viktigt verktyg att öka kvaliteten på fondtorget.

8. Krav på visst minimikapital i fonden under viss minimitid

Kravet på ett visst minimikapital för att teckna fondavtal med Pensionsmyndigheten sammanfaller till viss del med kravet ovan. Kravet att fonden ska ha haft ett visst minimikapital en viss minimitid utelämnades dock i propositionen och finns därför inte med som ett krav i fondavtalet.

Pensionsmyndigheten konstaterar att krav på ett visst minimikapital under viss en minimitid i fonderna skulle det ha medfört att ytterligare ett antal fonder inte hade blivit godkända för fondavtal, allt annat lika.

9. Uteslut fonder med för lite kapital inom premiepensionen och/eller med för låg aktivitet

1. För lite kapital

I den löpande granskningen av fonderna ingår att kontrollera att fonderna fortlöpande uppfyller kapitalkravet på 500 miljoner kronor i externt investerat kapital.

I början av 2020 drabbades världen av en pandemi till följd av Coronaviruset. De finansiella marknaderna reagerade mycket kraftigt och föll dramatiskt under första halvåret. Det fick även återverkningar på fonderna inom premiepensionen. Mellan den 19 februari och den 23 mars 2020 föll fonderna inom premiepensionssystemet med nästan 30 procent.

En följd av den kraftiga nedgången blev att fyra fonder avregistrerades från fondtorget med anledning av att fonderna inte längre uppfyllde kapitalkravet. Skulle det bli ytterligare kraftiga fall på finansmarknaderna bedömer Pensionsmyndigheten det som troligt att fler fonder kan komma att sägas upp.

2. För låg aktivitet

I 4 kap. 25 § lagen (2004:46) om värdepappersfonder, anges att en fondförvaltare ska för varje värdepappersfond som bolaget förvaltar, lämna information om aktivitetsgraden. Genom redovisning av fonders aktivitetsgrad erbjuder pensionssparare möjlighet att fatta informerade beslut i sina fondval med mer realistiska förväntningar på fondens möjlighet till överavkastning relativt sitt jämförelseindex.

Innevarande höst kommer Pensionsmyndigheten att genomföra tematisk granskning av samtliga fonders aktivitetsgrad i syfte att säkerställa hög transparens och därigenom ett högt konsumentskydd.

Historik

10. Krav på viss minsta tids verksamhetshistorik för fondbolag

I 64 kap. 17 c § andra stycket socialförsäkringsbalken anges att den tid som krävs för att kravet på verksamhetshistorik ska vara uppfyllt minst ska uppgå till tre år.

Verksamhetshistoriken ska även vara relevant i den meningen att fondförvaltaren verkligen har förvaltat värdepappersfonder i tre år och inte ägnat sig åt någon väsentligt skild verksamhet.

För att kunna granska fondförvaltarnas verksamhetshistorik bedömer Pensionsmyndigheten det som rimligt att en fondförvaltare ska kunna visa upp en period av tre år av finansiell förvaltning under tillsyn av tillsynsmyndighet.

11. Krav på viss minsta tids avkastningshistorik.

Syftet med kravet på avkastningshistorik på minst tre år är att ge pensionssparare en möjlighet att kunna bilda sig en uppfattning om hur fonden har betett sig över tid.

Vid bedömning av en fonds avkastningshistorik behöver avkastningshistoriken även vara relevant. Med relevant historik avses då att fonden ska ha varit förvaltat på ett likartat sätt under tre år med bl.a. likartad placeringsinriktning, riskprofil, m.m. Det innebär att en fond som exempelvis vid något tillfälle väsentligen har bytt investeringsinriktning under de tre föregående åren inte kan anses uppfylla kravet på tre års relevant avkastningshistorik. Kravet på tre års avkastningshistorik gäller under hela avtalstiden.

Av de fonder som hade ansökt om fondavtal avslogs eller avskrevs 13 ansökningar med anledning av att kravet på avkastningshistorik inte var uppfyllt. Pensionsmyndigheten bedömer att kravet på tre års avkastningshistorik har inneburit att kvaliteten på fondtorget ökat.

Värdering

12. Krav på objektiv (marknadsmässig) värdering av innehav

Fondavtalet (3.17.1) anger att fondförvaltaren ansvarar för att värderingen av fondens innehav är objektivt värderat. Fondavtalet anger vidare att den förvaltande verksamheten ska vara organiserad så att funktionen för värdering av fondens tillgångar är skild från förvaltningsfunktionen.

Pensionsmyndigheten bedömer att det är fullt motiverat med krav på att fondens innehav ska värderas objektivt och på marknadsmässiga grunder.

13. Kräv av förvaringsinstituten att dessa ska intyga fondens värdering

I fondavtalet, p. 3.19.2, anges att fondförvaltaren på begäran ska tillse att Pensionsmyndigheten får ta del av avtalet mellan fondförvaltaren och

förvaringsinstitutet och relevant information från förvaringsinstitutet avseende fondförvaltarens förfarande vid värdering av fondens innehav.

Pensionsmyndigheten bedömer att fondavtalet ger myndigheten rätt att kräva intyg från förvaringsinstitutet som visar hur fonderna värderas. I den granskning som hittills har genomförts har alla fonder uppfyllt kraven avseende förvaringsinstitutet.

Granskning

14. Nytt förhållningssätt och förstärkt organisation för löpande uppföljning av samarbetsavtalet gentemot avtalspart

För att hantera det utökade uppdraget i samband med riksdagens beslut bildade Pensionsmyndigheten en ny avdelning, Fondtorgsavdelningen. Den nya avdelningen bildades genom att den tidigare fondenheten delades i två enheter med ansvar för fondhandel respektive fondinformation. Avdelningen utökades även med en ny enhet, Förvaltning av fondtorget, med uppdrag att initialt granska ansökningar om att ingå fondavtal samt att löpande granska fondförvaltare och fonder. Enheten ska även bedriva fördjupad granskning, tematisk granskning samt förvalta fondavtalet. För att bemanna den nya avdelningen har personal med erfarenhet av fondverksamhet och utredning rekryterats.

Pensionsmyndigheten bedömer att Fondtorgsavdelningens nuvarande organisation kan hantera det utökade uppdraget på ett godtagbart sätt och bidra till att minska risken för oegentligheter på fondtorget.

15. Inför regelmässig KYC-granskning (Know-Your-Counterparty) av firmatecknare och nyckelpersoner i fondbolaget

Företrädare för fonderna och fondförvaltarna genomgår i nuläget en regelmässig KYC-granskning. KYC-granskningen omfattar även den juridiska motparten i fondavtalet, fondförvaltaren.

Pensionsmyndigheten bedömer att den process som har utarbetats för att övervaka nyckelpersoner fungerar tillfredställande och bidrar till att minska risken för oegentligheter på fondtorget.

16. Inför regelmässig granskning av innehav och övrig kravuppfyllnad samt utveckla myndighetens fördjupade granskningar

I den nuvarande arbetsprocessen genomförs granskning kvartalsvis och årsvis av fonder och fondförvaltarna. Det viktigaste momentet vid den kvartalsvisa granskningen innebär att granska fondernas innehav. Vid sidan av den löpande granskningen genomför granskningsenheten även tematiska granskningar. Under 2020 genomförs tematisk granskning på områdena hållbarhet, provisioner och aktivitetsgrad.

Pensionsmyndigheten bedömer att kvartalsvis och årsvis granskning av fondförvaltare och fonder har medfört ett säkrare fondtorg. Genom att 29-punktsprogrammet

komplettera med tematiska granskningar har Pensionsmyndigheten möjlighet att granska väl avgränsade och utpekade delar av fonderna på ett djupare plan. Granskningen av innehav sker emellertid inte i realtid och därmed finns fortfarande risk för oegentligheter, även om risken är väsentligt mindre än tidigare.

17. Förstärkt kontroll av riskbeteende bland aktörerna på fondtorget

För att förstärka kontrollen bland aktörerna på fondtorget övervakar Fondtorgsavdelningen aktiviteten i form av fondbyten i realtid med hjälp av självlärande algoritmer. Genom att övervaka aktiviteten i form av fondbyten får Pensionsmyndigheten omedelbara signaler om avvikande beteenden i samband med fondbyten. Vidare har granskningsenheten tagit fram ett antal dagliga rapporter som övervakar exempelvis fondbyten med blanketter.

Pensionsmyndigheten anser att kontrollen av riskbeteende bland aktörerna på fondtorget har nått en acceptabel nivå. Fonderna och fondförvaltarna är dock en ”rörlig” materia och förändringar genomförs med viss regelbundenhet, exempelvis fusioner av fonder och fondförvaltare, övertagande av fonder etc. Fondtorgsavdelningen har här en viktig uppgift att efterhand anpassa övervakningen till utvecklingen.

18. Samma krav ska ställas på fond-i-fonders underliggande fonder som vanliga fonder vad det gäller redovisning av innehav

Pensionsmyndighetens granskning gäller även de underliggande fonderna i fondandelsfonder, s.k. fond-i-fonder. Dessa fonder är ofta komplexa och inte helt transparenta. En konsekvens är att granskning av fondandelsfonder är tidskrävande. För att kunna räkna fram en viktad avgift för underliggande fonder och jämföra med vad fondförvaltarna har rapporterat, kräver Pensionsmyndigheten att fondförvaltarna specificerar exakta kostnader för underliggande fonder.

Fondandelsfonder är som nämnts ovan komplexa produkter som kräver att spararen kan tillgodogöra sig den information som lämnas om fonden. Information om fondandelsfonders totala avgiftsuttag är ibland otydlig och ofta saknar fonderna jämförelseindex. En annan omständighet är att fonderna ofta investerar i egna fonder som då ställer krav på hantering av intressekonflikter.

Pensionsmyndigheten bedömer att den hittillsvarande granskningen av fondandelsfonder och underliggande fonder har genomförts på ett acceptabelt sätt. Ett antal fonder har i samband med granskning ålagts att avveckla innehav i egna fonder.

E-legitimation

19. Förtydliga straffansvaret vid e-ID-kapning.

På Pensionsmyndighetens hemsida finns information om vad som gäller vid missbruk av e-legitimation. Där framgår det att det är straffbart att använda någon annans e-legitimation. Det framgår även att det kan vara straffbart att låta någon annan använda ens e-legitimation för att logga in. Både innehavaren av e-legitimationen och de personer eller företag som blir insläppta kan göra sig skyldiga till brottet missbruk av urkund.

Pensionsmyndigheten informerar även på sociala media och när det har varit särskilt påkallat har myndigheten lagt ut varningstext på inloggningssidan. Ytterligare information ges även via en länk på hemsidan till e-legitimation.se².

Pensionsmyndigheten bedömer att de insatser som har gjorts för att sprida kunskap om straffansvar vid e-ID-kapning har höjt medvetenheten om e-ID-kapning bland spararna. Ett problem kan vara att äldre, som ofta är måltavla för den här typen av bedrägeri, inte tillgodogör sig information på Pensionsmyndighetens hemsida i samma utsträckning som yngre.

20. Agera för att sprida synen på rättsläget avseende e-ID-kapning

När Pensionsmyndigheten är i kontakt med pensionssparare och pensionärer som själva anlitat eller blivit uppringda av ett bolag som säljer rådgivning och eller förvaltning av sin premiepension ger myndigheten vid behov faktabaserad information kring e-ID-kapning. I första hand informeras om att e-ID är en värdehandling och att den inte bör lämnas ut eller användas i nya eller osäkra kontakter. Särskilt viktig är detta om man blir kontaktad av aktörer som säljer råd eller tjänster via telefon.

En underskrift kan likställas med att underteckna ett avtal via e-legitimation, vilket alla inte är införstådda med. De är därför inte lika försiktiga med hur och för vem de legitimerar sig mot eller vem de lämnar ut sin e-legitimation till. I god tro kan en kund tro att den legitimerar sig för en viss tjänst medan det i själva verket handlar om något helt annat hos säljaren och genom att godkänna med sin e-legitimation får rådgivaren/säljaren tillgång till information som den annars inte skulle fått.

På Pensionsmyndighetens hemsida finns information som rör inloggning med e-legitimation på Mina Sidor och text som uppmanar till försiktighet med personliga uppgifter.

Pensionsmyndigheten bedömer att arbetet som har bedrivits tillsammans med Konsumentverket och andra aktörer har medfört ett ökat medvetande om riskerna med e-legitimation. Pensionsmyndigheten arbetar även aktivt för att öka säkerheten vid inloggning på Mina Sidor. För närvarande pågår

² <https://e-legitimation.se/skyddadinelegitimation>

ett arbete med att införa QR-kod i samband med inloggning med e-legitimation.

Samarbete

21. Särskilda tillsynsinsatser riktade mot premiepensionen (uppdrag och resurser)

Samarbetet mellan Pensionsmyndigheten och Konsumentverket har förstärkts och dokumenterats i ett samarbetsavtal. Konsumentverket har utökat fokusgruppen *Investering och pension* med en person med anledning av problemen på premiepensionsområdet. Förbudet mot telefonförsäljning har lett till att problemen inom premiepensionsområdet har minskat markant vilket har fått den positiva konsekvensen att antal tillsynsärenden inom området har minskat betydligt.

Pensionsmyndigheten konstaterar att premiepensionen och fondtorget har fått ett ökat fokus och bedömer att tillsynsinsatserna riktade mot premiepensionen är godtagbara men borde möjligen ökas ytterligare. Om Konsumentverket ska få ytterligare resurser för att kunna utöva riktad tillsyn gällande marknadsföring inom premiepensionen krävs regeringsbeslut.

22. Snabbare och mer frekventa överlämnanden av kundsynpunkter från Pensionsmyndigheten till de båda tillsynsmyndigheterna

Genom veckovisa överlämningar (eller tätare vid behov) av kundsynpunkter till Finansinspektionen och Konsumentverket har Pensionsmyndigheten sedan början av 2018 kunnat bidra med underlag i ett antal tillsynsärenden. Ökat fokus på kundsynpunkter har varit värdefullt och har även bidragit till ett ökat engagemang bland Pensionsmyndighetens medarbetare. Ett snabbare och aktivt agerande på kundsynpunkter har förmodligen bidragit till att antalet inkomna synpunkter har minskat de senaste åren.

Pensionsmyndigheten bedömer att genom veckovisa överlämningar av kundsynpunkter till tillsynsmyndigheterna har utbytet av information nått en acceptabel nivå. Som nämns ovan kan överlämningar av kundsynpunkter vid behov ske tätare.

23. Utveckla systematisk samverkan mellan Pensionsmyndigheten och tillsynsmyndigheterna

Samverkan mellan Pensionsmyndigheterna och Finansinspektionen och Konsumentverket utvecklas löpande och upprätthålls framförallt via de regelbundna samverkansmötena mellan myndigheterna. På mötena diskuteras aktuella ärenden, hur det fortlöpande arbetet fortgår och utvecklas mellan myndigheterna.

Pensionsmyndigheten bedömer att samverkan mellan Pensionsmyndigheterna och tillsynsmyndigheterna utvecklats och bidrar till informationsutbyte som är värdefull för både Pensionsmyndigheten och sparare/pensionärer vid inkomna kundsynpunkter. Det har varit lättare för

Pensionsmyndigheten att få ta del av information från Konsumentverket då det finns ett samverkansavtal mellan parterna sedan hösten 2017.

Pensionsmyndigheten har vid flera tillfällen lämnat sådan information till Konsumentverket så att tillsynsärenden har kunnat öppnas upp.

24. Pensionsmyndigheten, Finansinspektionen och Konsumentverket bör ges i uppdrag att lämna information sinsemellan med avseende på enskilda tillsynsärenden inom premiepensionen

Tidigare har diskussioner förts om samarbetsavtal mellan Pensionsmyndigheten och Konsumentverket respektive Pensionsmyndigheten och Finansinspektionen. Vikten av samarbete mellan dessa myndigheter har påtalats av Riksrevisionen i rapporten *Konsumentskyddet på det finansiella området – förutsättningar och statlig tillsyn* (RIR 2019:32). I rapporten framhålls det att ett avtal skulle underlätta informationsutbytet mellan myndigheterna. Under 2020 har ett arbete initierats på Fondtorgsavdelningen i syfte att fördjupa samverkan mellan Pensionsmyndigheten och Finansinspektionen. Därigenom underlättas utbyte av information mellan myndigheterna.

Pensionsmyndigheten bedömer att ett samarbetsavtal med Finansinspektionen kommer att underlätta arbetet för Pensionsmyndigheten mot ett ökat konsumentskydd.

25. Upprätta ett samarbetsavtal (överenskommelse) mellan Pensionsmyndigheten och tillsynsmyndigheterna för samarbete inom premiepensionen.

Redan 2017 upprättade Pensionsmyndigheten ett samarbetsavtal med Konsumentverket – Överenskommelse om samarbete mellan Pensionsmyndigheten och Konsumentverket (Dnr VER 2017–325).

Riksrevisionen påpekade i rapporten som nämns i punkten ovan att det bör finnas ett samarbetsavtal mellan Finansinspektionen och Pensionsmyndigheten. Därigenom skulle samverkan mellan de båda myndigheterna underlättas.

Under 2020 har ett arbete initierats på Fondtorgsavdelningen i syfte att fördjupa samverkan mellan Pensionsmyndigheten och Finansinspektionen. Därigenom underlättas utbyte av information mellan myndigheterna.

Pensionsmyndigheten bedömer att samarbetet med Konsumentverket fungerar bra och att samarbetet med Finansinspektionen inom kort kommer att utvecklas genom ett samarbetsavtal.

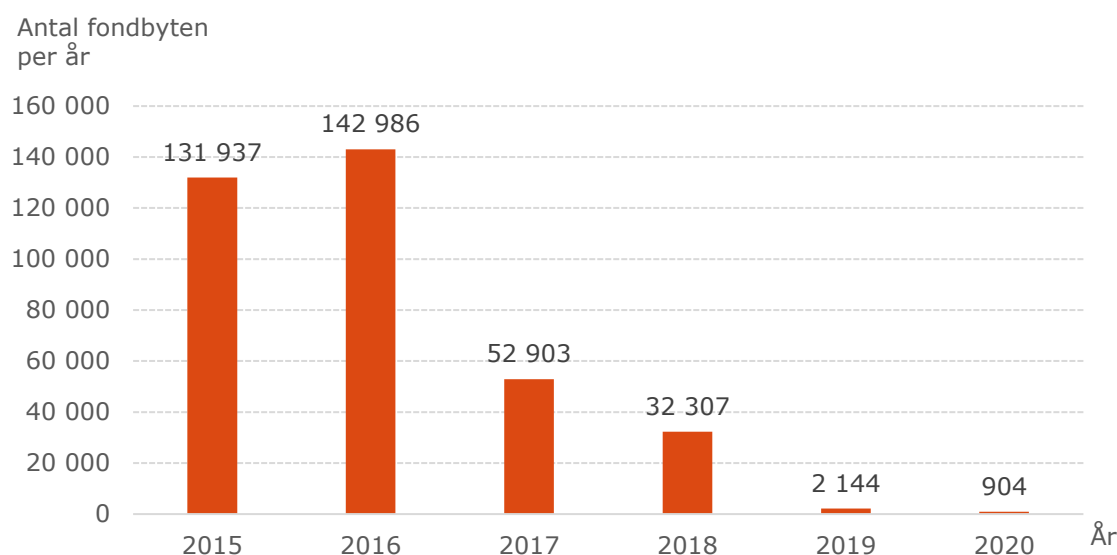
Orubricerade förslag

26. *Kräv egenhändigt undertecknande vid fondbyte*

I juli 2018 infördes förbud mot att använda försignerade fondbytesblanketter. Förbudet mot försignerade fondbytesblanketter betyder att blanketten måste vara egenhändigt undertecknad av spararen. Vid samma tidpunkt infördes även förbud mot telefonförsäljning inom premiepensionen.

Som ett resultat av det införda förbudet mot försignerade fondbyteblanketter minskade antalet fondbyten som beställdes med blankett högst påtagligt. I figur 2 nedan visas antal fondbyten med blankett för perioden 2015 – 2020 (t.o.m. september). 2016 beställdes närmare 143 000 fondbyten med fondblankett. Hittills i år är 904 fondbyten beställda med blankett.

Figur 2 Fondbyten beställda med blankett



Pensionsmyndigheten bedömer att förbudet mot försignerade fondbyteblanketter har kommit tillrätta med missbruket av fondbytesblanketter.

27. *Stärk myndighetens kunnande och beredskap när det gäller att säkra bevisning*

I efterdyningarna av de oegentligheter, de s.k. särskilda händelserna, som har förevarit inom premiepensionen har myndigheten bedrivit ett omfattande arbete för att återfå pengar till de sparare och pensionärer som förlorat pengar inom ramen för särskilda händelser. Kompetensen inom frågorna har stärkts bl.a. genom nyrekrytering och resursförstärkning.

Pensionsmyndigheten bedömer att kunskapen och beredskapen för att säkra bevisning har höjts på alla nivåer inom myndigheten. Omvärlden förändras dock kontinuerligt och för myndigheten innebär det att utvecklingen behöver följas.

28. Sverige bör verka för att tillsynen över aktörer som omfattas av den unionsrättsliga lagstiftningen ensas och är förutsägbar, ändamålsenlig och effektiv

Förslag på förändringar av det finansiella regelverket pågår ständigt inom EU där Sverige, via regeringen, deltar aktivt i detta arbete. Pensionsmyndigheten bidrar också aktivt i detta arbete genom att svara på konsultationer rörande fondfrågor från exempelvis Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esma) eller regeringen som rör fondområdet samt att fungera som en värdefull remissinstans.

29. Utred möjligheten att skapa en premiepensionsgaranti

Förslaget om en separat utredning rörande premiepensionsgaranti kräver regeringsbeslut. Av den anledningen har Pensionsmyndigheten i dagsläget inte vidtagit någon åtgärd.

Hållbarhet

Den finansiella sektorn pekas i Agenda 2030³ och Parisavtalet ut som en avgörande aktör i ansträngningarna att ställa om samhället mot en mer hållbar inriktning.

Som ett led i strävan mot ökad hållbarhet fanns i propositionen, utöver de 29 punkterna, ett krav om hållbarhet. Kravet innebar att fondavtalet ska innehålla villkor om hållbarhetsarbete vid förvaltning av fonder. I rapporten har vi valt att även redovisa arbetet som har bedrivits inom Pensionsmyndigheten mot ökad hållbarhet på fondtorget.

För att få ingå fondavtal måste en miniminivå av hållbarhetsarbete vara uppfyllt. Under avsnitt *Hållbarhet* i fondavtalet är det angivet vilka krav som måste vara uppfyllda med avseende på hållbarhet för att en fond ska få teckna fondavtal.

Ett minimikrav på hållbarhetsarbetet vid kapitalförvaltning är att fondförvaltaren, eller extern förvaltare, ska ha undertecknat de FN-stödda principerna för ansvarsfulla investeringar, Principles for Responsible Investment (PRI). Fondavtalet anger också att fondförvaltaren ska lämna information till Pensionsmyndigheten som behövs för att förstå fondens förvaltning med avseende på hållbarhet. Utöver detta inhämtar Pensionsmyndigheten information om fondernas ESG⁴-risk (Environmental, Social, Governance) och CO₂-risk från Morningstar.

Sedan 2019 är hållbarhet en integrerad del av Pensionsmyndighetens valarkitektur. På fondtorget kan spararen själv välja de fonder som motsvarar spararens egna krav på vad som är ett hållbart sparande.

³ Agenda 2030, ramverk som antogs av FN den 25 september 2015, i resolution A/RES/70/1, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*

⁴ ESG, miljö, social och bolagsstyrning

Pensionsmyndigheten bedömer att det arbete som myndigheten har påbörjat inom hållbarhet har tagits emot väl av sparare och fondbranschen.

Identifierade begränsningar

Även om Pensionsmyndighetens arbete med 29-punktsprogrammet har medfört att säkerheten inom premiepensionssystemet avsevärt förstärkts, har myndigheten identifierat tre oroande begränsningar med nuvarande regler.

1. Fondavtalet som tecknas mellan företrädare för fonderna och Pensionsmyndigheten har visserligen medfört att kraven på fondförvaltare och fonder har skärpts. Oseriösa aktörer inom fondindustrin kan emellertid vara innovativa. Det går därför idag inte att garantera att det inte kan finnas förvaltningsrättsliga eller civilrättsliga kryphål i de krav som införts genom steg 1 och som skulle kunna innebära att nya oegentligheter uppkommer på längre sikt. Att säkerställa att nya oegentligheter inte uppkommer skulle innebära att fondavtalet behöver uppdateras kontinuerligt. Även lagstiftningen gällande Pensionsmyndighetens möjligheter till krav på fondförvaltare inom premiepensionen skulle behöva uppdateras kontinuerligt.
2. Pensionsmyndigheten styr fortfarande inte den viktiga valmiljön av fonder och fondförvaltare i premiepensionen. Exempelvis skulle antalet fonder på fondtorget över tid kunna öka och återgå till det historiskt höga antalet av drygt 860 fonder och möjligen ännu fler. 860 fonder eller fler skulle ytterligare försvåra översikten av fonder och möjligheten för pensionssparare att göra rationella och informerade val.
3. Pensionsmyndigheten bedömer att de skärpta kraven i någon mån har medfört att kvaliteten på fondernas förvaltning har förbättrats i termer av antal Morningstar-stjärnor och att fondavgifterna sänkts. Vid halvårsskiftet 2018 fanns det 864 fonder på fondtorget med i genomsnitt 3,14 Morningstarstjärnor och en genomsnittlig årlig avgift på 1,48 procent. Per 31 augusti 2020 var antalet fonder 488 och antal Morningstarstjärnor hade stigit till 3,41 och den genomsnittliga årliga avgiften hade sjunkit till 1,30 procent. Till viss del förklaras minskningen i årlig avgift med 0,18 procentenheter av sjunkande avgifter inom fondindustrin.

Vid granskning av fonderna gör emellertid Pensionsmyndigheten ingen kontroll av kvaliteten på förvaltningen. Det skulle kunna få till följd att kvaliteten faller tillbaka till tidigare nivåer. För att nå en högre kvalitet på förvaltningen, till gagn för sparare och pensionärer och sannolikt högre pensioner, vore det önskvärt om de skärpta kraven från steg 1 följs upp med krav gällande kvalitet på fonderna.

Sammanvägd bedömning –

–hittills

29-punktsprogrammet har klargjort och utökat Pensionsmyndighetens uppdrag i enighet med myndighetens önskemål. Det har bland annat inneburit att fondförvaltare och fonder vid ansökan om att ingå fondavtal inledningsvis granskas initialt. När den initiala granskningen är genomförd och fondavtal har tecknats mellan Pensionsmyndigheten och fondförvaltare sker därefter en löpande granskning. Avsikten med den löpande granskningen är att säkerställa att fonder och fondförvaltare lever upp till kraven över tid för och att konsumentskyddet därigenom kontinuerligt hålls på en hög nivå.

Fondavtalet och de nya kraven har medfört en ökad arbetsmängd för Pensionsmyndigheten. För att klara det utökade uppdraget bildade Pensionsmyndigheten under 2018 en ny avdelning, Fondtorgsavdelningen, och ny enhet som arbetar med granskning, Förvaltning av fondtorget.

Även för fondförvaltarna har fondavtalet och de nya kraven medfört en ökad arbetsmängd. Pensionsmyndigheten bedömer dock att de skärpta kraven till övervägande del har mottagits positivt av branschen. Företrädare för branschen har sett allvarligt på problemen med oegentligheter inom premiepensionssystemet som, om de hade förblivit olösta, hade riskerat att skada förtroendet för hela fondmarknaden och fonder som sparform.

Granskningen av ansökningar medförde att 470 fonder beviljades fondavtal. 48 ansökningar avskrevs, 21 avslogs och i 9 fall avvisades ansökan. Det innebär att sammanlagt nekades 78 ansökningar fondavtal. I bilaga 2 finns en tabell över de ansökningar som nekades fondavtal och skälen till att de nekades avtal.

En konsekvens av de nya och skärpta kraven har blivit att antal fonder på fondtorget har minskat från drygt 860 fonder, till cirka 490 fonder. Minskningen beror framförallt på de två kvantitativa kraven som infördes. Kraven anger att en fond ska ha ett externt investerat minimikapital på minst 500 miljoner kronor och avkastningshistorik på minst tre år. Det minskade antalet fonder har inledningsvis varit positivt för kvaliteten på fondernas förvaltning, mätt i genomsnittligt antal Morningstarstjärnor⁵ samt årliga avgifter.

Vid halvårsskiftet 2018 fanns det 864 fonder på fondtorget med i genomsnitt 3,14 Morningstarstjärnor och en genomsnittlig årlig avgift på 1,48 procent. Per den 31 augusti 2020 var antalet fonder 488 och antal Morningstarstjärnor hade stigit till 3,41 och den genomsnittliga årliga avgiften hade sjunkit till 1,30 procent. Till viss del förklaras minskningen i årlig avgift med 0,18 procentenheter av sjunkande avgifter inom fondindustrin.

⁵ Morningstars rating av fonder
29-punktsprogrammet

Ett problem inom premiepensionen har handlat om rådgivning och massbyten. Med förbud mot försigenerade fondbytesblanketter och telefonförsäljning har problemen dock kunnat begränsas.

Kraven på att fonderna ska vara hållbara har blivit alltmer uttalat de senaste åren och under våren 2021 kommer EU med nya riktlinjer inom hållbarhet. Pensionsmyndigheten ser positivt på denna utveckling. Sedan 2019 är hållbarhet en integrerad del av Pensionsmyndighetens valarkitektur. Hos Pensionsmyndigheten kan spararen själv välja de fonder som motsvarar spararens egna krav på vad som är hållbart sparande. Pensionsmyndigheten bedömer att det arbete som myndigheten har påbörjat inom hållbarhet har tagits emot väl av sparare och fondindustrin.

Slutligen har förtroendet för premiepensionssystemet stärkts. År 2018 var förtroendet mycket lågt då endast 15 procent av alla svenskar hade mycket högt eller ganska högt förtroende för att premiepensionssystemet fungerade som avsett. Det visade en mätning som utfördes av Novus på beställning av Skandia. Sedan dess har förtroendet stigit och Novus mätning år 2020 visade att siffran hade stigit till 26 procent, vilket är en relativt stor förändring på kort tid. Pensionsmyndigheten bedömer att det ökade förtroendet för premiepensionssystemet till del är en följd av arbetet som har genomförts för att stärka konsumentskyddet genom steg 1.

–på längre sikt

Inflödet av nya fonder till fondtorget har varit lågt sedan fondavtalet trädde i kraft. Pensionsmyndighetens bedömning är dock att intresset av att finnas på fondtorget fortsatt kommer att vara stort bland fondförvaltare.

Långsiktigheten i förvaltningen och det kraftigt ökande kapitalet⁶ inom premiepensionen gör att inflödet av fonder kan förväntas öka framgent.

Förutom kravet på externt minimikapital har kravet på tre års historik för fondförvaltare och fonder bidragit till att reducera antal fonder på fondtorget. Över tid kommer nystartade fonder att uppnå tre års historik och Pensionsmyndigheten förväntar sig därför ett inflöde av nya fonder över tid. Av de fonder som fanns på fondtorget, och som inte hade ansökt om fondavtal när ansökningstiden för fondavtal gick ut (2018-12-31), uppfyller idag drygt 100 fonder kraven på avkastningshistorik och externt minimikapital. Fonderna skulle därmed vara kvalificerade för att teckna fondavtal utifrån dessa två krav. Därutöver finns det drygt 90 fonder som uppfyller kravet på avkastningshistorik men där kapitalkravet i nuläget inte är uppfyllt.

Utöver de fonder som nämns här finns även ett stort antal fonder runt om i världen som skulle kunna tänkas ansöka om fondavtal. För svenska investerare finns det idag ett utbud på över 4 000 fonder.

Sammanfattningsvis bedömer Pensionsmyndigheten att med nuvarande regelverk kan antalet fonder på fondtorget förväntas öka över tid och kan mycket väl uppnå tidigare nivå med drygt 860 fonder, eller till och med överstiga den numerären.

⁶ År 2030, 3 200 miljarder kronor i förvaltad kapital inom Pensionsmyndighetens fondrörelse, prognos beräknad med Pensionsmyndighetens pensionsmodell, basalternativet

Samarbete mellan Pensionsmyndigheten och tillsynsmyndigheterna har etablerats och det har bidragit till att stärka konsumentskyddet. Framöver kan samarbetet behöva utvecklas ytterligare.

Pensionsmyndigheten bedömer att de skärpta kraven på fonder och fondförvaltare väsentligt minskat sannolikheten för att den typ av oegentligheter som förekommit på fondtorget ska upprepas och att säkerheten och konsumentskyddet har höjts. Det faktum att antalet fonder som registrerats i systemet kraftigt reducerats har på marginalen inneburit en enklare valsituation för premiepensionsspararna. Pensionsmyndigheten har dock identifierat tre oroande begränsningar med nuvarande regler.

1. Fondavtalet som tecknas mellan företrädare för fonderna och Pensionsmyndigheten har visserligen medfört att kraven på fondförvaltare och fonder har skärpts. Oseriösa aktörer inom fondindustrin är emellertid innovativa. Det går därför idag inte att garantera att det inte kan finnas förvaltningsrättsliga eller civilrättsliga kryphål i de krav som införts genom steg 1 och som skulle kunna innebära att nya oegentligheter uppkommer på längre sikt. Att säkerställa att nya oegentligheter inte uppkommer skulle innebära att fondavtalet behöver uppdateras kontinuerlig. Även lagstiftningen gällande Pensionsmyndighetens möjligheter till krav på fondförvaltare inom premiepensionen skulle behöva uppdateras kontinuerligt.
2. Pensionsmyndigheten styr fortfarande inte den viktiga valmiljön av fonder och fondförvaltare i premiepensionen. Exempelvis skulle antalet fonder på fondtorget kunna öka över tid och återgå till det historiskt höga antalet av drygt 860 fonder och möjligen ännu fler. 860 fonder eller fler skulle potentiellt försvåra översikten av fonder och möjligheten för pensionssparare att göra rationella och informerade val.
3. Pensionsmyndigheten bedömer att de skärpta kraven i någon mån har medfört att kvaliteten på fondernas förvaltning har förbättrats i termer av antal Morningstar-stjärnor och fondavgifter. Vid granskningen av fonderna gör emellertid Pensionsmyndigheten ingen kontroll av kvaliteten på förvaltningen. Det skulle kunna få till följd att kvaliteten faller tillbaka till tidigare nivåer. För att nå en högre kvalitet på förvaltningen, till gagn för sparare och pensionärer och sannolikt högre pensioner, vore det önskvärt om de skärpta kraven från steg 1 följs upp med krav gällande kvalité på fonderna.

Det är därför Pensionsmyndighetens önskan att kraven från steg 1 följs av ytterligare krav för att adekvat adressera ovan begränsningar. Därigenom upprätthålls även i framtiden ett högt konsumentskydd och oegentligheter kan undvikas.

Bilaga 1 Regeringens uppdrag

Uppdrag till Pensionsmyndigheten att utvärdera de skärpta kraven för fonder och fondförvaltare i premiepensionssystemet



Regeringen

Regeringsbeslut

II:4

2020-09-17
S2020/07009/SF

Socialdepartementet

Pensionsmyndigheten
Box 38190
100 64 Stockholm

Uppdrag att utvärdera de skärpta kraven för fonder och fondförvaltare i premiepensionssystemet

Regeringens beslut

Regeringen ger Pensionsmyndigheten i uppdrag att utvärdera effekterna av de kriterier för fonder och fondbolag som infördes den 1 november 2018 (steg 1 av premiepensionsreformen). Utvärderingen ska avse samtliga åtgärder som föreslogs i propositionen Ett tryggt och mer hållbart premiepensionssystem (prop. 2017/18:247) och som utgjorde det s.k. 29-punktsprogrammet. Utvärderingen ska så långt det är möjligt redovisas uppdelat på de skilda punkterna. Därutöver ska en sammanvägd bedömning av programmets hittills uppkomna effekter göras samt en bedömning av förväntade effekter på längre sikt. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 14 oktober 2020 samt i Pensionsgruppen (S 2007:F) vid tidpunkt som senare meddelas av Socialdepartementet.

Bakgrund

Pensionsgruppen, med företrädare för de partier som står bakom pensionsöverenskommelsen, har konstaterat att premiepensionssystemet inte fungerar optimalt och har i en särskild pensionsöverenskommelse (S2017/07369/SF) slagit fast att en reformering därför ska ske i två steg. I ett första steg ska reglerna stramas upp för att stävja missbruk och göra fondtorget mer säkert. Det ska ske genom att ett antal åtgärder, bland annat att krav införs som ska vara uppfyllda för att en fond ska kunna finnas på premiepensionssystemets fondtorg. Dessa åtgärder, som bygger på Pensionsmyndighetens rapport Stärkt konsumentskydd inom premiepensionen, föreslogs i propositionen Ett tryggt och mer hållbart

premiepensionssystem (prop. 2017/18:247) och trädde i kraft den 1 november 2018.

Överenskommelsens andra steg, som nu bereds inom Regeringskansliet, innebär att det nuvarande fondtorget som bygger på anslutning ersätts av ett upphandlat fondtorg. Det andra steget är i sig inte avhängigt av effekterna av det första steget men som en del av beredningen av det upphandlade fondtorget är det av värde med aktuell erfarenhet av reformeringens första steg.

På regeringens vägnar



Ardalan Shekarabi



Peter Johansson

Bilaga 2 Resultat av granskning

Tabell 1 visar en sammanställning över skälen till att fonder nekades fondavtal. I tabellen framgår det att det mest frekventa skälet till att en ansökning nekades fondavtal var innehav i egna fonder. Totalt nekades 15 (11+4) ansökningar fondavtal av den anledningen, medan 13 (6+7) fonder inte uppfyllde kravet på verksamhetshistorik.

Tabell 1 Skäl till beslut om avskrivning, avslag eller avvisning av ansökan om fondavtal

Beslut	Skäl	Antal
Avskrivning (48)	Egna innehav	11
	Fusion	10
	Historik	6
	Kapitalkrav	6
	Ansökan återkallad	6
	Dubbla ansökningar	3
	Rörlig avgift	3
	Ansökan ej komplett	2
	Likvidation	1
Avslag (21+15*)	Historik	7
	Kapitalkrav	5
	Egna innehav	4
	Höga avgifter	3
	Rörlig avgift	2
	Otillåten verksamhet	15*
Avvisning (9)	Ansökan ej komplett	9
Summa		78+15*

*Ej beslutade, beslutsavsikter om avslag kommunicerade till fondförvaltaren

Referenser

- Pensionsmyndigheten, *Stärkt konsumentskydd inom premiepensionen v1.0*
<https://www.pensionsmyndigheten.se/statistik-och-rapporter/Rapporter/Rapporter>
- Regeringens proposition 2017/18:247
- Socialförsäkringsbalken 64 kap. Premiepension
- Lag (2004:46) om värdepappersfonder
- Förordning (2018:1302) om premiepension
- Riksrevisionen, *Konsumentskyddet på det finansiella området – förutsättningar och statlig tillsyn (RIR 2019:32)*
- Pensionsmyndigheten, *Ansökan om fondavtal med bilagor v 1.2*
- Pensionsmyndigheten, *Fondavtal med bilagor v 2.0*
<https://www.pensionsmyndigheten.se/om-pensionsmyndigheten/for-fondbolag/ansokan-om-att-inga-fondavtal>
- Pensionsmyndigheten, *Pensionsmodellen v 1.6.6*
- Pensionsmyndigheten, *Rapport 2019, Förvaltning av fondtorget*
- Pensionsmyndigheten, *Hållbarhet på Pensionsmyndighetens fondtorg- Hur väljer pensionsspararna?*
- Skandia, *Ökat förtroende för premiepensionssystemet*
<https://news.cision.com/se/skandia/r/ny-undersokning--okat-fortroende-for-premiepensionssystemet,c3032283>
- Morningstar, *The Morningstar Rating™ for Funds*
https://www.morningstar.com/content/dam/marketing/shared/research/methodology/771945_Morningstar_Rating_for_Funds_Methodology.pdf

www.pensionsmyndigheten.se

