

Lagrådsremiss

Ett bättre premiepensionssystem

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 22 december 2021

Ardalan Shekarabi

Kjell Rempner
(Socialdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås mål för premiepensionssystemet samt en pålitlig och säker valmiljö som ska vägleda pensionssparare i att utifrån kunskap och intresse göra egna val av fonder.

I lagrådsremissen föreslås också ett regelverk för ett upphandlat fondtorget för premiepensionen. Fondtorget ska erbjuda pensionsspararna en valfrihet i fråga om hur deras fondmedel ska placeras.

Därutöver föreslås en lag som reglerar en ny myndighet som ska ha i uppgift att upphandla fonderna och i övrigt förvalta fondtorget. Den nya myndigheten föreslås heta Fondtorgsnämnden.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juni 2022.

Förslagen bygger på Pensionsgruppens överenskommelse från den 14 december 2017.

Innehållsförteckning

1	Beslut	6
2	Lagtext	7
2.1	Förslag till lag om Fondtorgsnämnden	7
2.2	Förslag till lag om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg	9
2.3	Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.....	17
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder).....	24
2.5	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	26
3	Ärendet och dess beredning	29
4	Premiepensionssystemets historik och syfte	29
4.1	Inledning	29
4.2	Premiepensionssystemets första 25 år	30
4.2.1	Beslut och införande	30
4.2.2	Fondvalet lyfts fram och Premiepensionsmyndigheten bildas	31
4.2.3	Utveckling av förval och beslutsstöd, Pensionsmyndigheten bildas	31
4.2.4	Massfondbyten och rådgivningstjänster ökar i omfattning och leder till en ny syn på premie-pensionssystemet	32
4.2.5	Misstänkta bedrägerier och ny överenskommelse i Pensionsgruppen.....	34
4.3	Premiepensionssystemet har i stor utsträckning uppfyllt sina huvudsakliga syften men är inte tillräckligt anpassat efter människors behov	35
4.4	Behovet av en fortsatt reformering för att bättre uppnå premiepensionens syften.....	36
5	Mål och valarkitektur för premiepensionssystemet.....	37
5.1	Mål för premiepensionssystemet och spararnas rätt till valfrihet.....	37
5.2	Fondtorgets roll för att säkra valfrihet.....	48
5.3	Att mäta måluppfyllelsen och graden av valfrihet.....	51
5.4	Valarkitekturen är nyckeln till ett välfungerande premiepensionssystem.....	52
5.4.1	En tydligare valmiljö skapas	55
6	Upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg.....	64
6.1	Utgångspunkter för en ny reglering	64
7	Utformningen av ett system för upphandling av fonder.....	74
7.1	Vilka fonder ska få erbjudas på fondtorget?.....	74
7.1.1	Beskrivning av det nuvarande regelverket	74
7.1.2	Vilka fonder som ska få upphandlas till premiepensionens fondtorg	82

	7.1.3	Särskilt om icke EES-baserade alternativa investeringsfonder	87
7.2		Principer för urval av fonder till premiepensionens fondtorg	88
	7.2.1	Inledning.....	88
	7.2.2	Principen om valfrihet	88
	7.2.3	Principen om hållbarhet.....	91
	7.2.4	Granskning av fondförvaltare och fonder	98
	7.2.5	Antalet fonder på premiepensionens fondtorg påverkar myndighetens möjlighet till granskning.....	103
7.3		En lag om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg	104
	7.3.1	Definitioner.....	105
	7.3.2	Krav på de fonder som ska upphandlas	108
	7.3.3	Några grundläggande principer för upphandling av fonder	116
	7.3.4	Förfarande	117
	7.3.5	Marknadsdialog	118
	7.3.6	Annonsering inför upphandling.....	119
	7.3.7	Upphandlingsdokumenten	120
	7.3.8	Kommunikationsformer.....	120
	7.3.9	Tidsfrister	121
	7.3.10	Dialog vid upphandlingar	123
	7.3.11	Information om beslut	124
	7.3.12	Dokumentation	125
	7.3.13	Tilldelning av fondavtal.....	126
	7.3.14	Förutsättningarna för kompletterande upphandling.....	129
	7.3.15	Information om beslut vid kompletterande upphandling.....	131
	7.3.16	Dokumentation vid kompletterande upphandling	132
	7.3.17	Förhållandet mellan Fondtorgsnämnden och en fondförvaltare ska regleras i fondavtalet	133
	7.3.18	Antal fondavtal en fondförvaltare får ingå ...	138
	7.3.19	Fondavtalets löptid	138
	7.3.20	Avtalsspärr.....	141
	7.3.21	Överprövning.....	142
	7.3.22	Skadestånd.....	146
7.4		Följdändringar	148
	7.4.1	Socialförsäkringsbalken.....	148
	7.4.2	Undantag från vissa bestämmelser i förvaltningslagen	151
8		Hantering av pensionsmedel när fondavtal upphör	154
	8.1	Likvärdig fond om spararen inte själv väljer ny fond....	154
	8.2	Placering av premiepensionsmedel i en likvärdig fond.....	159
	8.3	Successiv övergång till ett upphandlat fondtorg.....	164

9	En myndighet för premiepensionens fondtorg	166
9.1	En nämndmyndighet med uppgift att förvalta premiepensionens fondtorg inrättas	166
9.2	Myndighetens finansiering	171
9.3	Bevaka statens rätt och föra talan om skadestånd	175
9.4	Samverkan mellan Fondtorgsnämnden och andra myndigheter	176
10	Sekretess	179
10.1	Grundlags- och sekretessregleringen	179
10.1.1	Offentlighetsprincipen	179
10.1.2	Sekretessens innebörd och sekretessbrytande bestämmelser	179
10.1.3	Sekretessbestämmelsernas uppbyggnad	180
10.1.4	Överföring av sekretess	181
10.1.5	Konsekvenser av att en uppgift lämnas över till en annan myndighet	181
10.1.6	Konkurrens mellan sekretessbestämmelser	182
10.2	Vilka slags uppgifter kommer att hanteras?	182
10.3	Relevanta bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen	183
10.3.1	Sekretess till skydd för allmänna intressen	183
10.3.2	Sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden	185
10.4	Behov av nya sekretessbestämmelser till skydd för allmänna intressen	190
10.5	En ny sekretessbestämmelse till skydd för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med en fondförvaltare	191
10.6	Sekretess till skydd för uppgift om premiepensionsmedel	197
10.7	Sekretess för enskild när det gäller allmän försäkring m.m.	197
10.8	Överföring av sekretess när det gäller visselblåsare	198
11	Behandling av personuppgifter	199
11.1	EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen samt den sektorspecifika regleringen	199
11.1.1	EU:s dataskyddsförordning	199
11.1.2	Dataskyddslagen och sektorsspecifik reglering	200
11.1.3	Grundlagsskyddet i regeringsformen	200
11.2	Fondtorgsnämndens behandling av personuppgifter	201
11.2.1	Personuppgiftsbehandling vid förvaltning av fondtorget	201
11.2.2	Personuppgiftsbehandling inom ramen för Fondtorgsnämndens samverkan med Pensionsmyndigheten	201

11.2.3	Personuppgiftsbehandling inom ramen för Fondtorgsnämndens samverkan med andra myndigheter	202
11.3	Reglering om personuppgiftsbehandling hos Fondtorgsnämnden	203
12	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	211
13	Konsekvenser av förslagen	215
13.1	Konsekvenser för pensionssparare och pensionärer	215
13.2	Konsekvenser för Pensionsmyndigheten	219
13.3	Konsekvenser för Sjunde AP-fonden	219
13.4	Konsekvenser för Finansinspektionen	220
13.5	Konsekvenser för Konsumentverket	220
13.6	Konsekvenser för Kammarkollegiet	220
13.7	Konsekvenser för Riksgäldskontoret	220
13.8	Konsekvenser för Ekobrottsmyndigheten	221
13.9	Konsekvenser för domstolarna	221
13.10	Konsekvenser för finansmarknaden och dess aktörer ...	222
13.11	Konsekvenser för pensionssystemet	229
13.12	Konsekvenser för statens budget	230
13.13	Konsekvenser med avseende på EU-rätt	230
13.14	Konsekvenser med avseende på jämställdhet	232
13.15	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	233
13.16	Konsekvenser för hållbarhetsutvecklingen	233
14	Författningskommentar	234
14.1	Förslaget till lag om Fondtorgsnämnden	234
14.2	Förslaget till lag om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg	238
14.3	Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	269
14.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder)	279
14.5	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	280
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Ett bättre premiepensionssystem (SOU 2019:44)	284
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag	308
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	356

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om Fondtorgsnämnden,
2. lag om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg,
3. lag om ändring i socialförsäkringsbalken,
4. lag om ändring i lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder),
5. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om Fondtorgsnämnden

Härigenom föreskrivs följande.

1 § I denna lag finns bestämmelser om Fondtorgsnämnden.

2 § Fondtorgsnämnden ska verka för att målen för premiepensionssystemet uppnås genom att förvalta premiepensionens fondtorg.

3 § Fondtorgsnämnden ska upphandla fonder till fondtorget för premiepensionen enligt lagen (2022:000) om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg.

Fondtorgsnämnden ska ingå sådana fondavtal som avses i 1 kap. 3 § lagen om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg.

4 § Fondtorgsnämnden ska granska att fondförvaltare och fonder löpande uppfyller villkoren i fondavtalen.

Fondtorgsnämnden ska även regelbundet utvärdera fondförvaltarnas förvaltning av medlen i de upphandlade fonderna.

5 § Fondtorgsnämnden ska fortlöpande förvalta premiepensionens fondtorg enligt 64 kap. 3 a–3 c §§ socialförsäkringsbalken.

6 § Fondtorgsnämnden ska ta ut en avgift från de fondförvaltare som ger in en anbudsansökan eller ett anbud i en upphandling enligt lagen (2022:000) om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg 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 förvaltaren föreläggas att betala avgiften inom en viss tid. Följer fondförvaltaren inte föreläggandet ska anbudsansökan eller anbudet avvisas. Fondförvaltaren ska under rättas om detta i föreläggandet.

Fondtorgsnämnden får, om det finns särskilda skäl, betala tillbaka hela eller delar av avgiften.

7 § Fondtorgsnämnden ska ta ut årliga avgifter från de fondförvaltare som Fondtorgsnämnden har ingått fondavtal med för att täcka sina kostnader för

1. upphandling av fonder enligt lagen (2022:000) om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg, till den del kostnaderna inte täcks av avgifter enligt 6 §, och

2. verksamhet enligt 4 § respektive 64 kap. 3 b och 3 c §§ socialförsäkringsbalken som har anknytning till Fondtorgsnämndens verksamhet att förvalta fondtorget.

Fondtorgsnämnden bestämmer när avgiften ska tas ut.

8 § Fondtorgsnämnden bestämmer hur avgifterna enligt 6 och 7 §§ ska beräknas.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2022.

2.2 Förslag till lag om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Inledande bestämmelser

Innehåll

1 § I denna lag finns bestämmelser om upphandling av sådana fonder som anges i 64 kap. 3 a § andra stycket socialförsäkringsbalken och som får erbjudas på fondtorget för premiepensionen.

Undantag från förvaltningslagen

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

Uttryck i lagen

3 § I denna lag avses med

1. *fond*: sådana fonder som avses i 2 kap. 1 §,
2. *fondavtal*: ett avtal som ingås mellan Fondtorgsnämnden och en fondförvaltare och som avser erbjudande av en fond på fondtorget,
3. *fondföretag*: detsamma som i 1 kap. 1 § lagen (2004:46) om värdepappersfonder,
4. *fondförvaltare*: fondbolag, fondföretag eller förvaltningsbolag enligt 1 kap. 1 § lagen om värdepappersfonder, eller AIF-förvaltare enligt 1 kap. 3 § lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder,
5. *specialfond*: detsamma som i 1 kap. 11 § 23 lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder,
6. *upphandlingsdokument*: varje dokument som Fondtorgsnämnden använder för att beskriva eller fastställa innehållet i upphandlingen, och
7. *värdepappersfond*: detsamma som i 1 kap. 1 § lagen om värdepappersfonder.

2 kap. Krav och förfarande vid upphandling

Föremålet för upphandling

Fonder som får upphandlas

1 § Endast följande fonder får upphandlas:

1. värdepappersfonder,
2. fondföretag,
3. specialfonder, och
4. utländska motsvarigheter till specialfonder, om de får marknadsföras till icke-professionella investerare i Sverige enligt 5 kap. 6 § första stycket 1 eller 11 § 1 lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder.

Krav på de fonder som får upphandlas

2 § De fonder som upphandlas ska vara lämpliga för premiepensions-systemet. Fonderna ska ha olika risknivå och placeringsinriktning.

3 § Fonderna enligt 2 § ska vara kostnadseffektiva, hållbara, kontrollerbara och av hög kvalitet.

4 § Fonderna enligt 2 § får inte ha fondbestämmelser som medger att medel kan delas ut till andra än andelsägarna.

Antal fonder som ska upphandlas

5 § Vid bedömningen av hur många fonder som ska upphandlas till fondtorget för premiepensionen ska Fondtorgsnämnden beakta

1. att urvalet av fonder på fondtorget ska ge pensionsspararna valfrihet avseende hur deras medel ska placeras på fondtorget, och

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

Principer för Fondtorgsnämndens upphandling

6 § Vid upphandling ska Fondtorgsnämnden behandla fondförvaltare på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt iaktta principerna om öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande.

Marknadsdialog

7 § Fondtorgsnämnden ska kontinuerligt föra en dialog med fondförvaltare, branschorganisationer och andra marknadsaktörer.

Annonsering

8 § Fondtorgsnämnden ska begära in anbud genom en annons.

Upphandlingsdokumenten

9 § Fondtorgsnämnden ska ge direkt, fullständig och kostnadsfri tillgång till upphandlingsdokumenten från den dag när annonsen publiceras eller den senare dag som anges i annonsen enligt 8 §.

Fondtorgsnämnden ska i ett upphandlingsdokument beskriva upphandlingen för att göra det möjligt för intresserade fondförvaltare att delta i upphandlingen och lämna anbud.

Tidsfrister

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

Kommunikation under en upphandling

11 § Förfarandet är skriftligt. Muntlig kommunikation får dock användas som ett komplement i en upphandling när Fondtorgsnämnden finner det lämpligt.

Kompletterande information om upphandlingsdokumenten

12 § Om en fondförvaltare begär kompletterande upplysningar om innehållet i upphandlingsdokumenten, ska Fondtorgsnämnden lämna sådana upplysningar senast sex dagar före den sista anbudsdagen, förutsatt att fondförvaltaren har begärt upplysningarna i god tid.

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

Upplysningarna enligt första och andra stycket ska lämnas skriftligen på ett sådant sätt att alla fondförvaltare som deltar eller önskar delta i upphandlingen kan få del av dem.

Förlängning av anbudstiden

13 § Fondtorgsnämnden ska förlänga tidsfristen för att komma in med anbud, om det ska lämnas kompletterande upplysningar men det inte görs inom tidsfristen enligt 12 § eller om det görs väsentliga ändringar i upphandlingsdokumenten. Den förlängda tidsfristen ska bestämmas så att alla fondförvaltare som deltar eller önskar delta i upphandlingen kan få kännedom om den information som behövs för att utarbeta ett anbud.

Dialog i en upphandling

14 § Fondtorgsnämnden får föra en dialog med en eller flera fondförvaltare i en pågående upphandling. Med dialog avses ett skriftligt eller muntligt informationsutbyte mellan Fondtorgsnämnden och en fondförvaltare.

En dialog får omfatta rättelser av fel samt förtydliganden och kompletteringar av anbud eller andra handlingar som fondförvaltaren har gett in. Om Fondtorgsnämnden tillåter en fondförvaltare att rätta, förtydliga eller komplettera, ska övriga fondförvaltare ges motsvarande möjlighet.

Information om beslut

15 § När Fondtorgsnämnden har fattat beslut om att tilldela ett fondavtal ska Fondtorgsnämnden skriftligen underrätta samtliga anbudsgivare om beslutet.

Underrättelsen ska innehålla skälen för beslutet och uppgift om den period inom vilken avtal enligt 3 kap. 2 § inte får ingås (avtalsspär).

Underrättelsen innebär inte att ett anbud förfaller.

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

Upplysningarna ska lämnas snarast möjligt och senast inom fjorton dagar från det att begäran kom in.

17 § Om Fondtorgsnämnden beslutar att avbryta eller göra om en upphandling, ska Fondtorgsnämnden skriftligen lämna en underrättelse om detta till de fondförvaltare som har lämnat ett anbud eller en anbudsansökan. I underrättelsen ska skälen för beslutet anges.

Dokumentation

18 § Fondtorgsnämnden ska dokumentera genomförandet av en upphandling. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att Fondtorgsnämnden ska kunna motivera sina beslut under upphandlingens samtliga skeden.

Tilldelning av fondavtal

19 § Fondtorgsnämnden 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 3 §.

Tilldelningskriterierna ska viktas inbördes.

20 § Fondtorgsnämnden ska i ett upphandlingsdokument ange vilka tilldelningskriterier som kommer att användas och hur tilldelningskriterierna ska viktas inbördes.

Bedömning av likvärdig fond

21 § I 64 kap. 27 a § socialförsäkringsbalken finns bestämmelser om förutsättningarna för att premiepensionsmedel ska överföras till en fond som är likvärdig med en tidigare vald fond.

22 § Fondtorgsnämnden ska i samband med att den upphandlar fonder bedöma vilka fonder som i väsentliga avseenden är likvärdiga efter objektiva kriterier.

De objektiva kriterierna ska anges i ett upphandlingsdokument.

23 § Fondtorgsnämnden ska i fondavtalet fastställa den ordning enligt vilken premiepensionsmedlen ska fördelas mellan likvärdiga fonder, om medel ska överföras enligt 64 kap. 27 a § andra stycket socialförsäkringsbalken.

Fondtorgsnämnden ska tillämpa objektiva kriterier när den utformar fördelningsordningen. Dessa kriterier ska anges i ett upphandlingsdokument.

Kompletterande upphandling

Upphandling vid uppsägning av ett fondavtal

24 § Kompletterande upphandling 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 tillräcklig valfrihet.

Vid kompletterande upphandling tillämpas inte bestämmelserna i 8–23 §§.

Fondtorgsnämnden ska besluta riktlinjer för kompletterande upphandling.

Information om beslut

25 § Om Fondtorgsnämnden vid en kompletterande upphandling enligt 24 § har begärt in anbud från fler än en fondförvaltare, ska Fondtorgs-

nämnden snarast möjligt skriftligen underrätta samtliga fondförvaltare som har lämnat anbud när beslut om tilldelning av fondavtal har fattats.

Underrättelsen utlöser inte någon avtalsspärr enligt 3 kap. 2 §.

Dokumentation

26 § Fondtorgsnämnden ska dokumentera genomförandet av en kompletterande upphandling enligt 24 §. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att Fondtorgsnämnden ska kunna motivera sina beslut under upphandlingens samtliga skeden.

Fondavtalet

Avtalsvillkor

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

28 § Ett fondavtal ska innehålla villkor om att fondförvaltaren

1. ska lämna Fondtorgsnämnden de uppgifter som krävs för tillämpningen av bestämmelserna i detta kapitel och 64 kap. socialförsäkringsbalken,

2. ska lämna och åta sig att till Pensionsmyndigheten lämna sådan information som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/2088 av den 27 november 2019 om hållbarhetsrelaterade upplysningar som ska lämnas inom den finansiella sektorn, och i artiklarna 5–7 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/852 av den 18 juni 2020 om inrättande av en ram för att underlätta hållbara investeringar och om ändring av förordning (EU) 2019/2088, och

3. på annat sätt ska medverka i gransknings- och uppföljningsarbete.

29 § Ett fondavtal ska innehålla villkor om i vilka avseenden fondförvaltaren ska samarbeta med Pensionsmyndigheten.

30 § Ett fondavtal ska innehålla villkor om att fondförvaltaren ska förvalta fondmedlen på ett föredömligt sätt i fråga om hållbarhet genom ansvarsfulla investeringar och ansvarfullt ägande.

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

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

Avtalsuppföljning

32 § I 4 § lagen om (2022:000) om Fondtorgsnämnden finns bestämmelser om att Fondtorgsnämnden ska granska att fondförvaltare och fonder löpande uppfyller villkoren i fondavtalet.

Begränsning av antal fondavtal

33 § Fondtorgsnämnden får bestämma ett högsta antal fondavtal som en fondförvaltare får ingå.

3 kap. Avtalsspärr, överprövning och skadestånd

Innehåll

1 § Detta kapitel innehåller bestämmelser om avtalsspärr, överprövning och skadestånd när det gäller upphandlingar enligt denna lag.

Avtalsspärr

2 § Fondtorgsnämnden får inte ingå fondavtal före det att tio dagar har gått från det att underrättelsen enligt 2 kap. 15 § skickades (avtalsspärr).

Om underrättelsen har skickats på annat sätt än med ett elektroniskt medel till en fondförvaltare, får fondavtal inte ingås före det att fjorton dagar har gått från det att utskicket gjordes.

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 Fondtorgsnämnden och en fondförvaltare.

Behörig domstol

4 § En ansökan om överprövning ska göras hos den förvaltningsrätt inom vars domkrets Fondtorgsnämnden har sin hemvist.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Domstolens åtgärder

5 § Om Fondtorgsnämnden har brutit mot någon bestämmelse i 2 kap. 1–4, 6, 8–20 och 22–26 §§ och detta har medfört att fondförvaltaren har lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten 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 Fondtorgsnämnden och en fondförvaltare.

6 § Om Fondtorgsnämnden under pågående överprövning av en upphandling ingår ett fondavtal i strid med 2, 7, 8 eller 9 §, ska rätten, på yrkande av fondförvaltaren, överpröva avtalets giltighet i enlighet med 12 och 13 §§.

Förlängd avtalsspärr

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

Rätten 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 rätten besluta att Fondtorgsnämnden inte får ingå fondavtal innan något annat har bestämts. Rätten 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.

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

Tiodagarsfrist

9 § När en förlängd avtalsspärr gäller enligt 7 §, får Fondtorgsnämnden inte ingå fondavtal före det att 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 före det att tio dagar har gått från det att rätten har avgjort målet eller upphävt beslutet. När Högsta förvaltningsdomstolen har fattat ett beslut enligt 8 § och återförvisat målet till lägre instans, får fondavtal inte ingås före det att tio dagar har gått från beslutet om återförvisning.

Rätten 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 före det att tio dagar har gått från det att Fondtorgsnämnden 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 före det att fjorton dagar har gått från det att underrättelsen skickades ut.

Överprövning av ett fondavtals giltighet

12 § Rätten ska besluta att ett fondavtal som har slutits mellan Fondtorgsnämnden och en fondförvaltare är ogiltigt, om det har slutits

1. utan föregående annonsering enligt 2 kap. 8 §, när kompletterande upphandling enligt 2 kap. 24 § 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. innan det har lämnats en underrättelse om tilldelningsbeslut enligt 2 kap. 15 §.

För ogiltighet i de fall som anges i första stycket 2 och 3 krävs dessutom att Fondtorgsnämnden har överträtt någon annan av de bestämmelser som

anges i 5 § och att detta har medfört att fondförvaltaren har lidit eller kan komma att lida skada.

Interimistiskt beslut vid överprövning av ett fondavtals giltighet

13 § Rätten får besluta att ett fondavtal inte får fullgöras innan något annat har bestämts. Rätten 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.

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

Tidsfrister för ansökan om överprövning av ett avtals giltighet

14 § 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 före det att trettio dagar har gått från det att Fondtorgsnämnden skriftligen har underrättat de fondförvaltare som har lämnat anbudsansökan eller anbud om att fondavtalet har slutits och har lämnat en sammanfattning av sådana upplysningar som avses i 2 kap. 16 §.

Beräkning av vissa tider

15 § 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

16 § Om Fondtorgsnämnden inte har följt en bestämmelse som anges i 5 §, ska Fondtorgsnämnden ersätta den skada som därigenom har uppkommit för en fondförvaltare.

Rätten till skadestånd inbegriper även ersättning till en fondförvaltare som har deltagit i en upphandling för kostnader fondförvaltaren har haft för att förbereda anbud och i övrigt för att delta i upphandlingen, om åsidosättandet av bestämmelsen menligt har påverkat fondförvaltarens möjligheter att tilldelas fondavtalet.

17 § Talan om skadestånd får väckas vid allmän domstol inom ett år från den tidpunkt då fondavtal har slutits mellan Fondtorgsnämnden och en fondförvaltare eller har förklarats ogiltigt enligt 12 § genom ett avgörande som har vunnit laga kraft. Väcks inte talan inom denna tid, är rätten till skadestånd förlorad.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2022.

2.3 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. 1–3, 18, 33 och 40 §§ och 113 kap. 41 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas 13 nya paragrafer, 64 kap. 2 a, 2 b, 3 a–3 c, 26 a–26 e, 27 a, 27 b och 47 §§, och närmast före 64 kap. 2 a, 2 b, 3 a, 26 a, 26 e, 27 a 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, Pensionsmyndigheten, *Fondtorgsnämnden* och 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.

64 kap.

1 §²

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 15–22 §§,

– överföring av medel och byte av fond i 23–27 §§,

– ändrad pensionsrätt i 28–31 §§,

– skadestånd i 32–36 §§,

– kostnader för premiepensionsverksamheten i 37–45 §§, *och*

– förbud mot marknadsföring och försäljning via telefon i 46 §.

– kapitalförvaltning, m.m. i 15–18 §§,

– överföring av medel och byte av fond i 23–27 b §§,

– kostnader för premiepensionsverksamheten i 37–45 §§,

– förbud mot marknadsföring och försäljning via telefon i 46 §, *och*

– *samverkan* i 47 §.

¹ Senaste lydelse av

64 kap. 17 a § 2018:772

64 kap. 17 b § 2018:772

64 kap. 17 c § 2021:102

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.

² Senaste lydelse 2018:772.

2 §

Premiepensionssystemet innebär att

– medel som motsvarar fastställd pensionsrätt för premiepension fonderas,

– *pensionsspararen har möjlighet att själv bestämma om förvaltningen av de medel som fonderas för hans eller hennes räkning, och*

– pensionernas storlek är beroende av värdeutvecklingen på de fonderade medlen.

– medel som motsvarar fastställd pensionsrätt för premiepension fonderas, *och*

Målen för premiepensionssystemet

2 a §

Premiepensionssystemet ska utgöra ett pensionssparande av hög kvalitet som ger en trygg pension. Avkastningen på pensionsspararnas fonderade medel ska vara tydligt högre än förändringen av inkomstindex men utan garantier för viss avkastning. Med beaktande av den återstående utbetalningstiden ska utbetalningarna av premiepensionen vara allt mer förutsägbara och stabila.

Principen om valfrihet

2 b §

Premiepensionssystemet ska erbjuda valfrihet genom att pensionsspararen ska kunna 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 premiepension ska bedrivas enligt försäkringsmässiga principer.

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 premiepension

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.

ska bedrivas enligt försäkringsmässiga principer.

Pensionsmyndigheten ska förvalta premiepensionsmedlen genom att

1. ingå samarbetsavtal med Fondtorgsnämnden,

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 en stor bredd i urvalet av för premiepensionssystemet lämpliga fonder med olika risknivå och placeringsinriktning som ger valfrihet för en sparare vid placering enligt första stycket. Fonderna ska vara kostnadseffektiva, hållbara, kontrollerbara och av hög kvalitet.

3 b §

Fondtorgsnämnden ska löpande tillhandahålla fonder till fondtorget för premiepensionen genom att upphandla fonder enligt lagen (2022:000) om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg.

3 c §

Pensionsmyndigheten förvärvar och löser in andelar i fonderna på fondtorget för premiepensionen. Fondtorgsnämnden ansvarar för kontakterna i övrigt med de fondförvaltare som Fondtorgsnämnden har ingått avtal med enligt lagen (2022:000) om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg (fondavtal).

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. 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).

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

Valarkitekturen för
premiepensionssystemet

26 a §

Med valarkitekturen för premiepensionssystemet avses den presentation av olika val, det stöd och den information som lämnas av Pensionsmyndigheten när en sparare ska ange hur spararens premiepensionsmedel ska förvaltas.

26 b §

Valarkitekturen för premiepensionssystemet ska främja att en pensions-sparare gör väl övervägda val om hur spararens premiepensionsmedel ska förvaltas.

26 c §

Utgångspunkten i valarkitekturen ska vara att pensions-spararens medel förvaltas av Sjunde AP-fonden med fördelning enligt 5 kap. 1 § tredje stycket lagen (2000:192)

om allmänna pensionsfonder (AP-fonder).

En pensionssparare som vill bestämma hur spararens premiepensionsmedel ska placeras kan välja att medlen enligt 23 § första stycket förs över till förvaltning i fonder som omfattas av fondavtal eller i fonder som förvaltas av Sjunde AP-fonden enligt lagen om allmänna pensionsfonder (AP-fonder).

26 d §

Pensionsmyndigheten ska skriftligen informera pensionsspararen inför varje val enligt 26 c § andra stycket om innebörden av valet. Spararen ska skriftligen bekräfta att spararen har tagit del av informationen.

Föreskrifter om valarkitekturen

26 e §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare 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 en pensionssparare inte inom den tid som anges av Pensionsmyndigheten bestämmer hur medlen ska placeras, ska medlen placeras i en fond som i väsentliga avseenden är likvärdig med den tidigare valda

fonden. Placeringen av medlen ska göras med tillämpning av den fördelningsordning som har fastställts enligt 2 kap. 23 § lagen (2022:000) om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg.

27 b §

Om det inte finns någon likvärdig fond enligt 27 a §, ska medlen placeras i förvaltning av Sjunde AP-fonden enligt 5 kap. 1 § tredje stycket lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder).

Om det finns särskilda skäl, får Pensionsmyndigheten placera medlen enligt första stycket 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 Fondtorgsnämnden avser att föra talan mot en fondförvaltare i fråga om ett fondavtal som Fondtorgsnämnden har ingått, får Pensionsmyndigheten uppdra åt den myndigheten att samtidigt föra talan om skadestånd enligt 32 § mot samma förvaltare.

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 §⁴

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

– *handläggning av ansökan enligt 17 c §,*

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

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

– information om fonder.

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

Samverkan

47 §

Pensionsmyndigheten och Fondtorgsnämnden ska samverka i frågor som rör premiepensionssystemet.

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

113 kap.

41 §⁵

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

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.

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).

1. Denna lag träder i kraft den 1 juni 2022.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för fondavtal som har ingåtts före ikraftträdandet. När ett sådant fondavtal sägs upp ska dock premiepensionsmedlen i en fond som omfattas av det avtalet omplaceras med tillämpning av 64 kap. 27 a och 27 b §§.

3. Vid tillämpningen av äldre bestämmelser om granskning i 64 kap. 3 § tredje stycket och om uttag av avgifter för att täcka kostnader för sådan granskning i 64 kap. 40 § första stycket andra strecksatsen ska det som föreskrivs om Pensionsmyndigheten i stället gälla Fondtorgsnämnden. Detta gäller dock inte sådana granskningar enligt 64 kap. 3 § tredje stycket som har inletts före ikraftträdandet.

⁵ Senaste lydelse 2018:772.

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

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 1 och 2 §§ lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

1 §¹

Sjunde AP-fonden förvaltar fonder för de ändamål som framgår av bestämmelserna om premiepension i socialförsäkringsbalken. Förvaltningen ska ske uteslutande i pensionsspararnas intresse.

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,
2. fördelas mellan fonderna efter pensionsspararens ålder, eller
3. fördelas mellan fonderna efter den risknivå som pensionsspararen anger.

När medel förs över med stöd av 64 kap. 24 § *eller* 26 § andra stycket socialförsäkringsbalken, ska medlen fördelas mellan fonderna efter pensionsspararens ålder.

När medel förs över med stöd av 64 kap. 24 §, 26 § andra stycket *eller* 27 b § socialförsäkringsbalken, ska medlen fördelas mellan fonderna efter pensionsspararens ålder.

Sjunde AP-fonden får ur var och en av fonderna 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.

Sjunde AP-fonden ska ta emot medel till och betala ut medel från fonderna enligt de anvisningar som Pensionsmyndigheten lämnar.

2 §²

Sjunde AP-fonden ska ingå samarbetsavtal enligt 64 kap. 3 § andra stycket 2 socialförsäkringsbalken med Pensionsmyndigheten *och åta sig att uppfylla kraven i 17 c § andra stycket 3–6.*

Sjunde AP-fonden ska ingå samarbetsavtal enligt 64 kap. 3 § andra stycket 2 socialförsäkringsbalken med Pensionsmyndigheten.

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

¹ Senaste lydelse 2018:773.

² Senaste lydelse 2018:773.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2022.

2.5 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 §§ och 31 kap. 18 § ska ha följande lydelse, dels att det ska införas två nya paragrafer, 30 kap. 8 d § och 31 kap. 17 a §, och närmast före 31 kap. 17 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

28 kap.

1 §¹

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, *Fondtorgsnämnden*, 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.

5 §²

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

Sekretess gäller hos Pensionsmyndigheten, *Fondtorgsnämnden* 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 sju tio år.

30 kap.

8 d §

Får Fondtorgsnämnden 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 Fondtorgsnämnden.

31 kap.

Affärsförbindelse med fondförvaltare

17 a §

Sekretess gäller hos Fondtorgsnämnden för uppgift om en enskilds affärs- eller driftsförhållanden eller andra ekonomiska förhållanden eller personliga förhållanden när den enskilde har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med en fondförvaltare som deltar eller har deltagit i en upphandling av fonder eller ingått fondavtal enligt lagen (2022:000) om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg, 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.

² Senaste lydelse 2010:1305.

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.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2022.

3 Ärendet och dess beredning

Den 14 december 2017 ingick Pensionsgruppens partier en överenskommelse om att vidta åtgärder för att säkerställa att premiepensionssystemet är tryggt och hållbart (S2017/07369).

Mot bakgrund av Pensionsgruppens överenskommelse beslutade regeringen i juni 2018 att ge en särskild utredare i uppdrag att formulera ett mål för premiepensionssystemet och fondtorgets roll för att uppnå det målet. I uppdraget ingick även att skapa en pålitlig och säker valmiljö som erbjuder pensionsspararna valfrihet. Vidare ingick i uppdraget att ta fram förslag till regelverk för ett upphandlat fondtorg för premiepension och till en lag som reglerar en ny myndighet som ska ha till uppgift att upphandla fonder och förvalta fondtorget. Utredaren skulle därefter förbereda och genomföra bildandet av den nya myndigheten (dir. 2018:57).

Utredningen, som tog namnet Utredningen om ett upphandlat fondtorg för premiepension (Premiepensionsutredningen), överlämnade i november 2019 betänkandet Ett bättre premiepensionssystem (SOU 2019:44).

En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga i lagstiftningsärendet (S2019/04594).

Lagrådsremissen är utformad i samråd med Pensionsgruppen.

4 Premiepensionssystemets historik och syfte

4.1 Inledning

Premiepensionssystemet har i drygt 20 år varit en central del av pensionsöverenskommelsen och det allmänna pensionssystemet. Ett syfte med att införa denna fonderade del i pensionssystemet 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. Dessa syften har uppfyllts och premiepensionen har för de allra flesta tydligt bidragit till bättre avkastning på pensionsmedlen. Det intresse och engagemang för den egna premiepensionen som systemet förväntades medföra har dock inte fullt ut infriats.

Premiepensionssystemet har kunnat missbrukas av oseriösa aktörer vilket i många fall lett till en onödigt låg avkastning för spararna. Systemet har återkommande varit föremål för kritik och bland annat har fem utredningar och översyner analyserat hela eller delar av systemet och föreslagit olika förändringar. Vissa av dessa förändringar har genomförts. Premiepensionssystemet reformeras i och med denna lagrådsremiss för att bli tryggare och för att säkerställa bättre avkastning för fler. De förändringar som föreslås syftar till att skapa tryggare och bättre pensioner, men ändrar

inte systemets ursprungliga syften, som partierna bakom pensionssystemet är eniga om fortsatt ska gälla.

4.2 Premiepensionssystemets första 25 år

Premiepensionssystemet ingår som en komponent i pensionsöverenskommelsen från 1994. Med pensionsöverenskommelsen avses dels det regelsystem som gäller för den inkomstgrundade ålderspensionen och garantipensionen, dels de bakomliggande resonemang om principer som kommer till uttryck i betänkanden och propositioner. En närmare beskrivning av överenskommelsen finns i promemorian Detta är pensionsöverenskommelsen (Ds 2009:53).

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 erfarenhet och forskning lett till en delvis förändrad syn på pensionsspararnas kunskaper, intresse och beteenden i fråga om fondval, vilket bidragit till slutsatser om successiva justeringar av premiepensionssystemet.

4.2.1 Beslut och införande

Redan i den första principskissen för ett reformerat ålderspensionssystem angavs att det nya systemet skulle innehålla en fonderad del i form av ett premiereservsystem (Ds 1992:89 Ett reformerat pensionssystem – Bakgrund, principer och skiss). Närmare principer redovisades därefter i Pensionsarbetsgruppens 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). Den princippropositionen innehöll dock inga lagförslag. Ett förslag till reglering av premiepensionen togs fram i betänkandet Allmänt pensionssparande (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 (prop. 1997/98:151 Inkomstgrundad ålderspension, m.m.).

De faktiska avsättningarna till premiepensionen påbörjades redan 1995, men samlades i depå i väntan på att ett fondtorg 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 (Undertaking for Collective Investments in Transferable Securities).

Därefter har förändringar i ansvariga myndigheters synsätt och hantering av premiepensionen skett men i allt väsentligt inom ramen för samma systemkonstruktion.

4.2.2 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 mening att man kunde välja Premiesparfonden vid ett senare tillfälle när man en gång hade valt fonder på fondtorget. Det fanns dock en särskild statlig fond som kunde väljas – Premievalsfonden.

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 valt fonder i betydligt mindre omfattning.

Administrativt valde regering och riksdag att separera förvaltningen av premiepensionssystemet från den övriga förvaltningen av den allmänna pensionen. PPM, som bildades 1998 som ansvarig förvaltningsmyndighet för premiepensionen, hade detta uppdrag från den 1 juli 1998 till den 31 december 2009.

4.2.3 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. Denna utredning lämnade 2005 betänkandet Svårnavigerat? Premiensionssparande 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 löd att om fler sparare var engagerade skulle konkurrensen bland fonderna leda till självsanering av utbudet och till att skillnaden i slutlig pension därmed skulle minska.

Utredningen ansåg vidare att förvalsalternativet borde få en generationsfondprofil där risknivån trappades ned i takt med pensionsspararens 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 dem som inte hade gjort något aktivt fondval alls. Effektmätningar av dessa kampanjer visade på ett lågt intresse för frågan och aktivitetsgraden förblev fortsatt låg bland pensionsspararna.

År 2009 beslutade riksdagen om ändringar av ickevalsalternativets utformning (prop. 2009/10:44). Det infördes ett nytt så kallat förvalsalternativ, AP7 Såfa, som fick en generationsfundsprofil. Förvalet gjordes valbart på fondtorget och det blev möjligt att välja risknivå inom ramen för förvalet.

Den 31 december 2009 avvecklades PPM och ansvaret för premiepensionssystemet överfördes den 1 januari 2010 till den nybildade Pensionsmyndigheten.

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 i uppgift 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.

4.2.4 Massfondbyten och rådgivningstjänster ökar i omfattning och leder till en ny syn på premiepensionssystemet

Pensionsmyndighetens uppgift att informera allmänheten om pensioner kompletterades sedermera med ett konsumentstärkande uppdrag. Bud-

skapet inriktades allt mer på att ge en helhetsbild till pensionärer och pensionssparare, det vill säga att informera om hela pensionen och inte separat om premiepensionen. Målet var att minska oron och osäkerheten kring den framtida pensionens storlek, och budskapet var att det inte är nödvändigt för en pensionssparare att känna till alla detaljer i pensions-systemet. Fondvalets betydelse för den slutliga pensionen tonades ner. I stället framhölls att premiepensionen är en mindre del av hela pensionen.

I pensionsdebatten 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 massfondbyten, som företag utförde efter att ha fått tillgång till spararnas inloggningsuppgifter för fondbyten. Massfondbyten skapade såväl tekniska problem som likviditetsproblem för Pensionsmyndigheten. Eftersom det därutöver medförde förtroendeproblem för hela premiepensionssystemet ansåg Pensionsgruppen att dessa massfondbyten borde stoppas.

År 2011 införde Pensionsmyndigheten, på regeringens uppdrag, stopp för massfondbytena, vilket dock fick följden att många förvaltningsföretag i stället förde över spares 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 pensionssparare, drygt var sjätte pensionssparare med egen portfölj, som betalade för att rådgivare eller förvaltare hjälpte dem med förvaltning av sina premiepensionsmedel.

Till följd av de problem som identifierats tog Pensionsgruppen initiativ till en ny utvärdering av premiepensionssystemet. I maj 2013 presenterades promemorian Vägval för premiepensionen (Ds 2013:35). Syftet med utvärderingen var i första hand att belysa och analysera systemets funktion men även att peka ut möjliga sätt att hantera de problem som identifierats. Tre problem lyftes särskilt fram i promemorian:

- Det fanns en förhållandevis stor förväntad spridning i utfall.
- Det stora fondutbudet var svårt att hantera för de flesta sparare.
- 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 ansåg därför att problemen skulle hanteras genom att på olika sätt minska valfriheten. Enligt utredningen kunde detta ske 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 slutsatser tillsatte regeringen en ny premiepensionsutredning som lämnade betänkandet Fokus premiepension (SOU 2016:61). Utgångspunkten för denna utredning var att göra förbättringar inom ramen för det befintliga systemet och fortsatta 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 pensionspararnas engagemang och kunskap.

År 2015 ändrade Pensionsmyndigheten officiellt sin kommunikation till att framhålla förvalet.

4.2.5 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. Fondförvaltarnas agerande riskerade att leda till mycket allvarliga konsekvenser för såväl berörda pensions sparare som Pensionsmyndigheten. Pensionsmyndigheten identifierade även direkta missförhållanden hos vissa fondförvaltare som ledde till avregistreringar från det i övrigt öppna fondtorget.

Efter uppdragandet av att oegentligheter skett på fondtorget har en fortsatt granskning lett till att fonder köpstoppats och senare avregistrerats när 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.

Med anledning av de misstänkt kriminella aktörerna på premiepensionens fondtorg började Pensionsmyndigheten sommaren 2016 att ta fram förslag så att liknande händelser inte 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 lämnades av Pensionsmyndigheten i juni 2017 (Stärkt konsumentskydd inom premiepensionen, 2017) och låg sedan till grund för Finansdepartementets promemoria Ett tryggt och mer hållbart

premiepensionssystem (Fi2016/04460). Ett centralt förslag i promemorian 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 (prop. 2017/18:247).

Genom att införa sådana krav på fonder och fondförvaltare för att få delta på fondtorget minskade risken för att oseriösa fonder skulle kunna finnas på fondtorget. Kriterierna innebar dock inga egentliga kvalitetskrav. Pensionsgruppen ansåg därför inte att åtgärderna var tillräckliga för att säkerställa att premiepensionssystemet är tryggt och hållbart. Åtgärderna ansågs inte heller vara tillräckliga för att skapa nödvändig tillit till systemet. Pensionsgruppen enades därför om att analysera möjligheterna till ytterligare åtgärder för att uppnå ett säkert och kontrollerbart fondtorg. I ett första steg gjordes en förstudie som presenterades i augusti 2017 (Förstudie om möjliga strukturella förändringar för ett tryggare och mer effektivt premiepensionssystem, S2017/03516). 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 (S2017/07369).

4.3 Premiepensionssystemet har i stor utsträckning uppfyllt sina huvudsakliga syften men är inte tillräckligt anpassat efter människors behov

Det fanns två huvudsakliga syften för att införa premiepensionssystemet. De var dels att möjliggöra högre avkastning genom investeringar på kapitalmarknaden och att bidra till riskspridning inom den allmänna pensionen, dels att göra det möjligt för enskilda att själva påverka pensionen genom val av fonder.

För sparare som varit med under alla år sedan 2000 har premiepensionssystemet i genomsnitt gett en tydligt högre avkastning än inkomstpensionssystemet. Endast mycket få har haft en sämre utveckling. Det kan därför konstateras att syftet att åstadkomma en högre avkastning har uppnåtts med marginal för nästan alla under den aktuella tidsperioden. Avkastningen kan dock variera relativt mycket mellan pensionsspararna eftersom de har gjort olika fondval och dessutom gått in i systemet vid olika tidpunkter. Detta är dock en naturlig och ofrånkomlig konsekvens i ett system som bygger på att människor gör egna val i fråga om risk och fonder.

Syftet att göra det möjligt för enskilda att påverka den egna pensionen kan principiellt anses vara uppfyllt. Ett stort antal fonder har dock visat sig vara svårhanterligt för många sparare. Det har således varit praktiskt möjligt att påverka sin pension och många har också gjort det, men inte fullt ut på det rationella och medvetna sätt som får anses ha varit syftet med målet om att kunna påverka sin pension. Sammantaget har premiepensionssystemet i stor utsträckning uppfyllt de två huvudsakliga syftena.

Utöver dessa två syften fanns det några underliggande ambitioner när systemet skapades som i mindre grad uppfyllts. Det har till exempel rört sig om att öka engagemanget och intresset för den egna pensionen och att erbjuda ett tryggt fondtorg bestående av fonder av hög kvalitet. Engagemanget och kunskapen om den egna pensionen och premiepensionens roll i denna är låg hos många pensionssparare och har enligt Pensionsmyndighetens mätningar inte förändrats nämnvärt över tid, trots tidvis stora informationsinsatser. Inte heller ambitionen om ett fondtorg med fonder av hög kvalitet har infriats i tillräckligt hög grad.

När premiepensionssystemet infördes gjordes det med utgångspunkt i tanken att människor med relevant och god information skulle göra rationella val utifrån sina preferenser och intressen, till gagn för den egna pensionen. Den praktiska erfarenheten och den sedan dess utvecklade beteendeforskningen har dock visat att sparare i stor utsträckning inte agerar så, vilket för ofta lett till irrationella beslut och onödigt dålig avkastning. Erfarenheter från premiepensionssystemet hittills, presenterade bland annat i de senaste årens olika utredningar, visar att den finansiella kunskapen hos spararna är lägre än vad som förutsågs när systemet skapades. Framför allt är viljan och intresset för att välja lägre än vad som tidigare antagits. Därför har inte heller åtgärder i form av utökad information eller beslutsstöd gett avsedda effekter.

Utifrån människors faktiska beteenden är premiepensionssystemet inte optimalt konstruerat och Pensionsgruppen har därför beslutat att systemet i större utsträckning behöver anpassas till hur människor faktiskt agerar och inte vara konstruerat utifrån hur man tror eller anser att de ska agera.

4.4 Behovet av en fortsatt reformering för att bättre uppnå premiepensionens syften

Antalet fonder på premiepensionens fondtorg ökade successivt från premiepensionens införande till som mest cirka 850 fonder, vilket gjorde valmiljön svår att överblicka för många sparare. När även rena oegentligheter uppdagades bland några fondförvaltare blev det ännu tydligare att fondtorget inte var tryggt för många sparare. Pensionsgruppen tog därför initiativet till att i ett första steg införa skärpta krav för att fonder skulle släppas in på fondtorget. Med dessa skärpta krav har antalet fonder på fondtorget blivit färre, men Pensionsmyndigheten bedömer att antalet successivt kommer att öka under de närmaste åren till följd av att fler uppnår de nya kraven. Det är enligt myndighetens bedömning inte osannolikt att antalet fonder ökar till en omfattning nära den tidigare.

Regeringen bedömer att de nya kraven minskar men inte helt eliminerar risken för att oseriösa fondförvaltares fonder kommer att finnas på fondtorget. Dessa nya krav bidrar således till ett tryggare fondtorg, vilket även Riksrevisionen konstaterat i sin rapport Konsumentskyddet på det finansiella området – förutsättningar och statlig tillsyn (RiR 2019:32). De krav som ställs upp rör dock främst faktorer som historik och volymer. Givet att man uppfyller dessa krav är det alltså fortfarande ett fondtorg med öppet anslutningsförfarande och det sker ingen kvalitativ prövning av fonderna i fråga om prissättning, avkastning eller innehåll. Någon bedömning

av om de fonder som erbjuds har goda möjligheter att generera avkastning i enlighet med sin inriktning görs alltså inte av staten som försäkringsgivare.

Den reformering som hittills genomförts har alltså lett till ett mer kontrollerat fondtorg med åtminstone inledningsvis tydligt färre fonder. Antalet fonder kan dock förväntas öka igen och valmiljön kommer fortsatt att vara svåröverblickbar. Eftersom det inte heller sker någon kvalitativ granskning av fonderna finns det ingen huvudman som har ansvar för att fonderna håller en god eller ens rimlig kvalitet.

Pensionsgruppen har i pensionsöverenskommelsen från 2017 slagit fast att staten behöver ta ett större ansvar för utbudet på det fondtorg som staten trots allt har ansvar för. För att uppnå det eftersträvade syftet med ett tryggt fondtorg av god kvalitet är Pensionsgruppen överens om att dagens öppna fondtorg bör ersättas med ett upphandlat fondtorg. Fonderna ska upphandlas utifrån strikt professionella grunder, och en särskild myndighet bör få ansvar för att fondtorget hela tiden innehåller kontrollerade och kvalitativa fonder med sådan spridning att en reell valfrihet alltid finns för pensions-spararna.

5 Mål och valarkitektur för premiepensionssystemet

5.1 Mål för premiepensionssystemet och spararnas rätt till valfrihet

Regeringens förslag: Premiepensionssystemet ska ha följande mål. Det ska utgöra ett pensionssparande av hög kvalitet som ger en trygg pension. Pensionsspararnas fonderade medel ska ge en avkastning som är tydligt högre än förändringen av inkomstindex men utan garantier för avkastningen. Under utbetalningstiden ska avkastningsmålet efter hand ha en minskad betydelse till förmån för allt mer förutsägbara och stabila utbetalningar.

För premiepensionssystemet ska vidare gälla en princip som ger rätt till valfrihet så att sparare och pensionärer har möjlighet att påverka ris-knivån och placeringsinriktningen.

Utredningens förslag överensstämmer i allt väsentligt med regeringens förslag. Utredningen föreslår att målet för premiepensionssystemet formuleras med en tydlig distinktion mellan sparandetid och utbetalningstid.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, däribland *Pensionärernas riksförbund*, *Svenska Kommunal Pensionärernas Förbund*, *Riksförbundet Pensionärers Gemenskap*, *Forena*, *Umeå universitet*, *Finansförbundet*, *Statskontoret*, *PTK*, *Saco* och *TCO* tillstyrker förslaget eller har inga invändningar mot det.

Pensionsmyndigheten tillstyrker förslaget om att dela upp förvaltningen av premiepensionen i en sparandefas respektive en utbetalningsfas med fokus på hög avkastning under sparandetiden och fokus på låg volatilitet

under utbetalningstiden. Myndigheten anser dock att det föreslagna målet för utbetalningstiden bör kompletteras med ett separat avkastningsmål eftersom utbetalningstiden för de allra flesta pensionärer är relativt lång och ett ensidigt mål att uppnå låg volatilitet under utbetalningstiden riskerar att innebära lägre pensioner.

Sjunde AP-fonden tillstyrker förslaget till mål under sparandetiden, men ser nackdelar med att formulera ett mål under utbetalningstiden med inriktning på att leverera en premiepension med låg volatilitet. Ett rimligare mål vore enligt myndigheten att eftersträva stabila pensionsutbetalningar från hela det allmänna pensionssystemet.

Swedish House of Finance tycker att målformuleringen är väl avvägd, men anser att det är problematiskt att valfrihetsprincipen endast motiveras utifrån sitt egenvärde.

Finansinspektionen (FI) ser positivt på att mål formuleras för premiepensionssystemet, men anser att det är otydligt vad som omfattas av målet, hur det ska mätas och vilka åtgärder som bör vidtas om målet inte uppnås. Utan sådana klargöranden riskerar målet att bli verkningslöst enligt FI. FI anser vidare att det inte går att formulera ett mål för hela fondtorget utan att samtidigt begränsa valfriheten, eftersom utfallet beror på vilka val som pensionsspararna gör.

Umeå universitet föreslår att målen kompletteras med ett mål som relaterar spridningen av de realiserade avkastningarna. Ett sådant mål skulle enligt universitetet kunna formuleras som att en viss andel av de realiserade avkastningarna inom ramen för premiepensionssystemet inte bör understiga en viss avkastningsnivå, exempelvis avkastningen på ett brett börsindex minus x procent.

Flera remissinstanser, bland annat *Fondbolagens förening*, *Svenska Bankföreningen*, *Svenska Fondhandlareföreningen*, *Svenskt Näringsliv* och *Sveriges advokatsamfund*, anför att målet är för ensidigt formulerat och tydligare borde ta sin utgångspunkt i riskkapitalförsörjning för framför allt små och medelstora svenska företag och möjligheterna till aktiv ägarstyrning.

Skälen för regeringens förslag

Pensionsöverenskommelsens utgångspunkter

Av Pensionsgruppens överenskommelse om långsiktigt höjda och trygga pensioner (S2017/07369) framgår att det finns ett samhälleligt intresse av att människor får en pension som det går att leva på och att det är huvudskälet till att Sverige har en obligatorisk allmän pension. Premiépensionen 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 av överenskommelsen att Pensionsgruppen är överens om att premiépensionssystemet ska behållas, men att systemet behöver reformeras för att ge ökad trygghet och högre framtida pensioner. Överenskommelsen anger att ett mål för premiépensionssystemet bör formuleras samt att utformningen av systemet ska ha en annan utgångspunkt och en ny struktur i enlighet med bland annat principen att premiépensionen är en socialförsäkring för vilken staten måste ha ett tydligare ansvar.

Socialförsäkringssystemet syftar till att ge ekonomisk trygghet

En grundläggande del av den svenska välfärden är ett allmänt, obligatoriskt och väl täckande socialförsäkringssystem som syftar till att ge ekonomisk trygghet för alla försäkrade under livets olika skeden. En viktig del av den ekonomiska tryggheten är den allmänna ålderspensionen som syftar till att ge en trygg och tillräcklig försörjning efter förvärvslivet när det oftast 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 den, tillsammans med inkomstpensionen utifrån inbetalda premier, ska ge ett standardskydd vid pensionering.

Mot denna bakgrund anser regeringen, liksom flera remissinstanser, bland annat *Pensionärernas riksförbund*, *Svenska Kommunal Pensionärernas Förbund* och *Riksförbundet Pensionärens Gemenskap*, *Forena*, *Finansförbundet*, *Försäkringskassan*, *Finansinspektionen* och *PTK* att det är rimligt att målet 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 det mål för systemet som nu föreslås. Det handlar då särskilt om att ta ansvar såväl för att risknivån ger möjlighet till en långsiktigt god avkastning från premiepensionsmedlen som för att risken för kraftiga förändringar av enskildas pensionsbelopp begränsas.

Som *Uppsala universitet* konstaterar innebär omständigheten att premiepensionen är en socialförsäkring, och att trygghet får högre prioritet än tidigare, att det görs begränsningar i valfriheten. Att tryggheten ges större betydelse i premiepensionssystemet är enligt regeringen ett av de främsta skälen för revideringen av systemet. Det kommer emellertid att finnas kvar en betydande och reell valfrihet för spararna. Utifrån de förslag om reell valfrihet som lämnas i denna lagrådsremiss blir inskränknningen i valfriheten i praktiken försumbar eller marginell för den absoluta majoriteten av sparare.

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 blir den – samtidigt innebär låg volatilitet normalt sämre förväntad utveckling. Att det övergripande syftet är detsamma för premiepensionssystemet och inkomstpensionssystemet behöver inte betyda att målen för deras utformning måste vara identiska. Däremot behöver ett mål för premiepensionssystemet tydligt vägledas av att det är fråga om en socialförsäkring.

Regeringen anser, liksom bland annat *Pensionärernas riksförbund*, *Svenska Kommunal Pensionärernas Förbund* och *Riksförbundet Pensionärens Gemenskap* och *PTK*, att målet för premiepensionssystemet alltid bör ta sin utgångspunkt i att leverera en så bra försäkring som möjligt och att enbart sparas 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 ha 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 det är komplext för sparare att välja fonder och att det behövs stöd för att enskilda ska kunna göra det valet. 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 och syftar inte heller till att öka statens ägande i eller inflytande över näringslivet.

Flera remissinstanser, bland annat *Fondbolagens förening*, *Svenska Bankföreningen*, *Svenska Fondhandlareföreningen*, *Svenskt Näringsliv* och *Sveriges advokatsamfund*, anför att reformeringen av premiepensionen hotar tillgången till riskkapital och möjligheterna till aktiv ägarstyrning. Med riskkapital avses normalt sådant kapital som tillförs en näringsverksamhet i ett tidigt uppstartsskede. En riskkapitalinvestering har vanligen hög risk och görs regelmässigt före en eventuell börsintroduktion. Riskkapital kan tillföras genom enskilda eller kollektiva investeringar. I det senare fallet kan det ske genom så kallade riskkapitalfonder som regleras i lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder. 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. Riskkapitalfonder riktar sig inte till allmänheten utan vanligtvis till en begränsad krets institutionella investerare eller personer vars professionella verksamhet inbegriper investeringar i riskkapital. Riskkapitalfonder är inte tillåtna på premiepensionens fondtorg. Medel i de fonder som i dagsläget är tillåtna på fondtorget – s.k. UCITS-fonder – får endast placeras i likvida finansiella instrument som utgörs av överlåtbara värdepapper, penningmarknadsinstrument, derivatinstrument och fondandelar samt på konto i kreditinstitut. Redan i dagsläget gäller således ett regelverk för fondtorget som innebär ett förbud mot att använda premiepensionsmedel för investeringar som riskkapital. Som framgår av avsnitt 7 föreslår regeringen inte någon förändring av denna ordning. Regeringen instämmer därför inte i de farhågor några remissinstanser fört fram om effekter för tillgången för riskkapital.

Regeringens förslag innebär att det görs tydligt att målet för premiepensionssystemet är att det ska utgöra ett pensionssparande av hög kvalitet som ger en trygg pension. Detta innebär att systemet ska utformas och förvaltas med enbart pensionärens och pensionssparares intressen i fokus. Om andra intressen, exempelvis finansiell folkbildning och möjligheterna att bedriva näringsverksamhet inom fondområdet, också gynnas är det positivt. Det samma gäller om premiepensionssystemet, indirekt via privat förvaltade fonder, bidrar till kapitalförsörjningen i svenskt näringsliv. Att så ska ske kan dock inte tillåtas styra utformningen av ett system vars syfte är att erbjuda ekonomisk trygghet vid ålderdom. Sådana effekter får heller aldrig uppnås på bekostnad av intresset att generera bra och trygga pensioner.

Sveriges pensionssparare måste kunna känna sig förvissade om att förvaltningen av deras framtida pensioner inte styrs av något annat intresse än deras ekonomiska trygghet. Det kan hävdas att ett gynnande av svenskt näringsliv är bra för tillväxten och i slutändan därför också är bra för Sveriges pensionärer. Om premiepensionssystemet bidrar till det så är det naturligtvis bra, men systemet bör inte konstrueras utifrån näringspolitiska mål utan enbart utifrån målet om en bra avkastning och trygga pensioner.

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 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.

Motsättningen mellan risk, avkastning och trygghet är oundviklig, men en acceptabel avvägning är möjlig. Det är dock väsentligt att premiepensionssystemets mål övergripande vägleds av att premiepensionen är en socialförsäkring och att risknivån, framför allt under utbetalningstiden, anpassas så att variationer i pensionsbeloppen begränsas. För att målet ska vara väl avvägt behöver tyngdpunkten ur den enskilda spararens synvinkel förskjutas över tid. Innan utbetalningarna av premiepension inletts bör de fonderade premiepensionsmedlen generera avkastning, och i syfte att uppnå det målet är det nödvändigt att risknivån är högre. Intresset av hög avkastning avtar efter det att utbetalningstiden inleds och ju längre denna pågår, till förmån för intresset av förutsebarhet och stabilitet i pensionsbeloppen. Eftersom viss avkastning fortfarande bör eftersträvas även efter att premiepensionen börjat utbetalas behöver den återstående utbetalningstiden beaktas vid en bedömning av hur förutsägbara och stabila pensionsutbetalningarna bör vara. Under utbetalningstiden bör alltså målsättningen om förutsägbara och stabila pensioner påverka risktagandet gradvis för att säkerställa en rimlig balans mellan intresset av hög avkastning och låg volatilitet i utbetalningarna. Till detta kan nämnas att ett visst överlappande intresse kan identifieras redan under tiden innan utbetalningarna av premiepension inletts när pensioneringstidpunkten närmar sig. Det kan då finnas anledning att gradvis anpassa risknivån, vilket görs i förvalet (AP7 Såfa) i dag, som ett led i övergången till utbetalningstiden. I AP7 Såfa görs detta genom att premiepensionsmedlen är placerade i aktier fram till och med det år då pensionsspararen fyller 55 år. Därefter görs en årlig minskning av andelen premiepensionsmedel som är placerade i aktier och en ökning av andelen premiepensionsmedel som är placerade i räntor fram till och med det år pensionsspararen fyller 75 år.

Ett skäl för att kontinuerligt säkerställa lämplig risknivå är att premiepensionen kommer att utgöra en större andel av framtida pensionärens ut-

betalda allmänna pension, dels eftersom systemet fortfarande är under infasning, dels eftersom avkastningen i förväntan är högre än inkomstpensionssystemets förräntning.

Mål för avkastningen: Högre förväntad avkastning än lönetillväxten

Målet för premiepensionssystemet bör ange en nivå för avkastningen. Framför allt gäller det den förvaltning som staten har ett ansvar för, det vill säga förvalet (AP7 Såfa). Med hänsyn till att premiepensionssystemet är en del av socialförsäkringssystemet bör målet dock principiellt även gälla avkastningen för dem som väljer fonder själva. Eftersom en avsikt med egna val är att kunna påverka risknivån, ligger det i sakens natur att sannolikheten för ett resultat som avviker från det generella målet för premiepensionssystemet ökar för de individer som väljer fonder själva. Dessa individer tar över ansvaret för sina placeringar från staten och kan därför sägas sätta sina egna mål för premiepensionen.

En naturlig utgångspunkt för en bra sparprodukt för premiepensionen är en lägsta avkastningsgräns vid inkomstindex. (Inkomstindex mäter den genomsnittliga inkomstutvecklingen i Sverige varje år och används för att räkna om inkomstpensionerna och inkomstpensionskontona.) Om avkastningsmålet sätts lägre, så att avkastningen under långa perioder riskerar att understiga eller bli lika med inkomstindex, faller det huvudsakliga ekonomiska skälet till att över huvud taget ha ett premiepensionssystem. Ett lägsta mål bör således vara en förväntad avkastning som över tid överstiger inkomstindex. Regeringen anser dock att ett sådant avkastningsmål är alltför lågt.

En placering på kapitalmarknaden är alltid förenad med viss risk och bör därför långsiktigt ge en tydlig riskpremie. Målet bör därför formuleras så att avkastningen tydligt ska överstiga inkomstindex, vilket också anges i Pensionsgruppens pensionsöverenskommelse. Historiskt har också avkastningen från placeringar på kapitalmarknaden betydligt överstigit den genomsnittliga inkomsttillväxten. 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 totalt sett under en individs premiepensionssparande. Någon garanti för avkastningen kommer dock inte att kunna lämnas.

Regeringen delar utredningens bedömning om att ett siffersatt mål för avkastningen är olämpligt. Den historiska utvecklingen på kapitalmarknaden har visserligen varit god, men det är en opålitlig indikator för framtida avkastning. Bedömningen av vad en ansvarsfull nivå för avkastningen är torde också variera över tid – beroende på den långsiktiga ekonomiska utvecklingen, i Sverige och globalt. Ett avkastningsmål bör ha en långsiktig karaktär och regeringen anser därför inte att det är rimligt att sätta ett mål som grundar sig på historisk avkastning eller dagens bedömningar av framtida avkastning.

Pensionsmyndigheten anser att avkastningsmålet enbart bör gälla under tiden från den första intjänande premiepensionsrätten fram till den första utbetalningen av premiepensionen, i stället för fram till den sista utbetalningen enligt utredningens förslag. Regeringen anser dock att premiepensionssystemets avkastningsmål bör gälla hela perioden från det att de första

pensionsrätterna fonderas för en pensionssparares räkning till dess att den sista delen av spararens premiepension betalats ut. Som konstateras ovan är det visserligen nödvändigt att risknivån är högre innan utbetalningarna av premiepension inletts i syfte att generera en tillräcklig avkastning. Samtidigt är utbetalningstiden i många fall lång och det är av vikt att målsättningen också är att premiepensionsmedlen ska generera avkastning även under utbetalningstiden.

Mål för utbetalningarna: 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 målet för premiepensionen vara att leverera en trygg och stabil pension. Med trygg och stabil avses en pensionsutbetalning med låg volatilitet. Även om pensionskapitalet kan möta kraftiga såväl nedgångar som uppgångar under förvärvslivet bör de försäkrade kunna känna trygghet i att premiepensionssystemet under utbetalningstiden 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 regeringen, i likhet med de ursprungliga förslagen om ett reformerat ålderspensionssystem (SOU 1994:20), att trygghet under utbetalningstiden normalt bör prioriteras även om det inte är liktydigt med total frånvaro av risk. Regeringen föreslår därför att premiepensionssystemets avkastningsmål efter hand ska en ha minskad betydelse till förmån för låg volatilitet, dvs. stabila och trygga utbetalningar. Detta innebär att avkastningsmålet är aktuellt även under utbetalningstiden, men har minskad betydelse.

Pensionsmyndigheten menar att det i nuläget saknas förutsättningar att uppnå målet om låg volatilitet under utbetalningstiden eftersom en stor del av pensionärerna valt fonder med hög risk och att det målet därför inte bör införas förrän en ny utbetalningsprodukt införts. Ett syfte med att lämna förslag på mål för premiepensionssystemet är emellertid, enligt regeringens uppfattning, just att tydligare utgå från syftena och ambitionerna med systemet, och att sätta mål för vad systemet bör leverera. Om pensionärernas fondval avviker från det föreslagna målet för utbetalningstiden om låg volatilitet, blir det snarare ännu viktigare att fastställa målet och att mäta och utvärdera det. I förlängningen kan lagstiftaren finna behov att närmare hantera de eventuella oönskade avvikelser som framträder.

Rätten till valfrihet innebär en principiell rätt för den enskilda spararen att avvika från målet för premiepensionssystemet. Detta innebär att enskilda sparare även fortsättningsvis, efter en bedömning av sin egen riskpreferens, ska kunna ha hög eller mycket hög risk under utbetalningsfasen och därmed kunna få en avkastning och en variation i den premiepension som utbetalas som betydligt avviker från målet. Om en sådan avvikelse grundar sig i ett medvetet val, bör det inte anses som en oönskad effekt utan snarare som en avsedd effekt av principen om valfrihet.

Det bör i detta sammanhang även tilläggas att vid uttag av premiepension kan pensionsmottagaren redan i dag välja att gå över från fondförsäkring till traditionell försäkring. En övergång till den traditionella försäkringen innebär att pensionsmottagaren garanteras ett fast månadsbelopp i premiepension samt att ett tilläggsbelopp kan betalas ut beroende på utfallet av Pensionsmyndighetens förvaltning.

Att premiepensionskapitalet, på grund av förändringar på kapitalmarknaden, varierar innan utbetalningarna av premiepension inlets är naturligt och kan antas vara relativt oproblematiskt för spararna. Under denna tid 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 mer direkt betydelse. För framtidens pensionärer kommer premiepensionen att utgöra en större del av deras samlade allmänna pension än vad den gör för dagens pensionärer. Det är då viktigt att premiepensionen är 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. Samtidigt är det inte rimligt att införa regler som helt utesluter att premiepensionen minskar under utbetalningstiden eftersom det sannolikt skulle leda till en allt för låg avkastning. Med dagens medellivslängd kommer utbetalningstiden att vara i genomsnitt över 20 år. Det finns därför anledning att ta tillräcklig risk även under utbetalningstiden i syfte att ytterligare förränta kapitalet.

SPF Seniorerna anser att ett viktigare mål än låg volatilitet under utbetalningstiden är att pensionen är tillräcklig. Regeringen instämmer i att det övergripande syftet för den allmänna ålderspensionen är att den ska vara tillräcklig, men det gäller då den samlade pensionen. Det bör också understrykas att storleken på den framtida pensionen till största delen beror på avsättningarnas storlek under förvärvslivet.

Pensionsmyndigheten anser att det föreslagna målet för utbetalningstiden bör kompletteras med ett separat avkastningsmål eftersom utbetalningstiden för de allra flesta pensionärer är relativt lång och ett ensidigt mål att uppnå låg volatilitet under utbetalningstiden riskerar att innebära lägre pensioner. Regeringen konstaterar att det föreslagna målet är att avkastning alltid ska eftersträvas, även under utbetalningstiden. Under utbetalningstiden ska emellertid avkastningen ha minskad betydelse till förmån för stabila utbetalningar. Det är alltså inte fråga om ett ensidigt mål om låg volatilitet utan fråga om ett mål som ska beakta båda perspektiven. Regeringen anser därför att det inte är behövligt att komplettera med ett separat avkastningsmål för utbetalningstiden. Även inkomstpensionen kan minska, dels genom att inkomstillväxten understiger inkomstpensionens förskottsrenta på 1,6 procent, 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 än inkomstpensionen.

Sjunde AP-fonden ser nackdelar med att formulera ett mål under utbetalningstiden med inriktning på att leverera en premiepension med låg volatilitet. Ett rimligare mål vore enligt myndigheten att eftersträva stabila

pensionsutbetalningar från hela det allmänna pensionssystemet. Regeringen instämmer i myndighetens uppfattning att den allmänna pensionen i allmänhet bör betraktas som en helhet, vilket följer av att premiepensionssystemets främsta syften är överavkastning och riskspridning i förhållande till inkomstpensionen. I pensionsöverenskommelsen är dock fokus på premiepensionssystemet och de problem som finns med att det inte finns ett tydligt mål för vad premiepensionen ska uppnå och kan utvärderas mot. Att överväga ett sådant mål som Sjunde AP-fonden föreslår rymms inte heller i detta lagstiftningsärende.

I mätningen av måluppfyllelsen, och som tänkbart riktmärke för hur stor variationen i premiepensionsbeloppen högst bör vara för att volatiliteten ska anses vara låg, är det dock fullt rimligt och möjligt att utgå från den förväntade variationen i utbetalningarna från hela den allmänna pensionen.

Även framgent kommer 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 en rimlig avvägning göras under utbetalningstiden mellan mer och mindre riskfyllda placeringar.

Umeå universitet föreslår att målen för sparande- och utbetalningstiden skulle kunna kompletteras med ett mål som relaterar spridningen av de realiserade avkastningarna. Ett sådant mål skulle kunna formuleras som att en viss andel av de realiserade avkastningarna inom ramen för premiepensionssystemet inte bör understiga en viss avkastningsnivå, exempelvis avkastningen på ett brett börsindex minus x procent.

Regeringen anser att ett sådant förslag skulle kunna ha vissa fördelar då det skulle innebära att man också uttalade ett mål om en lägsta nivå för avkastningen, dvs. ett mål om att avkastningen inte ska understiga en viss nivå. Det är dock inte förenligt med de grundläggande syftena för premiepensionssystemet att sträva efter en särskild nivå på spridningen, varken låg eller hög. Att spridning mellan olika individers avkastning uppstår är att betrakta som en naturlig följd av att individer träder in i systemet vid olika tidpunkter och att systemet innehåller en rätt till valfrihet.

Rätten till valfrihet: De sparare som vill påverka risknivå och placeringsinriktning ska ha frihet att göra det

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 även fortsättningsvis finnas ett fondtorg för premiepensionen med fonder som har olika placeringsinriktning och riskprofil, som pensionssparare som vill ta ett eget ansvar för förvaltningen av sina premiepensionsmedel ska kunna välja mellan.

Regeringen kan utifrån den politiska överenskommelsen i Pensionsgruppen konstatera att det är en självklarhet att betrakta valfrihet som en integrerad rättighet för spararna inom premiepensionssystemet. Valfriheten innebär en möjlighet för dem som utifrån individuella preferenser vill påverka sin risknivå och placeringsinriktning genom att välja förvaltning av premiepensionsmedlen.

Regeringen konstaterar att det mål som föreslås avser målet för premiepensionssystemet i stort, inte enskilda premiepensionssparares konton. Det

är således staten som sätter upp mål för sin egen verksamhet. Staten ansvarar således för att målet uppnås på samma sätt som exempelvis gäller för AP-fondernas förvaltning av buffertkapitalet i inkomstpensionssystemet, samt att följa upp hur målet uppfylls inom hela premiepensionssystemet. En avgörande skillnad mellan premiepensions- och inkomstpensionssystemet är emellertid att premiepensionssystemet ger spararna möjlighet 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 tillse att målet nås. 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 volatilitet, vilket även *Finansinspektionen* lyfter i sitt remissvar. Regeringen 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 pensionsöverenskommelsen. Regeringen anser emellertid att detta inte behöver bli ett faktiskt problem på systemnivå eftersom förvalet kommer att vara utgångspunkten för sparande i premiepensionssystemet.

Enligt regeringen och ett flertal remissinstanser, till exempel *Pensionärernas riksförbund*, *Svenska Kommunal Pensionärernas Förbund*, *Riksförbundet Pensionärers Gemenskap*, *Finansinspektionen*, *TCO* och *PTK*, finns det således en motsättning mellan att staten sätter upp mål om avkastning och volatilitet i ett fonderat pensionssystem som premiepensionssystemet och samtidigt ger spararna valfrihet att själva välja risknivå och placeringsinriktning på sparandet genom fonder på ett fondtorg. Valfriheten i premiepensionssystemet leder till att sparare på fondtorget kommer att kunna ha både högre och lägre risk i sina portföljer än i förvalet. I förväntan kommer därmed även avkastningen och volatiliteten kunna bli såväl högre som lägre jämfört med förvalet. Ett eget val av fonder kommer alltså alltid i förväntan att ha en annan måluppfyllelse än förvalet i termer av avkastning och volatilitet.

Swedish House of Finance anser att det är problematiskt att valfrihetsprincipen endast motiveras utifrån sitt egenvärde. Om valfrihetsprincipens enda syfte är att ge individer möjlighet att välja själva, borde det vara fullt tillräckligt att erbjuda spararna ett antal statligt förvaltade alternativ. Att privata aktörer tillåts förvalta pensionskapital bör motiveras utifrån ytterligare skäl.

Att inskränka valfriheten till ett antal statligt förvaltade alternativ skulle förvisso kunna vara mer effektivt verksamhetsmässigt och ändå ge individerna möjlighet att påverka placeringen. Partierna bakom pensionsöverenskommelsen har dock slagit fast betydelsen av att det finns en fortsatt möjlighet till reell valfrihet. En ordning som innebär att spararna enbart kan välja mellan ett antal statligt förvaltade alternativ kan inte sägas uppfylla kravet om reell valfrihet.

Målet för premiepensionssystemet och principen om valfrihet ska regleras i lag

Målet för premiepensionssystemet och principen om valfrihet är av central betydelse för upphandlingen av fonder till fondtorget. Målet bör därför regleras i lag. På så sätt säkerställs att dessa grundläggande förutsättningar för det reformerade premiepensionssystemet inte ändras med mindre än att det finns en majoritet för det i riksdagen. Detta är ägnat att skapa förtroende för den långsiktighet och förutsebarhet som bör prägla ett pensionssystem. Remissinstanserna är positiva till eller har inte lämnat synpunkter på förslaget i denna del.

Förvalet uttrycker statens ambition med premiepensionen

Av pensionsöverenskommelsen 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. Det föreslagna målet ger uttryck för statens ambitioner i termer av önskvärd förväntad avkastning och volatilitet i premiepensionssystemet. Det framstår som direkt olämpligt att sätta upp olika kvantitativa mål beroende på om spararens medel är placerade i förvalet eller i fonder på fondtorget, eftersom det skulle innebära att staten signalerar att graden av måluppfyllelse är beroende av om den enskilde väljer fonder på fondtorget eller inte.

Den ovan beskrivna konflikten mellan valfrihet och måluppfyllelse måste beaktas vid systemets utformning samt i bedömningen av vilken detaljeringsgrad målen ska ha. Vad gäller det senare är det regeringens uppfattning att målet för premiepensionssystemet ska hållas på en övergripande nivå och främst ta sikte på kvalitativa egenskaper. Detta hindrar 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.

Som tidigare konstaterats kommer valfriheten att bidra till att sparare som gör egna val får en förväntad avvikelse i avkastning i förhållande till förvalet. Beror det på medvetna val så är den effekten oproblematisks. Det kommer därutöver att finnas faktorer som minskar risken för att sparare på grund av okunskap utsätts för en sådan avvikelse.

För det första ska staten tydliggöra för spararna att den sparare som vill välja annat än förvalet kan välja fonder på fondtorget. För det andra ska valarkitekturen stödja ett sådant val. 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 dag – att liksom andra försäkringsgivare gör inom exempelvis tjänstepensionen sortera bort fonder som bedöms ha lägre sannolikhet än andra att generera god avkastning.

Finansinspektionen anser att det inte går att formulera ett mål för hela fondtorget utan att samtidigt begränsa valfriheten, eftersom utfallet beror på vilka val som pensionsspararna gör. Finansinspektionen menar också att målet indirekt begränsar vilka fonder som kan upphandlas till fondtorget. *Fondbolagens förening* menar att målet inte bör tas till intäkt för att

begränsa utbudet av fonder och att det måste förtydligas att avkastningsmålet inte innebär att spararnas valfrihet inskränks.

Att målet också principiellt omfattar även de som valt egna fonder på fondtorget är enligt regeringen viktigt för att kunna utvärdera premiepensionssystemet som helhet. Detta mål ska, som Fondbolagens förening anför, inte i sig motivera inskränkningar i valfriheten utan utgöra utgångspunkt för systemets konstruktion och utvärdering. Regeringen instämmer alltså inte i Finansinspektionens uppfattning att det föreslagna målet nödvändigtvis måste innebära en begränsning av valfriheten.

Regeringen konstaterar ovan att det är genom förvalet som statens ambition med premiepensionssystemet kommer till konkret uttryck. Målet får alltså avgörande betydelse för förvaltningen av kapitalet i förvalet, det vill säga vilken risknivå som väljs påverkas direkt av hur målet formuleras. Frågan om mål och risknivå för förvalet har utretts i Regeringskansliet (Förvalsalternativet inom premiepensionen Fi2019/00913). Beredning av det ärendet pågår.

En särskild utbetalningsprodukt bör utredas

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.

En utredning bör därför genomföras i syfte att överväga om en särskild utbetalningsprodukt som ersätter innehavet på fondkontot vid pensionering bör tas fram. Utbetalningsprodukten skulle innebära en placering av pensionärens kapital på ett lämpligt sätt med hänsyn tagen till pensionärens ålder.

Regeringen avser att återkomma i frågan om utredning av en särskild utbetalningsprodukt.

5.2 Fondtorgets roll för att säkra valfrihet

Regeringens förslag: Pensionssparare ska ha möjlighet att placera de medel som fonderas för deras räkning i fonder på fondtorget för premiepensionen.

Fondtorget ska erbjuda en stor bredd i urvalet av upphandlade och lämpliga fonder med olika risknivå och placeringsinriktning som ger en valfrihet. Fonderna ska vara kostnadseffektiva, hållbara, kontrollerbara och av hög kvalitet.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens förslag. Utredningen föreslår att fondtorget ska erbjuda ett tillräckligt urval av för premiepensionssystemet upphandlade och lämpliga fonder med olika risknivå och placeringsinriktning som ger en ”reell” valfrihet.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser, till exempel *Umeå universitet*, *Nordea Fonder*, *TCO* och *Inspektionen för socialförsäkringen (ISF)* tillstyrker förslaget eller lämnar det utan invändningar.

Riksgäldskontoret och *Fjärde AP-fonden* understryker vikten av ett tillräckligt brett urval av fonder på det upphandlade fondtorget för att tillfredsställa de flesta av de pensionssparare som är intresserade av att göra ett eget val.

Svenskt Näringsliv anser att spararna har ett befogat intresse av att kunna ha ett allsidigt utbud för att placera premiepensionen och av att ett sådant utbud inte blir för snävt. Ett kringskuret placeringsutbud innebär enligt *Svenskt Näringsliv* att en faktisk valfrihet inte föreligger vad avser placeringar och risk.

Saco anser att ett upphandlingsförfarande kan ge en större kontroll över antalet fonder men också diversifieringen av fondutbudet.

Skälen för regeringens förslag

Fondtorget ska erbjuda fonder med olika risknivå och placeringsinriktning för att ge reell valfrihet

Att pensionsspararna ska erbjudas en valfrihet i fråga om hur de egna premiepensionsmedlen placeras har varit en vägledande princip sedan premiepensionssystemet infördes. I pensionsöverenskommelsen från 2017 anges att utbudet av fonder på premiepensionens fondtorg ska präglas av valfrihet. Som framgår av avsnitt 5.1 ovan, där denna rätt till valfrihet närmare presenteras, innebär valfriheten att den enskilde ska ha möjlighet att påverka pensionen genom att själv välja en eller flera fonder som medlen placeras i. För att valfriheten ska vara reell för den enskilda pensionsspararen kan utbudet av fonder inte vara alltför begränsat. Regeringen anser, i likhet med utredningen, att pensionsspararnas rätt till valfrihet bör fastslås i lagstiftningen. Regeringen föreslår därför att det upphandlade fondtorget ska erbjuda en stor bredd i urvalet av för premiepensionssystemet lämpliga fonder med olika risknivå och placeringsinriktning som ger pensionsspararna en valfrihet. Det är av central betydelse att den valfrihet som erbjuds pensionsspararna ska upplevas som reell. Att exakt definiera vad som avses eller bör avses med reell valfrihet bedöms dock inte vara möjligt. Det beror på att innebörden av begreppet är subjektiv och därmed i stor utsträckning beror på betraktarens värderingar. Se även avsnitt 7.2.2 rörande lagregleringen av principen om valfrihet. Regeringen konstaterar dock att efterfrågan på fonder hos de sparare som vill välja fonder bör vara en central del i bedömningen av vad som är reell valfrihet.

SPF Seniorerna anser att det inte finns något i förslaget som konkret leder till att spararnas efterfrågan ska kunna styra utbudet utan att det snarare blir den upphandlande myndigheten som gör det. *SPF* anser att därmed att spararnas möjligheter att påverka utbudet blir begränsat och att rätten till reell valfrihet vad gäller placering av premiepensionsmedel således inte uppnås. *Fondbolagens förening* anser att lagtexten lämnar utrymme för den upphandlande myndigheten att tolka begreppet reell valfrihet och att myndigheten därmed i praktiken kan komma att anse att spararnas behov borde kunna tillfredsställas med ett mycket begränsat antal valalternativ.

Regeringen instämmer i att reell valfrihet inte är ett distinkt begrepp och att det kan komma att definieras på olika sätt över tid. Regeringen menar dock att det finns nackdelar med ett definiera vad som avses eller bör avses med reell valfrihet, eftersom såväl människors preferenser som fondmarknaden förändras över tid. Reell valfrihet bör som tidigare nämnts förstås som att det är spararnas efterfrågan som är central. Med en sådan utgångspunkt kan det inte, till skillnad mot vad Fondbolagens Förening anför, uppstå en situation där antalet valalternativ blir mycket begränsat sett ur spararnas perspektiv.

I avsnitt 9 föreslås att en ny myndighet inrättas och får i uppgift att förvalta premiepensionens fondtorg, vilket inkluderar upphandling av fonder till fondtorget. Myndigheten föreslås heta Fondtorgsnämnden. Föresättningsvis benämns därför den myndighet som ska förvalta fondtorget Fondtorgsnämnden. En viktig uppgift för Fondtorgsnämnden blir att ta ansvar för att utbudet av fonder på fondtorget är på en utifrån efterfrågan rimlig nivå. För en reell valfrihet torde det också vara bredden på utbudet, dvs. vilka placeringsinriktningar och risknivåer som ska finnas att välja mellan på fondtorget, som är det centrala. Att anpassa utbudet efter efterfrågan är ingen unik uppgift för Fondtorgsnämnden utan är en naturlig del av arbetet på de flesta marknader. Den mer exakta innebörden av vad som är reell valfrihet torde vidare komma att förändras beroende på till exempel spararnas intresse av att välja fonder och utvecklingen på finansmarknaden generellt. Att bedöma vad som vid varje tidpunkt anses vara reell valfrihet bör därför vara en fråga för Fondtorgsnämnden.

Graden av valfrihet ska enligt förslaget fortlöpande mätas och utvärderas. En viktig indikator på om fondtorget erbjuder reell valfrihet är givetvis spararnas uppfattning 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.

Det centrala med ett upphandlat fondtorg, där staten tar ansvar för utbudet, är att det redan i upphandlingen görs ett urval av kvalitativa fonder med olika inriktning varefter spararen ges möjlighet att välja mellan fonder med olika investeringsprofiler och risknivåer men även mellan fonder som har sinsemellan liknande investeringsprofil och risknivå.

Bredden på fondtorget, dvs. vilka placeringsinriktningar och risknivåer som ska finnas att välja mellan på fondtorget, bör ta sin utgångspunkt i allmänt accepterade fondkategorier utifrån vid varje tidpunkt bästa branschstandarder. Med det menas fondkategorier som är allmänt kända och etablerade på finansmarknaden. Regeringen anser att det inte är lagstiftaren som ska sätta dessa begränsningar utan att det bör göras av Fondtorgsnämnden utifrån vid varje tidpunkt känd finansiell kunskap för att ge tillräcklig flexibilitet. Regeringen anser därför, liksom utredningen, att de olika fondkategorierna inte bör regleras i lag.

Fondbolagens förening och *Handelshögskolan vid Göteborgs universitet* menar att det är en naiv utgångspunkt att det är möjligt att välja ut de bästa fonderna enligt förutsägbara och objektiva kriterier. Även *London School of Economics* och *Massachusetts Institute of Technology* menar att det går att ifrågasätta möjligheten att återkommande välja ut enbart bra fonder, även om upphandling generellt lär öka sannolikheten för att bra fonder erbjuds inom premiepensionssystemet och därmed förbättra systemet för spararna. *London School of Economics* och *Massachusetts Insti-*

tute of Technology menar att forskning indikerar att upphandling är långt ifrån ett perfekt verktyg för att skilja mellan bra och dåliga fonder men att även en begränsad framgång i att sortera ut de fonder som bedöms sämre än genomsnittet är ett viktigt steg i rätt riktning.

Regeringen är medveten om att det är en idealiserad bild att alltid kunna välja ut de fonder som har högst kvalitet. Värdet av en professionell upphandling handlar dock också om att, som vid all upphandling, sortera bort fonder som har större sannolikhet att prestera dåligt. Det är regeringens uppfattning att en professionell upphandlare har betydligt bättre förutsättningar att lyckas med detta jämfört med de allra flesta pensionssparare. Detta är en viktig del av det ökade ansvar staten behöver ta för en förmån som är en del av ett obligatoriskt socialförsäkringssystem.

Riksrevisionen pekar på egna granskningar som visar att det finns tecken på effektivitetsbrister på dagens fondtorg, att självsaneringen på fondtorget fungerar alltför dåligt och anledningen verkar vara att alltför få sparare reagerar på avgiftsstrukturer, vilket har gjort att fonder som underpresterat i förhållande till sin avgift fortsatt kunnat attrahera kapital på fondtorget. *Fondbolagens förening* menar att det tvärtom är ett stort antal fonder som behövs för att säkerställa konkurrensen. *Beier Research* menar att fler fonder inte är det samma som bättre konkurrens för spararna.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens och Beier Research slutsatser och även i analysen från London School of Economics och Massachusetts Institute of Technology att det är ett utbrett, globalt problem att konkurrensteorin snarast sätts ur spel när konsumenterna inte förmår välja bort de sämsta och dyraste fonderna. En lösning på det är att sortera bort de fonder som har sämre möjligheter än andra att ge god avkastning, vilket skulle öka möjligheten för att fondtorget bidrar till att målet för premiepensionssystemet uppnås. Genom att införa ett upphandlat fondtorg ges förutsättningar för att konkurrensaspekten blir mer relevant i premiepensionssystemet igen, bland annat genom att skapa sund prispress och relevant innovationskraft på fondmarknaden.

5.3 Att mäta måluppfyllelsen och graden av valfrihet

<p>Regeringens bedömning: Pensionsmyndigheten bör löpande redovisa måluppfyllelsen för premiepensionssystemet och graden av valfrihet i systemet.</p>

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Pensionärernas riksförbund*, *Svenska Kommunal Pensionärernas Förbund* och *Riksförbundet Pensionärers Gemenskap* tillstyrker bedömningen och påpekar att det särskilt bör granskas hur premiepensionssystemet fungerar i jämförelse med hur det är tänkt att fungera utifrån bland annat ett beteendekonomiskt perspektiv samt dessa samspel med andra delar av pensionssystemet.

Pensionsmyndigheten påpekar att det vore önskvärt om lagstiftaren klargör hur delmålen ska utvärderas, mot bakgrund av att allt fler personer tar

ut pension samtidigt som de arbetar deltid och därmed befinner sig i både sparande- och utbetalningsfasen samtidigt.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen anser att det är av största vikt att måluppfyllelsen och graden av valfrihet i premiepensions-systemet löpande följs upp och utvärderas. Uppföljningen bör omfatta hela premiepensionssystemet, dvs. både förvalet och fondtorget.

Det bör ankomma på Pensionsmyndigheten i egenskap av försäkrings-givare för premiepensionen att löpande följa upp om målet uppfyllts och presentera uppföljningen till exempel i den årliga publikation om pens-ionssystemets finansiella ställning som lämnas till regeringen senast den 30 april varje år (Orange rapport).

Pensionsmyndigheten menar att det vore önskvärt om lagstiftaren klar-gör hur målen ska utvärderas, eftersom allt fler både tjänar in och tar ut pension samtidigt i och med att de arbetar deltid och tar ut pension. Rege-ringen inser att en utvärdering lär innebära grannliga avvägningar och anser just därför att det är mindre lämpligt att i förväg slå fast riktlinjer. Det bör i stället ingå i Pensionsmyndighetens uppdrag att ta fram de metoder och fastställa de indikatorer som behövs för att kunna mäta måluppfyllelsen av såväl avkastningsmålet som målet om förutsägbara och stabila utbetalningar. Några närmare instruktioner och anvisningar om hur detta ska göras bör därför inte lämnas i detta lagstiftningsärende.

Regeringen har inte utformat valfriheten i premiepensionssystemet som ett mål. Däremot föreslås det att valfrihet ska betraktas som en rättighet i systemet som individen kan utnyttja, men inte ska känna sig skyldig att använda. Utgångspunkten är inte att sparare ska välja fonder utan att de som vill och kan välja ska ha rätt att göra det.

Trots att det inte är fråga om ett mål bör även graden av valfrihet fort-löpande mätas och utvärderas. En indikator på om fondtorget erbjuder den eftersträlvade reella valfriheten är givetvis spararnas egna uppfattningar i frågan, det vill säga om spararna anser att urvalet av fonder är tillräckligt brett och därmed tillräckligt omfattande. Även uppgiften att mäta graden av valfrihet på fondtorget bör ankomma på Pensionsmyndigheten.

Pensionsmyndigheten har redan i dag i uppgift att utvärdera pensions-systemets påverkan på individ och samhälle. Myndigheten presenterar analyser och utvärderingar av detta löpande i olika rapporter och årligen i pensionssystemets årsredovisning Orange rapport. Regeringen bedömer att det är mest lämpligt att analysen och uppföljningen av premiepensions-systemets mål presenteras i någon av Pensionsmyndighetens publikationer. Genom en sådan officiell redovisning ges det också ett tillfälle att årligen diskutera i vilken grad som pensions-överenskommelsens eftersträlvade valfrihet uppnås.

5.4 Valarkitekturen är nyckeln till ett välfungerande premiepensionssystem

Regeringens förslag: Valarkitekturen för premiepensionssystemet ska främja att pensionssparare gör väl övervägda val om hur deras premiepensionsmedel ska förvaltas.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag. Utredningen gör även en bedömning om att premiepensionssystemet bör utformas så att enbart sparare som kan och vill sätta samman egna fondportföljer på fondtorget gör det. Utredningens bedömning görs utifrån framträdande slutsatser inom den beteendeeconomiska forskningen om att individer sällan agerar rationellt i den typ av beslutssituation som pensions-sparande utgör.

Remissinstanserna: Ett stort antal av remissinstanserna, däribland *Pensionärernas riksförbund*, *Svenska Kommunal Pensionärernas Förbund* och *Riksförbundet Pensionärers Gemenskap*, *Riksrevisionen*, *Beier Research*, *Forena*, *Inspektionen för socialförsäkringen (ISF)*, *Konsumentverket*, *London School of Economics* och *Massachusetts Institute of Technology*, *PTK*, *Sjunde AP-fonden* och *TCO* tillstyrker förslaget eller har inga invändningar mot det.

Riksgäldskontoret instämmer i utredningens uppfattning att fondvalet har ställt för höga krav på spararnas finansiella kunskaper, delvis som en följd av det stora antalet valbara fonder.

Kammarkollegiet, *Uppsala universitet*, *PTK* och *Konsumentverket* ser positivt på att den beteendeeconomiska forskningen lyfts fram och tillämpas.

Konsumentverket ser positivt på att fokus riktas mot individers förmåga att kunna fatta rationella beslut. Konsumentverket anser att förslaget tillgodoser behovet hos de sparare som inte har några djupare kunskaper och inte själva vill välja hur medlen ska placeras inom premiepensionen, samtidigt som man beaktar möjligheten för de sparare som vill vara aktiva och som anser sig ha både viljan och kunskaperna.

TCO påpekar att valarkitekturens effektivitet är beroende av att spararna förstår dess funktion. Informationen i och kring valarkitekturen behöver enligt organisationen vara pedagogisk och utgå från spararnas behov.

Pensionsmyndigheten instämmer i att en genomtänkt valarkitektur är central för att underlätta för pensionssparare att göra välgrundade val om sin pension.

Umeå universitet pekar på att beteendeeconomisk forskning indikerar att om ett flertal av de individer som gör ett aktivt portföljval agerar icke-rationellt finns det risk att dessa individer, allt annat lika, får en relativt låg avkastning. Implikationen av detta är enligt universitetet att icke-rationella individer, inom ramen för ett väl fungerande premiepensionssystem, bör förmås att undvika att göra aktiva portföljval och i stället välja förvalsalternativet. Om icke-rationella individer ändå gör aktiva portföljval torde detta enligt universitetet i genomsnitt ha en negativ effekt på deras välfärd.

London School of Economics och *Massachusetts Institute of Technology* påpekar att den beteendeeconomiska forskningen indikerar att när finansiella beslut fattas i en komplex valmiljö ska nyttan av sådana val inte överskattas. Dessa val är nämligen ofta illa underbyggda, alternativt försöker spararna undvika att göra valen. De anför vidare att forskning inte ger stöd för finansiell utbildning som lösning.

Beier Research menar att enda sättet att respektera alla sparares rätt till en bra pension, oavsett finansiella kunskaper och insikter, är att underlätta snarare än kräva individuella val genom att utforma en stark valarkitektur med ett tydligt statligt ansvar. I en sådan valarkitektur är det centrala då att förvalet utformas som normen snarare än undantaget.

Konkurrensverket instämmer i bedömningen att det är önskvärt med en tydlig valarkitektur som ger spararna stöd att göra genomtänkta val.

Fondbolagens förening, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet och Sveriges Aktiesparares Riksförbund instämmer inte i synen på spararnas bristande rationalitet och kunskap och menar att slutsatserna om pensionsspararnas irrationalitet bär för långt.

Skälen för regeringens förslag

En valarkitektur som underlättar för spararna att göra informerade och övervägda val

På dagens fondtorg är valsituationen för de flesta sparare svår, vilket riskerar att leda till irrationella val av fonder som inte gagnar spararna. Utgångspunkten i det reformerade premiepensionssystemet bör därför vara förvalsalternativet. Förvalsalternativet bör i sin tur vara en kostnads-effektiv, trygg och stabil pensionsförsäkring som inte ställer krav på djup kunskap eller egna åtgärder från pensionsspararna.

När det gäller spararens rätt att välja fonder på fondtorget, i stället för att låta premiepensionsmedlen vara placerade i förvalet, framgår det av pensionsöverenskommelsen att pensionssparare som väljer att placera sina premiepensionsmedel i en eller flera fonder på fondtorget ska upplysas om att de därigenom själva tar över ansvaret för val och underhåll av val. Staten ska samtidigt ta ett större ansvar för att den valmiljö som erbjuds är överblickbar, pålitlig och säker. Syftet med valarkitekturen bör vara att främja att pensionsspararna gör informerade och övervägda val avseende placeringen av premiepensionsmedel.

Beteendeekonomin har gett kunskap som inte fanns när premiepensionssystemet skapades

I system där det finns valmöjligheter är det som regel också betydelsefullt hur valen presenteras för den som ska välja, särskilt när valmöjligheterna är många. Utgångspunkten för premiepensionssystemet har tidigare i stor utsträckning varit att individen är ekonomiskt rationell. Med en sådan utgångspunkt har valmiljön en begränsad betydelse eftersom individen förutsätts kunna fatta rationella beslut. Utformningen av valmiljön i premiepensionssystemet har därför inte uppmärksamrats i någon större utsträckning.

En framträdande slutsats i den beteendeekonomiska forskningen och från breda internationella erfarenheter är dock att individer i praktiken sällan agerar rationellt i den typ av beslutssituation som pensionssparande utgör. Valmiljön har därför stor betydelse för om människor väljer och vad de i sådant fall väljer. Det är därmed en central uppgift för en försäkringsgivare för pensionsförsäkringar att utforma en genomtänkt valmiljö. För att markera den stora betydelse som valmiljön har i premiepensionssystemet, och vikten av att aktivt arbeta med dess utformning, är det enligt regeringens uppfattning relevant att fortsättningsvis använda begreppet valarkitektur för att signalera att det är ett medvetet och aktivt arbete att åstadkomma en valmiljö som vägleder och stöder sparare utifrån deras kunskap och intresse. En utgångspunkt är att även relativt små föränd-

ringar i beslutssituationen kan förenkla för individerna att fatta beslut som främjar dem utan att begränsa den egna valfriheten.

Regeringen konstaterar att beteendekonomin har gett kunskap som inte fanns när premiepensionssystemet skapades. Regeringen delar därför utredningens syn på valarkitekturen som central och att premiepensionssystemet i betydligt högre grad behöver vara konstruerat utifrån hur människor i praktiken agerar. Inom ramen för ett obligatoriskt socialförsäkringssystem är det inte heller rimligt att kräva att alla sparare har de kunskaper och det intresse som krävs för att sätta samman och förvalta en väl diversifierad fondportfölj för sitt premiepensionssparande.

Regeringen anser att premiepensionssystemet bör utformas och administreras så att endast personer som både vill och kan sätta samman lämpliga portföljer för pensionssparande gör det. Det är visserligen inte möjligt för staten att säkerställa att så sker fullt ut, men utformningen och administrationen av systemet bör syfta till att så sker så långt som möjligt. En väl genomtänkt och väl underhållen valarkitektur är det viktigaste instrumentet för att säkerställa att de sparare som inte vill välja fonder i stället sparar i förvalet, medan de sparare som både vill och kan välja fonder själva gör det på fondtorget.

Uppsala universitet anser att det är något oklart vilken grupp av sparare som avses när det gäller att endast de sparare som kan och vill ska välja fonder på fondtorget. Målgruppen beskrivs enligt universitetet inte heller särskilt detaljerat när det gäller vilka kunskaper som den förväntas ha för ett lyckat förvaltande av pensionskapital via fondtorget. Regeringen instämmer i att det finns svårigheter att avgöra vilka sparare som har både kunskap och vilja att välja fonder, men att en väl utformad valarkitektur ger större förutsättningar för spararna att avgöra om de bör stanna i förvalet eller välja egna fonder.

Konkurrensverket konstaterar att även om antalet fonder reduceras till 150–200 fonder kommer utbudet att vara svåröverskådligt för en sparare utan närmare kunskap eller intresse av fondsparande. Det är därför viktigt att valarkitekturen utformas på ett sätt som underlättar jämförelser, där spararen själv kan välja vilka faktorer som ska jämföras mellan olika fonder. Regeringen instämmer i Konkurrensverkets synpunkt och vill förtydliga att sparare som väljer fonder på fondtorget inte ska lämnas utan stöd. En väl genomtänkt och väl underhållen valarkitektur ska med utgångspunkt i målgruppens behov tillhandahålla relevant information samt bygga på modern informationsteknik.

5.4.1 En tydligare valmiljö skapas

Regeringens förslag: Det ska i premiepensionssystemet finnas en valarkitektur som utgörs av den presentation av olika val, det stöd och den information som lämnas när en pensionssparare ska ange hur spararens pensionsmedel ska förvaltas.

Utgångspunkten i valarkitekturen ska vara att en pensionssparares medel förvaltas enligt förvalet. Den som inte vill ha en sådan förvaltning ska i stället kunna välja att medlen förs över till förvaltning i upphandlade fonder på fondtorget eller i fonder som förvaltas av Sjunde AP-fonden.

Val av annan förvaltning ska föregås av att spararen får skriftlig information om innebörden av valet. Spararen ska skriftligen bekräfta att denne tagit del av informationen.

Valarkitekturen ska löpande utvärderas och utvecklas.

Det ska införas en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela ytterligare föreskrifter om valarkitekturen.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningens förslag innehåller dock olika steg med val utanför fondtorget där spararen skulle ta ställning till olika risknivåer inom ramen för statlig förvaltning och ett steg där spararen hade möjlighet att välja bland olika fondkategorier på fondtorget utan att välja bland enskilda fonder. Utredningen föreslår även att varken förvalet eller statens övriga fondalternativ ska kunna kombineras med placering i fonder på premiepensionens fondtorg, samt att valarkitekturen ska regleras av den nya myndigheten genom myndighetsföreskrifter.

Remissinstanserna: Ett stort antal remissinstanser, däribland *Pensionärernas riksförbund*, *Svenska Kommunal Pensionärernas Förbund* och *Riksförbundet Pensionärers Gemenskap*, *Riksgäldskontoret*, *Umeå universitet*, *Uppsala universitet*, *Finansförbundet*, *Statskontoret*, *Konsumentverket*, *Finansinspektionen*, *London School of Economics* och *Massachusetts Institute of Technology*, *PTK* och *Saco*, tillstyrker förslaget eller har inga invändningar mot det.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) anser att en förändring av premiepensionssystemet bör utgå från hur pensionsspararna faktiskt agerar och att förvalet bör vara utgångspunkten i systemet och framhållas som ett bra val. ISF anser vidare att ett problem med det nuvarande fondtorget är att det är svåröverskådligt och att det är svårt för många att göra rationella val.

Fjärde AP-fonden och *Sveriges konsumenter* anser att den föreslagna valarkitekturen underlättar för spararna att förstå sina valmöjligheter.

LO pekar på att valarkitekturen innebär att en större andel av pensions-spararna kommer att hamna i förvalsalternativet och därför kan förvänta sig en högre pension, framför allt till följd av lägre förvaltningskostnader.

Saco menar att en viktig del av statens ansvar för premiepensionen är att ge tydlig vägledning genom hela valprocessen med förvalet som utgångspunkten för alla, utan krav på kunskap och aktiva val. Vidare anser *Saco* att det för den som väljer att gå vidare och välja själv ska vara tydligt att det innebär att de själva tar ett allt större ansvar för placeringen av premiepensionen. *Saco* anser att den föreslagna valarkitekturen uppfyller dessa krav.

Pensionsmyndigheten instämmer i att en genomtänkt valarkitektur innebär att en pensionssparare exponeras för en frågeställning i taget och att det bör regleras i lag att förvalet ska ingå i valarkitekturen, men anser att detaljgraden, med fyra definierade steg och hur de ska hanteras, är för hög. Pensionsmyndigheten avstyrker förslaget att förvalet och val av risknivå inte ska kunna kombineras med val av fonder på fondtorget dels av praktiska skäl, dels utifrån principen om valfrihet och att pensionssparares efterfrågan ska beaktas. Pensionsmyndigheten avstyrker också förslaget

att valarkitekturen ska regleras av den nya myndigheten genom myndighetsföreskrifter.

Swedish House of Finance understryker värdet av en evidensbaserad grundsyn och att implementering och drift av valarkitekturens utformning sker på ett sätt som kan utvärderas, till exempel genom randomiserade kontrollstudier.

Beier Research menar att det mest centrala i en välutformad valarkitektur är att förvalet är norm snarare än undantag. Förvalet bör utformas så att det är en attraktiv produkt även för den mest kunniga och intresserade spararen.

Riksrevisionen lyfter fram att information och påminnelser till sparare på fondtorget inför pensionering i syfte att dessa själva ska hitta en lämplig risknivå riskerar att vara en otillräcklig åtgärd. Riksrevisionen menar att utredningen visat på att mer information inte verkar göra premiepensions-spararna mer aktiva. Riksrevisionen rekommenderar att verktyg som löpande utvärderar kostnadseffektiviteten på fondtorget utvecklas för att underlätta för spararna inför deras placeringsbeslut.

Tredje AP-fonden föreslår att en utredning tillsätts för att mer djupgående analysera säkerställandet av en bra valarkitektur.

Konkurrensverket menar att valarkitekturen inte bör vara för ensidigt utformad för att rikta sparare, som vill göra egna val, till förvalsalternativet.

Sveriges advokatsamfund menar att den föreslagna valarkitekturen tillför betydande komplexitet och bör förenklas. Advokatsamfundet menar också att den får till följd att principen om valfrihet inte uppfylls.

Aktiespararna delar uppfattningen att en väl genomtänkt valarkitektur kan minska risken för att sparare omedvetet väljer fonder som har högre eller lägre risk än vad den enskilde önskar, men menar att förslaget är för långtgående, innehåller för många steg och försvårar i allt för stor grad även för dem som har kapacitet att göra rationella och genomtänkta val. Aktiespararna skulle i stället vilja öka utbudet av valmöjligheter inom premiepensionen genom att öppna upp för att placera premiepensionen i enskilda aktier.

SPF Seniorerna, *Svenskt Näringsliv* och *Fondbolagens förening* anser att förslaget innebär en kraftig begränsning av pensionsspararnas valfrihet, eftersom det är för många hinder som ska passeras för de pensionssparare som vill välja fonder. *Svenskt Näringsliv* anser att den föreslagna valarkitekturen förefaller vara utformad för att spararna inte ska kunna göra egna, självständiga val. *Svenskt Näringsliv* anser att valarkitekturen skapar såväl mentala som tekniska spärar mot att ta ansvar för sitt eget sparande. *Nordea Fonder* menar att risken är stor att valarkitekturen kommer att motverka syftet med reell valfrihet.

Fondbolagens förening avstyrker den föreslagna valarkitekturen och anser att den i stället bör utgå från en sortering utifrån lämpliga fondtyper/kategorier, där såväl indexfonder som aktivt förvaldade fonder finns att tillgå.

Kammarrätten i Jönköping, *London School of Economics* och *Massachusetts Institute of Technology* samt *Fondbolagens Förening* anser att utredningens förslag om att förvalet och de statligt förvaldade fonderna inte ska kunna kombineras med val av fonder på fondtorget är onödigt restriktivt.

Skälen för regeringens förslag

En valarkitektur i två delar – förvalet och fondtorget

Valmiljöns utformning, dvs presentation av och information om olika valalternativ, är avgörande för att spararna ska erbjudas relevant stöd och vägledning innan de tar ställning till hur de ska placera sina premiepensionsmedel. Det vägledande syftet aktualiserar en diskussion om arkitektur av valmiljön. Staten måste ta ett större ansvar för att valmiljön är konstruerad på så sätt att spararna i största möjliga utsträckning har sina medel placerade på ett sätt som passar deras intressen och förutsättningar. Det är inte detsamma som en målsättning om att fler eller färre sparare ska göra ett aktivt val av fonder eller inte, utan enbart ett tydligare ansvarstagande från statens sida för att spararen ska ges den bästa möjliga vägledning utifrån dennes intresse och förutsättningar.

Att premiepensionsmedlen är placerade i förvalet bör vara utgångspunkten för alla sparare och detta måste avspeglas i utformningen av valarkitekturen. Med hänsyn till att förvalet är utgångspunkten bör placerings- och valmiljön konstrueras så att det inte krävs aktivitet eller finansiell kunskap hos spararen för att dennes premiepensionsmedel ska förvaltas enligt förvalet. Att förvalet är utgångspunkten är dock inte det samma som att spararen ska styras till att inte välja aktivt, utan enbart att denne ska förstå att det inte är nödvändigt att göra ett eget val för att få en bra avkastning, liksom att förvalet är skapat för den som inte anser sig ha tillräcklig kunskap eller intresse för att välja själv. En sparare ska känna sig trygg med att det varken är förväntat eller nödvändigt att välja fonder på fondtorget, utan att förvalet är ett alternativ skapat för just dem som inte vill välja eller kontinuerligt se över sitt premiepensionssparande.

Den valarkitektur som regeringen föreslår består av två delar. Den första delen utgör förvalet och den andra delen fonder på fondtorget. Både förval och fondtorg förekommer i dagens premiepensionssystem men nuvarande valmiljö är inte utformad på ett lika tydligt sätt som regeringen nu föreslår. Den första delen i den föreslagna valarkitekturen är således premiepensionssystemets förval. Dagens förval, AP7 Såfa, är en fondportfölj som består av två fonder, AP7 Aktiefond och AP7 Räntefond. Kombinationen av dessa två fonder ändras i det enskilda fallet i takt med att spararens ålder stiger. Fonderna förvaltas av Sjunde AP-fonden. Pensions-sparare som väljer att lämna förvalet bör framöver upplysas om att de därigenom tar över ansvaret för sina placeringar och för att underhålla de val som de gjort. I samband med detta behöver spararen få information, stöd och vägledning för att kunna göra en bedömning av om det är lämpligt att lämna förvalet.

Den andra delen av valarkitekturen föreslås utgöras av själva fondtorget. Denna del av valarkitekturen är till för de sparare som vill välja en eller flera specifika fonder bland de fonder som upphandlats till fondtorget. Spararens möjlighet att välja att premiepensionsmedlen ska förvaltas av staten men med en annan risknivå än som förekommer i förvalet bör också integreras i denna del av valarkitekturen. Denna valmöjlighet utgörs i dag av tre fondportföljer som också förvaltas av Sjunde AP-fonden, nämligen AP7 Offensiv, AP7 Balanserad och AP7 Försiktig. Dessa fondportföljer, de så kallade riskprofilerna, innehåller andra kombinationer av fonderna AP7 Aktiefond och AP7 Räntefond än vad förvalet gör och erbjuder där-

med en annan risknivå. Fonderna AP7 Aktiefond och AP7 Räntefond kan också väljas var för sig i dag om spararen endast vill spara i en av fonderna eller vill sätta samman en annan kombination av de två fonderna än förvalet eller de tre riskprofilerna.

Regeringen anser således att valarkitekturen bör utformas så att förvalet är utgångspunkten för alla pensionssparare, dvs. om en sparare inte tar ställning till hur medlen ska placeras kommer dessa att placeras i förvalet. Spararna ska emellertid erbjudas information och beslutsstöd för att kunna bilda sig en egen uppfattning om vad förvalet innebär och därefter avgöra om de vill välja att gå vidare till fondtorget. För de sparare som går vidare till fondtorget är det av stor vikt att de förses med väl anpassad information och vägledning för att de på bästa sätt ska kunna sätta ihop en fondportfölj som motsvarar deras behov och önskemål samt att de förstår behovet av att kontinuerligt se över placeringarna.

Fondbolagens förening anser att det förefaller vara missvisande att individer som lämnar förvalet ska upplysas om att de nu själva tar över ansvaret för sina pensionsplaceringar eftersom det ändå är individen som bär risken. *Advokatsamfundet* och *SPF Seniorerna* anser att det bör förtydligas att förvalet i dag är en högriskfond. Även regeringen vill betona att risken bärs av individen, oavsett om premiepensionsmedel är placerade i förvalet, de olika statliga fondalternativen eller i upphandlade fonder, och att det därför är av vikt att informationsgivningen gör det tydligt för spararen att det är spararen själv som bär den finansiella risken. Valarkitekturen kommer att vara en central del av en sådan informationsgivning, och spararen bör inom ramen för den också informeras om ansvaret för att underhålla sitt val när och om förutsättningar ändras.

Regeringen anser att synpunkterna från *Advokatsamfundet* och *SPF Seniorerna* på ett bra sätt illustrerar utmaningarna med att kommunicera riskbegreppet inom ramen för ett långsiktigt pensionssparande. Riskbegreppet är i detta sammanhang mångtydigt: för de flesta sparare innebär ett lågriskalternativ tidigt i sparandet en hög risk för lägre pension. Det är bland annat en logisk följd av effekten av ränta på ränta. Av bland annat det föreslagna målet från premiepensionssystemet framgår därför att det är rimligt att som utgångspunkt ta hög finansiell risk under förvärvstiden. Att förvalet utifrån ett finansiellt perspektiv är en högriskfond är alltså både logiskt och önskvärt. Motsatsen, att ta låg finansiell risk i ett pensionssparande med en placeringshorisont på 30–40 år, ökar avsevärt risken för låg pension. Som framgår av det föregående minskar dessutom argumenten för att ha ett premiepensionssystem om det inte förväntas leda till tydligt högre avkastning än inkomstindex. Det är alltså viktigt att pensionspararna tillhandahålls information om vad en i jämförelse med förvalet avvikande risknivå kan få för konsekvenser för den framtida pensionen.

Regeringen anser att det bör krävas av spararen att denne skriftligen intygar och bekräftar att denne tagit del av information om vad det innebär att lämna förvalet och själv sätta samman en fondportfölj. Utöver att en sådan bekräftelse kommer att krävas för att gå vidare i valprocessen bör den inte tillmätas någon vidare rättslig betydelse, men den ska likväl tjäna som ett viktigt observandum för spararen.

Riksrevisionen och *Saco* anser att man bör överväga att införa återkommande bekräftelseval. Mot bakgrund av att det på fondtorget ska tillhandahållas enbart upphandlade fonder samt att pensionsspararna genom den

föreslagna valarkitekturen ska erbjudas ytterligare stöd i valsituationen bedömer regeringen att det inte finns ett behov av att införa bekräftelseval för de pensionssparare som inte gjort nya fondval under en viss period.

Pensionärernas riksförbund, Svenska Kommunal Pensionärernas Förbund och Riksförbundet Pensionärers Gemenskap tillstyrker att spararna skriftligen ska bekräfta att de tagit del av information om vad det innebär att lämna förvalet och själv sätta samman en fondportfölj, men menar att bekräftelsemöjligheter även bör ges via icke-digitala kanaler för att stödja de pensionssparare som inte använder e-legitimation.

Konsumentverket anser att det är angeläget att de pensionssparare som väljer att lämna förvalsalternativet ska få lämpligt stöd och information inför varje steg i valprocessen och ser positivt på att spararna inför varje val skriftligen ska bekräfta att de har tagit del av informationen. Konsumentverket saknar dock ett resonemang om hur funktionsvariation ska beaktas när det gäller den information som ska lämnas till pensionsspararna.

Regeringen konstaterar att Pensionsmyndigheten har ett ansvar att lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Pensionsmyndigheten har även, som andra myndigheter under regeringen, ett ansvar att verka för att bland annat myndighetens information är tillgänglig för personer med funktionsnedsättning.

I dag görs den absoluta majoriteten av fondval och fondbyten på fondtorget (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. Regeringen föreslår ingen ändring i dessa avseenden. Det är rimligt att huvudregeln även framgent är en elektronisk hantering men det är också rimligt att pappersblanketter ska erbjudas personer som inte har möjlighet att använda e-tjänsten. Det kommer även i fortsättningen att åligga Pensionsmyndigheten att säkerställa att information och vägledning om alla delar av den allmänna pensionen är tillgänglig även för personer som inte kan använda myndighetens e-tjänster eller väljer att inte göra det.

Utredningens förslag – en valarkitektur med fyra steg

Enligt utredningens förslag skulle spararna presenteras för en valarkitektur med fyra steg: förvalet, risknivå, fondkategori och fondtorget. *Pensionsmyndigheten* och flera andra remissinstanser har anfört att den föreslagna valarkitekturen är för detaljerad. Vidare har vissa remissinstanser, bland annat *Fondbolagens förening*, anfört att valarkitekturen bara bör bestå av förvalet och ett fondtorg, eftersom övriga steg komplicerar valsituationen genom att ett fritt val motverkas. Motsatt uppfattning har exempelvis *Sveriges Konsumenter* som gjort bedömningen att den föreslagna valarkitekturen förefaller relativt enkel och kommer att underlätta för spararna. *London School of Economics* och *Massachusetts Institute of Technology* menar vidare att det behövs steg mellan förvalet och fondtorget för att tillgodose behovet hos olika grupper av sparare.

Det av utredningen föreslagna andra steget, riksnivå, avsåg möjligheten att välja statlig förvaltning men med en annan risknivå än förvalet. Som framgår ovan anser regeringen att denna valmöjlighet passar bättre i den del av valarkitekturen där spararna kan välja mellan alla fonder på fond-

torget. Spararna kan då jämföra dessa statliga fondalternativ med de upphandlade fonderna.

Det tredje steg som utredningen föreslog, fondkategorier, avsåg att tillgodose önskemål hos sparare som vill påverka placeringsinriktningen, dock utan att välja specifika fonder. I det steget skulle spararen inte välja bland specifika fonder utan enbart välja en specifik fondkategori där en ändamålsenlig fond redan hade upphandlats till varje valbar kategori. Regeringen har förståelse för utredningens förslag och att den utgår från synsättet att spararna bara ska uppmuntras att göra så detaljerade val som de har kunskap och intresse för. Detta synsätt delar regeringen. Regeringen anser dock att detta av utredningen föreslagna tredje steg (dvs. val av fondkategorier) kan upplevas som begränsande. Vidare gör regeringen bedömningen att sparare i många fall även kan vilja att andra parametrar än placeringsinriktningen ska avgöra vilken fond som spararens premiepensionsmedel placeras i. Sådana parametrar kan tänkas vara exempelvis risknivå, hållbarhetsprofil samt om fonden är en indexfond eller aktivt förvalttad. Regeringen föreslår således inte ett sådant särskilt steg med val av fondkategori i valarkitekturen. Den som vill välja en viss kategori får i stället välja en specifik fond i en sådan kategori på fondtorget. Genom att inte föreslå detta ytterligare steg i valarkitekturen gör regeringen bedömningen att spararna enklare kommer att kunna anpassa sina fondval till mer än enbart fondkategorier. Spararna möts således genom regeringens förslag av fondtorgets hela bredd av fonder utan den begränsning av valfriheten som steget fondkategorier skulle kunna ha upplevts som för vissa sparare.

Stöd till sparare som ska välja fonder

Mot bakgrund av vad som anförs ovan, om olika parametrar som är relevanta för pensionssparare att beakta vid val av fonder, är det av stor vikt att valarkitekturen utformas så att spararna i den del av valmiljön som avser val av fonder på fondtorget faktiskt har verktyg som hjälper dem att sortera bland fonderna. Redan i dag finns det i valmiljön hos Pensionsmyndigheten filtreringsverktyg som hjälper pensionssparare att hitta de fonder som har av spararen eftersökta egenskaper avseende bland annat avgift, risknivå, placeringsinriktning och hållbarhet.

Alla som vill välja ska kunna göra bra val och även känna en trygghet i sina val. Att pensionsspararna får ett bra stöd i valsituationen är därför av stor vikt. Ett väl utvecklat beslutsstöd underlättar för sparare att göra medvetna val och ger förutsättningar för dem att sätta samman diversifierade portföljer utifrån egna preferenser. Beslutsstödet bör löpande utvecklas och baseras på den senaste kunskapen och tekniken. Regeringen förutsätter att beslutsstöd på den privata marknaden kan ge både lärdomar och erfarenheter i utvecklingen av beslutsstödet för premiepensionen.

Riksrevisionen framhåller att aktivt förvaltade fonder i genomsnitt har svårt att uppvisa lönsamhet i förhållande till sina höga avgifter och pekar på att revisionens granskning visar att det hade varit möjligt att uppnå ett högre pensionskapital vid så kallad passiv indexförvaltning än dagens fondtorg. Det har delvis att göra med att passiv indexförvaltning kan handhas till lägre avgift.

Regeringen avser inte att med den föreslagna valarkitekturen ta ställning till frågan huruvida indexfonder eller aktivt förvaltade fonder uppvisar

bäst förvaltningsresultat efter avgifter. Regeringen anser i stället att både indexfonder och aktivt förvaltade fonder bör tillhandahållas på premiepensionens fondtorg. Även i valet mellan indexfonder och aktivt förvaltade fonder anser regeringen att det är viktigt att spararna i valarkitekturen få hjälp att göra sina val genom verktyg, stöd och information.

Pensionsmyndigheten framför att valarkitekturen bör ha ett bredare perspektiv och omfatta exempelvis stöd för val mellan fondförsäkring och traditionell försäkring och val av efterlevandeskydd, eftersom dessa val berör samtliga pensionssparare inför utbetalning. Regeringen konstaterar att i detta sammanhang avses med valarkitektur den valmiljö där en pensionssparare väljer vilka fonder som premiepensionskapitalet ska placeras i. Pensionssparare och pensionärer ställs inför fler val än vilka fonder som kapitalet ska placeras i, särskilt i samband med utbetalning av premiepensionen. Det är givetvis positivt om det även för dessa val utvecklas valmiljöer som ger användarna stöd och vägledning, exempelvis i valet mellan fondförsäkring och traditionell försäkring samt om efterlevandeskydd ska väljas eller inte. Hur en sådan valmiljö ska utformas är dock inte föremål för detta lagstiftningsärende.

Reglering av valarkitekturen

Huvuddragen i valarkitekturen bör regleras i lag eftersom den är en central del av premiepensionssystemets funktionssätt och effektivitet. Den mer detaljerade regleringen av valarkitekturen bör dock göras på en lägre 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 för dessa behov omständlig och ger inte möjlighet till den flexibilitet som bör finnas när det sker förändringar i omvärld och beteende.

Som tidigare konstaterats har valarkitekturen inte ägnats någon större uppmärksamhet i lagstiftning eller i myndighetsutövning. Finns det valmöjligheter så presenteras de dock på något sätt och därmed finns det i praktiken redan i dag en valarkitektur. Det är Pensionsmyndigheten som tillhandahåller valarkitekturen gentemot spararna i sitt webbgränssnitt.

Pensionsmyndigheten avstyrker förslaget att valarkitekturen ska regleras av den nya myndigheten genom myndighetsföreskrifter. Enligt Pensionsmyndigheten är förslaget till valarkitektur ett teoretiskt ställningstagande som inte har utvecklats tillsammans med pensionssparare för att se vilket stöd de behöver och hur de agerar i praktiken. Att lagfästa de principiella stegen i en tjänsteutformning begränsar möjligheten att tillhandahålla en bra tjänst som ger stöd och skapar flexibilitet i lösningen. Pensionsmyndigheten förordar att lagstiftningen endast bör omfatta att förvalet ska vara utgångspunkt tillsammans med en målsättning för valarkitekturen om att pensionssparare ska vara upplysta om vad de gör och konsekvenserna av aktiva val.

Regeringen instämmer i att en central del i att valarkitekturen utvecklas löpande är att följa hur spararna faktiskt reagerar på utformningen. Som framgår ovan föreslår inte heller regeringen de fyra steg i valarkitekturen som utredningen föreslagit. Regeringens förslag till reglering av valarkitekturen överensstämmer till stor del med det som Pensionsmyndigheten efterfrågar.

Det bör genom en upplysningsbestämmelse tydliggöras att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan meddela ytterligare föreskrifter om valarkitekturen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen. Regeringen anser att det är av avgörande betydelse att arbetet med valarkitekturen präglas av transparens och förutsebarhet. Med hänsyn till valarkitekturens betydelse för ett välfungerande premiepensionssystem är det också centralt att beslut fattas på rätt nivå och att det finns ett tydligt ansvar. Bland annat av dessa skäl framstår utredningens förslag om att reglering även ska kunna ske i myndighetsföreskrifter som ändamålsenligt. Härigenom säkerställs att noggranna konsekvensanalyser görs och att föreskrifterna kungörs och görs tillgängliga för sparare, andra myndigheter och fondbranschen. Regeringen anser dock inte att förvaltningen och ansvaret för valarkitekturen bör ligga på Fondtorgsnämnden utan att Pensionsmyndigheten, som är den myndighet som i dag tillhandahåller valmiljön till pensionsspararna, fortsatt bör vara den myndighet som förvaltar valarkitekturen och meddelar föreskrifter om den (se avsnitt 9.1).

Ska förvalet kunna kombineras med fonder på fondtorget?

Som framgår ovan är syftet med valarkitekturens utformning att vägleda spararna utifrån deras kunskap och intresse. De sparare som saknar kunskap och intresse för att välja fonder på fondtorget ska inte heller behöva eller uppmuntras att göra det. Utredningen bedömde därför att det föreföll motsägelsefullt att sparare i förvalet även skulle kunna välja fonder på fondtorget. Utredningen var också enligt sina direktiv förhindrad att föreslå en valarkitektur som innebar att statliga fondalternativ erbjöds på fondtorget. *Kammarrätten i Jönköping* anser att utredningens förslag att varken förvalet eller de statliga fondalternativen ska kunna kombineras med placering i fonder på fondtorget innebär en begränsning av valfriheten och att de skäl som anges inte är tillräckliga för att motivera en sådan begränsning. *Fondbolagens förening* framför att förslaget framstår som en onödig och omotiverad begränsning av spararnas möjlighet att utforma en egen fondportfölj.

Regeringen instämmer i utredningens principiella resonemang att det förefaller vara inkonsekvent att givet valarkitekturens utformning låta det vara möjligt att kombinera förvalet med val av enskilda fonder. Det huvudsakliga skälet för detta är att det rör sig om olika kollektiv av sparare där de som inte kan och inte vill välja fonder ska spara i förvalet medan de som kan och vill välja fonder ska göra det på fondtorget. Trots detta instämmer regeringen i de synpunkter som framförts av *Kammarrätten i Jönköping* och *Fondbolagens förening* och anser att det bör vara spararnas faktiska efterfrågan på möjligheten att kombinera som bör styra, och detta kan enklast utvärderas genom att åtminstone initialt tillåta kombinationer. Dessutom kan det uppfattas som onödigt begränsande att inte kunna kombinera förvalet med val av enskilda fonder. Därutöver är det ett faktum att ett stort antal sparare i dagsläget har portföljer med kombinationer av förvalet och privata fonder, vilket i stor utsträckning torde bero på att privata fonder har avvecklats från fondtorget och att premiepensionsmedel i samband med detta överförts till förvalet. Med den föreslagna regeln för hantering av situationen när en fond inte längre erbjuds kontrakt på det upphandlade fondtorget kommer det att uppstå situationer då medel kommer

att behöva föras till förvalet. Det innebär att aktiva sparare ändå kan komma att få placeringar i förvalet som en del av sin fondportfölj.

Regeringen föreslår därför inte att det ska införas någon begräsning i fråga om möjligheten för sparare att kombinera privata fonder med fonder som förvaltas av Sjunde AP-fonden. Att regeringen inte föreslår att det i lag ska fastställas vilka kombinationer av statliga och privata fonder som ska vara möjliga hindrar inte att Pensionsmyndigheten följer dels vilket intresse som spararna har av att kombinera, dels vad den beteendeeconomiska forskningen löpande indikerar som relevant.

6 Upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg

6.1 Utgångspunkter för en ny reglering

Regeringens förslag: Fonderna till premiepensionens fondtorg ska upphandlas i särskild ordning. Denna form av upphandling ska regleras i en separat lag.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens förslag. Utredningen föreslår dock att de nya bestämmelserna om upphandling ska införas i socialförsäkringsbalken.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser, däribland *Svea hovrätt*, *Sundsvalls tingsrätt*, *Förvaltningsrätten i Uppsala*, *Domstolsverket*, *Malmö tingsrätt*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Förvaltningsrätten i Stockholm* och *Förvaltningsrätten i Göteborg* instämmer i förslaget eller har inga synpunkter på det.

Några remissinstanser, bland andra *Konkurrensverket* och *Upphandlingsmyndigheten* anser att analysen är otillräcklig, de invänder mot förslaget och anser att det saknas rättsliga förutsättningar för att införa ett regelverk för upphandling av fonder eftersom upphandling av fonder faller inom tillämpningsområdet för LOU-direktivet.

Kammarrätten i Jönköping menar att slutsatsen att LOU-direktivet inte är tillämpligt varken framstår som orimlig eller uppenbart korrekt. Eftersom ersättningen till fondförvaltarna utgörs av förvaltningsavgifter som debiteras fonden är det enligt kammarrätten inte otänkbart att det skulle kunna vara fråga om upphandling av kapitalförvaltningstjänster. Frågan om LOU-direktivets tillämplighet bör analyseras närmare.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet anser att utredningens beskrivning, bedömning och förslag till rättslig reglering är välgrundade.

Förvaltningsrätten i Linköping konstaterar att utredningens analys är välgrundad och utförlig men att den innehåller slutsatser som ännu inte klargjorts i praxis.

Skälen för regeringens förslag

Tillämpningsområdet för LOU-direktivet och LOU

Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) 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).

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 av byggtreprenader, varor eller tjänster från ekonomiska aktörer som valts ut av dessa upphandlande myndigheter, oberoende av om byggtreprenaderna, varorna eller tjänsterna är avsedda för ett offentligt ändamål eller inte. Artikeln har i svensk rätt genomförts i 1 kap. 2 § LOU.

Med offentligt 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 byggtreprenad, leverans av varor eller tillhandahållande av tjänster. Nämnda artikel har i svensk rätt genomförts i 1 kap. 15 § LOU.

I första skälet i ingressen till LOU-direktivet anges att offentlig upphandling måste överensstämma med principerna i EUF-fördraget, särskilt principerna om fri rörlighet för varor, etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster.

Av fjärde skälet i ingressen framgår att unionens regler för offentlig upphandling inte är avsedda att täcka alla former av utbetalning av offentliga medel, utan enbart utbetalningar i syfte att anskaffa byggtreprenader, varor och tjänster genom ett offentligt kontrakt.

Finansiella instrument

Finansiella instrument är olika finansiella tillgångar som typiskt sett innehas för att ge avkastning. Finansiella instrument definieras i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/65/EU av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument och om ändring av direktiv 2002/92/EG och av direktiv 2011/61/EU. I artikel 4 finns en mängd definitioner på det finansiella området och där definieras finansiella instrument som ”sådana instrument som anges i avsnitt C bilaga I” till direktivet (artikel 4.1.15). Under rubriken ”Finansiella instrument” i avsnitt C i aktuell bilaga finns en uppräkningslista över olika sådana instrument, bland annat punkt 3 ”andelar i företag för kollektiva investeringar”.

Även i nationell lagstiftning finns definitioner av olika finansiella instrument. I 1 kap. 4 § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden föreskrivs att med finansiella instrument avses ”överlåtbara värdepapper, penningmarknadsinstrument, andelar i företag för kollektiva investeringar, finansiella derivatinstrument och utsläppsrätter” (p. 7). Enligt förarbetena till lagen om värdepappersmarknaden har ”andelar i företag för kollektiva investeringar” betydelsen fondandelar (se prop. 2006/07:115 s 287 f.).

I LOU-direktivet (skäl 26 samt artikel 10 e) anges att begreppet finansiellt instrument i direktivets mening har samma innebörd som i ovan nämnda direktiv 2014/65/EU. Artikel 10 e i LOU-direktivet har i svensk rätt genomförts i 3 kap. 24 § andra stycket lagen om offentlig upphandling

som i sin tur hänvisar till definitionen av finansiella instrument i lagen om värdepappersmarknaden. Andelar i de fonder som regeringen föreslår ska kunna väljas på premiepensionens fondtorg (avsnitt 7.1) utgör således finansiella instrument i den mening som avses i LOU-direktivet och LOU.

Vad är det som ska upphandlas?

Det kan diskuteras vad som egentligen ska anskaffas när fonder upphandlas till premiepensionens fondtorg. Anskaffningen kan sägas bestå av olika steg som i slutändan utmynnar i att Pensionsmyndigheten köper fondandelar i de upphandlade fonderna utifrån hur pensionssparare vill placera sina premiepensionsmedel. För att tydliggöra detta beskrivs anskaffningens olika steg mer ingående nedan.

I avsnitt 9 föreslås att en ny myndighet inrättas med uppgift att förvalta premiepensionens fondtorg, vilket inkluderar upphandling av fonder till fondtorget. Myndigheten föreslås heta Fondtorgsnämnden. Fortsättningsvis benämns därför den myndighet som ska förvalta fondtorget som Fondtorgsnämnden.

Det första steget innebär att Fondtorgsnämnden genom ett upphandlingsförfarande väljer ut de fonder som ska tillhandahållas på fondtorget och sedan ingår avtal med fondförvaltarna. Avtalet kommer att innehålla villkor för de transaktioner som senare ska genomföras av Pensionsmyndigheten när pensionsspararnas val av fonder administreras. Fondtorgsnämnden kommer inte att betala någon ersättning till fondförvaltarna för att en fond erbjuds på fondtorget.

Det andra steget i anskaffningen av fonder innebär att Fondtorgsnämnden tillhandahåller upphandlade fondavtal åt Pensionsmyndigheten för att Pensionsmyndigheten sedan ska kunna administrera pensionsspararnas val av fonder. Pensionsmyndigheten kommer inte att betala någon ersättning till Fondtorgsnämnden för dess arbete med att välja ut fonder och ingå avtal med fondförvaltarna.

Det tredje steget innebär att Pensionsmyndigheten, i enlighet med pensionsspararnas val, köper andelar i de fonder som erbjuds på fondtorget. En pensionssparare kan alltså välja vilka fonder som dennes premiepensionskapital ska placeras i bland de fonder som erbjuds på fondtorget. Pensionsmyndigheten kommer därefter att placera pensionskapital i de fonder som pensionsspararen valt genom att köpa fondandelar i den valda fonden. Köpet av fondandelarna kommer att innebära att fondförvaltaren utfärdar fondandelar till ett värde motsvarande den köpesumma Pensionsmyndigheten erlagt. Värdet på en fondandel är fondens värde delat med antalet fondandelar. Det kommer i fondavtalet inte att bestämmas hur många andelar Pensionsmyndigheten ska köpa i varje fond eftersom detta helt och hållet avgörs av spararnas efterfrågan. Någon ersättning för själva utfärdandet av fondandelar erlaggs inte. Det är Pensionsmyndigheten som står som ägare till samtliga fondandelar inom premiepensionssystemet. Fondens avgift (dvs. ersättningen till fondförvaltaren för förvaltningen och administrationen av fonden) tas ur fonden dagligen och påverkar således värdet av de fondandelar som anskaffats för pensionsspararens räkning.

Det är Pensionsmyndigheten – men i slutändan pensionsspararna – som får tillgång till fördelarna av fonderna. Det är först i och med utfärdandet

av andelar som någon rätt till tillgångarna i fonden uppstår och därmed möjligheterna till avkastning samt riskspridning.

Syftet med upphandlingen är att tillgängliggöra fonderna på premiepensionens fondtorg för att, om en pensionssparare eller pensionär väljer att placera medel i en fond, generera avkastning på placerat kapital. Själva tillhandahållandet av fonderna på fondtorget innebär enligt regeringens mening således inte en anskaffning i sig.

I likhet med *Konkurrensverket* anser regeringen att det är fondandelar som är föremålet för upphandlingen. Fondandelar upphandlas och erbjuds till sparare på fondtorget, därefter köper Pensionsmyndigheten andelar på begäran av en sparare.

Kammarrätten i Jönköping väcker frågan om det i själva verket skulle kunna röra sig om upphandling av kapitalförvaltningstjänster eftersom ersättningen till fondförvaltarna utgörs av förvaltningsavgifter som debiteras fonden. Regeringen anser dock att det inte är fråga om upphandling av kapitalförvaltningstjänster eftersom det som anskaffas är det finansiella instrumentet fondandelar. Att en fond utför förvaltning av kapital innebär inte att förvärv av andelar i fonden utgör förvärv av kapitalförvaltningstjänster eftersom själva fondandelen definitionsmässigt är ett finansiellt instrument, och inte en tjänst. Det rör sig således inte om upphandling av en kapitalförvaltningstjänst, utan upphandling av finansiella instrument. Här handlar det om finansiella instrument i form av privata fonder där Pensionsmyndigheten kommer vara en av många andra andelsägare. Fonderna som tillhandahålls på fondtorget motsvaras av likadana fonder på exempelvis bankers fondtorg och ingen form av tilläggstjänst anskaffas. Någon särskild anpassning av fonden, för att passa Pensionsmyndigheten som andelsägare, görs således inte utan fonderna är färdiga finansiella instrument med ett fast pris. En kapitalförvaltningstjänst är däremot en tjänst som anpassas efter köparen, därmed är det också definitionsmässigt en tjänst och inte ett finansiellt instrument. Inte heller kan det anses vara en pensionstjänst som upphandlas eftersom avtalet mellan Fondtorgsnämnden och fondförvaltaren inte avser pensionstjänster utan endast villkor för framtida köp av finansiella instrument, i det aktuella fallet fondandelar. De eventuella tjänster som skulle kunna aktualiseras i sammanhanget är själva urvalet av de fonder som kommer att upphandlas till fondtorget – något som utförs av Fondtorgsnämnden – samt presentationen av de fonder som är valbara på fondtorget genom den valarkitektur som Pensionsmyndigheten tillhandahåller och ansvarar för (se avsnitt 5.4).

Förutsättningar för ett nytt regelverk

EU-rätten har företräde framför nationell rätt. Skulle upphandling av fonder till fondtorget falla inom tillämpningsområdet för LOU-direktivet saknas det därför rättsliga förutsättningar för att införa ett regelverk för sådan upphandling som avviker från direktivet. Det måste således först göras en bedömning av om upphandling av fonder till fondtorget faller inom tillämpningsområdet för LOU-direktivet.

Om så bedöms vara fallet är det visserligen möjligt att införa ett särskilt regelverk för upphandling av fonder så länge regelverket inte strider mot direktivet. Eftersom upphandlingsdirektiven har genomförts i svensk rätt framstår det emellertid inte som ändamålsenligt att under sådana förutsätt-

ningar 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 bestämmelser som genomför direktivet.

LOU innehåller också bestämmelser om upphandling som faller utanför det direktivstyrda området, till exempel direktupphandlingar och upphandlingar under tröskelvärdena. Nuvarande nationella lagbestämmelser som gäller utanför det direktivstyrda området utgör emellertid inte något rättsligt hinder mot att införa ett särskilt regelverk för upphandling av fonder till fondtorget.

Regeringen anser att ett nytt regelverk för upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg bör införas enbart om sådan upphandling inte ingår i tillämpningsområdet för LOU-direktivet.

LOU-direktivet reglerar offentliga kontrakt avseende varor och tjänster

EU:s regelverk om offentlig upphandling regleras i sekundärrätten genom fyra olika direktiv, varav LOU-direktivet är den rättsakt som främst skulle kunna bli aktuell vid upphandling av fonder.

Som nämnts i det föregående avses med upphandling en eller flera upphandlande myndigheters anskaffning genom ett offentligt kontrakt av 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 (artikel 1.2 i LOU-direktivet). Artikeln har i svensk rätt genomförts i 1 kap. 2 § LOU. Där föreskrivs bland annat att med upphandling avses de åtgärder som vidtas i syfte att anskaffa varor, tjänster eller byggtreprenader genom tilldelning av kontrakt. Begreppet ”anskaffa” ska, enligt förarbetena till LOU, förstås i vid mening som att få tillgång till fördelarna av varorna, tjänsterna eller byggtreprenaderna. Den upphandlande myndigheten behöver inte ha syftet att själv tillgodogöra sig det som anskaffas (prop. 2015/16:195 del 2, Nytt regelverk om upphandling, s. 933).

Med offentligt 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 byggtreprenad, leverans av varor eller tillhandahållande av tjänster. Nämda artikel har i svensk rätt genomförts i 1 kap. 15 § LOU.

I ingressen till LOU-direktivet (skäl 1) anges att offentlig upphandling måste överensstämma med principerna i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), särskilt om fri rörlighet för varor, etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster. Någon hänvisning till EUF-fördragets princip om fri rörlighet för kapital (artikel 63) finns inte. Av LOU-direktivet (skäl 4) framgår att unionens regler för offentlig upphandling inte är avsedda att täcka alla former av utbetalning av offentliga medel, utan enbart utbetalningar i syfte att anskaffa byggtreprenader, varor och tjänster genom ett offentligt kontrakt. Till skillnad från *Konkurrensverket* anser regeringen att det, för att ett köp av fondandelar ska omfattas av LOU-direktivet, krävs att fondandelarna kan anses avse utförande av byggtreprenad, leverans av varor eller tillhandahållande av tjänster i direktivets och EUF-fördragets mening. Regeringen konstaterar dock att det inte finns någon definition av dessa begrepp i vare sig direktivet eller

i svensk rätt. I förarbetena till LOU har det dock uttalats att ”om kontraktet inte är en byggentreprenad, så är det en tjänst om det inte är en vara”. I nämnda förarbeten uttalas att en upphandlande myndighet är, när det gäller bestämning av föremålet för upphandlingen, hänvisad till CPV-nomenklaturen (prop. 2015/16:195 del 1 s. 345).

CPV-nomenklaturen innehåller ingen kod för fonder

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. CPV-nomenklaturen standardiserar de referenser som upphandlande myndigheter ska använda för att beskriva föremålet för upphandlingen. Enligt artikel 23.1 i LOU-direktivet ska alla hänvisningar till nomenklatur inom ramen för offentlig upphandling göras genom användning av den gemensamma terminologin vid offentlig upphandling (prop. 2015/16:195 del 1 s. 463).

CPV-nomenklaturen innehåller ingen kod för fondandelar, aktier eller något annat finansiellt instrument. Trots att CPV-nomenklaturen inte är normerande talar det faktum att det inte finns någon CPV-kod som avser något finansiellt instrument för att sådana instrument inte omfattas av LOU-direktivet och därmed heller inte ingår i LOU:s tillämpningsområde. Det är dock viktigt att notera att CPV-kodernas funktion endast är att benämna varor, tjänster och byggentreprenader. Koderna har alltså inte någon rättslig verkan i sig utan är endast ett hjälpmedel för att korrekt kunna identifiera vilka varor, tjänster och byggentreprenader som avses vid en upphandling (se prop. 2015/16:195 del 1 s. 464). Även om CPV-nomenklaturen inte har någon rättslig verkan kan noteras att det i flera bestämmelser i LOU hänvisas till CPV-koder, såsom 1 kap. 5 §, 3 kap. 2 §, 3 kap. 26 §, 3 kap. 27 § och 19 kap. 16 a § för att avgränsa tillämpningsområdet för nämnda lag.

Köp av fonder omfattas av den fria rörligheten för kapital enligt EUF-fördraget

Genom det svenska medlemskapet i EU har Sverige förbundit sig att följa EU:s primärrätt, bl.a. fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

Fondandelar har ovan konstaterats vara ett finansiellt instrument. Eftersom det inte klart framgår av sekundärrätten om huruvida ett finansiellt instrument omfattas av begreppen ”vara” eller ”tjänst” och därmed LOU-direktivet måste svaret sökas i primärrätten, dvs. EUF-fördraget. I EUF-fördraget finns bestämmelser om fri rörlighet för varor (artikel 28), tjänster (artikel 56), arbetstagare (artikel 45) och kapital (artikel 63). Till sammans med bestämmelserna om rätten till fri etablering (artikel 49), utgör de grunden i regelverket om EU:s inre marknad. Från dessa grundläggande friheter har EU-domstolen utvecklat allmänna rättsprinciper.

Som ovan nämnts framgår den grundläggande friheten om fri rörlighet för kapital i artikel 63 i EUF-fördraget. För att utröna om anskaffning av fonder till premiepensionens fondtorg omfattas av den fria rörligheten för

kapital behöver man överväga om köpen av fondandelar handlar om sådana kapitalrörelser som denna grundläggande frihet skyddar.

Av ovan nämnda delar av den fria rörligheten är det endast ”tjänst” som är definierat i fördraget. Med begreppet tjänst avses prestationer som normalt utförs mot ersättning, i den utsträckning de inte faller under bestämmelserna om fri rörlighet för varor, kapital och personer (artikel 57). Övriga begrepp är inte definierade. I stället finns en relativt utförlig praxis från EU-domstolen i fråga om vad som omfattas av begreppen och i vilka situationer de olika fördragsbestämmelserna aktualiseras. Eftersom köp av fonder uppenbart inte avser fri rörlighet för personer, och eftersom tjänster är negativt bestämt i förhållande till både varor och kapital, redogörs nedan för EU-domstolens tolkning av begreppen varor och kapital (kapitalrörelser).

EU-domstolen har i dom Kommissionen mot Italien, 7/68, EU:C:1968:51 uttalat att med varor avses ”produkter som kan värderas i pengar och som i den egenskapen omfattas av handel”. Domstolen har därefter i olika mål funnit att med ”vara” kan avses bl.a. konstverk, djur, petrokemiska produkter, avfall och elektricitet (se t.ex. dom Jägerskiöld, C-97/98, EU:C:1999:515, dom Campus Oil m.fl., C-72/83, EU:C:1984:256 och dom Bluhme, C-67/97, EU:C:1998:584). I dom Thompson m.fl., 7/78, EU:C:1978:209 prövade domstolen huruvida restriktioner i samband med växling av vissa mynt skulle prövas mot fördragets regler om fri rörlighet för varor. Domstolen fann att transaktioner med mynt vilka används som legalt betalningsmedel i ett medlemsland inte omfattas av bestämmelserna om fri rörlighet för varor, samt att detta gäller oavsett om transaktionen annars skulle kunna kategoriseras som en kapitalrörelse eller som en löpande betalning (punkterna 25–29).

I domen i de förenade målen Luisi and Carbone mot Ministero del Tesoro, 286/82 och 26/83, EU:C:1984:35 uttalade EU-domstolen att kapitalrörelser är ”finansiella transaktioner som huvudsakligen syftar till placering eller investering av det aktuella beloppet och inte utgör betalning av en tjänst” (punkt 21). Av domstolens uttalanden i dom i de förenade målen Bordessa m.fl., C-358/93 och C-416/93, EU:C:1995:94 framgår vidare att en konkret överföring av värdepapper inte omfattas av bestämmelserna om fri rörlighet för varor och tjänster, utan av bestämmelserna om förbud mot restriktioner för kapitalrörelser och betalningar (artikel 63) och av direktivet för genomförandet av dessa bestämmelser (punkt 13) (direktiv 88/361/EEG).

Direktiv 88/361/EEG, även kallat kapitaldirektivet, upphävdes år 1999 men EU-domstolen tolkar alltså begreppet kapitalrörelse med hjälp av definitionerna i nomenklaturen i bilaga 1 till detta direktiv. Av punkt IV i den nomenklatur som finns i bilaga I till nämnda direktiv framgår att ”förvärv av andelar i värdepappersfonder” utgör en kapitalrörelse i den mening som avses i artikel 63 i EUF-fördraget.

EU-domstolen har också i flera avgöranden funnit att köp av andelar i värdepappersfonder i investeringssyfte utgör en kapitalrörelse i den mening som avses i artikel 63 i EUF-fördraget (se till exempel dom VBV – Vorsorgekasse, C-39/11, EU:C:2012:327, punkt 21 och dom i de förenade målen Kommissionen mot Nederländerna, C-282/04 och C-283/04, EU:C:2006:608, punkt 19, jämför även dom Manfred Trummer, C-222/97, EU:C:1999:143, punkt 21).

Förvärv av fondandelar till premiepensionens fondtorg är enligt regeringens bedömning således att betrakta som sådana kapitalrörelser som omfattas av den fria rörligheten för kapital.

Undantag för finansiella tjänster i samband med vissa finansiella transaktioner

Det kan i sammanhanget nämnas att det i LOU-direktivet och LOU finns ett uttryckligt undantag från direktivets tillämpningsområde för finansiella tjänster i samband med vissa finansiella transaktioner. Enligt artikel 10 e i nämnda direktiv ska direktivet inte 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 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 har i svensk rätt genomförts i 3 kap. 24 § första stycket 1 och andra stycket LOU som har en i princip identisk lydelse med direktivet. I 3 kap. 24 § andra stycket anges att finansiella instrument har samma betydelse som i lagen om värdepappersmarknaden. Ett motsvarande undantag har funnits i både 1992 års och 2004 års upphandlingsdirektiv. Det saknas tydlig vägledning i förarbeten och praxis om hur undantaget ska tolkas. Det enda konkreta exempel som ges är i förarbetena till den numera upphävda lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. Exemplet avser det fall att en bank hjälper ett företag med en nyemission (prop. 1992/93:88 s. 95).

I förarbetena till nu gällande LOU (prop. 2015/16:195 s. 345) uttalas i samband med tolkningen av begreppen vara och tjänst att CPV-nomenklaturen inte ger svar på frågan om ordet ”vara” avser anskaffning av inte enbart lösa saker, utan även omfattar anskaffning av annan lös egendom, såsom rättigheter, aktier, andelar, optionsrätter, olika slags immaterialrätter samt bostadsrätter. Sådan lös egendom torde enligt förarbetena falla under undantagsbestämmelsen i artikel 12 [rätteligen avses artikel 10 e] i direktiv 2014/24/EU”. Regeringen gör emellertid nu den bedömningen att fonder till premiepensionens fondtorg inte är att betrakta som lös egendom i form av en vara utan som ett finansiellt instrument.

Enligt ordalydelsen i 3 kap. 24 § första stycket 1 LOU är det dock inte överlåtelsen av värdepappret som undantas, utan den finansiella tjänsten i samband med överlåtelsen. En restriktiv och språklig tolkning av begreppet ”finansiella tjänster” leder till att det snarare är själva förmedlingen av transaktionerna, dvs. att tillhandahålla den administrativa och tekniska infrastrukturen för att överlåta värdepapper, som avses.

Upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg utgör inte ett offentligt kontrakt i LOU-direktivets mening

Upphandlingsmyndigheten delar inte bedömningen att fonder till premiepensionens fondtorg inte utgör vare sig varor eller tjänster i den mening som avses i LOU-direktivet. Mot bakgrund av ovanstående anser regeringen, till skillnad från Upphandlingsmyndigheten, att köp av fondandelar inom premiepensionssystemet och de avtal som då ingås mellan Fond-

torgsnämnden och en fondförvaltare faller utanför tillämpningsområdet för LOU-direktivet. Detta är fallet på grund av att det som anskaffas inte utgör en sådan vara, tjänst eller byggtreprenad som fordras för att det ska röra sig om ett offentligt kontrakt i LOU-direktivets mening. Med anledning av det nu anförda anser regeringen att LOU-direktivet inte kan bli tillämpligt vid upphandling av fonder till fondtorget.

Finansiella instrument i form av bland annat aktier och fondandelar köps och säljs i mycket stor utsträckning av upphandlande myndigheter. Bland andra handlar AP-fonderna, Pensionsmyndigheten, Riksgäldskontoret och Kammarkollegiet med sådana instrument. Ingen av dessa myndigheter har invänt mot utredningens bedömning att sådana inköp inte omfattas av LOU-direktivet och LOU. Såvitt känt har inte heller Konkurrensverket vidtagit några tillsynsåtgärder på området.

Unionens regler om offentlig upphandling är, som ovan nämnts, inte avsedda att tillämpas på alla former av utbetalningar av offentliga medel. Inte heller är syftet med anskaffningen som framgår ovan – ens vid en genomlysning – att anskaffa en upphandlingspliktig vara, tjänst eller byggtreprenad. I stället är det fråga om placering av kapital i det finansiella instrumentet fondandelar.

Särskilt om tillämpningsområdet för lagen om offentlig upphandling

Regeringen anser, efter den fördjupade analys som har redovisats i det föregående, att upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg inte innebär att det finns något offentligt kontrakt enligt LOU-direktivets definition. Därmed ingår upphandlingen av fonder till fondtorget inte i direktivets tillämpningsområde. Ovan har även de bestämmelser behandlats varigenom Sverige har genomfört direktivets bestämmelser om tillämpningsområdet. Dessa bestämmelser är i sak likalydande med direktivets bestämmelser. Upphandling av fonder till fondtorget faller följaktligen även utanför tillämpningsområdet för LOU i den del lagen är direktivstyrd.

LOU innehåller emellertid även bestämmelser om upphandlingar utanför det direktivstyrda området. *Upphandlingsmyndigheten* anser att frågan om tillämpligheten av de icke direktivstyrda delarna av LOU bör utredas vidare. Dessa bestämmelser finns i 19 kap. nämnda lag. De gäller dels för upphandlingar vars värde beräknas understiga vissa tröskelvärden, dels för upphandling av sociala tjänster och vissa särskilda tjänster som anges i bilagorna 2 och 2 a till LOU (19 kap. 1 §). Frågan är om upphandling av fonder till fondtorget kan anses omfattas av bestämmelserna i det kapitlet.

Enligt 19 kap. 2 § LOU tillämpas bestämmelserna i bland annat 1 kap. (lagens innehåll, tillämpningsområde och definitioner) och 3 kap. (undan- tag från lagens tillämpningsområde) även vid upphandlingar enligt 19 kap., dvs. för upphandlingar på det icke direktivstyrda området.

De direktivstyrda bestämmelserna om tillämpningsområdet i LOU är således tillämpliga även vid upphandlingar enligt 19 kap. nämnda lag (det icke direktivstyrda området). Detta innebär att upphandling av fonder till fondtorget faller utanför tillämpningsområdet för LOU, både i den del som är direktivstyrd och i den del som inte är direktivstyrd. Regeringen anser därför att frågan inte behöver utredas vidare.

En särskild lag för upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg

Regeringen gör, som nämnts i det föregående, bedömningen att LOU-direktivet och LOU inte är tillämpliga vid upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg. Det finns emellertid inte något hinder mot att föreslå ett regelverk som innebär att LOU ändå skulle tillämpas vid sådan upphandling om så bedöms lämpligt. Om LOU skulle anses 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 nuvarande och nya bestämmelser. En sådan reglering skulle exempelvis kunna innebära att hela eller delar av regelverket i LOU ska gälla tillsammans med nya bestämmelser som är särskilt anpassade till att upphandlingarna avser fonder som ska erbjudas på premiepensionens fondtorg.

LOU är omfattande; lagen innehåller 22 kapitel med sammanlagt nästan fyrahundra paragrafer. Därutöver finns kompletterande bestämmelser på EU-nivå och på förordningsnivå.

Regeringen anser, liksom *Upphandlingsmyndigheten*, att det finns fördelar med enhetliga och konsekventa bestämmelser på upphandlingsområdet. Att införa olika typer av bestämmelser för olika slag av upphandlingar bör endast göras om det finns tillräckliga skäl för en sådan ordning. Den reglering för upphandling som föreslås i avsnitt 7 är ett resultat av att regeringen anser att upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg bör konkurrensutsättas och upphandlas med stöd av ett av riksdagen beslutat regelverk. Vidare anser regeringen att de eventuella negativa konsekvenser som kan uppstå vid tillämpning av flera olika upphandlingsregelverk är mycket begränsade i detta fall eftersom endast en myndighet, Fondtorgsnämnden, kommer att upphandla enligt det föreslagna regelverket.

Konkurrensverket anser att befintliga regelverk i första hand bör tillämpas vid upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg. LOU är tillämplig vid anskaffningar av i princip alla slags varor, tjänster och byggtreprenader av varierande värden. Som en konsekvens av detta innehåller den lagen en mängd bestämmelser av skiftande slag. Lagen är dock inte anpassad för investeringar i form av placering av kapital i finansiella instrument. Många av bestämmelserna är av sådan karaktär att de inte skulle fylla någon funktion vid upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg. LOU innehåller vidare omfattande bestämmelser om olika förfaranden och metoder för upphandling. Flera av dem skulle inte vara 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 finns i LOU.

Det finns enligt regeringens uppfattning inte behov av ett så omfattande och detaljerat regelverk som LOU just när det gäller upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg. Tvärtom skulle ett sådant regelverk riskera att i det aktuella sammanhanget bli svårtillämpat och göra upphandlingsprocessen onödigt komplicerad och resurskrävande.

Sammanfattningsvis innebär detta att befintliga regelverk för upphandling inte bör tillämpas vid upphandling av fonder till premiepensionens

fondtorg. Det bör enligt regeringens uppfattning i stället tas fram ett regelverk som är särskilt anpassat för sådan upphandling.

7 Utformningen av ett system för upphandling av fonder

7.1 Vilka fonder ska få erbjudas på fondtorget?

7.1.1 Beskrivning av det nuvarande regelverket

Gällande rätt

Nuvarande bestämmelser om placering av premiepensionsmedel i fonder finns i socialförsäkringsbalken, förkortad SFB. Enligt 64 kap. 18 § SFB ska medel som motsvarar pensionsrätten samt avkastningen på dessa medel 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).

Pensionsmyndigheten får, efter att ha inhämtat yttrande från Finansinspektionen, 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 § andra stycket eller 11 § första stycket 1 lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder, förkortad LAIF. Detta gäller under förutsättning att fonden uppfyller krav motsvarande dem som ställs i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/65/EG av den 13 juli 2009 om samordning av lagar och andra författningar som avser företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper (fondföretag), här kallat UCITS-direktivet.

Fondlagstiftningen

Den svenska fondlagstiftningen grundar sig på två olika EU-direktiv: UCITS-direktivet och 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, här kallat AIFM-direktivet.

UCITS-direktivet har i svensk rätt genomförts i lagen (2004:46) om värdepappersfonder, förkortad LVF. Direktivet innehåller näringsrättsliga bestämmelser för förvaltare av UCITS-fonder. Det innehåller även bestämmelser för fonderna.

AIFM-direktivet har i svensk rätt genomförts i LAIF. 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 (artikel 1.2 i UCITS-direktivet och 1 kap. 1 § första stycket 25 lagen [2004:46] om värdepappersfonder, förkortad LVF). 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 en andelsägare omedelbart återköpas eller lösas in med medel ur fondens tillgångar. Om medel för inlösen behöver anskaffas genom försäljning av egendom som ingår i fonden, ska försäljning ske och inlösen verkställas så snart som möjligt. UCITS-direktivet syftar till att ge ett gott konsumentskydd för fondandelsägare.

En svensk UCITS-fond benämns värdepappersfond (1 kap. 1 § första stycket 25 LVF) medan en utländsk motsvarighet till en sådan fond benämns fondföretag (1 kap. 1 § första stycket 9 LVF). På motsvarande sätt betecknar termen fondbolag (1 kap. 1 § första stycket 8 LVF) ett svenskt aktiebolag som har fått tillstånd av Finansinspektionen att driva fondverksamhet enligt lagen om värdepappersfonder, det vill säga förvalta värdepappersfonder, medan ett förvaltningsbolag (1 kap. 1 § första stycket 13 LVF) 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 utan det gör fondbolaget. Fonden förvaltas nämligen 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 riskspridning. 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 (artikel 50.1 i UCITS-direktivet, beträffande värdepappersfonder, se 5 kap. 1 § LVF). 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 (4 kap. 9 § LVF).

Finansinspektionen utövar tillsyn över svenska fondbolag och i viss utsträckning även förvaltningsbolag som bedriver verksamhet i Sverige (10 kap. 1 § LVF). 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 december 2020 till 35 stycken och antalet värdepappersfonder till 631 stycken. Vissa fondbolag har även tillstånd att förvalta alternativa investeringsfonder. Antalet fondföretag som är registrerade hos Finansinspektionen och som således får marknadsföras och säljas i Sverige uppgick vid samma tidpunkt till 981 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 (se artikel 4.1 a i AIFM-direktivet, artikeln har i svensk rätt genomförts i 1 kap. 2 § första stycket LAIF).

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 trustlagstiftning eller på annat sätt. En alternativ investeringsfond kan således vara till exempel ett aktiebolag eller ett kommanditbolag.

Antalet svenska AIF-förvaltare som har tillstånd för förvaltning av alternativa investeringsfonder uppgick den 31 december 2020 till 61 stycken och antalet svenska alternativa investeringsfonder till 212 stycken, 59 stycken externa AIF-förvaltare och 2 stycken interna AIF-förvaltare. Antalet utländska alternativa investeringsfonder som är registrerade hos Finansinspektionen och som således får marknadsföras och säljas i Sverige uppgick vid samma tidpunkt till 3 263 stycken.

Vad är en specialfond?

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 bestämmelser motsvarar till stor del de bestämmelser som gäller för värdepappersfonder. En specialfond har till exempel samma rättsliga ställning som en värdepappersfond och omfattas av bestämmelser om hur fondmedlen får placeras (12 kap. 1 § LAIF).

Till skillnad från vad som gäller för värdepappersfonder får en specialfond vända sig till en avgränsad krets investerare (12 kap. 4 § LAIF). En specialfond behöver inte heller erbjuda samma likviditet som en värdepappersfond, men den måste vara öppen för inlösen minst en gång per år (12 kap. 6 § LAIF).

Placeringen av fondmedel i en specialfond behöver inte följa de placeringsbestämmelser som gäller för värdepappersfonder. Utgångspunkten är visserligen att motsvarande placeringsregler i huvudsak gäller även för specialfonder. Finansinspektionen får emellertid medge undantag från placeringsbestämmelserna i samband med att fondens fondbestämmelser godkänns (12 kap. 13 § LAIF). Inspektionen prövar i samband med godkännandet av fondbestämmelserna också om fondens placeringsstrategi är förenlig med de krav som ställs på riskspridning.

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 (4 kap. 1–4 §§ LAIF).

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.

Antalet specialfonder uppgick den 31 december 2019 till 228 stycken.

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 SFB. Bestämmelser om placeringen av premiepensionsmedel fanns då i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension, förkortad LIP. Denna lag upphävdes i samband med införandet av SFB.

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 (8 kap. 2 § LIP). Med utländska fondföretag avsågs enligt LIP 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 som hade 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 (se propositionen Inkomstgrundad ålderspension m.m., prop. 1997/98:151 s. 409).

Utöver att placeras i dessa värdepappersfonder och utländska fondföretag fick premiepensionsmedel, efter Finansinspektionens medgivande, placeras i nationella så kallade indexfonder, det vill säga fonder vars värdeutveckling är beroende av index (jfr 8 kap. 3 § lagen om inkomstgrundad ålderspension i dess ursprungliga lydelse). 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 (prop. 1997/98:151 s. 410).

På fondområdet gällde vid denna tidpunkt lagen (1990:1114) om värdepappersfonder. Genom den lagen hade den svenska fondlagstiftningen anpassats till rådets direktiv om 85/611/EG om samordning av lagar och andra författningar som avser företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper (fondföretag), det dåvarande UCITS-direktivet. 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 massmedierna. 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 ett slags föregångare till specialfonderna.

År 2004 ersattes lagen om värdepappersfonder med lagen (2004:46) om investeringsfonder, som numera benämns lagen om värdepappersfonder (SFS 2013:563). Vid införandet av denna lag infördes en enhetlig och tydlig terminologi. Terminologin syftade till att klargöra skillnaderna mellan värdepappersfonder, som i alla 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 bestämmelser 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 annan lagstiftning (propositionen En ny lag om investeringsfonder, prop. 2002/03:150 s. 264). 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 nation-

ella fonder kunde komma i fråga inom pensionssystemet (prop. 2002/03:150 s. 264).

Regeringen konstaterade att det inte tycktes finnas någon närmare förklaring till varför specialfonder inte tillåtits i premiepensionssystemet och hänvisade till den utredning som föregått regeringens proposition, i det följande benämnd Värdepappersfondsutredningen (prop. 2002/03:150 s. 264).

Värdepappersfondsutredningen menade att det med hänsyn till fondlagstiftningen inte fanns några principiella hinder för att öppna premiepensionssystemet för specialfonder (betänkandet Investeringsfonder – Förslag till ny lag, SOU 2002:56 s. 488). 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 beredd att föreslå en lagändring i syfte att öppna premiepensionssystemet för specialfonder (SOU 2002:56 s. 487).

Ett flertal remissinstanser, däribland Sjunde AP-fonden, Fondbolagens förening, Svenska Fondhandlareföreningen och Svenska Bankföreningen, ansåg i sina remissvar över Värdepappersfondsutredningens 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 (Fondbolagens förening, Svenska Fondhandlareföreningen och Svenska Bankföreningen, remissvar, 2002; Sjunde AP-fonden, remissvar, 2002, dnr 2002/27).

Dåvarande Premiepensionsmyndigheten (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 tillåts 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 (PPM, remissvar, 2002, dnr 02/616).

Regeringen instämde i den bedömning som gjordes av Värdepappersfondutredningen och PPM, det vill säga att specialfonder, i vart fall tills vidare, inte borde tillåtas i premiepensionssystemet. Frågan har därefter inte 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 bestämmelser 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. Bestämmelser om specialfonder finns numera i lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder. Frågan 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. Bestämmelser 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 (artiklarna 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.

Bestämmelser eller åtgärder som inte är diskriminerande kan ändå vara förbjudna i vissa situationer. Det gäller bestämmelser 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 företräde 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 bestämmelser 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 diskriminerande 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 (se EU-domstolens dom Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:11, p. 37).

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 rättsfallet kommissionen mot Polen (C-271/09, EU:C:2011:855) nämnas. 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 bestämmelserna för dem utgjorde ett hinder för kapitalanskaffning i Polen.

Det faktum att det handlade om pensionsmedel innebar enligt domstolen inte i sig att EU:s bestämmelser 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 eftersträlvade 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 iakttäta 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 inte ha uppfyllt sina skyldigheter enligt EUF-fördragets bestämmelser om fri rörlighet för kapital.

7.1.2 Vilka fonder som ska få upphandlas till premiepensionens fondtorg

Regeringens förslag: Endast värdepappersfonder, fondföretag och specialfonder ska få upphandlas till fondtorget. Även sådana utländska motsvarigheter till specialfonder som får marknadsföras till icke-professionella investerare i Sverige ska få upphandlas till fondtorget.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen föreslår dock att specialfonder och utländska motsvarigheter ska vara öppna för inlösen minst en gång per vecka för att få upphandlas.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna som har uttalat sig tillstyrker eller har inga invändningar mot att värdepappersfonder, specialfonder och utländska fonder ska kunna vara valbara på fondtorget, däribland *Fondbolagens förening*, *Svenska försäkringsförmedlares förening* och *Kammarkollegiet*.

Pensionsmyndigheten anser att specialfonder med veckovis handel och värdering skulle leda till väsentliga kostnader för ombyggnad av systemstöden utan motsvarande fördelar. Myndigheten avstyrker därför förslaget att specialfonder ska få upphandlas till premiepensionens fondtorg.

Några remissinstanser, såsom *Sveriges Advokatsamfund* och *Sveriges Aktiesparares Riksförbund*, anser att även andra fondtyper eller placering i enskilda aktier skulle vara väl lämpade för att uppnå målet om avkastning som är hög under längre tid. *Tredje AP-fonden* menar att det vore lämpligt att utreda möjligheten att kunna upphandla diskretionära förvaltningsuppdrag utöver de fonder som ska erbjudas på plattformen.

Skälen för regeringens förslag

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

Fondtorget ska, enligt regeringens 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 valfrihet, se avsnitt 5.2. Vilka typer av fonder som ska få 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.

Sveriges Advokatsamfund m. fl. har anfört att placeringsinriktningarna ska vidgas ytterligare inom premiepensionen så att exempelvis enskilda aktier skulle kunna knytas till sparares individuella premiepensionskonton. Regeringen konstaterar att en så långtgående förändring av premiepensionssystemet skulle ställa mycket stora krav på kunskap och engagemang hos spararna. Regeringen konstaterar vidare att en sådan för-

ändring inte heller är nödvändig för att målet för premiepensionssystemet ska kunna uppnås eller för att principen om valfrihet ska kunna tillgodoses.

Med typer av fonder avses i det här sammanhanget de typer som definieras i de näringsrättsliga regelverken och för vilka olika bestämmelser gäller. Bestämmelserna kan till exempel gälla i vilka tillgångsslag som fondernas medel får placeras och till vilka investerare marknadsföring får ske. Exempel på olika typer av fonder är värdepappersfonder och specialfonder.

När det gäller vilka typer av fonder som ska få upphandlas är det svårt att avgöra om 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 slå fast att en viss typ av fond håller högre kvalitet än en annan. Kraven på kostnadseffektivitet, hållbarhet, kontrollerbarhet och hög kvalitet bedöms bäst 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 avsnitt 7.3.2. Kravet på att fonderna ska vara lämpliga för premiepensionssystemet kan bedömas både i förhållande till enskilda fonder och olika typer av fonder.

I avsnitt 9 föreslås att en ny myndighet, Fondtorgsnämnden, ska förvalta premiepensionens fondtorg, inklusive upphandla fonder till fondtorget. Benämningen Fondtorgsnämnden används i lagrådsremissens samtliga avsnitt.

Vid bedömningen av 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 pensionsspararna erbjuds ett urval av för premiepensionssystemet lämpliga fonder med olika risknivå och placeringsinriktning som ger en valfrihet. Med olika risknivå och placeringsinriktning avses att fondtorget erbjuder en stor bredd av olika fonder. När Fondtorgsnämnden ska bedöma vad som är ett tillräckligt brett utbud bör utgångspunkten vara allmänt accepterade fondkategorier utifrån vid varje tidpunkt bästa branschstandarder (se avsnitten 5.2 och 7.2.2). 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 fondtorg är det också av betydelse vilka pensions-sparare som kan antas vilja placera sina premiepensionsmedel i fonder på fondtorget. Utifrån den valarkitektur som föreslås 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 5.4). Dessa sparare är likväldigt betrakta som icke-professionella investerare i lagens mening.

Värdepappersfonder

Enligt nuvarande lagstiftning tillåts i princip endast UCITS-fonder (värdepappersfonder och fondföretag) på premiepensionens fondtorg. UCITS-direktivet och de svenska bestämmelser som genomför direktivet syftar till att ge ett gott konsumentskydd.

Värdepappersfonder får enligt 5 kap. lagen om värdepappersfonder placera fondmedel 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 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 sådana fonder gör att dessa bör kunna bidra till att man genom fondtorget uppnår målet för premiepensionssystemet och upprätthåller principen om valfrihet. Värdepappersfonder får därmed anses lämpliga för fondtorget. Det bör i lag därför föreskrivas att värdepappersfonder får upphandlas för att erbjudas på fondtorget.

Specialfonder

Specialfonder är den typ av alternativ investeringsfond som mest liknar värdepappersfonder.

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, med utgångspunkten att en friare placeringsinriktning innebär att dessa fonder har en högre risknivå än värdepappersfonder. En friare placeringsinriktning ska dock inte likställas med en högre risknivå. Specialfonder kan generellt sett inte anses vara mer riskfyllda än värdepappersfonder, vilket har konstaterats av såväl regeringen som ett flertal remissinstanser i samband med ett tidigare lagstiftningsärende (prop. 2002/03:150, s. 135 och 259 f.). En specialfond får jämfört med en värdepappersfond inneha färre olika tillgångar, 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 placeringar i aktier hänförliga till ett visst geografiskt område eller en viss bransch. Frågan om att tillåta specialfonder i premiepensionssystemet har vidare prövats med utgångspunkt i ett öppet fondtorg baserat på anslutning av fonder. Det nya fondtorget kommer att sättas samman av Fondtorgsnämnden genom upphandling av fonder. Fondtorgsnämnden ska inom ramen för den uppgiften säkerställa att de upphandlade fonderna är lämpliga för premiepensionssystemet.

Regeringen bedömer att det inte på förhand ska finnas några begränsningar på fondtorget avseende fondernas risknivå och placeringsinriktning. De pensionssparare som har tagit steget ut på fondtorget förväntas

själva kunna välja risknivå (se avsnitt 5.1). Det centrala när det gäller risknivå är att det på fondtorget finns fonder med olika risknivåer som kan kombineras i en lämplig fondportfölj. Detta är något som ska säkerställas i upphandlingarna.

Det finns i nuläget ett förhållandevis stort utbud av specialfonder på marknaden. I likhet med värdepappersfonderna skapar det goda förutsättningar för Fondtorgsnämnden 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 att man genom fondtorget uppnår målet för premiepensionssystemet och bidrar till valfrihet för spararna. Sådana fonder får därmed som utgångspunkt anses lämpliga för fondtorget. Det bör i lag därför föreskrivas att specialfonder får upphandlas för att erbjudas på fondtorget.

En specialfond måste enligt 12 kap. 6 § lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder vara öppen för inlösen av andelar minst en gång per år. För att en pensionssparare vid behov ska kunna byta fond eller börja ta ut premiepension och för att Pensionsmyndigheten varje månad ska kunna betala 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 fondbestämmelser. För att säkerställa att de fonder som erbjuds på fondtorget är likvida föreslår utredningen att det i lag ska införas ett krav på att specialfonder som erbjuds på fondtorget ska vara öppna för inlösen minst en gång i veckan. Enligt *Pensionsmyndigheten* bör bestämmelserna konstrueras så att de fungerar tillsammans med myndighetens fondhandelsmodell och behov av daglig värdering och handel. Att tillåta specialfonder med veckovis handel och värdering skulle enligt myndigheten förorsaka pensionsspararna väsentliga kostnader för ombyggnad av systemstöden utan motsvarande fördelar. Pensionsmyndigheten avstyrker därför förslaget om att i lag tillåta specialfonder på fondtorget. Med anledning av Pensionsmyndighetens synpunkter vill regeringen understryka att de fonder som upphandlas till premiepensionens fondtorg bör vara öppna för inlösen i en sådan utsträckning att de kan administreras av Pensionsmyndigheten. Regeringen anser dock, till skillnad från utredningen, inte att det i lag bör anges hur ofta en fond ska vara öppen för inlösen. Villkor för fondhandeln är i stället något som bör regleras i fondavtalen mellan myndigheten och fondförvaltarna (se avsnitt 7.3.17). Det bör således lämnas till Fondtorgsnämnden att, i samarbete med Pensionsmyndigheten, utforma relevanta krav på handel och värdering som ska ställas i upphandlingarna. En rätt för myndigheten att göra detta följer av det krav som regeringen föreslår om att de fonder som upphandlas ska vara lämpliga för premiepensionssystemet (se avsnitt 7.3.2).

Att de enskilda fonder som upphandlas – såväl specialfonder som andra fonder – även i övrigt är lämpliga för premiepensionssparande bör säkerställas genom de krav som ställs upp i upphandlingarna samt genom en väl genomtänkt och robust valarkitektur.

Utländska fonder – fondföretag och utländska motsvarigheter till specialfonder

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 i 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 bestämmelserna 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 företaget 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 regeringens uppfattning antagligen strida mot EU-rätten att inte tillåta fondföretag eller EES-baserade alternativa investeringsfonder på fondtorget enbart på grund av att fondförvaltarna 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 regeringen 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 regle-

rad 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.

Som redovisas ovan avstyrker *Pensionsmyndigheten* förslaget om att tillåta specialfonder på fondtorget eftersom specialfonder med veckovis handel skulle innebära en kostsam ombyggnad av myndighetens systemstöd. Pensionsmyndighetens avstyrkande torde även ha bäring på utländska motsvarigheter till specialfonder. Eftersom regeringens förslag är att det inte ska införas bestämmelser i lag om hur ofta en fond ska vara öppen för inlösen, utan att detta ska fastställas som villkor i fonddalet, ser regeringen inte det som ett hinder för att även utländska motsvarigheter till specialfonder bör erbjudas på fondtorget.

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 i lag därför föreskrivas att fondföretag och utländska motsvarigheter till specialfonder får upphandlas för att erbjudas på fondtorget.

I avsnitt 7.3.1 nedan föreslår regeringen definitioner av begreppen värdepappersfond, specialfond och fondföretag.

7.1.3 Särskilt om icke EES-baserade alternativa investeringsfonder

<p>Regeringens förslag: Det ska inte längre krävas att Pensionsmyndigheten inhämtar ett yttrande från Finansinspektionen innan premiepensionsmedel placeras i en icke EES-baserad alternativ investeringsfond.</p>

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna kommenterar förslaget särskilt.

Skälen för regeringens förslag: Enligt nu gällande bestämmelser i 64 kap. 21 § SFB 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 Pensionsmyndigheten medger att premiepensionsmedel placeras i en sådan fond ska myndigheten inhämta ett yttrande från Finansinspektionen.

Regeringen föreslår 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 ska behöva 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 nämligen, en-

ligt 5 kap. 11 § LAIF, 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 inhämta Finansinspektionens yttrande i samma sak som redan varit föremål för prövning i samband med tillståndsgivningen innan premiepensionsmedel placeras i en icke EES-baserad fond.

7.2 Principer för urval av fonder till premiepensionens fondtorg

7.2.1 Inledning

Nedan behandlas frågan om huruvida upphandling av fonder till fondtorget bör styras av övergripande principer om valfrihet, hållbarhet och kontrollerbarhet. I avsnitt 7.2.2 behandlas principen om valfrihet, i avsnitt 7.2.3 principen om hållbarhet och i avsnitten 7.2.4–7.2.5 principen om kontrollerbarhet.

7.2.2 Principen om valfrihet

Regeringens förslag: Det ska upphandlas fonder med olika risknivå och placeringsinriktning.

Så många fonder ska upphandlas att urvalet av fonder på fondtorget ger pensionsspararna en valfrihet i hur deras medel ska placeras på fondtorget.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens förslag. Utredningen föreslår att så många fonder ska upphandlas att urvalet av fonder på fondtorget ger pensionsspararna ”reell” valfrihet i hur deras medel ska placeras på fondtorget.

Remissinstanserna: Remissynpunkterna är blandade. *Statskontoret* tillstyrker förslaget och *Kammarkollegiet* har inga invändningar mot de övergripande principerna för upphandling av fonder till fondtorget.

Upphandlingsmyndigheten anser att bedömningen av hur de övergripande principerna om valfrihet, hållbarhet och kontrollerbarhet ska regleras i huvudsak är välavvägda. Med tanke på att principerna är nya och deras innebörd, åtminstone under en övergångsperiod, kommer att vara något oklar, finner myndigheten att det är lämpligt att de nya principerna kommer till uttryck i konkreta bestämmelser.

Pensionärernas riksförbund, *Svenska Kommunal Pensionärernas Förbund* och *Riksförbundet Pensionärens Gemenskap* tillstyrker förslaget och anser att ett brett, men begränsat, antal fonder vore positivt för att underlätta fonddalet.

Fondbolagens förening, *Carneo Asset Managers*, *Carnegie Fonder*, *C Worldwide*, *East Capital* och *Öhman Fonder mfl.* konstaterar att reell valfrihet är ett subjektivt begrepp och anser att förslaget innebär att den upphandlande myndigheten kan komma att anse att spararnas behov borde kunna tillfredsställas med ett mycket begränsat antal valalternativ.

Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet är tveksam till att en begränsning av fondutbudet på det sätt som föreslås är rätt väg att gå och om

minskningen kan sägas ge en initierad grupp av sparare reell valfrihet i sina val av fonder.

Riksgäldskontoret anser att det är rationellt att minska antalet valbara fonder men vill understryka vikten av att antalet fonder på det upphandlande fondtorget blir tillräckligt stort.

Skälen för regeringens förslag: 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 att fondens placeringsinriktning är avgränsad till ett geografiskt område till exempel Asien, 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 mellan fonder som investerar i statsobligationer och fonder som investerar i företagsobligationer. Räntefonder kan också ha olika geografisk inriktning.

Generationsfonder kan delas in i underkategorier efter hur lång tid som återstår till spararnas pensionsålder.

På senare tid har intresset för fonder som är särskilt inriktade på hållbara investeringar ökat och efterfrågan på sådana fonder är i dagsläget stor. Det kan exempelvis handla om fondförvaltare som aktivt väljer att investera i verksamheter som bedöms bidra till ökad miljömässig hållbarhet. Fonder som är särskilt inriktade på hållbara investeringar kan därför också sägas utgöra en särskild underkategori av fonder.

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 bör fondutbudet även fortsättningsvis vara sådant att valfriheten upprätthålls.

Fondtorget bör, enligt regeringens förslag, bidra till att målet för premiepensionssystemet uppnås samtidigt som principen om valfrihet upprätthålls genom att det på fondtorget erbjuds en stor bredd i urvalet av för premiepensionssystemet lämpliga fonder med olika risknivå och placeringsinriktning som ger en reell valfrihet (se avsnitt 5.2).

Som ett led i detta föreslår regeringen att det i lag införs bestämmelser som anger att det ska upphandlas fonder med olika risknivå och placeringsinriktning. Därutöver föreslår regeringen att det vid bedömningen av hur många fonder som ska upphandlas till premiepensionens fondtorg ska

beaktas att urvalet av fonder på fondtorget ska ge pensionsspararna en valfrihet. Utredningens förslag var att det i lagstiftningen ska anges att antalet fonder ska ge en ”reell valfrihet”. Den av regeringen föreslagna lagregleringen anger i stället att antalet fonder ska ge valfrihet. Denna ändring är av lagteknisk karaktär och innebär ingen ändring i sak. Bestämmelsen i lagstiftningen att pensionsspararna ska ha en valfrihet innebär givetvis att denna valfrihet ska vara reell. Även regeringens förslag innebär således att så många fonder ska upphandlas att pensionsspararna ska ha en reell valfrihet. Genom denna reglering säkerställs att valfriheten på fondtorget upprätthålls. En sådan reglering tydliggör också att det är myndigheten som ansvarar för att fondtorget fyller sin roll för att uppnå målet för premiepensionssystemet. Regeringen konstaterar i likhet med utredningen och bland andra *Fondbolagens förening* att begreppet valfrihet har en subjektiv innebörd. Begreppet måste därför tolkas i det sammanhang där det förekommer. Inom premiepensionssystemet innebär begreppet bland annat en möjlighet att kunna påverka risknivå och placeringsinriktning.

Utöver detta följer av överenskommelsen från 2017 mellan de partier som står bakom pensionssystemet att med valfrihet avses också möjligheten att kunna välja mellan ett antal upphandlade fondalternativ som tillhandahålls spararna av Pensionsmyndigheten. Till skillnad från *Uppsala universitet* anser regeringen att en reform som innebär att pensionsspararna får färre fonder att välja mellan inte behöver utgöra ett hinder mot en reell valfrihet. Vad som avses med ett urval av fonder med olika risknivå och placeringsinriktning som ger en valfrihet behandlas i avsnitt 5.2. I korthet kan detta sägas innebära att urvalet av fonder har en stor bredd som tillfredsställer de pensionssparare som är intresserade av att göra ett eget val. Eftersom det finns ett tydligt krav på kontrollerbarhet och kostnadskontroll måste det också beaktas när bredden på fondtorget bestäms. Den mer exakta innebörden av begreppet reell valfrihet kan komma att variera över tiden, bland annat beroende på hur finansmarknaden utvecklas, och blir därför en fråga för Fondtorgsnämnden. Vidare kommer intresset hos spararna att välja fonder på fondtorget att ha betydelse. Myndigheten kommer därför att behöva bedöma vad som utgör valfrihet i samband med varje upphandling. Myndighetens upphandling av fonder bör alltså motsvara spararnas efterfrågan för att leda till reell valfrihet. Med dessa utgångspunkter konstaterar regeringen att det finns ramar att hålla sig inom när man bestämmer vilken bredd fondtorget med upphandlade fonder ska ha.

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 Fondtorgsnämnden göra en jämförelse med andra fondplattformar som tillhandahåller pensionssparare. I praktiken kommer utbudet av fonder på fondtorget också att påverkas av hur många anbud som lämnas in vid de olika upphandlingarna.

Pensionsspararna ska således kunna välja mellan fonder med olika placeringsinriktningar och olika risknivåer och fondtorget bör erbjuda en stor bredd av olika fonder. Utgångspunkten i Fondtorgsnämndens bedömning

av vilka fonder som ska upphandlas för att utbudet på fondtorget ska vara tillräckligt brett bör vara allmänt accepterade fondkategorier utifrån vid varje tidpunkt bästa branschstandarder.

Vilken bredd av fonder som ska finnas representerade på fondtorget – och därmed vilka slags fonder som ska upphandlas – avgörs av Fondtorgsnämnden. Denna bedömning är nära sammankopplad med bedömningen av vad som utgör reell valfrihet.

Fondtorgsnämnden ska se till att det på fondtorget finns fonder som motsvarar pensionsspararnas efterfrågan. Med hänsyn till det anser regeringen, i motsats till *Fondbolagens förening*, att det saknas utrymme för myndigheten att i strid med spararnas uppfattning bedöma att deras behov kan tillfredsställas med ett mycket begränsat antal valalternativ. För regeringen framstår det som naturligt att den bredd av fonder som finns på dagens fondtorg till stor del speglar spararnas efterfrågan i dag. En utgångspunkt för Fondtorgsnämnden bör därmed vara att den mångfald av olika placeringsinriktningar och risknivåer som finns representerade på fondtorget före denna reformering även kommer att finnas på det upphandlade fondtorget. En utgångspunkt för myndigheten bör därmed vara att de placeringsinriktningar och risknivåer som finns representerade på fondtorget före reformeringen även kommer att finnas på det upphandlade fondtorget.

Storleken på det kapital som finns tillgängligt inom premiepensions-systemet är något som påverkar hur många fonder med liknande placeringsinriktning som kommer att finnas att välja mellan. Kapaciteten för en 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 olika kategorier av fonder kommer således till stor del att styras av efterfrågan hos pensionsspararna.

Hur många fonder som kommer att finnas i varje kategori påverkas också av kravet på att Fondtorgsnämnden ska granska att fondförvaltarna och fonderna följer villkoren i avtalet om att erbjuda fonder på fondtorget (fondavtal), se avsnitt 7.2.4 och 7.2.5. 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 myndigheten ges möjlighet att med rimliga resurser utföra sitt granskningssupdrag på ett säkert och effektivt sätt.

7.2.3 Principen om hållbarhet

Regeringens förslag: Ett fondavtal ska innehålla villkor om att fondförvaltaren ska förvalta fondmedlen på ett föredömligt sätt i fråga om hållbarhet, genom ansvarsfulla investeringar och ansvarfullt ägande. Ett minimikrav ska vara att fondförvaltaren i sin förvaltning ska iaktta vad som följer av internationella överenskommelser som Sverige har ingått och som rör frågor om hållbarhet.

Utredningens förslag: överensstämmer i sak med regeringens förslag. Utredningen föreslår att fondförvaltaren ska beakta faktorer som rör miljö, socialt ansvar och företagsstyrning i förvaltningen.

Remissinstanserna: Remissutfallet är blandat. *Kammarkollegiet* har inga invändningar mot de övergripande principerna för upphandling av fonder till fondtorget. *Statskontoret* tillstyrker förslaget. *Upphandlingsmyndigheten* anser att bedömningen om hur de övergripande principerna om valfrihet, hållbarhet och kontrollerbarhet ska regleras i huvudsak är välavvägda.

Några remissinstanser tillstyrker förslagen men anser att förslagen bör kompletteras och skärpas. *SPP Fonder AB* anser att hållbarhet bör prioriteras ytterligare och att den upphandlande myndigheten bör ha i uppdrag att kontinuerligt höja hållbarhetsnivån i premiepensionssystemet. *Sveriges Konsumenter* föreslår att om alla fonder i systemet måste redovisa vilka branscher med höga hållbarhetsrisker som de inte exkluderar, samt tydligt redovisa vilka hållbarhetsaspekter de inte tar hänsyn till skulle spararna få bättre förståelse för vad fonden faktiskt kan innehålla. *Pensionärernas riksförbund*, *Svenska Kommunal Pensionärernas Förbund* och *Riksförbundet Pensionärers Gemenskap* tillstyrker förslaget och anser att kraven bör formuleras så att de har en mer bindande karaktär.

Sjunde AP-fonden tillstyrker att uttrycken hållbarhet och hållbar fond inte definieras i lag. Man anser vidare att minimikrav avseende hållbarhet bör utformas utifrån allmänt accepterade och globalt kända principer, såsom FN:s Global Compacts tio principer. *Didner & Gerge Fonder* anser att hållbarhetskraven ska framgå av lag och att de ska knytas till EU:s rättsakter på hållbarhetsområdet.

Fjärde AP-fonden anser att de krav som ställs är mycket specifika och utgår från en svensk utgångspunkt, vilket riskerar att begränsa möjligheterna att upphandla de bästa fonderna globalt.

Handelshögskolan vid Göteborgs universitet anser att hållbarhetskrav som går utöver vad som följer av lag eller noteringskrav på börs utesluter indexfonder. Universitetet menar vidare att det inte är möjligt att ställa andra krav än vad som framgår av UCITS-direktivet.

FAR invänder att det redan i dag finns lagkrav på att svenska fonder ska presentera på vilket sätt fonden förhåller sig till hållbarhet. Att den nya myndigheten ska definiera och kräva viss hållbarhet förefaller enligt FAR ohållbart då reglering, självreglering och marknad redan arbetar med frågan.

Fondbolagens förening anser att förslaget motverkar hållbar utveckling eftersom det inte går att skärpa hållbarhetskraven i takt med marknaden i övrigt.

Skälen för regeringens förslag

Nuvarande hållbarhetskrav för fondförvaltare med fonder på premiepensionens fondtorget

Ett fondavtal ska enligt nu gällande bestämmelser bland annat innehålla villkor om hållbarhetsarbete vid fondförvaltning (se 64 kap. 17 a § andra stycket 8 SFB). 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 (propositionen Ett tryggt och mer hållbart premiepensionssystem, prop. 2017/18:247 s. 39).

För att uppfylla avtalsvillkoret om hållbarhetsarbete vid fondförvaltning ställer Pensionsmyndigheten 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.

Pensionsmyndigheten ställer även krav på information om hållbarhetsarbete (se 64 kap. 17 c § SFB). En fondförvaltare ska lämna sådan information som behövs för förståelsen av fondens förvaltning med avseende på hållbarhet.

Vilka övriga hållbarhetskrav har införts för fondförvaltare?

Det finns i dag inte några lagkrav på att fondförvaltare utanför premiepensionssystemet ska beakta faktorer som rör miljö, socialt ansvar och företagsstyrning, så kallade 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 har det emellertid införts krav på att de ska lämna information om hållbarhet (1 kap. 6 d § jämfört med 4 kap. 24 § lagen om värdepappersfonder samt 10 kap. 11 § lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder). Denna nationella reglering om hållbarhetsinformation har numera upphävts och ersatts av EU-reglering om hållbarhetsupplysningar (se under nästa rubrik).

EU:s reglering om hållbarhetsupplysningar

Som ett led i en handlingsplan från Europeiska kommissionen för EU:s arbete med hållbarhet på de finansiella marknaderna har det införts EU-gemensam lagstiftning om hållbarhetsupplysningar på finansmarknadsområdet. Syftet med kommissionens handlingsplan 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 (kommissionens meddelande Handlingsplan för finansiering av hållbar tillväxt, KOM(2018) 97).

Den huvudsakliga regleringen finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/2088 av den 27 november 2019 om hållbarhetsrelaterade upplysningar som ska lämnas inom den finansiella tjänstesektorn (EU:s förordning om hållbarhetsrelaterade upplysningar). Förordningen började tillämpas den 10 mars 2021. Den gäller för finansmarknadsaktörer och finansiella rådgivare, vilket innebär att den bland annat omfattar fondförvaltare. Vissa kompletterande upplysningskrav finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/852 av den 18 juni 2020 om inrättande av en ram för att underlätta hållbara investeringar och om ändring av förordning (EU) 2019/2088 (EU:s gröna taxonomiförordning).

Denna förordning ska börja tillämpas den 1 januari 2022 i fråga om förordningens klimatrelaterade mål.

Kraven i svensk rätt på fondförvaltare att lämna information till Pensionsmyndigheten så att hållbarhetsinformation kan tillhandahållas på fondtorget har anpassats till EU:s förordning om hållbarhetsrelaterade upplysningar (se 64 kap. 17 c § SFB). I lagen (2021:1215) om ändring i socialförsäkringsbalken har en motsvarande anpassning i fråga om EU:s gröna taxonomiförordning gjorts.

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 (Finansinspektionen, Miljö- och hållbarhetsperspektiv i kreditgivning till företag, 2015, s. 17). Både självreglering och oberoende organisationers arbete har bidragit till utvecklingen.

Fondbolagens förening har utfärdat en rad riktlinjer, bland annat riktlinjer för fondbolagens aktieägarengagemang. Det kan även nämnas att föreningen har arbetat fram riktlinjer för fondbolagens marknadsföring och information och därutöver en branschstandard för information om fondbolagens hållbarhetsarbete. Föreningen har även tagit fram en vägledning för samordnad redovisning av koldioxidavtrycket för fonders innehav.

Sedan 2016 betygsätter ratingföretaget Morningstar fonders ESG-arbete. Analysen utförs av företaget Sustainalytics, som mäter och jämför företagen både kvantitativt och kvalitativt.

Utgångspunkter för regleringen av principen om hållbarhet

Det pågår i dag 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.

Det är dock inte alltid 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 svårfångad. Det finns inte heller någon allmänt vedertagen definition av hållbarhet. Från början förknippades hållbarhet främst med miljö. Därefter har även mänskliga rättigheter, arbetsrätt och antikorrupktion 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. Ut-

trycket 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 egenkap av företrädare för andelsägarna 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, 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 är 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 följs. Samtidigt måste hänsyn tas till att det ständigt sker förändringar på hållbarhetsområdet.

Hållbarhet eller hållbar fond bör inte definieras i lag

Det finns enligt regeringen anledning att överväga om det bör införas definitioner av uttrycken hållbarhet och hållbar fond i detta sammanhang. Fördelen med sådana definitioner skulle vara att det blir tydligt vad uttrycken innebär och därmed vad som krävs av de fondförvaltare som vill erbjuda fonder på fondtorget. *Sveriges Konsumenter* påpekar att det kan innebära en risk att målet om att fonderna på fondtorget ska vara hållbara inte uppfylls om inte kraven definieras närmare och att krav på hänsyn till hållbarhet inte ingår i lagtexten. Regeringen konstaterar att definitioner skulle kunna bidra till konkreta bestämmelser. 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 regeringen att nackdelarna med att införa legaldefinitioner av ”hållbar” och ”hållbar fond” skulle överväga fördelarna. Regeringen föreslår därför inte att det ska införas sådana definitioner av dessa uttryck, något som *Sjunde AP-fonden* tillstyrker. Uttrycken får i stället – med ledning av den fortsatta utvecklingen på området – ges fastare ramar av Fondtorgsnämnden i samband med att kraven i upphandlingen bestäms.

Ett fondavtal ska innehålla villkor om att fondförvaltaren ska förvalta fondmedlen på ett föredömligt sätt i fråga om hållbarhet

Det kan konstateras att det är en del av modern förvaltningsstrategi att integrera ESG-aspekter i förvaltningen för att bidra till en långsiktigt hållbar värdetillväxt av kapitalet. 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 legaldefinitioner av ”hållbarhet” eller ”hållbar fond” anser regeringen 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.

Några remissinstanser, bland annat *SPP Fonder AB*, anser att utredningens förslag om hållbarhet bör kompletteras och att hållbarhet bör prioriteras ytterligare. Regeringen anser i likhet med bland annat *Upphandlingsmyndigheten* att utredningens förslag i huvudsak är väl avvägda. Kravet på fondförvaltarna bör dock formuleras så att det tydligare framgår att förvaltningen ska vara sådan att fonden uppfyller den princip om hållbarhet som föreslås gälla för det upphandlade fondtorget. En tydligt formulerad reglering i fråga om hållbarhetsvillkor i fondavtalen är viktigt för att motverka en urvattning av hållbarhetskravet, s.k. green washing. Det bör därför anges att fondförvaltaren ska förvalta fondmedlen på ett föredömligt sätt i fråga om hållbarhet genom ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande. Innebörden av detta är att fondförvaltare ska integrera ESG-faktorer i sin förvaltning.

Uttrycket ”ansvarsfulla investeringar” förekommer i institutionell kapitalförvaltning, se till exempel FN:s principer för ansvarsfulla investeringar (eng. Principles for Responsible Investments), som är principer för hur institutionella investerare bör agera för att integrera ESG-frågor i förvaltningen och i rollen som ägare verka för ett hållbart företagande. Som anges ovan ställer Pensionsmyndigheten redan i dag krav på att en fondförvaltare ska ha undertecknat FN:s principer för ansvarsfulla investeringar.

Förslaget innebär att i princip samma uttryckssätt används som i den målformulering som sedan den 1 januari 2019 gäller för Första–Fjärde AP-fondernas placeringsverksamhet enligt lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder), se 4 kap. 1 a §. I likhet med det som gäller för dessa AP-fonder innebär regleringen inte ett ställningstagande till någon viss förvaltningsmodell eller i övrigt till hur förvaltningen av fondmedlen ska ske (prop. 2017/18:271 s. 24). Regleringen innebär dock att fondförvaltare ska beakta ESG-frågor, oavsett förvaltningsmodell.

Som utredningen föreslår bör ett minimikrav på ett fondavtal 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 föreskrivas i lag. Klimatavtalet från Paris (Parisavtalet) är ett exempel på en sådan internationell överenskommelse och kravet innebär alltså bland annat att förvaltningen av fondmedlen ska vara i linje med Parisavtalet. Genom att minimikravet knyter an till Sveriges internationella åtaganden i fråga om hållbarhet kommer kravet att utvecklas i takt med framtida överenskommelser på området.

Didner & Gerge Fonder AB anser det varken lämpligt eller rimligt att avgränsa fondutbudet med hänvisning till myndighetens egen bedömning av vad som anses vara hållbart. Regeringen gör en annan bedömning än fondbolaget i denna del. Myndigheter ställer i dag krav avseende hållbarhet och miljö i en stor mängd upphandlingar av varierande slag och bedöms ha den kompetens som krävs för det. En särskild myndighet med ansvar för att upphandla fonder till premiepensionens fondtorg bör ha motsvarande kompetens. I dag beslutar Pensionsmyndigheten vilka krav avseende hållbarhet som ska gälla för de fonder som erbjuds på fondtorget. I likhet med *FAR* konstaterar regeringen att det finns lagregleringar inom hållbarhetsområdet samt att även många aktörer på den aktuella marknaden arbetar med frågan om hållbarhet. Detta innebär enligt regeringens mening dock inte att Fondtorgsnämnden ska avstå från att kräva en lägsta nivå i enlighet med det som nu föreslås för att få teckna fondavtal och erbjuda sina fonder på fondtorget.

Det bör ankomma på Fondtorgsnämnden att närmare utforma avtalsvillkoret och säkerställa att minimikravet får genomslag vid utformningen. Genom att överlåta den närmare utformningen av villkoret till 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. Mot denna bakgrund anser regeringen – till skillnad från *Fjärde AP-fonden* – att det går att upphandla även de bästa fonderna globalt. En sådan reglering gör det också möjligt att anpassa villkoret efter såväl marknadsutvecklingen som framtida lagstiftning. När kravet preciseras kan Fondtorgsnämnden även hämta ledning från vad som framkommer av den samverkan som sker mellan berörda AP-fonder i fråga om det hållbarhetsmål som gäller för deras verksamhet, dock med beaktande av att de fondförvaltare som upphandlas till fondtorget i regel är mindre aktörer än AP-fonderna.

De krav på fondförvaltare och fonder som ställs i upphandlingarna kommer att motsvaras av bindande avtalsvillkor i fondavtalet, något som *Pensionärernas riksförbund*, *Svenska Kommunal Pensionärernas Förbund* och *Riksförbundet Pensionärers Gemenskap* anser är önskvärt.

Regeringen anser att förslaget om minimikrav i upphandlingarna, som anpassas till såväl marknadsutvecklingen som framtida EU-regelverk och eventuell svensk lagstiftning, innebär att de hinder som *Fondbolagens Förening* ser, och som föreningen menar kommer att motverka hållbarhetsarbetet hos fondförvaltare, inte finns. Ett minimikrav i en upphandling eller på ett upphandlat fondavtal hindrar nämligen inte en fondförvaltare att gå längre i sitt hållbarhetsarbete. Inte heller innebär en fondförvaltares eventuella förbättring av sitt hållbarhetsarbete per automatik att det skett en otillåten ändring av fondavtalet.

De upphandlingsrättsliga principer som gäller enligt upphandlingsdirektiven kommer ursprungligen från EUF-fördraget och bör tillämpas även vid upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg. Vid utformningen av upphandlingsdokument och fondavtal bör därför Fondtorgsnämnden beakta bland annat principen om likabehandling och principen om icke-diskriminering, dvs. att samma krav kommer att ställas på samtliga anbudsgivare i en upphandling. Principen om icke-diskriminering innebär bland annat att det är förbjudet att diskriminera en fondförvaltare på grund av nationalitet. Fondtorgsnämnden får inte ställa krav som bara

svenska leverantörer — eller utländska — känner till eller kan uppfylla. *Handelshögskolan vid Göteborgs universitet* anser att det av konkurrensskäl inte får ställas strängare krav på fonder förvaltade av svenska fondbolag än utländska motsvarigheter. Regeringen instämmer i detta men anser inte att det faktum att Fondtorgsnämnden ställer krav som går utöver vad som krävs enligt exempelvis UCITS-direktivet innebär att utländska fonder gynnas eller missgynnas i förhållande till svenska.

Vid utformningen av avtalsvillkoret bör Fondtorgsnämnden särskilt beakta att det på ett effektivt sätt går att kontrollera att villkoret följs.

7.2.4 Granskning av fondförvaltare och fonder

Regeringens förslag: Fondtorgsnämnden ska granska att fondförvaltare och fonder löpande uppfyller villkoren i fondavtalen.

Ett fondavtal ska innehålla villkor om att fondförvaltaren ska lämna den information som Fondtorgsnämnden begär för att kunna

- granska att fondförvaltaren och fonden uppfyller villkoren i avtalet, och

- utvärdera fondförvaltarens förvaltning.

Ett fondavtal ska även innehålla villkor om att fondförvaltaren på annat sätt ska medverka i gransknings- och uppföljningsarbete samt till Pensionsmyndigheten lämna och åta sig att lämna sådan information som avses i Europaparlamentets och rådets förordning om hållbarhetsrelaterade upplysningar som ska lämnas inom den finansiella sektorn.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har inga synpunkter på förslaget. Bland andra *Ekobrottsmyndigheten*, *Upphandlingsmyndigheten*, *Tjänstemännens centralorganisation*, *Pensionärernas riksförbund*, *Svenska Kommunal Pensionärernas Förbund*, *Riksförbundet Pensionärers Gemenskap* och *Statskontoret* tillstyrker förslaget.

Konsumentverket ser positivt på att den upphandlande myndigheten ska beakta att det på ett effektivt sätt går att kontrollera att kraven efterlevs samt att myndigheten löpande ska granska att fonder och fondförvaltare uppfyller kraven. Ingen remissinstans framför någon invändning mot bedömningen att den omständigheten att fonderna har en tillståndsplikt och står under tillsyn inte är tillräcklig för att fonderna ska anses kontrollerade.

Skälen för regeringens förslag

Allmänt om Finansinspektionens tillsyn

En av Finansinspektionens uppgifter 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 verksamhet syftar till att säkerställa att företagen följer tillämpliga bestämmelser. 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 vidtar 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. Antalet företag som omfattas av tillståndsplikt och som således står under Finansinspektionens tillsyn uppgick den 31 december 2019 till 969 stycken. 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.

Tillsyn och tillståndsplikt för svenska fondförvaltare och fonder

De svenska fonder som i dag erbjuds på fondtorget, det vill säga värdepappersfonder, och de fondbolag som förvaltar fonderna omfattas av tillståndsplikt och står under Finansinspektionens tillsyn. Regeringen föreslår i avsnitt 7.1.2 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 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 LVF och tillhörande föreskrifter. För AIF-förvaltare och specialfonder gäller bland annat LAIF och tillhörande föreskrifter.

Tillsynen omfattar bland annat att verksamheten drivs enligt de bestämmelser som gäller för verksamheten och att fonderna förvaltas i enlighet med fondbestämmelserna (10 kap. 1 § andra stycket LVF och 13 kap. 1 § andra stycket LAIF).

Finansinspektionen ska ingripa om en fondförvaltare har åsidosatt sina skyldigheter enligt de författningar som reglerar förvaltarens verksamhet (12 kap. 1 § första stycket LVF och 14 kap. 1 § första stycket LAIF).

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 (12 kap. 1 § andra stycket LVF och 14 kap. 1 § andra stycket LAIF). 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 (12 kap. 7 § LVF och 14 kap. 11 § LAIF). Finansinspektionen får avstå från att ingripa om till exempel överträdelsen är ringa eller om förvaltaren vidtar rättelse (12 kap. 2 § andra stycket LVF och 14 kap. 2 § andra stycket LAIF).

Tillsyn och tillståndsplikt för utländska fondförvaltare och fonder

Även utländska fonder får erbjudas på fondtorget. I dag tillåts utländska fonder som uppfyller UCITS-direktivets krav. Regeringen föreslår i avsnitt 7.1.2 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. Ett undantag från detta gäller om förvaltaren eller fonden åsidosätter svenska bestämmelser. Finansinspektionen utövar nämligen då tillsyn över att fondförvaltarna och fonderna följer de bestämmelser 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 (12 kap. 15 och 17 §§ LVF samt 14 kap. 19 och 22 §§ LAIF).

Om Finansinspektionen identifierar ett problem med en utländsk fondförvaltare eller fond, inleder myndigheten ett samarbete med hemlandsmyndigheten.

Att fonder och fondförvaltare står under tillsyn är inte tillräckligt

De fonder som erbjuds på premiepensionens fondtorg ska vara kontrollerade och säkra. Det näringsrättsliga regelverket med bestämmelser om tillståndsplikt och tillsyn gör att det i och för sig finns möjligheter att säkerställa att de fondförvaltare och fonder som deltar på fondtorget bedriver en sund och säker verksamhet.

Bestämmelserna 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. 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

det bedöms finnas störst risker. 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 bestämmelser 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 Fondtorgsnämnden och fondförvaltarna. Dessa krav kommer att vara mer långtgående än de krav som gäller enligt de näringsrättsliga regelverken. Det ingår dock 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 regeringen 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 som står under tillsyn får delta på fondtorget får därför sägas vara ett sätt på vilket principen om kontrollerbarhet kommer till uttryck. Regeringen bedömer dock att detta inte är tillräckligt.

Det ska granskas 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 ovan är det rimligt att pensionsspararna uppfattar att staten tagit ett särskilt ansvar för fondernas kvalitet och sundhet när fonderna erbjuds på ett statligt fondtorg inom ramen för ett obligatoriskt socialförsäkrings-system. Även om övergången till ett upphandlat fondtorg sannolikt minskar risken för att oseriösa fondförvaltares fonder erbjuds på fondtorget är det fortfarande av stor vikt att det sker en granskning av fondförvaltarna och fonderna. Granskningen är en förutsättning för att en myndighet ska kunna säkerställa att fondförvaltarna och fonderna fortlöpande uppfyller kraven för att få delta på fondtorget och att fondutbudet därmed blir säkert och kontrollerat. Det bör vara en uppgift för den myndighet som ska upphandla fonderna och ingå avtal med fondförvaltarna att även svara för granskningen.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att det i lag införs bestämmelser som anger att Fondtorgsnämnden ska granska att fondförvaltare och fonder löpande uppfyller villkoren i fondavtalen. Bestämmelserna motsvarar

vad som i dag gäller för Pensionsmyndighetens granskning, med den skillnaden att den framtida granskningen inte ska avse om fondförvaltarna även uppfyller vissa krav som i dag måste vara uppfyllda för att en ansökan om fondavtal ska kunna bifallas (64 kap. 3 § tredje stycket 2 SFB). Anledningen till detta är att regeringen, som ett led i regleringen av upphandlingsförfarandet, föreslår att de bestämmelserna ska upphävas.

I ett tidigare lagstiftningsärende har bestämmelserna om Pensionsmyndighetens granskning inte ansetts komma i konflikt med grunderna för tillsyn av fondförvaltare i EU-rätten (prop. 2017/18:247 s. 28). Regeringens förslag skiljer sig inte från rådande ordning på annat sätt än att det är en annan myndighet som ska få i uppdrag att utföra granskningen och att granskningen begränsas till att avse att avtalsvillkoren följs. Regeringen bedömer därför att förslaget inte kommer i konflikt med EU-rätten.

Fondförvaltarna ska medverka i gransknings- och uppföljningsarbete

En förutsättning för att det ska kunna kontrolleras att fondförvaltare och fonder följer avtalsvillkoren är att ansvarig myndighet 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.

Fondtorgsnämnden bör regelbundet utvärdera fondförvaltarnas förvaltning av medlen i de upphandlade fonderna, bland annat för att säkerställa att myndigheten ställer rätt krav i kommande upphandlingar. Fondtorgsnämnden kan behöva information från fondförvaltarna även för att kunna utföra den uppgiften.

Enligt 64 kap. 17 a § andra stycket 7 SFB ska ett fondavtal 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.

Regeringen föreslår att det i lag införs bestämmelser som anger att ett fondavtal ska innehålla villkor om att en fondförvaltare ska lämna de uppgifter som krävs för tillämpningen av bestämmelserna om upphandling av fonder till fondtorget och SFB:s bestämmelser om premiepension. Förslaget syftar till att säkerställa att myndigheten får del av den information som krävs för att man på ett effektivt och ändamålsenligt sätt ska kunna granska att fondförvaltarna och fonderna uppfyller avtalsvillkoren samt utvärdera fondförvaltarnas förvaltning.

Uppgifter kan behöva lämnas både vid vissa särskilda händelser och löpande. Myndigheten får i avtalen precisera vilka uppgifter en fondförvaltare ska lämna samt hur och när uppgifterna ska lämnas. I avsnitt 10 behandlas de sekretessbestämmelser som blir tillämpliga för sådana uppgifter som en fondförvaltare lämnar till myndigheten.

Regeringen 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 Fondtorgsnämnden.

Hållbarhetsupplysningar

Som framgår av avsnitt 7.2.3 finns i SFB ett krav på fondförvaltare att lämna information till Pensionsmyndigheten så att hållbarhetsinformation kan tillhandahållas på fondtorget (se 64 kap. 17 c § 2 SFB). Att fondförvaltare ska lämna denna information är i dag ett krav för att ansökan om fondavtal ska bifallas. Eftersom regeringens förslag är att fondavtal ska ingås efter upphandling av den nya nämndmyndigheten kommer bestämmelsen om villkor för att bifalla ansökan att upphävas (se avsnitt 7.4.1). Kravet på fondförvaltare att lämna information om hållbarhet till Pensionsmyndigheten infördes eftersom det är viktigt att pensionssparare kan göra hållbara fondval (se prop. 2020/21:66 s. 49). Hållbarhetsinformationen bör därför tillgängliggöras på fondtorget. För att säkerställa att hållbarhetsinformation även fortsättningsvis kommer att lämnas till Pensionsmyndigheten föreslår regeringen att ett fondavtal ska innehålla villkor om att fondförvaltaren ska åta sig att till Pensionsmyndigheten lämna sådan information som avses i Europaparlamentets och rådets förordning om hållbarhetsrelaterade upplysningar som ska lämnas inom den finansiella tjänstesektorn och EU:s gröna taxonomiförordning.

7.2.5 Antalet fonder på premiepensionens fondtorg påverkar myndighetens möjlighet till granskning

Regeringens förslag: Vid bedömningen av hur många fonder som ska upphandlas till premiepensionens fondtorg ska det beaktas att fondförvaltare och fonderna löpande ska kunna granskas på ett säkert och effektivt sätt.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrar sig, bland andra *Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet*, konstaterar att förslaget sannolikt innebär en minskning av antalet fonder i jämförelse med dagens fondtorg. *Sveriges Advokatsamfund* invänder mot förslaget med hänvisning till att myndighetens kostnader för granskning ska täckas av avgifter från fonderna. *Riksrevisionen* lyfter fram att ett upphandlat fondtorg med betydligt färre, men större, fonder än i dag i sig kan ha en positiv inverkan på kostnadseffektiviteten i premiepensionssystemet genom de stordriftsfördelar som skulle kunna uppstå.

Skälen för regeringens förslag: Det finns i dag 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 fondförvaltare 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 göras.

Det är viktigt att det går att granska och säkerställa att fondförvaltare och fonderna följer avtalsvillkoren. Antalet fonder som Fondtorgsnämnden ska granska är således avgörande för hur väl denna granskning kan utföras. Därför är det enligt regeringens uppfattning av avgörande betydelse att det inte finns för många fonder på fondtorget. Som *Sveriges Advokatsamfund* konstaterar begränsar visserligen inte antalet fonder möj-

ligheterna till granskning rent teoretiskt eftersom fondtorget ska finansieras genom avgifter från fondförvaltarna. Regeringen anser att med en mycket resursstark granskningsfunktion skulle ansvarig myndighet också kunna granska ett mycket stort antal fonder. Med hänsyn till antalet sparare som väljer fonder på premiepensionens fondtorg finns det dock 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 ansvarig myndighet 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 föreslås anger inte antalet fonder som ska upphandlas. Antalet fonder ska i stället avgöras av myndigheten efter mycket noggranna avvägningar mellan å ena sidan ett krav på att erbjuda pensions-spararna en reell valfrihet av kostnadseffektiva fonder som speglar efterfrågan på fonder och å andra sidan ett krav på att myndigheten ska kunna säkerställa att det erbjuds kontrollerade fonder av god kvalitet. Mot denna bakgrund föreslår regeringen att det i lag införs bestämmelser som anger att ansvarig myndighet 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 efterlevnaden av fondavtalen ska kunna göras med avseende på 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 av kravet på att fondtorget ska erbjuda ett fondutbud som ger pensionsspararna en reell valfrihet, se avsnitt 7.2.2. Fondtorgsnämnden måste således göra en avvägning mellan dessa aspekter när den bestämmer hur många fonder som ska upphandlas.

I betänkandet anges att det inte framstår som osannolikt med ett antal fonder i nivå med maximalt antal inom tjänstepensionens valbara del, det vill säga 150–200 fonder. Regeringen instämmer i denna bedömning. Det angivna antalet ska dock inte ses som ett maxtak, frågan om antalet fonder kommer att avgöras av den nya myndigheten i professionella upphandlingar.

7.3 En lag om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg

Regeringens förslag: Bestämmelserna om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg ska placeras i en egen lag.

Utredningens förslag överensstämmer inte med regeringens förslag. Utredningen föreslår att bestämmelserna om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg ska införas i SFB.

Remissinstanserna: Endast en remissinstans, *Kammarrätten i Jönköping*, har yttrat sig över förslaget. Kammarrätten anser att det före-

slagna regelverket om upphandling i 64 a kap. och 113 a kap. SFB bör placeras i en separat lag, vilket skulle medföra att sambandet med de övriga upphandlingslagarna blir tydligare. Det nämnda regelverket har enligt kammarrätten ett innehåll och en systematik som avviker från merparten av balkens övriga delar.

Skälen för regeringens förslag: Merparten av bestämmelserna om premiepension är i dag placerade i 64 kap. SFB. Nämnda kapitel innehåller bland annat bestämmelser om försäkringsgivare, uttag av premiepension, kapitalförvaltning, överföring av medel och byte av fond samt kostnader för premiepensionsverksamheten.

Det finns i 113 kap. SFB bestämmelser om ändring, omprövning och överklagande av beslut. I 113 kap. 41 § nämnda balk finns särskilda bestämmelser om beslut som rör fondförvaltare. De innebär att för beslut om en ansökan att ingå fondavtal med Pensionsmyndigheten och beslut om att påföra fondförvaltare avgift gäller förvaltningslagens bestämmelser om rättelse, ändring och överklagande.

Regeringen anser att förmånen premiepensionen, som är en väsentlig del i socialförsäkringssystemet, även fortsättningsvis bör regleras i SFB. I 64 kap. SFB bör det dock göras sådana ändringar som är en konsekvens av att de fonder som ska erbjudas på premiepensionens fondtorg i fortsättningen ska upphandlas och att upphandlingarna ska hanteras av en annan myndighet än Pensionsmyndigheten. Exempelvis behöver bestämmelserna om Pensionsmyndighetens fondavtal, ansökan om fondavtal och vissa av bestämmelserna om placering hos fondförvaltare därför upphävas eller ändras, se avsnitt 7.4.1.

De nya bestämmelserna om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg är däremot till sin karaktär väsensskilda från balkens bestämmelser. Bestämmelserna i SFB rör främst försäkringstillhörighet samt fastställande och beräkning av socialförsäkringsförmåner. Balken har också vissa för socialförsäkringen gemensamma bestämmelser såsom återkrav, handläggning, omprövning, överklagande och behandling av personuppgifter. Bestämmelserna om upphandling av fonder behandlar däremot inte samma slags frågor som SFB utan reglerar i stället metoden med upphandlingen av fonder och de krav som ska gälla för att fonderna ska kunna erbjudas på fondtorget för premiepensionen. Upphandlingsbestämmelserna har betydande likheter med delar av regelverket i LOU. Regeringen anser i likhet med *Kammarrätten i Jönköping* att regelverket om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg därför bör införas i en särskild upphandlingslag. En sådan ordning passar dessutom väl med det nuvarande systemet med fristående upphandlingslagar.

7.3.1 Definitioner

Regeringens förslag: Det ska i lagen om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg införas följande definitioner:

Med *fond* ska avses ett samlingsbegrepp för de olika typer av fonder som får upphandlas till premiepensionens fondtorg.

Med *fondavtal* ska avses ett avtal som ingås mellan den myndighet som upphandlar fonder till fondtorget och en fondförvaltare och som avser erbjudande av en fond på fondtorget.

Med *fondföretag* ska avses detsamma som i lagen om värdepappersfonder.

Med *fondförvaltare* ska avses fondbolag, fondföretag eller förvaltningsbolag enligt värdepappersfonder, eller AIF-förvaltare enligt lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder.

Med *specialfond* ska avses detsamma som i lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder.

Med *upphandlingsdokument* ska avses varje dokument som den myndighet som upphandlar fonder till fondtorget använder för att beskriva eller fastställa innehållet i en sådan upphandling.

Med *värdepappersfond* ska avses detsamma som i lagen om värdepappersfonder.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen föreslår även att en definition av alternativ investeringsfond införs.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser yttrar sig. *Pensionsmyndigheten* anser att begreppet upphandling bör definieras i SFB:s mening eftersom det då tydliggörs att upphandling av fonder faller utanför tillämpningsområdet för upphandlingsdirektiven och övrig nationell upphandlingslagstiftning.

Förvaltningsrätten i Linköping anser att begreppet leverantör bör användas i stället för fondförvaltare.

Skälen för regeringens förslag

Vissa begrepp som används i det föreslagna regelverket om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg bör definieras i lag. Det gäller framför allt begrepp som är specifika för upphandlingsområdet och finansmarknadsområdet.

Behövs en definition av upphandling enligt den nya lagen?

Pensionsmyndigheten har väckt frågan om huruvida begreppet upphandling behöver definieras enligt den nya lagen bland annat eftersom detta enligt myndigheten skulle tydliggöra att upphandling av fonder till fondtorget faller utanför tillämpningsområdet för upphandlingsdirektiven och den nationella upphandlingslagstiftningen. Det ger enligt Pensionsmyndigheten också ett stöd i tillämpningen och klargör att den direktivstyrda regleringen endast kan vara vägledande. Regeringen konstaterar att frågan om huruvida EU:s upphandlingsdirektiv är tillämpliga inte är beroende av några svenska lagstiftningsåtgärder. I avsnitt 6 gör regeringen den bedömningen att upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg inte innefattas i upphandlingsdirektivens tillämpningsområde och att det således står Sverige fritt att införa särskilda bestämmelser om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg som avviker från upphandlingsdirektiven. Genom att införa sådana bestämmelser kommer det att framgå tydligt att upphandling av fonder faller utanför upphandlingsdirektiven. Regeringen bedömer mot denna bakgrund att det inte behöver införas någon definition av begreppet upphandling.

Fond och fondförvaltare

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.

Förvaltningsrätten i Linköping kan inte se några tydliga skäl till att inte det, i upphandlingsrättsliga sammanhang, gängse begreppet ”leverantör” skulle kunna användas i stället för ”fondförvaltare”. Regeringen gör dock bedömningen att begreppet fondförvaltare i detta avseende är mer lämpligt än leverantör. På så sätt tydliggörs att det endast är fondbolag, fondföretag eller förvaltningsbolag enligt 1 kap. 1 § LVF, eller AIF-förvaltare enligt 1 kap. 3 § LAIF, som får teckna fondavtal i detta sammanhang.

Fondavtal

I LOU används begreppet kontrakt om det avtal som ingås mellan en upphandlande myndighet och en leverantör. Det är också det begrepp som används i upphandlingsdirektiven, dvs. 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. Begreppet kontrakt 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 (1 kap. 15 § LOU).

I dag används begreppet fondavtal för att beteckna det avtal om att erbjuda fonder på fondtorget som ingås mellan Pensionsmyndigheten och en fondförvaltare. Regeringen anser att begreppet fondavtal bör användas även fortsättningsvis. Det faktum att avtalet nu ska ingås efter upphandling i stället för, som i dag, efter ett ansökningsförfarande, kräver inte att ordet kontrakt används. Inte heller de bestämmelser om upphandling som regeringen föreslår kräver att ordet kontrakt används.

Mot den bakgrunden föreslår regeringen att det i lag införs en definition av begreppet fondavtal. Med fondavtal bör avses ett avtal som ingås mellan Fondtorgsnämnden och en fondförvaltare och som avser erbjudande av en fond på fondtorget.

Till skillnad från definitionen av kontrakt i LOU innehåller förslaget till definition av fondavtal inte något krav på att avtalet ska vara skriftligt eller att det ska innehålla ekonomiska villkor. Det ligger i sakens natur att ett fondavtal kommer att vara skriftligt och även kommer att innehålla ekonomiska villkor. Detta behöver dock inte särskilt anges i lag.

Fondföretag, specialfond och värdepappersfond

Det bör i lag införas definitioner av vissa begrepp som är specifika för det finansmarknadsrättsliga området. Det gäller begreppen värdepappersfond, specialfond och fondföretag. Begreppen bör definieras genom hänvisningar till motsvarande definitioner i lagen om värdepappersfonder och lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder. Definitionen av fondföretag bör vara densamma som i 1 kap. 1 § LVF. Vidare bör definitionen av specialfond vara densamma som i 1 kap. 11 § 23 LAIF och definitionen av värdepappersfond densamma som i 1 kap. 1 § LVF.

Utredningen föreslår även att en definition av begreppet alternativ investeringsfond införs, regeringen gör dock bedömningen att en sådan definition är obehövlig mot bakgrund av att begreppet inte används i den föreslagna lagstiftningen.

Upphandlingsdokument

Med upphandlingsdokument avses enligt 1 kap. 23 § LOU varje dokument som en upphandlande myndighet använder för att beskriva eller fastställa innehållet i upphandlingen. Regeringen anser att begreppet upphandlingsdokument bör ges samma innebörd i regelverket om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg. Regeringen föreslår därför att det i lagstiftningen om upphandling av fonder till premiepensionen fondtorg införs en definition av begreppet upphandlingsdokument som motsvarar den definition som gäller enligt LOU.

7.3.2 Krav på de fonder som ska upphandlas

Regeringens förslag: Det ska till fondtorget upphandlas sådana fonder som är lämpliga för premiepensionssystemet.

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

Fonderna ska inte enligt sina fondbestämmelser kunna dela ut medel till andra än andelsägarna.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har inga invändningar mot förslaget. *Pensionärernas riksförbund*, *Svenska Kommunal Pensionärernas Förbund* och *Riksförbundet Pensionärers Gemenskap* tillstyrker förslaget.

Sveriges Advokatsamfund invänder mot förslaget och ifrågasätter om det finns något annat mått för kvalitet än avkastning. Samfundet föreslår dock att det i lag ska regleras hur olika aspekter av kvaliteten ska vägas mot varandra.

Fondbolagens förening anser att det strider mot principerna för offentlig upphandling att basera upphandling av fonder på skönsmässiga bedömningar.

Swedish House of Finance vid Handelshögskolan i Stockholm avstyrker kravet om hög kvalitet eftersom det riskerar att öppna upp för tolkningsvårigheter och godtycke.

Pensionsmyndigheten saknar närmare överväganden om varför bestämmelser motsvarande 13 kap. 1–3 §§ LOU om uteslutningsgrunder för leverantörer inte föreslås.

Skälen för regeringens förslag

Fonderna ska vara lämpliga för premiepensionssystemet

Regeringen föreslår i avsnitt 7.1.2 att de fonder som upphandlas för att erbjudas på premiepensionens fondtorget 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 fondmedel (se bland annat 5 kap. 1, 3 och 6 §§ lagen om värdepappersfonder). Detta utgör enligt regeringens uppfattning en bra utgångspunkt för vilka fonder som bör kunna erbjudas på fondtorget.

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 deltar i premiepensionssystemet. Detta bör få genomslag i det regelverk för upphandling som föreslås. Mot den bakgrunden föreslår regeringen 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 myndigheten vid 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. Om dessa krav inte uppfylls 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. Regeringen anser att det på förhand inte bör finnas några begränsningar avseende fondernas risknivå och placeringsinriktning. Det överlämnas i stället till 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 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 myndigheten inför varje upphandling. Risknivån måste 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 fondens 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 och som bryter mot till exempel förbudet mot marknadsföring eller försäljning av tjänster och produkter på premiepensionsområdet via telefon kan inte anses lämplig för premiepensionssystemet. Ett förbud mot sådan marknadsföring på premiepensionsområdet finns redan i 64 kap. 46 § SFB.

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 kan vara 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.

Pensionsmyndigheten anför att ytterligare överväganden bör göras för att säkerställa att förslaget motverkar de risker för problem som finns i förhållande till fondförvaltare på fondtorget.

Regeringen föreslår inte någon motsvarighet till bestämmelserna i LOU om uteslutning av leverantörer (13 kap. 1–3 §§ samt 19 kap. 18 § LOU). Regeringen konstaterar att en central uppgift för staten i det reformerade premiepensionssystemet är att minimera risken för att det förekommer oegentligheter och missbruk av spararnas medel. Ansvaret för detta kommer att ligga på den myndighet som ska ansvara för upphandlingen av fonder och som till skillnad från Pensionsmyndigheten kommer att kunna ha ett renodlat fokus på frågan. Som framgår ovan anser regeringen att fondförvaltares och närstående aktörers agerande, vandel och anseende är en viktig del i bedömningen av fondernas lämplighet. Att på förhand definiera alla aspekter som kan läggas på en fonds lämplighet låter sig inte göras. Det är inte minst det nuvarande premiepensionssystemet ett gott exempel på. Den reglering som på 1990-talet ansågs säkerställa ett gott skydd för spararna visade sig nämligen ha ett antal mycket allvarliga brister. Regeringen anser därför att det måste överlåtas åt myndigheten att, utifrån upphandlingens art och omfattning, avgöra vilka krav på fondförvaltarens lämplighet som ska ställas. Myndigheten kan anförtros detta handlingsutrymme, och bör också ha det. På så vis säkerställs att staten som försäkringsgivare alltid kan följa finansmarknadens funktionssätt och i alla avseenden agera som en aktör på densamma med spararnas intresse i fokus. Det kan förutses att det många gånger kommer att bedömas som lämpligt att tillämpa krav motsvarande de obligatoriska och fakultativa uteslutningsgrunderna i 13 kap. LOU vid en upphandling av fonder. Det bör dock finnas ett utrymme att inte tillämpa några uteslutningsgrunder, eller att endast tillämpa någon eller några av uteslutningsgrunderna.

Kostnadseffektiva fonder

Kostnadseffektivitet speglar förhållandet mellan kostnad och nytta. En naturlig utgångspunkt för vad som är en kostnadseffektiv fond är en jämförelse mellan fondens förvaltningsavgift och dess avkastning. Nyttan 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 5 kap. 7 § lagen om värdepappersfonder finns en särskild reglering av indexfonder, som gäller för såväl värdepappersfonder som specialfonder (12 kap. 13 § andra stycket lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder). 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 däremot 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 ekonomiskt mervärde för investerarna om avkastningen i förhållande till ett relevant jämförelseindex motiverar den högre kostnaden för aktiv förvaltning jämfört med förvaltning av indexfonder.

Att en indexfond 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 det upphandlas fonder med olika risknivå och placeringsinriktning (se avsnitt 7.2.2). Utgångspunkten bör därvid vara allmänt accepterade fondkategorier utifrån vid varje tidpunkt bästa branschstandarder. När det gäller att bedöma vilka fonder som är kostnadseffektiva går det således inte jämföra indexfonder med aktivt förvaltade fonder. Fonder med en viss placeringsinriktning eller av en viss typ bör i stället jämföras med andra fonder med

samma placeringsinriktning och av samma typ. Upphandlingarna måste givetvis utformas så att detta blir fallet.

Mot bakgrund av det anförda föreslår regeringen att det i lag införs bestämmelser som föreskriver att de fonder som ska upphandlas för att erbjudas på premiepensionens fondtorg ska vara kostnadseffektiva. Det ankommer på Fondtorgsnämnden att säkerställa att de fonder som upphandlas uppfyller detta krav. Myndigheten bör som ett led i detta vid upphandlingarna formulera obligatoriska krav och tilldelningskriterier som tar sikte på kostnadseffektivitet.

Hållbara fonder

Redan i dag är hållbarhet en viktig del av fondavtalet som fondförvaltaren tecknar med Pensionsmyndigheten. Ett fondavtal ska enligt nu gällande regler bland annat innehålla villkor om hållbarhetsarbete vid fondförvaltning (64 kap. 17 a § andra stycket 8 SFB). Regeringen föreslår i avsnitt 7.2.3 att principen om hållbarhet ska komma till uttryck i regelverket genom att det i lag införs bestämmelser om att ett fondavtal ska innehålla villkor om att fondförvaltaren ska förvalta fondmedlen på ett fördömligt sätt i fråga om hållbarhet genom ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande. Detta innebär att fondförvaltaren ska integrera faktorer som rör miljö, socialt ansvar och företagsstyrning i förvaltningen. Ett minimikrav bör enligt förslaget därvid 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 uttryck för att de fonder som erbjuds på premiepensionens fondtorg ska vara hållbara och att det ankommer på Fondtorgsnämnden att säkerställa detta genom utformningen av villkoren i fondavtalen.

Fondtorget ska 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 således skäl att i regelverket särskilt tydliggöra att de fonder som upphandlas ska uppfylla dessa krav.

Mot den bakgrunden bör det i lag införas en bestämmelse som föreskriver att de fonder som ska upphandlas för att erbjudas på premiepensionens fondtorg ska vara hållbara. Genom att fondavtalet dessutom ska innehålla ovan nämnda villkor i fråga om hållbarhet uppnås detta krav. Det ligger i sakens natur att Fondtorgsnämnden måste ställa upp obligatoriska krav som motsvarar dessa avtalsvillkor i upphandlingen. Några särskilda bestämmelser 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 7.2.4 och 7.2.5 behandlas regeringens förslag till reglering av nämnda princip.

I likhet med vad som anförs beträffande kravet på att de fonder som erbjuds på fondtorget ska vara hållbara ger de förslag som lämnas för att

reglera principen om kontrollerbarhet uttryck för att de fonder som erbjuds på fondtorget ska vara kontrollerbara. Förslaget innebär bland annat att Fondtorgsnämnden 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 myndighetens möjlighet till en effektiv granskning också av fondens komplexitet. De fonder som regeringen 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 en 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 av 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 myndigheten saknar möjlighet att med rimliga insatser granska den på ett tillfredsställande sätt. Mot den bakgrunden bör det införas bestämmelser i lag som anger att de fonder som upphandlas för att erbjudas på premiepensionens fondtorg ska vara kontrollerbara.

Det ankommer på myndigheten att säkerställa att samtliga fonder uppfyller detta krav. Myndigheten bör som ett led i detta vid upphandlingarna ställa obligatoriska krav som tar sikte på kontrollerbarhet.

Fonder av hög kvalitet

De fonder som kommer att erbjudas på premiepensionens fondtorg bör 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 en omfattande analys av såväl fonden som fondförvaltaren. *Sveriges advokatsamfund* ifrågasätter om det finns något annat mått för kvalitetsbedömningen än avkastningen, eftersom fondförvaltningen endast ska ske i andelsägarnas intresse. Samfundet anser att lagstiftningen bör reglera hur olika aspekter av kvalitet ska vägas mot varandra. Regeringen konstaterar att det saknas stöd i forskningen för att historiskt god avkastning är en indikator på god framtida avkastning. Enligt regeringen är därför historisk avkastning inte ett särskilt bra mått på en fond med hög kvalitet. För att göra ett urval av fonder med hög kvalitet till premiepensionens fondtorg behöver myndigheten ta hänsyn till flera parametrar vid upphandlingarna. Hur olika aspekter av kvalitet ska vägas mot varandra anser regeringen lämpligen bör avgöras vid den enskilda upphandlingen med beaktande av de förutsättningar som gäller vid den aktuella tidpunkten (se vidare avsnitt 7.3.13). Syftet med upphandlingen är, givet de krav som ställs på fonder i premiepensionssystemet vad gäller lämplighet, kontrollerbarhet och hållbarhet, dock att försöka välja ut de fonder som med störst sannolikhet kan leverera en god avkastning.

Beträffande bedömningen av en fond 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 seriös aktör. En sådan analys blir av naturliga skäl kvalitativ. En central del i analysen av fondförvaltaren är dennas 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.

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 företagsändelser och eventuell personalomsättning hos fondförvaltaren samt incitamentsstrukturer.

Utredningen har gjort en kartläggning av hur försäkringsgivarna inom tjänstepension arbetar med urval av fonder till sina fondplattformar. Utredningen konstaterar bland annat att det finns arbetssätt i försäkringsgivarnas urval av fonder som är relevanta även för premiepensions-systemet. Det rör sig framför allt om den omständigheten att urval görs och metodiken för detta urval. När staten tar ett större ansvar för tryggheten på fondtorget är det enligt regeringen naturligt att inspireras av och utgå från hur försäkringsgivarna inom tjänstepensionen gör fondurval.

Fondbolagens förening anser att det strider mot principerna för offentlig upphandling att basera upphandling av fonder på skönsmässiga bedömningar. Även *Swedish House of Finance vid Handelshögskolan i Stockholm* avstyrker kravet om hög kvalitet eftersom det riskerar att öppna upp för tolkningssvårigheter och godtycke.

Regeringen konstaterar med anledning av dessa synpunkter att de grundläggande EU-rättsliga principerna om icke-diskriminering, likabehandling, öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande ska beaktas i alla delar av en upphandling av fonder till fondtorget (se avsnitt 7.3.3). Bestämmelserna om upphandling av fonder till fondtorget ska alltid tolkas mot bakgrund av dessa grundprinciper.

Fonder som upphandlas till fondtorget ska enligt regeringens förslag vara av hög kvalitet. Vad hög kvalitet innebär i den enskilda upphandlingen får avgöras av myndigheten och kommer att säkerställas genom såväl obligatoriska krav som tilldelningskriterier i upphandlingen. De krav och kriterier som tar sikte på att fastställa att det är fonder av hög kvalitet som upphandlas måste vara såväl proportionerliga som likabehandlande och ha koppling till upphandlingsföremålet (i det aktuella fallet fonder). Det kommer att framgå av upphandlingsdokumenten vilka krav som ställs på fonderna och hur utvärderingen av kraven kommer att göras.

När utvärderingen av inkomna anbud är genomförd och fondavtal tilldelats kommer det att framgå av tilldelningsbeslutet hur den faktiska utvärderingen har gått till och på vilka grunder ett fondföretag tilldelats fondavtal. Det ska då tydligt framgå att de krav som ställts är de som utvärderats samt att utvärderingen gått till på det sätt som myndigheten angav på förhand i upphandlingsdokumenten. Vilka fondförvaltare som

tilldelas fondavtal kommer således inte att beslutas på ett skönsmässigt sätt.

Med skönsmässighet i detta sammanhang avses i stället att Fondtorgsnämnden i upphandlingsdokumenten definierar de krav som myndigheten vid den enskilda upphandlingen ställer upp för att kunna urskilja vilka fonder som är av hög kvalitet, på samma sätt som myndigheten beslutar vilka andra krav som ska ställas i upphandlingen. Mot denna bakgrund anser regeringen inte att det strider mot de grundläggande principerna att Fondtorgsnämnden definierar hög kvalitet i upphandlingarna. Behovet av att lämna till en myndighet att i viss utsträckning göra skönsmässiga bedömningar inom ramen för statligt beslutsfattande är inte något unikt för just urvalet av fonder till premiepensionens fondtorg. Tvärtom är det en nödvändig förvaltningsrättslig princip för att en myndighet ska kunna beakta alla relevanta och kända omständigheter när man ska fatta beslut i frågor som inte enkelt kan beskrivas i tydliga och objektivt konstaterbara omständigheter. De föreslagna bestämmelserna om upphandling kommer att sätta ramarna för myndighetens bedömningar. Myndigheten, som kommer att vara underkastad legalitetsprincipen, ska dessutom iakttå regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 §). Att en förvaltningsmyndighet iakttår 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 deras rätta vikt. Så länge besluten rymmer rimliga insyns- och omprövningsmöjligheter utgör inte detta något hinder för myndighetens möjligheter att välja de fonder som bedöms vara av tillräcklig kvalitet.

För att säkerställa en tillfredsställande kvalitetsnivå på de fonder som erbjuds på premiepensionens fondtorg föreslår regeringen att det i lag införs bestämmelser som anger att de fonder som upphandlas till fondtorget ska vara av hög kvalitet. Det ankommer på 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 vid 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 64 kap. 20 § första strecksatsen SFB föreskrivs 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 det 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 (propositionen Statlig förvaltning av premiepensionsmedel, m.m., prop. 1999/2000:12 s. 28).

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 av fonder till fondtorget.

Enligt 4 kap. 8 § LVF ska det för varje värdepappersfond finnas fondbestämmelser som upprättas av fondbolaget. Vidare ska det enligt 12 kap. 3 § LAIF för varje specialfond finnas fondbestämmelser som upprättas av AIF-förvaltaren. Regeringen föreslår därför att det införs en bestämmelse (2 kap. 4 § förslaget till upphandlingslag) 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 myndigheten. De följdändringar i 64 kap. SFB som förslaget ger upphov till behandlas i avsnitt 7.4.1.

7.3.3 Några grundläggande principer för upphandling av fonder

Regeringens förslag: Det ska i lagen om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg föreskrivas att en upphandling av fonder ska genomföras i enlighet med de unionsrättsliga principerna om icke-diskriminering, likabehandling, öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Den enda remissinstans som uttalar sig, *Upphandlingsmyndigheten*, tillstyrker att det av lag ska framgå att en upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg ska genomföras i enlighet med de unionsrättsliga principerna.

Skälen för regeringens förslag: De grundläggande principerna härrör från EU:s primärrätt, det vill säga bestämmelserna och principerna i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). De blir därför tillämpliga oavsett om det i nationell rätt införs bestämmelser om deras tillämplighet eller inte. Eftersom den reglering som regeringen 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 i lag därför föreskrivas att upphandlingen av fonder till fondtorget ska genomföras i enlighet med de nämnda principerna.

De primärrättsliga principer som myndigheterna ska förhålla sig till vid offentlig upphandling finns i regleringen för offentlig upphandling och bedöms fungera väl i det sammanhanget. De grundläggande principerna för offentlig upphandling i allmänhet är 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 fondförvaltare ska behandlas lika och ges lika förutsättningar. Alla måste exempelvis få samma information vid samma tillfälle.

Principen om öppenhet innebär en skyldighet 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 fondförvaltarna vad som är av störst vikt vid valet av fondförvaltare.

Med proportionalitetsprincipen menas att kraven på fondförvaltarna 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 fondförvaltarna.

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.

Principerna ovan ska upprätthållas under hela upphandlingen, från det att arbetet med en upphandling påbörjas till dess det avslutas.

7.3.4 Förfarande

Regeringens bedömning: Det finns inte behov av några särskilda bestämmelser om att Fondtorgsnämnden är fri att utforma förfarandet vid en upphandling.

Utredningens förslag överensstämmer inte med regeringens bedömning. Utredningen föreslår att det införs en bestämmelse som anger att Fondtorgsnämnden är fri att utforma förfarandet vid en upphandling.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har yttrat sig särskilt i frågan.

Skälen för regeringens bedömning: 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 en upphandlings omfattning, värde och komplexitet variera. Det bör ankomma på Fondtorgsnämnden att utforma förfarandet vid 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 (anbudsansökan). Om det antas komma in många anbud, kan det vara en fördel med ett flerstegsförfarande eftersom en bedömning då görs i flera steg.

Regeringen anser dock inte att det är nödvändigt att i lag införa en bestämmelse som föreskriver att Fondtorgsnämnden är fri att utforma förfarandet vid en upphandling eftersom det kan ge intryck av att det saknas bestämmelser för hur en upphandling ska genomföras. Myndigheten måste alltid iaktta de grundläggande principerna för upphandling. Bestämmelser om detta finns i 2 kap. 6 § förslaget till upphandlingslag och en viktig förutsättning för att principerna ska anses uppfyllda är att myndigheten tyd-

ligt anger i upphandlingsdokumenten hur upphandlingen ska genomföras (se avsnitt 7.3.7). Vidare föreslås i detta lagstiftningsärende att flertalet regler för upphandlingarna ska iakttas, oavsett vilket förfarande Fondtorgsnämnden väljer att använda i de specifika upphandlingarna (se bland annat avsnitt 7.3.6-7.3.19).

7.3.5 Marknadsdialog

Regeringens förslag: Fondtorgsnämnden ska kontinuerligt föra en dialog med fondförvaltare, branschorganisationer och andra marknadsaktörer.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Den enda remissinstans som yttrar sig, *Förvaltningsrätten i Umeå*, anser att förslaget om marknadsdialog kan medföra tillämpningsproblem i fråga om likabehandlingsprincipen.

Skälen för regeringens förslag: Den myndighet som ansvarar för upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg behöver inför en upphandling skaffa sig kunskap om vad fondmarknaden kan erbjuda utifrån de behov myndigheten har och om vilka fonder och fondförvaltare som finns. Kunskapsinhämtningen görs förslagsvis genom att en dialog förs med fondförvaltare, branschorganisationer och andra marknadsaktörer, till exempel aktörer som ansvarar för fondtorg för tjänstepensionssparande eller privat sparande.

Genom att på ett tidigt stadium inhämta synpunkter från fondförvaltarna kan myndigheten också ställa bättre och mer ändamålsenliga krav och villkor vid upphandlingarna. Vid 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 vid 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 myndigheten och fondförvaltarna förbereds marknaden inför kommande upphandlingar, vilket är ägnat att skapa förtroende och goda förutsättningar för ett långsiktigt och stabilt samarbete. Mot den bakgrunden anser regeringen att fördelarna med dialog inför upphandlingar av fonder till fondtorget är så stora att detta bör regleras i lag.

Förvaltningsrätten i Umeå anser att utredningens förslag kan medföra tillämpningsproblem i fråga om likabehandlingsprincipen samt att gränsdragningsproblem kan uppstå för såväl den upphandlande myndigheten som domstolar vid tillämpning av regeln om marknadsdialog. Vad gäller synpunkten att förslaget kan medföra tillämpningsproblem i fråga om likabehandlingsprincipen samt gränsdragningsproblem konstaterar regeringen att marknadsdialog är ett vanligt förekommande inslag vid upphandlingar som genomförs enligt nu gällande upphandlingslagstiftning på områden utanför det här aktuella. Regeringen anser att det finns goda skäl att låta marknadsdialog förekomma även inför upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg. En förutsättning för dialog är dock att de grundläggande principerna för upphandling av fonder iakttas. Det gäller

framför allt likabehandlingsprincipen och principen om öppenhet. Dialogen får aldrig leda till att en fondförvaltare får en otillbörlig konkurrensfördel.

7.3.6 Annonsering inför upphandling

Regeringens förslag: Fondtorgsnämnden ska begära in anbud genom en annons.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De enda remissinstanser som yttrar sig, *Konkurrensverket* och *Upphandlingsmyndigheten*, anser att upphandling av fonder ska annonseras i en registrerad annonsdatabas enligt den nya lagen (2019:668) om upphandlingsstatistik.

Upphandlingsmyndigheten anser även att vad som ska framgå av en annons samt var upphandlingarna ska annonseras bör framgå av lag.

Skälen för regeringens förslag: Eftersom en upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg är av gränsöverskridande intresse är det av stor vikt att Fondtorgsnämnden 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 regleras i lag.

Upphandlingsmyndigheten anser att det bör framgå av lag vad en annons ska innehålla samt var annonsering ska ske. Annonseringen ska innehålla en begäran om att lämna anbud. Regeringen anser att det genom annonsen bör framgå 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. Dock anser regeringen, till skillnad från Upphandlingsmyndigheten, att det bör överlämnas till den upphandlande myndigheten att avgöra vilken information en annons om en upphandling ska innehålla och var annonsering ska ske.

Premiepensionens fondtorg har funnits sedan 2000, det vill säga i drygt 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 på Fondtorgsnämndens webbplats. Det ankommer på myndigheten att göra en bedömning av var annonsering bör ske för att nå ut till så många fondförvaltare som möjligt och då se till att annonsera på nödvändigt sätt. Regeringen anser inte, i motsats till Upphandlingsmyndigheten, att det finns behov av särskilda bestämmelser om detta.

Den 1 juli 2020 trädde lagen (2019:668) om upphandlingsstatistik i kraft. Sedan den 1 januari 2021 ska upphandlande myndigheter annonsera sina upphandlingar i registrerade databaser. Reglerna om att en annons ska publiceras i en registrerad annonsdatabas tar i första hand sikte på upphandlingar av varor, tjänster och byggtreprenader och syftar bland annat till insamling av statistik på upphandlingsområdet i den mening som avses i upphandlingsdirektiven (jämför propositionen Statistik på upphandlingsområdet, prop. 2018/19:142).

Regeringen finner inte, till skillnad från *Konkurrensverket* och Upphandlingsmyndigheten, anledning att i detta lagstiftningsärende införa bestämmelser som innebär att även upphandlingar av fonder till premiepensionens fondtorg bör annonseras i registrerade databaser.

7.3.7 Upphandlingsdokumenten

Regeringens förslag: Fondtorgsnämnden ska ge direkt, fullständig och kostnadsfri tillgång till upphandlingsdokumenten från den dag när annonsen publiceras eller den senare dag som anges i annonsen.

Fondtorgsnämnden ska i ett av upphandlingsdokumenten beskriva upphandlingen för att göra det möjligt för intresserade fondförvaltare att delta i upphandlingen och att lämna anbud.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har yttrat sig särskilt i frågan.

Skälen för regeringens 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. Bestämmelser som anger detta bör därför införas i lag. I bestämmelserna bör det även anges att upphandlingsdokumenten ska finnas tillgängliga från den dag då annonsen med information om upphandlingen publiceras. För att ge ökad flexibilitet, framför allt vid upphandlingsförfaranden som genomförs i mer än ett steg, bör det dock vara möjligt för myndigheten att ange en senare dag i annonsen.

Regeringen föreslår i avsnitt 7.3.4 att 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 också viktig för att förebygga godtycke eller korruption. Det bör i lag därför föreskrivas att myndigheten i upphandlingsdokumenten ska beskriva upphandlingen av fonder 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 (se avsnitt 7.3.13) 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.

7.3.8 Kommunikationsformer

Regeringens förslag: Förfarandet ska vara skriftligt. Muntlig kommunikation ska dock få användas som ett komplement i en upphandling när Fondtorgsnämnden finner det lämpligt.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har yttrat sig särskilt i frågan.

Skälen för regeringens förslag: En av utgångspunkterna för förslaget till regelverk för upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg är att regelverket ska ange ramarna för den myndighetens handlingsutrymme i upphandlingarna. Det finns därför inget behov av att i detalj reglera hur kommunikation ska ske under ett upphandlingsförfarande. Huvudregeln bör dock vara att förfarandet ska vara skriftligt. Det blir då tydligt dokumenterat vad som har kommunicerats mellan 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 (se avsnitt 7.3.12). Det bör dock betonas att all kommunikation, både skriftlig och muntlig, mellan myndigheten och en fondförvaltare i en upphandling ska ske i överensstämmelse med de grundläggande principerna, särskilt principerna om likabehandling och öppenhet. Det bör ankomma på myndigheten att säkerställa att så sker.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att det i lag införs bestämmelser som anger att förfarandet är skriftligt, men att muntlig kommunikation får användas under de förutsättningar som anges ovan.

7.3.9 Tidsfrister

Regeringens förslag: Fondförvaltare ska ges skälig tid att komma in med anbudsansökningar respektive anbud.

Om en fondförvaltare begär kompletterande upplysningar om innehållet i upphandlingsdokumenten, ska Fondtorgsnämnden lämna sådan information senast sex dagar före den sista anbudsdagen, förutsatt att fondförvaltaren har begärt upplysningarna i god tid. Upplysningarna ska lämnas skriftligen på ett sådant sätt att alla fondförvaltare som deltar eller önskar delta i upphandlingen kan få del av dem.

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

Tidsfristen för att komma in med anbud ska förlängas, om kompletterande upplysningar inte lämnas inom den ovan angivna tidsfristen eller om det görs väsentliga ändringar i upphandlingsdokumenten. Tidsfristen ska förlängas så att alla fondförvaltare kan få kännedom om den information som behövs för att utarbeta ett anbud.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen föreslår dock att kompletterande upplysningar om innehållet i upphandlingsdokumenten ska lämnas skriftligen till enbart de fondförvaltare som deltar i upphandlingen.

Remissinstanserna: Endast en remissinstans har yttrat sig över förslaget. *Upphandlingsmyndigheten* tillstyrker förslaget men menar att en minimifrist bör framgå.

Skälen för regeringens förslag

Fondförvaltare ska ges skälig tid att komma in med ansökningar och anbud

Tiden för att komma in med anbudsansökningar och anbud bör vara så lång att det finns möjlighet för de fondförvaltare som vill delta i upphandlingen att utforma sitt bästa anbud. *Upphandlingsmyndigheten* anser att en minimifrist inom vilken en fondförvaltare ska ansöka om eller lämna anbud bör framgå. Vad som är skälig tid går inte att fastställa på förhand utan kan variera utifrån förhållandena vid de enskilda upphandlingarna med hänsyn till bland annat upphandlingens omfattning, komplexitet och värde. Det bör enligt regeringen mot den bakgrunden inte föreskrivas någon fast minimifrist inom vilken en fondförvaltare ska ansöka om eller lämna anbud. Att tiden för att lämna in anbudsansökningar eller anbud ska vara skälig innebär att fondförvaltarna, såväl svenska som utländska, ska ges rimliga möjligheter att utforma sina bästa anbud.

Tidsfrister för kompletterande information

En fondförvaltare kan, i likhet med leverantörer vid andra upphandlingar, ha behov av kompletterande upplysningar om innehållet i upphandlingsdokumenten. Det kan även uppstå situationer när 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 den informationen senast ska lämnas. På det icke direktivstyrda området för offentliga upphandlingar enligt LOU gäller i dag en frist om sex dagar före anbudstidens utgång för att lämna upplysningar om upphandlingsdokumenten (19 kap. 28 § LOU). Regeringen anser att sex dagar är en rimlig tidsfrist för att lämna sådana kompletterande upplysningar även vid upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg.

Mot den bakgrunden bör det i lag införas bestämmelser som anger inom vilken tidsfrist myndigheten ska lämna kompletterande upplysningar om innehållet i upphandlingsdokumenten, både när sådana upplysningar begärs av en fondförvaltare och när myndigheten på eget initiativ lämnar sådana upplysningar. Enligt regeringen bör det förtydligas att informationen ska lämnas på ett sådant sätt att alla fondförvaltare som deltar eller önskar delta i upphandlingen kan få del av den. Det innebär att Fondtorgsnämnden måste försäkra sig om att alla fondförvaltare som kan vara aktuella för upphandlingen kan få del av upplysningarna.

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 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.

En sådan bestämmelse är ägnad att bidra till en bra balans mellan å ena sidan myndighetens intresse av flexibilitet och möjlighet att kunna ändra i

upphandlingsdokumenten under upphandlingens gång, och å andra sidan de deltagande fondförvaltarnas intresse av att få rimlig tid att anpassa sina anbud efter de ändringar som görs. En sådan bestämmelse ger också uttryck för principerna om likabehandling och öppenhet.

7.3.10 Dialog vid upphandlingar

Regeringens förslag: Fondtorgsnämnden ska få föra dialog med en eller flera fondförvaltare vid en pågående upphandling.

En dialog ska få omfatta rättelser av fel, förtydliganden och kompletteringar av anbud eller andra handlingar som fondförvaltaren har gett in. Om Fondtorgsnämnden tillåter en fondförvaltare att rätta, förtydliga eller komplettera, ska övriga fondförvaltare ges motsvarande möjlighet.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Den enda remissinstans som berör frågan är *Förvaltningsrätten i Umeå* som anser att de föreslagna reglerna om dialog kan medföra tillämpningsproblem.

Skälen för regeringens förslag: Under en upphandling kan det uppstå situationer som medför ett behov av informationsutbyte mellan Fondtorgsnämnden och en fondförvaltare. Det kan till exempel handla om att fondförvaltaren behöver rätta fel eller göra förtydliganden av ett anbud. Det bör finnas en möjlighet att föra en dialog om detta vid upphandlingar av fonder till premiepensionens fondtorg, om myndigheten anser det vara lämpligt. Ramarna för detta bör regleras i lag.

Regeringen föreslår därför att det i lag införs bestämmelser som anger att myndigheten får föra en dialog med en eller flera fondförvaltare vid en pågående upphandling. Med dialog avses skriftligt eller muntligt informationsutbyte mellan myndigheten och en fondförvaltare. Det bör i bestämmelserna anges att en dialog får omfatta rättelser av fel, förtydliganden och kompletteringar av anbud eller andra handlingar som fondförvaltaren har gett in.

Förvaltningsrätten i Umeå anser att utredningens förslag kan medföra tillämpningsproblem i fråga om likabehandlingsprincipen samt att gränsdragningsproblem kan uppstå för såväl myndigheten som domstolar vid tillämpning av reglerna om dialogförfarande. Regeringen bedömer att rättelser av fel, förtydliganden och kompletteringar bör kunna ske så länge de grundläggande principerna för upphandling iakttas. Det följer av likabehandlingsprincipen att anbuden i en upphandling ska vara jämförbara. En komplettering får således inte innebära att ett nytt anbud ges in. Det bör vara myndigheten som bestämmer i vilken utsträckning dialog i form av rättelser, förtydliganden och kompletteringar ska kunna ske. Om Fondtorgsnämnden tillåter en fondförvaltare att rätta, förtydliga eller komplettera ska övriga fondförvaltare som lämnat anbud ges samma möjlighet. Är myndigheten osäker på om likabehandlingsprincipen kan upprätthållas bör den avstå från att föra dialog. Det är alltså inte en rättighet för fondförvaltarna att föra dialog med Fondtorgsnämnden. I en upphandling där ett mycket stort antal anbud kan förväntas är det exempelvis inte säkert att det är lämpligt att föra en dialog. Det är vidare av stor vikt att en dialog dokumenteras.

7.3.11 Information om beslut

Regeringens förslag: När Fondtorgsnämnden har fattat beslut om att tilldela ett fondavtal ska Fondtorgsnämnden skriftligen underrätta fondförvaltarna om beslutet.

Underrättelsen ska innehålla skälen för beslutet och uppgift om den period inom vilken avtal inte får ingås (avtalsspärr).

Underrättelsen ska inte innebära att ett anbud förfaller.

Fondtorgsnämnden 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 14 dagar från det att en skriftlig begäran kom in.

Om Fondtorgsnämnden beslutar att antingen avbryta en upphandling eller göra om upphandlingen, ska Fondtorgsnämnden skriftligen underrätta fondförvaltarna om beslutet. I underrättelsen ska skälen för beslutet anges.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen har dock föreslagit att tidsfristen för att lämna upplysningar ska vara 15 dagar.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har yttrat sig särskilt i frågan.

Skälen för regeringens förslag

Information om beslut att tilldela fondavtal

I upphandlingslagstiftningen finns, både på det direktivstyrda och det icke direktivstyrda området, bestämmelser om skyldighet för en upphandlande myndighet att snarast möjligt skriftligen underrätta varje anbudssökande och anbudsgivare om de beslut som fattas om tilldelningen av ett kontrakt (12 kap. 12 § första stycket och 19 kap. 29 § första stycket LOU).

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. Det bör i lag därför införas bestämmelser som anger att myndigheten, när den har fattat beslut om att tilldela ett fondavtal, skriftligen ska underrätta fondförvaltarna om beslutet. I bestämmelserna bör det även föreskrivas att underrättelsen ska innehålla skälen för beslutet och uppgift om den period inom vilken avtal inte får ingås (avtalsspärr).

Av en underrättelse ska de omständigheter 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 vid varje upphandling. Av likabehandlingsprincipen följer att underrättelserna om tilldelningsbeslutet ska lämnas samtidigt till alla anbudsgivare 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 (12 kap. 12 § andra stycket och 19 kap. 29 § första stycket LOU). Även en sådan underrättelse ska innehålla skälen för beslutet. Motsvarande bestämmelser bör gälla

även vid upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg och det bör därför införas bestämmelser om sådan underrättelse.

Upplysningar på begäran av en fondförvaltare

I likhet med vad som gäller för underrättelseskyldigheten vid ett beslut om att tilldela kontrakt i en offentlig upphandling finns det 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 (12 kap. 13 § och 19 kap. 29 § LOU).

Upplysningarna ska enligt LOU lämnas snarast möjligt och senast inom 15 dagar från det att en skriftlig begäran kom in. Motsvarande bestämmelser bör gälla även för upphandlingar av fonder till fondtorget. Regeringen anser dock att en väl avvägd tidsfrist är 14 dagar, och det bör därför införas bestämmelser om detta.

En underrättelse om tilldelningsbeslut bör innehålla skälen för att en viss fondförvaltare har tilldelats fondavtalet. Upplysningar på begäran av en fondförvaltare bör 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. Upplysningsskyldigheten på begäran av en fondförvaltare sträcker sig således längre än underrättelseskyldigheten avseende ett tilldelningsbeslut (jämför prop. 2006/07:128 del 1 s. 379 f. och prop. 2015/16:195 del 1 s. 673). Ett sådant uppgiftslämnande bör alltid föregås av en sekretessprövning enligt 19 kap. 3 § OSL.

7.3.12 Dokumentation

Regeringens förslag: Fondtorgsnämnden ska dokumentera genomförandet av en upphandling. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att Fondtorgsnämnden ska kunna motivera sina beslut under upphandlingens samtliga skeden.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans yttrar sig särskilt i frågan.

Skälen för regeringens förslag: Bestämmelser om dokumentation av en upphandling finns på både det direktivstyrda och det icke direktivstyrda området (12 kap. 14 § respektive 19 kap. 30 § LOU). 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 (prop. 2015/16:195 del 1 s. 675).

För att kunna kontrollera att en upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg har skett i enlighet med de bestämmelser 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 innebär att myndigheten ska dokumentera genomförandet av en upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg. I bestämmelserna bör det även föreskrivas att dokumentationen ska vara tillräcklig för att Fondtorgsnämnden ska kunna motivera sina beslut under upphandlingens samtliga skeden.

7.3.13 Tilldelning av fondavtal

Regeringens förslag: Fondtorgsnämnden 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.

Fondtorgsnämnden ska i något av upphandlingsdokumenten ange vilka tilldelningskriterier som ska användas och hur de ska viktas inbördes.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Remissutfallet är blandat. *Sveriges Konsumenter* saknar vägledning om att pris och hållbarhet måste balanseras, det vill säga bedömas som lika viktiga vid bedömningen av fonder.

Didner & Gerge Fonder AB m.fl. anser att det inte är möjligt att genom utvärdering säkerställa förvaltarens förmåga att generera framtida avkastning.

AMF Fonder AB anser att det är en brist i förslaget att tilldelningskriterierna endast regleras på en övergripande nivå och att det lämnas till myndigheten att besluta om den exakta utformningen.

London School of Economics and Massachusetts Institute of Technology tillstyrker förslaget och anför att forskningen visar att urval ger förutsättningar att sortera ut de fonder som har sämre förutsättningar att generera god avkastning än andra.

Skälen för regeringens förslag

Tilldelning av kontrakt i andra upphandlingslagar

För att kunna välja leverantör i en upphandling 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.

Enligt 16 kap. 1 § och 19 kap. 24 § LOU ska en upphandlande myndighet tilldela den leverantör ett kontrakt vars anbud är det ekonomiskt mest fördelaktiga för myndigheten. 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 (16 kap. 2 § och 19 kap. 25 § LOU). Tilldelningskriterierna ska viktas inbördes eller, om det inte kan ske, anges i prioritetsordning (6 kap. 6 § och 19 kap. 26 § LOU). Denna ordning gäller i dag både på det direktivstyrda och det icke direktivstyrda området.

I lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner ser bestämmelserna om tilldelning av kontrakt annorlunda ut. Enligt 13 kap. 1 § nämnda lag ska nämligen en upphandlande myndighet eller enhet 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 med varandra i syfte att fastställa allmänna ekonomiska fördelar för myndigheten eller enheten, och 4) inte ger myndigheten eller enheten obegränsad valfrihet. På det icke direktivstyrda området saknas däremot bestämmelser om tilldelning av kontrakt av koncessioner.

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. Av det skälet bör tilldelningen av fondavtal regleras i lag.

Regleringen bör 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 kommer att upphandlas till fondtorget ska, som tidigare konstaterats, vara kostnadseffektiva, hållbara, kontrollerbara och av hög kvalitet samt lämpliga för premiepensionssystemet. Kraven på kostnadseffektivitet och hög kvalitet är de krav som lämpar sig bäst att utforma tilldelningskriterier utifrån. Med sådana tilldelningskriterier skapas goda förutsättningar för 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 premiepensionssystemet. Detta åstadkoms bäst genom att myndigheten vid 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 vid upphandlingarna i form av obligatoriska krav. Obligatoriska krav är sådana krav på fonden som måste uppfyllas medan tilldelningskriterier är kriterier som kan uppfyllas i olika grad.

Sveriges Konsumenter anser att pris och hållbarhet ska bedömas som lika viktigt vid utvärdering av fonder. Vad gäller hållbarhet anser regeringen att kravet på att de fonder som upphandlas till fondtorget ska vara hållbara uppnås genom förslaget om att fondförvaltarna ska förvalta fondmedlen på ett föredömligt sätt i fråga om hållbarhet genom ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande (se avsnitt 7.2.3). Det ligger i sakens natur att myndigheten måste ställa upp motsvarande obligatoriska krav i upphandlingarna. Det finns 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 myndigheten upphandlar fonder i en kategori som är särskilt inriktad på hållbara investeringar, måste 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 särskilt 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 i lag införas bestämmelser som anger att 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 det även framgå att tilldelningskriterierna ska ha anknytning till de fonder som upphandlas. Det bör ankomma på myndigheten att vid varje upphandling utforma tilldelningskriterier som uppfyller dessa krav.

AMF Fonder AB anser att det är en brist i förslaget att tilldelningskriterierna endast regleras på en övergripande nivå och att det lämnas till myndigheten att besluta om den exakta utformningen. Regeringen anser, till skillnad från *AMF Fonder AB*, att det är mest ändamålsenligt att det är Fondtorgsnämnden som utformar tilldelningskriterierna. Eftersom innehåll och viktning kan behöva anpassas efter varje specifik upphandling samt över tid anser regeringen att det är mest lämpligt att endast reglera tilldelningskriterier på en övergripande nivå i lag.

Tilldelningskriterierna ska stå i överensstämmelse med de grundläggande principerna för upphandling av fonder. 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 LOU benämns ”bästa förhållandet mellan pris och kvalitet”. Med sådana bestämmelser klargörs att den fondförvaltare vars anbud är det mest fördelaktiga ska tilldelas fondavtal. Som *Didner & Gerge Fonder AB m.fl.* konstaterar är det inte möjligt att säkerställa förvaltarens förmåga att generera framtida avkastning genom utvärdering. Regeringen konstaterar att det ligger i sakens natur att det inte är möjligt att i förväg garantera en fonds framtida avkastning. Detta är emellertid inte heller syftet med ett urvalsförfarande. Urvalsförfarandet syftar till, som framgår av avsnitt 5.1, att öka sannolikheten för att det är de fonder som har bäst förutsättningar att i framtiden generera god avkastning som tillhandahålls på fondtorget. Som *London School of Economics* och *Massachusetts Institute of Technology* anför

visar forskningen att ett urval ger förutsättningar för att sortera ut de fonder som har sämre förutsättningar att generera god avkastning än andra. Regeringen anser att det är rimligt att staten i ett obligatoriskt socialförsäkrings-system tar ansvaret för att göra denna första sortering och inte övervältrar det ansvaret på enskilda sparare och konstaterar att förslaget ger goda förutsättningar för att så blir fallet.

De föreslagna bestämmelserna skapar en rimlig balans mellan intressena av flexibilitet för myndigheten och förutsebarhet för fondförvaltarna.

Viktning

Det bör i lag föreskrivas att tilldelningskriterierna ska viktas inbördes. Vissa kriterier kan på så sätt ges större vikt än andra. Vilken viktning som används bör avgöras utifrån omständigheterna vid den enskilda upphandlingen. Det centrala är att den viktning används som myndigheten bedömer leder till att de mest fördelaktiga anbuderna identifieras.

Tilldelningskriterierna ska framgå av upphandlingsdokumenten

För att uppfylla de grundläggande EU-rättsliga principerna 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 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 anbuderna jämförs med varandra i en utvärdering.

7.3.14 Förutsättningarna för kompletterande upphandling

Regeringens förslag: Kompletterande upphandling ska få 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 tillräcklig valfrihet.

Fondtorgsnämnden ska besluta riktlinjer för kompletterande upphandling.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens förslag. Utredningen benämner dock denna form av upphandling direktupphandling.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser yttrar sig över förslaget. *Upphandlingsmyndigheten* tillstyrker förslaget och tillägger att upphandling om ett fondavtal sagts upp i förtid eller hävts kan minska de negativa konsekvenserna av sådana uppkomna situationer. Upphandlingsmyndigheten avstyrker att begreppet direktupphandling införs och definieras i lag. *Pensionsmyndigheten* anser att det behöver förtydligas hur en fond som upphandlats vid en kompletterande upphandling ska rangordnas i förhållande till kvarvarande fonder i samma kategori.

Skälen för regeringens förslag: De fondavtal som kommer att tilldelas vid upphandling av fonder till premiepensionens fondtorget kommer, som framgår av det föregående, att kunna röra mycket stora värden. Detta i kombination med att de grundläggande EU-rättsliga principerna alltid ska upprätthållas gör att det finns skäl att vara restriktiv med möjligheterna till kompletterande upphandling. Precis som på upphandlingsområdet i övrigt kan det emellertid uppstå situationer som gör att det finns ett legitimt behov av att kunna upphandla fonder till fondtorget genom kompletterande upphandling.

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 den 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 8.1. 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 nämligen 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 skulle kunna 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 med samma placeringsinriktning avregistreras på kort tid, särskilt om det på fondtorget endast finns ett fåtal fonder med aktuell inriktning.

Att fondtorget tillhandahåller ett fondutbud som ger en reell valfrihet är ett grundläggande krav enligt den reglering som föreslås. Det bör därför vara tillåtet att använda kompletterande upphandling om det görs i syfte att ersätta en fond som har avregistrerats till följd av att ett fondavtal har sagts upp i förtid eller hävts. En förutsättning bör dock vara att uppsägningen eller hävningen av fondavtalet leder till att fondtorget inte längre kan tillhandahålla ett fondutbud som ger pensionsspararna en reell valfrihet. Det handlar då om att täcka ett behov som inte har kunnat förutses av myndigheten. Finns det flera fonder i samma kategori torde ett sådant behov sällan uppstå. Det måste dock lämnas ett betydande utrymme för myndigheten att bedöma huruvida valfrihet kan erbjudas eller inte.

Det bör mot denna bakgrund i lag införas bestämmelser som anger att kompletterande upphandling 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. Avsikten med kompletterande upphandling är att tillse att det fortfarande kommer att finnas reell valfrihet på fondtorget. Kompletterande upphandling är avsett att användas om det inte finns någon fond att erbjuda inom en viss kategori. I en sådan situation kan Fondtorgsnämnden, genom kompletterande upphandling, snabbt tillse att det finns

en eller flera fonder att välja på inom aktuell kategori. I de flesta fall torde det dock finnas behov av att också initiera en upphandling av fonderna till den aktuella kategorin för att säkerställa att tillräckligt antal fonder i samma risknivå och med samma placeringsinriktning på sikt kommer att tillhandahållas på fondtorget. Vad gäller *Pensionsmyndighetens* synpunkt om behovet av ett förtydligande när det gäller hur en fond som upphandlats vid kompletterande upphandling ska rangordnas i förhållande till kvarvarande fonder i samma kategori vill regeringen framföra följande. Regeringen anser att fonder som upphandlats genom kompletterande upphandling inte bör bedömas som likvärdiga fonder som avregistreras från fondtorget (se avsnitt 8.1 avseende likvärdiga fonder). Några pensionsmedel kommer således, enligt regeringens förslag, inte flyttas till den fond som upphandlats genom kompletterande upphandling i andra situationer än när en sparare aktivt valt fonden.

Regeringen vill förtydliga att myndigheten givetvis måste iakta de grundläggande principerna för upphandling när den genomför en kompletterande upphandling. 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 kompletterande upphandlingar görs i överensstämmelse med de grundläggande principerna bör myndigheten besluta om riktlinjer som behandlar hur myndigheten ska förfara vid 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 myndigheten ska besluta om riktlinjer för kompletterande upphandling bör föreskrivas i lag.

Under vissa förutsättningar kommer således fonder enligt regeringens förslag att få upphandlas utan obligatorisk annonsering. Det finns i dessa fall inte några formkrav för vare sig förfarandet eller anbudet i fråga.

I 19 kap. 4 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) definieras direktupphandling som en upphandling utan krav på anbud i en viss form. Utredningen har föreslagit att direktupphandling i regelverket för upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg ska definieras som upphandling utan obligatorisk annonsering. Regeringen konstaterar att en definition av begreppet kompletterande upphandling inte krävs för att upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg ska kunna ske utan obligatorisk annonsering. Regeringen anser, i likhet med *Upphandlingsmyndigheten*, att någon definition av sådan upphandling inte bör finnas i den nu föreslagna lagstiftningen.

7.3.15 Information om beslut vid kompletterande upphandling

Regeringens förslag: Om Fondtorgsnämnden vid en kompletterande upphandling har begärt in anbud från fler än en fondförvaltare, ska Fondtorgsnämnden snarast möjligt skriftligen underrätta samtliga fondförvaltare som har lämnat anbud när beslut om tilldelning av fondavtal har fattats.

Underrättelsen ska inte utlösa någon avtalsspärr.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens förslag. Utredningen benämner dock denna form av upphandling direktupphandling. Vidare föreslår utredningen att samtliga fondförvaltare som myndigheten begärt anbud från ska underrättas om tilldelning av fondavtal.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans yttrar sig särskilt i frågan.

Skälen för regeringens förslag: Även vid kompletterande upphandlingar bör det vara möjligt att begära in anbud från fler än en fondförvaltare. I likhet med vad som gäller för andra upphandlingar bör myndigheten, när beslut om ingående av fondavtal har fattats, informera fondförvaltarna om beslutet. Detta är en förutsättning för att fondförvaltarna ska kunna ta tillvara sin rätt.

I 19 kap. 29 § andra stycket LOU finns bestämmelser om underrättelseskyldighet vid direktupphandlingar. Enligt dessa bestämmelser ska den upphandlande myndigheten, när beslut har fattats om leverantör och anbud, vid direktupphandling underrätta anbudsgivarna om beslutet snarast möjligt. Någon avtalsspärr gäller som huvudregel inte vid direktupphandling (20 kap. 2 § 4 LOU).

Av rättssäkerhetsskäl bör en motsvarande underrättelseskyldighet gälla även vid kompletterande upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg. Regeringen föreslår därför att det i lag införs en bestämmelse enligt vilken myndigheten, om den har begärt in anbud från fler än en fondförvaltare, snarast möjligt skriftligen ska underrätta de fondförvaltare som lämnat anbud när beslut om tilldelning av fondavtal har fattats. Regeringen anser, till skillnad från utredningen, att det är tillräckligt att underrättelsen lämnas till dem som lämnat anbud. I en bestämmelse bör det även anges att underrättelsen inte utlöser någon avtalsspärr. Det innebär att myndigheten får ingå avtal med den fondförvaltare som tilldelats avtal direkt utan att iakttä en särskild tidsfrist.

7.3.16 Dokumentation vid kompletterande upphandling

Regeringens förslag: Fondtorgsnämnden ska dokumentera genomförandet av en kompletterande upphandling. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att Fondtorgsnämnden ska kunna motivera sina beslut under upphandlingens samtliga skeden.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens förslag. Utredningen benämner dock denna form av upphandling direktupphandling.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans yttrar sig särskilt i frågan.

Skälen för regeringens förslag: I 19 kap. 30 § LOU finns bestämmelser om dokumentationsskyldighet vid direktupphandlingar. Enligt dessa bestämmelser ska en upphandlande myndighet dokumentera genomförandet av en direktupphandling. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att myndigheten ska kunna motivera sina beslut under upphandlingens samtliga skeden. Dokumentationsskyldigheten gäller dock inte om upphandlingens värde understiger 100 000 kronor.

För att kunna kontrollera att en kompletterande upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg har skett i enlighet med de bestämmelser

som gäller för sådan upphandling krävs att upphandlingen dokumenteras på ett ingående sätt. Av rättssäkerhetsskäl bör därför motsvarande bestämmelser som för direktupphandling enligt LOU gälla även för kompletterande upphandlingar av fonder till fondtorget, dock utan den beloppsgräns om 100 000 kronor som finns i LOU. Regeringen föreslår att bestämmelser med den innebörden ska införas i lag.

7.3.17 Förhållandet mellan Fondtorgsnämnden och en fondförvaltare ska regleras i fondavtalet

Regeringens förslag: Ett fondavtal ska vara affärsmässigt och innehålla de villkor som krävs för att upprätthålla god sed på premiepensionsområdet.

Fondavtalet ska därutöver innehålla villkor om i vilka avseenden en fondförvaltare ska samarbeta med Pensionsmyndigheten.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen har även föreslagit att det ska regleras att fondavtalen minst ska innehålla villkor om fondförvaltarens affärsmodell, strategier, riktlinjer, organisation, nyckelpersoner samt innehav av och handel med finansiella instrument. Vidare har utredningen föreslagit en reglering om att fondavtalen minst ska innehålla hantering av intressekonflikter, marknadsföring, tredjepartsförhållanden samt tredjepartsinformation.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna yttrar sig inte över förslaget. *Förvaltningsrätten i Linköping* ställer sig frågande till om alla kontraktskrav är sådana att de lämpligen bör regleras genom lag och *Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet* anser att när de civilrättsliga mekanismerna getts så stor vikt för systemets uppbyggnad borde det vara lättare att utläsa vad avtalsbrotten innebär och hur efterlevnaden kraven ska upprätthållas med civila medel.

Pensionsmyndigheten har inga invändningar mot förslaget i sig men anser att dagens fondavtal bör ersättas med två kompletterande fondavtal som respektive myndighet, dvs. den upphandlande myndigheten och Pensionsmyndigheten, tecknar med fondförvaltaren.

Finansinspektionen tillstyrker förslaget men anser att det måste säkerställas att den likabehandlingsprincip av andelsägare som gäller i fondlagstiftningen kan upprätthållas i ett system där både staten och externa andelsägare ska kunna delta på samma villkor.

Några remissinstanser yttrar sig om möjligheten att ändra avtal under dess löptid. *Fondbolagens förening*, *Sveriges Aktiesparares Förening (Aktiespararna)* och *Swedbank* anser att det inte är möjligt att ändra ett avtal under dess löptid och att det kommer att leda till ett fondtorg som inte följer marknadsutvecklingen och *Pensionsmyndigheten* anser att det måste klargöras under vilka förutsättningar det är möjligt att ändra ett upphandlat fondavtal.

Skälen för regeringens förslag

Fondavtalet bör i huvudsak innehålla samma villkor som krävs enligt nuvarande regelverk

Regeringens förslag till bestämmelser om att fondavtalet ska innehålla villkor om hållbarhetsarbete och om medverkan i gransknings- och uppföljningsarbete behandlas i avsnitten 7.2.3 och 7.2.4.

I samband med de senaste ändringarna när det gäller premiepensionens fondtorg infördes det bestämmelser om vilka villkor ett fondavtal minst ska innehålla (64 kap. 17 a § SFB). Skälet för detta var bland annat att en sådan ordning bedömdes minska risken för att fondförvaltare som inte ser till pensionsspararnas bästa erbjuder fonder på fondtorget (prop. 2017/18:247 s. 31). 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. Motsvarande bestämmelser, med vissa ändringar, bör gälla även efter övergången till ett upphandlingsförfarande. Det bör i likhet med nuvarande regelverk föreskrivas i lag att fondavtalen ska vara affärsmässiga. Det innebär att myndigheten ska beakta bästa branschstandard och fondtorgets särskilda funktionssätt vid utformningen av villkoren i fondavtalen (jämför prop. 2017/18:247 s. 31). I affärsmässighet ligger också att fondavtalen bör innehålla villkor om till exempel köpstopp samt uppsägning av avtal och andra påföljder.

Det bör även fortsättningsvis anges i lag att fondavtalen i övrigt ska innehålla de villkor som krävs för att upprätthålla god sed på premiepensionsområdet. Det innebär att myndigheten ska ställa villkor som innebär att pensionsspararnas intressen tas tillvara och att konsumentskyddet på premiepensionsområdet upprätthålls (jämför prop. 2017/18:247 s. 31).

Finansinspektionen anser att det måste säkerställas att den likabehandlingsprincip av andelsägare som gäller i fondlagstiftningen kan upprätthållas i ett system där både staten och externa andelsägare ska kunna delta på samma villkor. För att principen ska kunna upprätthållas krävs det enligt inspektionen att sådan information som ges till Pensionsmyndigheten i egenskap av andelsägare även ska vara tillgänglig för andra andelsägare. Likabehandlingsprincipen i fondregelverket innebär att en fondförvaltare inte får särbehandla vissa andelsägare. Regeringen konstaterar att den information som myndigheten kommer att efterfråga från fondförvaltarna inte skiljer sig från vad som krävs enligt nuvarande fondregelverk (jämför 64 kap. 17 a § SFB). I samband med att det regelverket infördes uttalades i förarbetena (prop. 2017/18:247 s. 33) att likabehandlingsprincipen inte kan utgöra något hinder mot att Pensionsmyndigheten – som enda andelsägare i fonderna på fondtorget för premiepension – ställer upp villkor om information i fondavtalen. Regeringen finner inte skäl att göra någon annan bedömning i frågan i detta lagstiftningsärende. Myndigheten ska alltså ställa upp sådana krav på information att fondtorget blir tryggt och säkert. Det ankommer på fondförvaltarna att säkerställa att de följer det regelverk som gäller för förvaltningen, bland annat iakttagande av likabehandlingsprincipen. Till skillnad från vad som

gäller enligt nuvarande regelverk föreslår regeringen 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.

Regeringen anser vidare, i likhet med *Förvaltningsrätten i Linköping*, att det inte i lag bör regleras vad ett fondavtal minst ska innehålla även om så är fallet enligt nuvarande regelverk. Dock anser regeringen att det är lämpligt att i fondavtalet ha villkor om fondförvaltarens affärsmodell, strategier, riktlinjer, organisation, nyckelpersoner, innehav av och handel med finansiella instrument, hantering av intressekonflikter, marknadsföring, tredjepartsförhållanden samt tredjepartsinformation. Detta bör dock bedömas av myndigheten i samband med respektive upphandling.

Påföljder om avtalsvillkoren inte följs

Förhållandet mellan den myndighet som ingår fondavtal och fondförvaltarna bör, i likhet med vad som gäller i dag i förhållandet mellan Pensionsmyndigheten och förvaltarna, regleras genom avtal, det vill säga vila på civilrättslig grund.

Avsteg från avtalsvillkoren bör resultera i kännbara påföljder. De påföljder som kan inträda om en fondförvaltare eller en fond inte följer avtalsvillkoren bör därför regleras i fondavtalet. Det handlar om traditionella civilrättsliga påföljder som till exempel rättelse, vite och uppsägning av avtalet. Sådana påföljder gör det möjligt för myndigheten att på ett effektivt sätt vidta åtgärder mot en fondförvaltare som uppträder på ett sätt som skadar premiepensionssystemet eller pensionsspararnas intressen eller på annat sätt åsidosätter avtalsvillkoren.

Svensk rätt bör tillämpas på avtalen och eventuella tvister om tillämpningen av avtalet, till exempel om giltigheten av en uppsägning, bör prövas 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 bestämmelser råder osäkerhet kring vilken domstol som är behörig att pröva en tvist om avtalet eller lag som ska tillämpas. *Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet* anser att uppföljningskriterierna är vaga och att det därför kan ifrågasättas om det går att vinna framgång med exempelvis en uppsägning på grund av avtalsbrott om fondförvaltarens å sin sida hävdar att avtalsbrott inte skett. Universitetet menar att när de civilrättsliga mekanismerna getts så stor vikt för systemets uppbyggnad, borde det vara lättare att utläsa vad avtalsbrotten innebär och hur efterlevnaden av kraven ska upprätthållas med civilrättsliga medel.

Som ovan nämnts kommer, i likhet med vad som gäller i dag, förhållandet mellan Fondtorgsnämnden och fondförvaltarna att regleras genom fondavtalet. Avtalen bör innehålla de villkor som gäller för att en fond ska få erbjudas på fondtorget och vilka sanktioner som kan aktualiseras vid avtalsbrott. Det är myndigheten som ansvarar för att ta fram fondavtalet och se till så att avtalet bland annat reglerar följderna av ett eventuellt avtalsbrott. Som framgått av det föregående är upphandling till fondtorget av gränsöverskridande intresse och kommer att röra mycket stora värden. Detta ställer förstås stora krav på myndigheten att ingå sådana avtal som motsvarar bästa internationella branschstandard och som på bästa sätt

säkerställer pensionspararnas och statens intressen. I detta avseende avviker inte behovet av professionalism och affärsmässighet i avtalen från andra avtal om leveranser till det offentliga. Ansvaret för att avtalen får hög kvalitet och tillgodoser det allmänna intresset kommer att ligga på myndigheten. Det kommer således ankomma på Fondtorgsnämnden att säkerställa att de fondavtal som myndigheten ingår reglerar följderna av eventuella avtalsbrott samt i övrigt innehåller de villkor som är av vikt för att säkerställa ett kvalitativt fondtorg för premiepensionspararna. Det är således inte en fråga som vare sig riksdagen eller regeringen bör reglera i detalj. Regeringen instämmer alltså inte i Uppsala universitets uppfattning om att innehållet i fondavtalen, inklusive påföljderna av avtalsbrott, bör regleras ytterligare i den föreslagna lagstiftningen. Det bör ankomma på myndigheten att närmare utforma avtalsvillkoren. Vad gäller Uppsala universitets konstaterande att det inte framgår vilken verkan det har för spararna om det pågår en tvist om avtalets giltighet på grund av felaktig uppsägning anser regeringen att det inte är möjligt att nu redogöra för rättsföljder av en sådan eventuell tvist, utan det får hanteras av domstolarna.

Villkoren i fondavtalen bör vara tydliga och transparenta. Ett utkast till fondavtal tas lämpligen in i upphandlingsdokumenten. På så sätt kan fondförvaltarna i ett tidigt skede bilda sig en uppfattning om vad som kommer att gälla om fondförvaltaren önskar delta i upphandlingen och sedermera tilldelas fondavtal.

Skyldighet att samarbeta med Pensionsmyndigheten

I dag är det Pensionsmyndigheten som ingår fondavtal med fondförvaltarna. Efter övergången till ett upphandlingsförfarande kommer det i stället att vara en ny myndighet som ska ingå avtal med fondförvaltarna. Pensionsmyndigheten ska dock även fortsättningsvis vara försäkringsgivare för premiepensionen och administrera pensionspararnas val av fonder. Pensionsmyndigheten ska således fortsätta att förvärva och avyttra fondandelar i enlighet med pensionspararnas önskemål. Det krävs därför att Pensionsmyndigheten och fondförvaltarna även fortsättningsvis samarbetar i vissa frågor, framför allt beträffande handeln med fondandelar.

Pensionsmyndigheten anser att dagens fondavtal bör ersättas med två kompletterande fondavtal som respektive myndighet, dvs. myndigheten som genomför upphandlingarna och Pensionsmyndigheten, tecknar med fondförvaltaren. Enligt Pensionsmyndigheten bör de operativa delarna regleras i ett underordnat avtal mellan fondförvaltaren och Pensionsmyndigheten.

Regeringen anser inte att det är nödvändigt att teckna två kompletterande fondavtal utan att det bör vara möjligt att reglera samarbetet mellan Pensionsmyndigheten och fondförvaltaren i det fondavtal som tecknas av myndigheten som genomför upphandlingen. Mot den bakgrunden anser regeringen att det i lag bör införas 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 bör 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 (jämför propositionen

Inkomstgrundad ålderspension, m.m., prop. 1997/98:151 s. 411). Det ligger i sakens natur att Fondtorgsnämnden behöver samarbeta med Pensionsmyndigheten vid utformningen av fondavtalets villkor för samverkan mellan fondförvaltarna och Pensionsmyndigheten, för att fondavtalen ska bli ändamålsenliga och effektiva.

Ändring av fondavtal

För att få erbjuda en fond på fondtorget krävs i dag att fondförvaltaren ingår ett fondavtal med Pensionsmyndigheten. Ett sådant avtal ingås efter ansökan av en fondförvaltare (64 kap. 17 c § SFB). Om en ansökan bifalls är ett avtal ingånget mellan fondförvaltaren och Pensionsmyndigheten. Ett beslut om att avslå en ansökan får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Domstolsprövningen 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 (prop. 2017/18:247 s. 31 och 65).

En liknande ordning kommer att gälla även enligt de bestämmelser som nu föreslås. De föreslagna bestämmelserna om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg har karaktär av handlingsbestämmelser för myndigheten. Regleringen anger hur myndigheten ska gå till väga när den infordrar anbud och bestämmer vilket anbud som ska väljas inför ingående av ett avtal enligt civilrättsliga bestämmelser.

Bland andra *Fondbolagens förening* och *Aktiespararna* anser att upphandlade avtal inte kan ändras och att fondavtalen inte kommer att kunna anpassas till marknadsutvecklingen. Regeringen konstaterar att som huvudregel får upphandlade avtal enligt LOU inte ändras utan att det genomförs en ny upphandling. I de direktivstyrda delarna i LOU finns dock uttryckliga undantag från huvudregeln som anger i vilka fall en ändring är tillåten (17 kap. 8–16 §§). Motsvarande reglering finns inte för de icke direktivstyrda delarna i samma lag.

I förarbetena till nämnda lag (prop. 2015/16:195 del 2 s. 858 f.) anfördes att det saknades anledning att införa motsvarande detaljerade bestämmelser vid icke direktivstyrd upphandling. Det konstaterades dock att dessa bestämmelser på det direktivstyrda området gav uttryck för allmänna principer som även var gällande vid icke direktivstyrd upphandling. Det förhållandet att bestämmelserna inte infördes på det icke direktivstyrda området innebar således inte att utrymmet för tillåtna ändringar var mindre på detta område. Vidare uttalades att i avsaknad av detaljerade bestämmelser torde tvärtom prövningen av en ändrings tillåtlighet kunna göras något friare utanför det direktivstyrda området. I vilken utsträckning ett kontrakt, ett ramavtal eller en koncession fick ändras på det icke direktivstyrda området även i andra fall än sådana som skulle vara tillåtna på det direktivstyrda området, fick avgöras i rättstillämpningen.

Det saknas skäl för regeringen att göra en annan bedömning i nuvarande lagstiftningsärendet och därför föreslås inga bestämmelser om ändring av avtal för upphandling av fonder till fondtorget.

7.3.18 Antal fondavtal en fondförvaltare får ingå

Regeringens förslag: Fondtorgsnämnden ska få bestämma ett högsta antal fondavtal en fondförvaltare får ingå.

Utredningens förslag överensstämmer inte med regeringens förslag. Utredningen föreslår att det högsta antal fondavtal som en fondförvaltare får ingå inte längre ska kunna begränsas.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna yttrar sig inte över förslaget. *Pensionsmyndigheten* noterar att ett upphävande av 64 kap 22 § SFB innebär att det inte längre finns någon begränsning av risken för alltför dominerande fondförvaltare, något de bedömer vara en risk.

Skälen för regeringens förslag: I nuvarande regelverk finns en rätt för Pensionsmyndigheten att begränsa antalet fonder en fondförvaltare får erbjuda på fondtorget (64 kap. 22 § SFB). Utredningen har föreslagit att bestämmelsen ska upphävas som en följd av att det fortsättningsvis ska vara en ny myndighet som ska ingå fondavtal med fondförvaltarna.

Pensionsmyndigheten noterar att upphävandet av paragrafen innebär att det inte längre finns någon begränsning av risken för alltför dominerande fondförvaltare. Om en sådan dominerande fondförvaltare inte tilldelas fondavtal i en senare upphandling eller det skulle framkomma allvarliga problem så att dennes fonder i flera kategorier behöver avvecklas, kan det enligt myndigheten få betydande konsekvenser för pensionsspararna, premiepensionssystemet och marknaden.

Regeringen anser, i likhet med Pensionsmyndigheten, att behovet att kunna begränsa det antal fondavtal en och samma fondförvaltare får teckna kvarstår även på det upphandlade fondtorget. Begränsningen, som kan variera över tiden, bör vara generell för fondförvaltarna. Begränsningen bör heller inte få innebära en snedvridning av konkurrensen (jämför prop. 2017/18:247 s. 67 och prop. 1998/99:98 s. 25 och 39). Regeringen anser därför att en sådan möjlighet ska finnas även fortsättningsvis. Det bör dock som en följd av den förändring av huvudmannskapet för förvaltningen av fondtorget som regeringen föreslår längre fram (avsnitt 9) vara Fondtorgsnämnden som ska få bestämma det högsta antal fondavtal som en och samma förvaltare får ingå. För fondförvaltare som lämnar anbud i en upphandling, och som redan har ingått maximalt antal fondavtal, kommer en sådan begränsning att innebära att anbudet avvisas.

7.3.19 Fondavtalets löptid

Regeringens förslag: Löptiden för ett fondavtal ska inte få överstiga tolv år.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Remissutfallet är blandat. *Fondbolagens förening* anser å ena sidan att långa avtalstider innebär en stark konkurrensbegränsning, å andra sidan att korta avtalstider innebär stora kostnader, frekventa tvångsflyttningar av spararnas medel och korta affärsrelationer med fondförvaltarna med mera.

Konkurrensverket anser att tidsbegränsade avtalsperioder för fondsparande kan vara problematiska med tanke på att syftet med premiepensions-

systemet är att spara långsiktigt, kanske upp till 20–30 år. Myndigheten anser att det vore olyckligt om det långsiktiga pensionssparandet i premiepensionssystemet upphandlas genom tidsbegränsade fondavtal.

Förvaltningsrätten i Linköping konstaterar att de närmare skälen till den aktuella begränsningen inte framgår av utredningen. För att medge en ökad flexibilitet kan det enligt förvaltningsrätten övervägas att införa motsvarande reglering som i övriga upphandlingslagar, som förvisso rör ramavtal, dvs. att utrymme ges för en längre kontraktstid än den normala om det finns särskilda skäl.

Upphandlingsmyndigheten finner det lämpligt med en ordning som innebär att ett fondavtal ska ha en bestämd löptid som ska vara proportionerlig i förhållande till den kategori av fonder som upphandlas.

Finansinspektionen anser att det med långa löptider på fondavtalen finns en risk för att den kvalitetsbedömning som görs vid upphandlingen inte är giltig efter ett antal år. Myndigheten anser att löptiden bör kunna variera mellan olika fondkategorier och vid behov bör fondavtal löpa på kortare tid än tolv år, exempelvis 8–10 år.

Skälen för regeringens förslag: Det kan som jämförelse nämnas att det i 7 kap. 2 § LOU 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. Det kan finnas särskilda skäl om till exempel föremålet för upphandlingen är av sådant slag att det medför stora investeringar för leverantören som ska betala sig under avtalstiden (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).

Motsvarande avtalstid för ramavtal enligt 7 kap. 2 § lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna är åtta år. I 4 kap. 11 § lagen (2016:1147) 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. Vid beräkningen ska hänsyn tas till de investeringar som krävs för att uppnå särskilda mål enligt kontrakten.

För andra avtal som grundas på en upphandling 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 (dom Pressetext, C-454/06, EU:C:2008:351, p. 73 och 74). 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.

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 (dom Helmut Müller, C-451/08, EU:C:210:168, p. 79). Numera följer av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner att koncessioner ska vara tidsbegränsade (artikel 18.2).

I förarbetena till LOU 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 (prop. 2015/16:195 del 1 s. 515).

Eftersom upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg inte omfattas av upphandlingsdirektivets tillämpningsområde finns det inga uttryckliga bestämmelser om fondavtalets löptid, dock måste grundläggande EU-rättsliga principer beaktas.

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 myndigheten att bestämma hur lång löptiden ska vara.

För att bidra till förutsebarhet när det gäller regelverkets tillämpning bör den längsta möjliga löptiden för ett fondavtal anges i lag. Det ligger i sakens natur att ett pensionssparande är ett långsiktigt sparande. Detta medför att det inte behöver vara en nackdel med relativt långa avtalstider så länge fondförvaltarna levererar fonder av hög kvalitet i enlighet med avtalet. Å andra sidan kommer det, liksom i dag, i fondavtalet att ställas krav på hur ofta de fonder som erbjuds på fondtorget ska handlas och värderas. Detta medför att det utifrån fondernas förvaltningsperspektiv inte heller är nödvändigt med särskilt långa avtalstider, som exempelvis motsvarar en genomsnittlig sparandetid. Så hade kunnat vara fallet om det varit särskilda premiepensionsfonder, som varit öppna för handel endast någon gång om året eller ännu mer sällan, som skulle upphandlas. I sådana fonder ställs andra, vanligen lägre, krav på likviditet vilket kräver en annan typ av långsiktighet för att fonden ska kunna förvaltas i enlighet med fondbestämmelserna. Detta är emellertid inte fallet med de fonder som ska finnas på fondtorget. Mot denna bakgrund instämmer inte regeringen i *Konkurrensverkets* bedömning att tidsbegränsade avtal står i strid med intresset av ett långsiktigt sparande. Tvärtom konstaterar regeringen att just långsiktigheten och effekten av ränta på ränta gör att det finns ett starkt intresse av att kunna avsluta avtalen med fondförvaltare som inte motsvarar högt ställda kvalitetskrav. Det gäller även för sådana fonder som brukar benämnas generationsfonder. En sådan fond 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.

Regeringen anser alltså sammantaget att en avtalstid om längst tolv år framstår som en väl avvägd tid. En avtalstid med den längden är också tillräcklig sett till bland annat placeringsinriktning och likviditet för de fonder som kan komma att erbjudas på premiepensionens fondtorg.

I dag gäller fondavtalen tills vidare utan begränsning i tid. Som framgår av erfarenheterna från systemet hittills och generella beteendeekonomiska

insikter fungerar inte konkurrensen i så måtto att sparare väljer bort sämre fonder till förmån för bättre. Genom regeringens förslag med tidsbegränsade avtal och utvärdering av fonderna kommer således, i motsats till vad *Fondbolagens förening* anför, konkurrensen på fondmarknaden att förstärkas.

Förvaltningsrätten i Linköping anser att det för att medge en ökad flexibilitet bör övervägas att införa motsvarande reglering som i övriga upphandlingslagar, som förvisso rör ramavtal, dvs. att utrymme ges för en längre kontraktstid än det normala om det finns särskilda skäl. Regeringen instämmer med Förvaltningsrätten i Linköping i att det skulle öka flexibiliteten i fondavtalen om längre tid än tolv år tilläts om det finns särskilda skäl. Den föreslagna avtalstiden om maximalt tolv år är dock enligt regeringens mening tillräcklig och någon ytterligare flexibilitet bedöms inte nödvändig mot bakgrund av att det är fonder som upphandlas och att inga särskilda investeringar är nödvändiga för fondförvaltarna för att kunna erbjuda sina fonder.

Den föreslagna avtalstiden är maximalt tolv år. I likhet med *Finansinspektionen* och *Upphandlingsmyndigheten* anser regeringen att löptiden för fondavtal bör kunna variera mellan olika fondkategorier och vid behov bör fondavtal löpa på kortare tid än tolv år. Vilken avtalstid som är ändamålsenlig får myndigheten avgöra vid varje upphandling.

7.3.20 Avtalsspärr

Regeringens förslag: Avtalsspärr ska gälla under tio dagar från det att Fondtorgsnämnden skickade underrättelse till fondförvaltarna om ett beslut om tilldelning av fondavtal. Under den tiden ska Fondtorgsnämnden inte få ingå fondavtal. Vid utskick på annat sätt än med elektroniskt medel ska avtalsspärren i stället gälla under 14 dagar.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen föreslår dock att avtalsspärren ska vara 15 dagar om utskick görs på annat sätt än med elektroniskt medel.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans yttrar sig särskilt i frågan.

Skälen för regeringens förslag: Bestämmelser om avtalsspärr finns i de lagar som reglerar offentlig upphandling. De bestämmelser som finns i upphandlingslagarna bygger på rättsmedelsdirektiven (direktiv 89/665/EEG och 92/13/EEG) och uppfyller därmed alla krav som EUrätten ställer på rättsligt skydd vid upphandlingar. Detta utgör enligt regeringen ett gott skäl för att motsvarande regler bör gälla även för upphandlingar av fonder till premiepensionens fondtorg. Regeringen anser därför att bestämmelser om avtalsspärr även bör införas avseende upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg. Syftet med bestämmelserna är att garantera att fondförvaltarna har möjlighet att få ett beslut om tilldelning av fondavtal överprövat innan avtal ingås.

De föreslagna bestämmelserna innebär således att myndigheten inte får ingå fondavtal under den tid då avtalsspärren löper. Avtalsspärren gäller, enligt regeringens förslag, under tio dagar från det att Fondtorgsnämnden skickade en underrättelse om tilldelningen av fondavtal till fondförvaltarna. Denna tiodagarsfrist förutsätter dock att underrättelsen skickas via

elektroniskt medel, exempelvis via e-post. Om underrättelsen i stället skickas ut på annat sätt än med elektroniskt medel, exempelvis via vanlig postgång, anser regeringen att en väl avvägd tidsfrist är 14 dagar.

7.3.21 Överprövning

Regeringens förslag: En upphandling av fonder till premiepensionens fondtorget och ett fondavtals giltighet ska kunna överprövas av allmän förvaltningsdomstol på ansökan av en fondförvaltare som anser sig ha lidit skada eller kunna komma att lida skada. En upphandling av fonder ska dock inte få överprövas efter det att fondavtal har slutits. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Om en fondförvaltare har lidit skada eller kan komma att lida skada till följd av en överträdelse av vissa bestämmelser om upphandling, ska rätten vid överprövningen besluta att upphandlingen ska göras om eller får avslutas först sedan den har rättats.

Vid överprövning av en upphandling ska en förlängd avtalsspärr gälla under handläggningen.

Det ska vid överprövning vara möjligt för rätten att meddela interimistiska beslut om att fondavtal inte får ingås eller fullgöras.

Om det under överprövning av en upphandling ingås ett fondavtal i strid med en avtalsspärr eller ett intermistiskt beslut, ska rätten på yrkande av sökanden i stället överpröva avtalets giltighet.

Efter att en allmän förvaltningsdomstol har avgjort ett mål om överprövning ska det i vissa fall gälla en tiodagarsfrist inom vilken det inte får ingås fondavtal.

Rätten ska på yrkande av sökanden besluta att ett fondavtal är ogiltigt om det har slutits i strid med vissa angivna bestämmelser om upphandling.

En ansökan om överprövning av ett fondavtals giltighet ska ha kommit in till förvaltningsrätten inom sex månader från det att avtalet slöts, dock senast inom trettio dagar från det att fondförvaltare, som har lämnat anbudsansökan eller anbud, har underrättats om att fondavtalet har slutits.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen har dock föreslagit att samtliga bestämmelser i lagen om upphandling av fonder till fondtorget ska kunna bli föremål för överprövning. Utredningen har även föreslagit att domstolen ska kunna besluta att ett fondavtal får bestå av tvingande hänsyn till ett allmänintresse. Vidare har utredningen föreslagit att begreppet ”domstolen” ska användas i stället för ”rätten”.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna däribland *Malmö tingsrätt*, *Sundsvalls tingsrätt*, *Förvaltningsrätten i Uppsala*, *Svea hovrätt*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Pensionärernas riksförbund*, *Svenska Kommunal Pensionärernas Förbund* och *Riksförbundet Pensionärers Gemenskap* tillstyrker förslagen eller har inget att invända mot dem.

Förvaltningsrätten i Linköping ser behov av ytterligare överväganden när det gäller lämpligheten i att samtliga överträdelser enligt det av utred-

ningen föreslagna 64 a kap. SFB kan omfattas av en överprövning i förvaltningsdomstol.

Pensionsmyndigheten uppfattar förslaget som att premiepensionskapital ska flyttas till likvärdig fond utifrån vad som anges i upphandlat fondavtal. Myndigheten utgår ifrån att denna åtgärd ska kunna angripas rättsligt, dels av de fondförvaltare som inte tilldelas medel, dels av de pensionssparare som berörs. Samma åtgärd torde därmed kunna bli föremål för prövning i såväl förvaltningsdomstol som allmän domstol. Eftersom samma åtgärd kan bli föremål för prövning i olika domstolar behöver det redogöras för vilka processrättsliga förutsättningar som ska gälla och eventuella konsekvenser av detta.

Kammarrätten i Jönköping anser att begreppet ”domstolen” ska bytas ut mot ”rätten” eftersom det är fråga om beslut som ska fattas i den dömande verksamheten.

Konkurrensverket anser att verket bör ha ansvar att utöva tillsyn över en eventuell ny lag om upphandling av fonder.

Skälen för regeringens förslag

Upphandlingen av fonder ska kunna prövas rättsligt

En utgångspunkt för det föreslagna regelverket för upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg är att det ska uppfylla berättigade krav på rättssäkerhet. Fondförvaltare som deltar i en upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg bör därför ha möjlighet att få sin sak prövad rättsligt. Regeringen anser att detta bör uppnås om det införs bestämmelser om överprövning som i allt väsentligt motsvarar bestämmelserna om överprövning av upphandlingar i nuvarande upphandlingslagar. Härigenom uppnås en väl avvägd balans mellan intressena av rättssäkerhet och effektivitet. Som anges ovan i fråga om avtalsspärr bygger reglerna i upphandlingslagarna på rättsmedelsdirektiven och de uppfyller därmed de krav som EU-rätten ställer på rättsligt skydd vid upphandlingar. Regeringen anser därför att det i den föreslagna lagen om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg bör införas bestämmelser om överprövning som i relevanta delar motsvarar de bestämmelser som finns i 20 kap. LOU. En fondförvaltare som anser sig ha lidit skada eller kunna komma att lida skada bör hos allmän förvaltningsdomstol därför kunna ansöka om överprövning av upphandlingen. En upphandling bör dock inte kunna överprövas efter det att fondavtal har slutits mellan myndigheten och fondförvaltaren. En fondförvaltare bör däremot under en viss tid ha möjlighet att föra talan om ogiltighet av ett sådant avtal.

Konkurrensverket menar att, med hänsyn till att upphandling av fonder kommer att uppgå till stora belopp och har effekt på fondmarknaden, det är angeläget med en effektiv tillsyn över hur upphandlingarna genomförs. Konkurrensverket utövar tillsyn över upphandlingar som omfattas av upphandlingsdirektiven och över andra näraliggande regelverk som avser inköp som inte omfattas av direktiven, exempelvis lagen om valfrihets-system. Den ordningen bör gälla även avseende upphandling av fonder, anser verket.

Placering av kapital i finansiella instrument omfattas inte av upphandlingsdirektiven (se avsnitt 6) och Fondtorgsnämnden kommer vara den enda myndighet som har att tillämpa det föreslagna upphandlingsregel-

verket, upphandling av fonder kommer vara myndighetens kärnuppgift. Regeringen föreslår vidare bestämmelser om möjlighet för en fondförvaltare att ansöka om överprövning och skadestånd samt att det finns en möjlighet att ogiltigförklara fondavtal som slutits i strid mot regelverket. Vid en sammantagen bedömning anser regeringen, till skillnad från Konkursverket, att det inte finns behov av att införa bestämmelser om särskild tillsyn eller att Fondtorgsnämnden bör kunna påföras upphandlingsskadeavgift. Det finns inte heller något behov av att inkludera Fondtorgsnämndens upphandling av fonder (placering av kapital) i Upphandlingsmyndighetens uppgift att utveckla, förvalta och stödja den upphandling av varor och tjänster som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter.

Vid beräkningen av avtalsspärrens längd bör 2 § lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid tillämpas, den så kallade söndagsregeln. Enligt nämnda paragraf måste således Fondtorgsnämnden beakta att avtalsspärrens längd ska beräknas på så sätt att om sista dag för avtalsspärren infaller på någon av dagarna som är uppräknade i söndagsregeln, ska sista dag för spärren i stället anses infalla nästa vardag. Detta innebär att avtal får ingås tidigast dagen därefter, oavsett om det är en helgdag eller inte. Detsamma gäller tiodagarsfristens längd.

Tidsfristerna för att ansöka om överprövning av en upphandling sammanfaller med de tidsfrister under vilka avtalsspärr gäller. På tidsfristerna för att ansöka om överprövning torde dock söndagsregeln vara direkt tillämplig, utan att någon särskild hänvisning behöver göras. Regeringen anser dock att det för tydlighets skull bör tas in en sådan hänvisning i paragrafen.

Överprövning av upphandling

Vid överprövning av en upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg bör rätten ha samma befogenheter som vid överprövning inom offentlig upphandling. Det innebär att rätten, om en överträdelse av vissa bestämmelser om upphandling av fonder har skett och en fondförvaltare har lidit skada eller kan komma att lida skada till följd av överträdelsen, ska kunna besluta att upphandlingen ska göras om eller att den inte får avslutas förrän rättelse har gjorts.

Förvaltningsrätten i Linköping är tveksam till att en överprövning vid förvaltningsdomstol kan omfatta alla överträdelser av den föreslagna upphandlingslagen, dvs. även t.ex. en fråga om ett kontrakt kan anses uppfylla laga krav att vara affärsmässigt, kostnadseffektivt, hållbart eller av hög kvalitet. Förvaltningsrätten ser behov av ytterligare överväganden när det gäller skälen till att denna typ av prövning lämpligen bör ske inom ramen för en överprövningsprocess. Regeringen anser, i likhet med Förvaltningsrätten i Linköping, att det inte är lämpligt att samtliga överträdelser av bestämmelser i utredningens förslag till upphandlingsregler skulle kunna föranleda att det vid överprövning beslutas att en upphandling ska göras om eller att den får avslutas först efter att rättelse har gjorts. Bestämmelserna i den föreslagna lagen som reglerar upphandlingen av fonder överensstämmer till stor del med bestämmelserna i LOU. Däremot inrymmer förslaget till lag om upphandling av fonder även bestämmelser som inte direkt rör upphandlingen utan tar sikte på vad fondavtalet ska innehålla, exem-

pelvis föreslås bestämmelser om att fondavtalet ska vara affärsmässigt och innehålla villkor om fondförvaltarens samarbete med Pensionsmyndigheten. Regeringen anser att vad som vid en överprövning ska kunna föranleda beslut om att en upphandling ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts bör vara överträdelse av bestämmelser som reglerar just upphandlingen och inte fondavtalets innehåll. Regeringen anser därför att de bestämmelser som vid en överträdelse bör kunna ligga till grund för nämnda åtgärder är bestämmelserna om krav på fonder för att de ska få upphandlas, principer för upphandling, annonsering, upphandlingsdokument, tidsfrister, kommunikation, förlängning av anbuds-tid, dialog, information, dokumentation, tilldelning av fondavtal, likvärdig fond, kompletterande upphandling och fondavtals löptid. Även ett beslut att avbryta en upphandling är ett sådant beslut som kan överprövas.

Överträdelser av de bestämmelser som avser fondavtalets innehåll, avtalsuppföljning samt begränsning av antal fondavtal bör således inte föranleda beslut om att en upphandling ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts. Bestämmelserna i den föreslagna lagen som reglerar lagens innehåll, undantag från förvaltningslagen, definitioner, antalet fonder som ska upphandlas samt bestämmelsen med hänvisning till bestämmelser om avtalsparr, överprövning och skadestånd är enligt regeringen inte heller bestämmelser av sådan karaktär som vid en överprövning bör kunna läggas till grund för nämnda åtgärder.

Överprövning av fondavtals giltighet

I enlighet med vad som föreslås ovan avseende vilka bestämmelser som överträdelser av kan föranleda åtgärder i form av att en upphandling behöver göras om eller rättelse vidtas anser regeringen att samma gränsdragning bör gälla i fråga om vilka bestämmelser som överträdelser av kan föranleda beslut om att ett fondavtal är ogiltigt. I de situationer när det för att ett fondavtal ska beslutas ogiltigt krävs att någon annan bestämmelse har överträtts är det således någon av bestämmelserna om krav på fonder för att de ska få upphandlas, principer för upphandling, annonsering, upphandlingsdokument, tidsfrister, kommunikation, förlängning av anbuds-tid, dialog, information, dokumentation, tilldelning av fondavtal, likvärdig fond, kompletterande upphandling och fondavtals löptid som ska ha överträtts.

Vidare anser regeringen, till skillnad mot utredningen, att det saknas behov av en bestämmelse om att en domstol ska kunna besluta att ett fondavtal får bestå av tvingande hänsyn till ett allmänintresse. Någon sådan bestämmelse bör således inte införas.

Prövning i allmän förvaltningsdomstol eller allmän domstol

Fondtorgsnämndens beslut i upphandlingarna av fonder till premiepensionens fondtorg bör kunna prövas rättsligt i allmän förvaltningsdomstol. *Pensionsmyndigheten* konstaterar att eftersom flytt av fondmedel som är placerade i en fond som inte längre omfattas av ett fondavtal förutsätts kunna angräpas rättsligt kommer samma åtgärd därmed kunna bli föremål för prövning i såväl förvaltningsdomstol som allmän domstol. Myndigheten anser att eftersom samma åtgärd kan bli föremål för prövning i olika domstolar behöver det redogöras för vilka processrättsliga förutsättningar

som ska gälla och eventuella konsekvenser av detta. Regeringen konstaterar att beslut om tilldelning och fondavtal ska kunna bli föremål för allmän förvaltningsdomstols prövning i enlighet med det överprövningsförfarande regeringen föreslår ovan. Pensionsmyndighetens beslut att föra över medel till en likvärdig fond eller till förvalet kommer, såvida det inte finns särskilda skäl, att föregås av att spararen underrättas och ges möjlighet att göra ett eget fondval. Om spararen gör ett eget fondval, kommer placering ske i enlighet med det valet. Om spararen inte gör ett eget val och senare inte är nöjd med placeringen av premiepensionen, kan han eller hon när som helst byta fond (se avsnitt 8). Regeringen delar således inte Pensionsmyndighetens farhåga om att samma åtgärd skulle kunna komma att prövas av såväl allmän domstol som allmän förvaltningsdomstol. I likhet med annan upphandling kommer tvister om tilldelning av fondavtal att prövas av allmän förvaltningsdomstol medan tvister om avtalets innebörd och bestånd kommer att prövas av allmän domstol. Regeringen konstaterar att så är fallet redan i dag där Pensionsmyndighetens beslut om fondavtal kan överklagas till förvaltningsrätten, medan Stockholms tingsrätt är behörig domstol i frågor om avtalets innebörd och bestånd.

Kammarrätten i Jönköping anser att "domstolen" ska bytas ut mot "rätten" eftersom det är fråga om beslut som ska fattas i den dömande verksamheten. Regeringen delar kammarrättens uppfattning och använder i stället begreppet "rätten" i aktuella paragrafer.

7.3.22 Skadestånd

Regeringens förslag: Om Fondtorgsnämnden inte har följt en upphandlingsbestämmelse som vid en överprövning skulle kunna medföra att upphandlingen ska göras om eller får avslutas först efter rättelse, ska Fondtorgsnämnden ersätta därigenom uppkommen skada för en fondförvaltare.

Rätten till skadestånd ska även inbegripa ersättning till en fondförvaltare som har deltagit i en upphandling för kostnader med att förbereda anbud och i övrigt delta i upphandlingen, om åsidosättandet av bestämmelsen menligt har påverkat fondförvaltarens möjligheter att tilldelas fondavtalet.

Talan om skadestånd ska få väckas vid allmän domstol inom ett år från den tidpunkt då ett fondavtal har slutits mellan Fondtorgsnämnden och en fondförvaltare eller har förklarats ogiltigt genom ett avgörande som har vunnit laga kraft. Väcks inte talan inom denna tid, är rätten till skadestånd förlorad.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen har föreslagit att överträdelser av samtliga bestämmelser i lagen om upphandling av fonder till fondtorget ska kunna ligga till grund för skadeståndstalan.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans yttrar sig särskilt i frågan.

Skälen för regeringens förslag: Som framgår ovan föreslår regeringen avseende avtalsspärr och överprövning liknande regler som i gällande upphandlingslagar. Även avseende skadestånd anser regeringen att regelverket bör utformas på motsvarande sätt som för offentlig upphandling.

De regler som bör införas motsvarar således till stor del reglerna om skadestånd i 20 kap. LOU.

En fondförvaltare som har lidit skada på grund av att Fondtorgsnämnden har brutit mot en bestämmelse om upphandling av fonder bör således kunna väcka talan om skadestånd.

I likhet med bestämmelserna om överprövning bör det finnas begränsningar i vilka fall skadeståndsskyldighet kan uppkomma. Som framgår ovan föreslås att överträdelser av bestämmelser om krav på fonder för att de ska få upphandlas, principer för upphandling, annonsering, upphandlingsdokument, tidsfrister, kommunikation, förlängning av anbudstid, dialog, information, dokumentation, tilldelning av fondavtal, likvärdig fond, kompletterande upphandling och fondavtals löptid kan leda till beslut om att ett fondavtal är ogiltigt eller att en upphandling ska göras om eller inte får avslutas förrän rättelse gjorts. Som en följd av detta anser regeringen att för att skadeståndsskyldighet ska uppkomma bör det krävas att myndigheten brutit mot någon av ovan nämnda bestämmelser om upphandling. Det innebär följaktligen att bestämmelserna i den föreslagna lagen om upphandling av fonder som avser lagens innehåll, undantag från förvaltningslagen, definitioner, antalet fonder som ska upphandlas, hänvisning till bestämmelser om avtalsspärr, överprövning och skadestånd samt bestämmelserna om fondavtalets avtalsvillkor, avtalsuppföljning och begränsning av antal fondavtal inte kan ligga till grund för en skadeståndstalan.

Skadeståndet omfattar såväl det negativa som det positiva kontraktssintresset. En fondförvaltare som sannolikt skulle ha tecknat fondavtal, om inte det ansvarsgrundande upphandlingsfelet inträffat, kan ha rätt till ersättning för utebliven vinst (det positiva kontraktssintresset).

En fondförvaltare som deltagit i en upphandling kan vara berättigad till ersättning för kostnader (det negativa kontraktssintresset) för att förbereda anbud och i övrigt att delta i upphandlingen om Fondtorgsnämnden åsidosatt någon av de ansvarsgrundande bestämmelserna och detta menligt påverkat fondförvaltarens möjligheter att tilldelas kontraktet.

Vad gäller de föreslagna bestämmelserna om skadestånd bör de kriterier för skadeståndsskyldighet och skadeståndets beräkning som har utformats i rättspraxis vid tillämpning av skadeståndsbestämmelserna i LOU kunna ge vägledning även för bedömningen av skadeståndsskyldighet och skadeståndets beräkning enligt de bestämmelser som nu föreslås av regeringen. I vilken mån skadestånd ska betalas ut i ett enskilt fall blir en fråga som får avgöras i rättstillämpningen.

En förutsättning för att talan om skadestånd ska kunna prövas bör vara att fondförvaltaren inom en viss bestämd tid väcker sådan talan. Regeringen föreslår, i enlighet med utredningens förslag, bestämmelser som överensstämmer med LOU i denna del. Förslaget är således att talan om skadestånd ska få väckas vid allmän domstol inom ett år från den tidpunkt då ett fondavtal har slutits eller har förklarats ogiltigt genom ett avgörande som har fått laga kraft. Väcks inte talan inom denna tid, ska rätten till skadestånd vara förlorad.

7.4 Följdändringar

7.4.1 Socialförsäkringsbalken

Regeringens förslag: Följande bestämmelser i SFB som rör Pensionsmyndighetens hantering av fondavtal ska upphävas:

- bestämmelserna om att Pensionsmyndigheten ska ingå fondavtal samt granska fondförvaltare och fonder,
- bestämmelserna om att fondavtal ingås efter ansökan hos Pensionsmyndigheten,
- bestämmelserna om innehållet i Pensionsmyndighetens fondavtal,
- bestämmelserna om villkoren för att Pensionsmyndigheten ska bifalla en ansökan om fondavtal,
- bestämmelserna om att Pensionsmyndigheten får bestämma det högsta antal fondavtal en fondförvaltare får ingå, och
- bestämmelserna om att Pensionsmyndigheten får ta ut avgifter för handläggning av ansökan om fondavtal och granskning av fonder och fondförvaltare.

Bestämmelsen om att vissa bestämmelser i förvaltningslagen ska tillämpas vid rättelse, ändring och överklagande av Pensionsmyndighetens beslut ska inte längre omfatta beslut om att bifalla ansökan om fondavtal och beslut om uttag av avgifter för handläggning av ansökan och granskning av fonder och fondförvaltare.

Upplysningsbestämmelserna i SFB om regeringens föreskriftsrätt för fondavtals villkor om affärsmodell, strategier och riktlinjer och för ansökningsförfarandet avseende fondavtal ska upphöra att gälla liksom bemyndigandet för regeringen att meddela föreskrifter om ansökan om fondavtal.

Bestämmelsen om att Pensionsmyndigheten ska föra över medel till värdepappersfonder eller fondföretag ska ändras så att myndigheten i stället ska föra över medel till fonder som omfattas av fondavtal. Övriga bestämmelser om att Pensionsmyndigheten ska kontrollera fonder innan myndigheten placerar medel i dem ska upphävas.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har yttrat sig om förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Bestämmelser om Pensionsmyndighetens fondavtal

I 64 kap. SFB finns det flera bestämmelser som behandlar Pensionsmyndighetens fondavtal. Regeringens förslag till regelverk för upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg innebär att det fortsättningsvis ska vara en ny myndighet 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. SFB som behandlar Pensionsmyndighetens fondavtal upphävas eller ändras. Det gäller följande bestämmelser:

- Bestämmelsen 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) bör upphävas.

– Bestämmelsen 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 bör upphävas.

I stället föreslås, som framkommer i avsnitt 7.2.4, att den nya myndigheten ska granska att fondförvaltare och fonder uppfyller villkoren i fondavtalen.

– Bestämmelserna som anger vad Pensionsmyndighetens fondavtal ska innehålla samt bestämmelser om ansökan om fondavtal bör upphävas. Vissa av de informationskrav som i dag gäller ansökan om fondavtal föreslås dock införas i den lag som reglerar upphandlingen av fonder.

– Även upplysningsbestämmelser om regeringens föreskriftsrätt när det gäller avtalsvillkor och ansökningsförfarandet bör upphävas.

– Bestämmelsen som anger att Pensionsmyndigheten får bestämma ett högsta antal fondavtal som en fondförvaltare får ingå bör upphävas. I stället föreslås att en bestämmelse som innebär att Fondtorgsnämnden får bestämma detta införs i lagen som reglerar upphandlingen av fonder (se avsnitt 7.3.18).

– 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 bör upphävas. I stället föreslås att den nya myndigheten ska ta ut avgifter från fondförvaltare för att finansiera myndighetens arbete med upphandling och förvaltning av fondtorget (se avsnitt 9.2).

Som en konsekvens av att regeringen föreslår att 64 kap. 17 c § SFB ska upphävas, bör 113 kap. 41 § SFB, som innehåller bestämmelser om rättelse, ändring och överklagande av bland annat Pensionsmyndighetens beslut som rör ansökan om fondavtal, ändras på så sätt att bestämmelsen inte längre omfattar nämnda slag av beslut.

Särskilt om ansökan om fondavtal

I 64 kap. 17 c § SFB anges de krav som i dag ska vara uppfyllda för att en ansökan om att ingå fondavtal ska bifallas. Regeringen anser att det inte finns behov av att i lag ställa upp motsvarande krav vid ett upphandlingsförfarande. Det ankommer i stället på Fondtorgsnämnden att säkerställa att de fonder som upphandlas är lämpliga för premiepensionssystemet och att de uppfyller kraven i fråga om kostnadseffektivitet, hållbarhet, kontrollerbarhet och hög kvalitet. Detta kan myndigheten uppnå genom de krav man ställer i upphandlingarna och genom de villkor man tar in i fondavtalen. Om 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), kan myndigheten ställa upp sådana krav vid upphandlingarna och i de fondavtal som sedermera kommer att ingås. Om sådana krav uppställs, måste de givetvis vara såväl relevanta som proportionerliga.

Vad gäller sådana informationshandlingar som en fondförvaltare, för att en ansökan om fondavtal ska bifallas, i dag ska åta sig att lämna till pens-

ionsspararna (64 kap. 17 c § andra stycket 3) erinras om att fondavtalen enligt regeringens förslag ska innehålla de villkor som krävs för att upprätthålla god sed på premiepensionsområdet. I god sed ligger 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 det behov av motsvarande lagkrav vid ett upphandlat förfarande. Vilka avgifter som accepteras kommer nämligen att regleras i fondavtalet och bör dessutom återspeglas i form av krav vid upphandlingarna (till exempel krav på att fondförvaltaren inte tar ut några avgifter för inlösen av andelar).

Vad gäller kravet att fondförvaltare ska lämna information som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/2088 av den 27 november 2019 om hållbarhetsrelaterade upplysningar som ska lämnas inom den finansiella tjänstesektorn (64 kap. 17 c § andra stycket 2) föreslås i avsnitt 7.2.3 att denna informationsskyldighet ska införas i den nya lagen som reglerar upphandlingen av fonder till fondtorget.

Vad slutligen gäller nuvarande krav på att en fondförvaltare, för att en ansökan om fondavtal ska bifallas, ska åta sig att lämna viss information om kostnader till Pensionsmyndigheten (64 kap. 17 c § andra stycket 6) saknas det behov av motsvarande bestämmelser vid ett upphandlat förfarande. 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 7.3.17 framgår att regeringen även föreslår att fondavtalen ska innehålla villkor om samarbetskyldighet med Pensionsmyndigheten.

Med hänsyn till det anförda bör bestämmelserna i 64 kap. 17 c § upphävas.

Placering av premiepensionsmedel

I 64 kap. SFB 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 regeringens förslag ska Fondtorgsnämnden 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 Fondtorgsnämnden att granska att fondförvaltarna och fonderna löpande uppfyller villkoren i fondavtalet. Av den anledningen behöver de bestämmelser i SFB som reglerar under vilka förutsättningar Pensionsmyndigheten får placera premiepensionsmedel i fonder hos fondförvaltare ändras eller upphävas. I 64 kap. 18 § första stycket SFB 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 64 kap. 19 §, eller 2) fonder som förvaltas av Sjunde AP-fonden enligt lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder). Enligt 64 kap. 19 § SFB får överföring enligt 18 § första stycket 1 göras till en fond, om fondförvaltaren och fonden uppfyller villkoren i

fondavtalet, och fondförvaltaren uppfyller vissa angivna krav som också måste vara uppfyllda för att en ansökan om fondavtal ska kunna bifallas. Regeringen anser att bestämmelserna i 64 kap. 18 § första stycket 1 bör 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 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 §§ SFB upphävas. Dessa bestämmelser anger under vilka förutsättningar och till vilka fonder premiepensionsmedel i dag får överföras.

I 64 kap. 20 § första strecksatsen SFB anges att premiepensionsmedel inte får placeras i fonder som, enligt de för fonden gällande bestämmelserna, kan dela ut medel till andra än andelsägarna. Regeringen föreslår i avsnitt 7.3.2 att sådana fonder inte ska få upphandlas till fondtorget.

7.4.2 Undantag från vissa bestämmelser i förvaltningslagen

Regeringens förslag: Bestämmelserna om partsinsyn och kommunikation i förvaltningslagen (2017:900) ska inte tillämpas i ett ärende om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans yttrar sig särskilt i frågan.

Skälen för regeringens förslag

Förvaltningslagen och offentlig upphandling

Förvaltningslagen (2017:900) gäller för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna och handläggning av förvaltningsärenden hos domstolarna. Eftersom den nya myndigheten kommer att vara en förvaltningsmyndighet kommer förvaltningslagen att bli tillämplig även i ärenden om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg.

Förvaltningslagen trädde i kraft den 1 juli 2018. Enligt förvaltningslagen i dess äldre lydelse var flera förfarandebestämmelser i den lagen inte tillämpliga vid upphandling. Anledningen till detta var att ett flertal av förfarandebestämmelserna 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 (se till exempel prop. 2006/07:128, s. 142 f. och prop. 2017/18:235, s. 128). De förfarandebestämmelser i förvaltningslagen som gällde i ärenden som innefattade myndighetsutövning mot enskild blev således inte tillämpliga i upphandlingsärenden.

I den nuvarande 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 (prop. 2017/18:235, s. 128). Befintliga upphandlingslagar innehåller därför bestämmelser (bland annat 1 kap. 3 a § LOU) som anger att upphandlande myndigheter inte ska tillämpa bestämmelserna om partsinsyn och kommunikation i förvaltningslagen.

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), förkortad OSL.

I 10 kap. 3 § OSL anges vad som ska gälla vid konflikt mellan bestämmelser om partsinsyn och sekretess. Som huvudregel hindrar sekretess inte 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 § OSL finns bestämmelser om sekretess i upphandlingsärenden. Sekretessen enligt andra stycket nämnda paragraf för uppgifter i anbud och liknande är absolut mot alla andra än den anbudsgivare som har lämnat anbudet fram till dess att alla anbud och liknande offentliggörs eller beslut om leverantör och anbud fattats eller ärendet dessförinnan har slutförts.

Bestämmelserna om anbudssekretess i upphandlingsärenden i 19 kap. 3 § OSL blir tillämpliga även vid upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg, se avsnitt 10.3.1. Utan ett särskilt undantag från rätten till partsinsyn i sådana ärenden skulle bestämmelserna om anbudssekretess få ge vika för insynsintresset enligt 10 kap. 3 § OSL. Mot den bakgrunden föreslår regeringen att det i lag införs bestämmelser som föreskriver 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 obehövligt (kommunikation). Denna under rättelsesyldighet gäller, i likhet med rätten till partsinsyn, med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL.

Upphandlingslagarna innehåller, förutom ett undantag från förvaltningslagens bestämmelser om rätt till partsinsyn, även ett undantag från förvaltningslagens bestämmelser om kommunikationsskyldighet. Enligt förarbetena till 1 kap. 3 a § LOU var ett sådant undantag inte absolut nödvändigt, mot bakgrund av att det samtidigt föreslogs att rätten till partsinsyn inte skulle gälla i upphandlingsärenden (prop. 2017/18:235 s. 130). Om en part inte har rätt till partsinsyn är myndigheten inte heller skyldig att kommunicera handlingar i ett sådant ärende. Emellertid ansågs det 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 (prop. 2017/18:235 s. 130). Av den anledningen infördes i upphandlingslagarna undantag från bestämmelserna om kommunikation i förvaltningslagen.

Regeringen föreslår att det av samma skäl som redovisats ovan i den föreslagna lagstiftningen om upphandling av fonder 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 förfarandebestämmelser i förvaltningslagen

Förvaltningslagen är subsidiär. Det innebär att förfarandebestämmelserna 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 förfarandet. För det fall det inte finns avvikande bestämmelser i det regelverk för upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg som regeringen föreslår kommer således förvaltningslagens bestämmelser att bli tillämpliga i sådana upphandlingsärenden.

Regeringen anser att det inte finns skäl att göra undantag från ytterligare bestämmelser i förvaltningslagen utöver bestämmelserna om partsinsyn och kommunikation. De flesta av bestämmelserna i det föreslagna regelverket för upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg kommer att ha företräde framför förfarandereglerna 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.

8 Hantering av pensionsmedel när fondavtal upphör

8.1 Likvärdig fond om spararen inte själv väljer ny fond

Regeringens förslag: När ett fondavtal som har ingåtts av Pensionsmyndigheten eller Fondtorgsnämnden löper ut, sägs upp eller hävs ska följande gälla. 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 annat fondavtal. Om en pensionssparare inte inom denna tid bestämmer hur medlen ska placeras, ska de placeras i en fond som i väsentliga avseenden är likvärdig med den tidigare fonden. Finns det inte någon likvärdig fond, ska medlen placeras i förvalet. Om det finns särskilda skäl, får medlen placeras i förvalet utan att pensionsspararen först har getts möjlighet att bestämma hur medlen ska placeras.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Remissopinionen är blandad. Riksrevisionen anser att medlen bör föras över till ny fond om spararen väljer och till förvalet om spararen inte gör ett val.

Finansförbundet och *Finansinspektionen* anser att det finns skäl att överväga att direkt placera kapitalet i förvalsalternativet i stället för i den mest likvärdiga fonden.

Offentliganställdas förhandlingsråd (OFR) menar att frågan inte ens skulle behöva hanteras om det var förvaltare och inte fonder som upphandlades, eftersom kapitalet då skulle placeras i en likvärdig fond hos samma förvaltare.

Sparbankernas Riksförbund avstyrker förslaget eftersom behovet av förutsägbarhet är grundläggande för deltagande fondbolag.

Konkurrensverket avstyrker förslaget och anser att fonderna som i dagsläget har fondavtal ska få finnas kvar i premiepensionssystemet även när det nya fondtorget införts vilket möjliggör ett långsiktigt sparande samtidigt som effekten av att falla ur fondtorget för en fondförvaltare inte blir lika omfattande.

Några remissinstanser, bland andra *Svenskt Näringsliv* och *SPF Seniorerna*, anser att förslaget innebär betydande inskränkningar i valfriheten. *Svensk Värdepappersmarknad* (tidigare *Svenska fondbhandlareföreningen*) och *Fondbolagens förening* ifrågasätter förslaget eftersom medel flyttas från en fond som spararen valt till en fond som spararen inte valt och att spararnas val därmed ”överprövas”.

Skälen för regeringens förslag

Fondmedel bör överföras till en likvärdig fond om spararen inte gör ett nytt val

Det finns flertal olika sätt att hantera premiepensionsmedel som finns i de fonder som inte längre omfattas av fondavtal. Ett sätt är att samtliga pensionsmedel förs över till förvalet. De sparare som vill kan sedan välja bland de fonder som finns på fondtorget. En sådan hantering skulle snarast uppfattas som en nystart av premiepensionssystemet där alla börjar om från början eftersom det skulle krävas ett aktivt val av spararen att välja andra fonder än förvalet. Det skulle kunna uppfattas som ett underkännande av tidigare val och bedöms därför som mindre lämpligt. En mer rimlig hantering, som förordas av bland andra *Finansinspektionen*, skulle vara att pensionsmedel i fonder som inte längre omfattas av fondavtal förs över till förvalet. Regeringen anser att ett sådant förfarande skulle svara upp mot den i pensionsöverenskommelsen nämnda principen att förvalet ska vara utgångspunkten i premiepensionssystemet. Mot en sådan ordning står principen om valfrihet som är en central del av premiepensionssystemet (se avsnitt 5.2 och 7.2.2).

I avvägningen mellan förvalet som utgångspunkt och att värna valfriheten och de val som spararna gjort föreslår regeringen att man så långt möjligt ska värna tidigare gjorda val och att denna princip bör komma till uttryck även vid bestämmande av formerna för hur premiepensionsmedel ska hanteras när fondavtal upphör. I så stor utsträckning som möjligt bör det därför beaktas vad spararen genom sitt tidigare fondval har gett uttryck för i fråga om risknivå och placeringsinriktning. Hanteringen blir särskilt aktuell vid övergången från det befintliga fondtorget till det nya upphandlade fondtorget avseende pensionsmedel som sedan tidigare har placerats i fonder som efter upphandling inte kommer att omfattas av nytt fondavtal. De föreslagna reglerna bör alltså tillämpas både när fonder som erbjuds på premiepensionens fondtorg inte tilldelas fondavtal i en upphandling och när fonder av någon annan anledning inte längre ska erbjudas på fondtorget. Initialt bör reglerna således i stor utsträckning tillämpas i övergången från det befintliga till det upphandlade fondtorget.

I avsnitt 9 föreslås att en ny myndighet inrättas med uppgift att förvalta premiepensionens fondtorg, vilket inkluderar upphandling av fonder till fondtorget. Myndigheten föreslås heta Fondtorgsnämnden. Föresättningsvis benämns därför den myndighet som ska förvalta fondtorget som Fondtorgsnämnden.

När en fond utgår ur 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 regleras i lag. Samma förfarande bör gälla även när ett fondavtal löper ut, sägs upp eller hävs. Det är även på så sätt hanteringen sker redan i dag när fonder avregistreras från fondtorget, alltså att pensionsspararna informeras och ges möjlighet att göra nya fondval.

Spararna bör ges möjlighet att välja nya fonder när det står klart att fondavtalet kommer att upphöra, exempelvis så snart fondavtalet sagts upp. Den efterföljande tidsfristen för när ett nytt fondval ska vara gjort bör bestämmas så att spararna ges rimlig tid att överväga situationen. Förvaltningslagens bestämmelser om kommunikation gäller, och Fondtorgs-

nämnden ska när den bestämmer vad som är en rimlig tid beakta praxis och JO:s granskningsuttalanden avseende förvaltningslagens bestämmelser om kommunikation.

Om spararen inte gör något nytt fondval inom angiven tid, bör enligt regeringens uppfattning spararens medel föras över till en fond som är likvärdig med den tidigare valda fonden. Om det inte finns någon likvärdig fond eller om det av andra skäl är svårt att utse en likvärdig fond, ska medlen föras över till förvalet. Även detta bör regleras i lag.

Konkurrensverket förordar att tidigare placerade premiepensionsmedel ska behållas i befintliga fonder oavsett om dessa fonder efter en upphandling finns på fondtorget eller inte. Regeringen konstaterar att en sådan ordning i praktiken skulle innebära att det gamla fondtorget för premiepensionen finns kvar och stänger för placering av nya pensionsrätter. Spararnas tidigare val avseende fond skulle i sådant fall gälla även efter att det reformerade fondtorget införts. Regeringen ser avsevärda nackdelar med en sådan ordning. 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 den lösning som Konkurrensverket förordar inte uppnås under betydande tid. En sådan lösning innebär också att kapital placerat före respektive efter införandet av det upphandlade fondtorget skulle omfattas av olika villkor, vilket leder till högre kostnader för avtalsuppföljning och administration. Förvaltningen av fondtorget skulle alltså bli både komplicerad och dyr.

Konsumentverket anser att det är bra att det är så långt som möjligt säkerställa att spararens val av risknivå och placeringsinriktning beaktas, men att kriterierna för vad som ska utgöra en likvärdig fond tydligt måste framgå för spararna samt att dessa uppmärksammas på när medel i fonden kommer att föras över till en likvärdig fond. Regeringen instämmer i Konsumentverkets synpunkt.

Det är den myndighet som kommer att upphandla fonder, Fondtorgsnämnden, som också kommer att ha i uppgift att bedöma vilka fonder som är likvärdiga och fastställa hur pensionsspararnas premiepensionskapital ska fördelas på de fonder som i upphandlingen bedöms likvärdiga, om det finns flera likvärdiga fonder inom en viss kategori, se avsnitt 8.2. 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.

Sparbankernas Riksförbund anser att behovet av förutsebarhet är grundläggande för fondbolagen och att förslaget bland annat innebär en risk för överraskande ändringar i kapitalflöden, vilket i förlängningen går ut över pensionsspararna. Regeringen anser också att det är viktigt att behovet av förutsebarhet tillgodoses. Det föreslagna regelverket för upphandlingarna innebär enligt regeringen att fondförvaltarna kommer att ges rimliga förutsättningar att bedöma vad som krävs för att erbjudas fondavtal men även vad som löpande behöver vara uppfyllt för att bibehålla ett sådant avtal.

OFR konstaterar att om det var kapitalförvaltningstjänster som upphandlades i stället för fonder skulle de föreslagna reglerna inte behövas. Regeringen delar inte OFR:s bedömning utan anser att liknande frågor bör uppkomma även i system där det är kapitalförvaltningstjänster som upphand-

las och där en kapitalförvaltare som tidigare omfattats av ett avtal längre gör det. Oavsett detta är det dock regeringens bedömning att det är fonder som ska upphandlas till premiepensionens fondtorg, inte kapitalförvaltningstjänster (se avsnitt 6).

Spararnas val beaktas, det är dock inte alltid självklart vad som är en likvärdig fond

Regeringen anser att det är centralt att premiepensionssystemet erbjuder spararna reell valfrihet på ett fondtorg med låga avgifter. För att åstadkomma ett sådant fondtorg måste det bland annat beaktas att fondförvaltning 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 deras fonder erbjuds där. Omvänt gäller att vid små eller mycket osäkra volymer kommer det att vara svårare att skapa ett upphandlat fondtorg med låga avgifter och reell valfrihet.

En viktig uppgift för Fondtorgsnämnden blir att avgöra vilka fonder som i väsentliga avseenden är likvärdiga med varandra, se avsnitt 8.2. 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 dag av Pensionsmyndigheten och av andra aktörer som tillhandahåller fondtorg, inte minst inom tjänstepensionen.

Även om de flesta av spararna genom detta förslag sannolikt kommer att få sitt premiepensionskapital placerat i fonder som liknar de fonder som de tidigare har valt, kan det ändå finnas skillnader mellan fonderna. Skillnaderna är troligtvis mindre mellan till exempel globala aktieindexfonder än mellan till exempel aktivt förvaltade branschfonder. Beroende på indelningen av fonder och hur Fondtorgsnämnden i övrigt väljer att dela upp och kravställa upphandlingen av fonder kan även risknivån i fonder av samma typ eller med samma placeringsinriktning 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 fonder.

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. Regeringen anser dock att förslaget säkerställer att spararens val av risknivå och placeringsinriktning beaktas, vilket enligt regeringen är fondtorgets roll för att dels uppnå målet för premiepensionssystemet, dels upprätthålla principen om valfrihet, se avsnitt 5.2 och 7.2.2. 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.

Svenskt Näringsliv anser att förslaget innebär att spararna inte får möjlighet till reell valfrihet. *SPF Seniorerna* anser att förslaget medför betydande inskränkningar i pensionssparares egna val och preferenser. *Svensk Värdepappersmarknad* (tidigare *Svenska fondhandlareföreningen*) ifrågasätter förslaget eftersom medel flyttas från en fond som spararen valt till en fond som spararen inte valt. *Fondbolagens förening* menar att förslaget leder till att spararnas val "överprövas" och att många av de val som gjorts

inte längre kommer att gälla. Föreningen anför att spararen tvingas till ett omval vilket medför en kostnad i form av engagemang och ny informationsinhämtning. För dem som inte uppfattar att deras val inte längre är gällande, eller inte har tid eller möjlighet att göra ett omval, kommer myndigheten att flytta medlen till något annat alternativ, endera till en "likvärdig" fond eller till någon annan fond. Detta är inte kännetecknande för ett system som ska ge spararen en "reell valfrihet". Det kommer att leda till valtrötthet och en känsla av att någon annan tar över det egna valet och därmed ansvaret.

Regeringen instämmer inte i dessa remissinstansers uppfattning att förslaget skulle leda till att rätten till valfrihet inte infrias. Som tidigare anförts anser regeringen att principen om valfrihet är central i utformningen av premiepensionssystemet och att denna princip bör komma till uttryck vid övergången från det befintliga till det nya upphandlade fondtorget och när fondavtal upphör att gälla efter att det nya fondtorget inrättats. Förslaget innebär att flytt av sparares medel i de flesta fall kommer att ske till en fond vars risknivå och placeringsinriktning i allt väsentligt överensstämmer med pensionsspararens tidigare val. Regeringen anser således att förslaget på ett bra sätt hanterar den avvägning som krävs mellan intresset av att pensionsspararnas val beaktas och att övergången till det upphandlade fondtorget görs effektivt samt ger goda förutsättningar för att upphandla fonder till ett fondtorg av hög kvalitet. Det bör också noteras att skälen för att en viss fond inte kommer erbjudas på fondtorget efter en upphandling exempelvis kan vara att fondförvaltaren inte har lämnat anbud, fondförvaltaren eller fonden inte uppfyller ställda krav och inte bedöms vara lämplig att placera premiepensionsmedel i eller att andra fonder i en jämförelse bedöms vara bättre eller har lägre förvaltningsavgift. Förslaget säkerställer också att det, efter att det upphandlade fondtorget inrättats, finns en hantering när fondavtal upphör som beaktar pensionspararnas tidigare val och bidrar till att principen om valfrihet upprätthålls.

Riksrevisionen ifrågasätter rimligheten i att beakta vad sparare genom tidigare fondval gett uttryck för i fråga om risknivå och placeringsinriktning eftersom det är svårt att avgöra om en enskild sparares befintliga fondval är medvetna och rationella. Regeringen instämmer i svårigheterna men anser att det inte förhindrar ambitionen att i möjligaste mån beakta spararnas tidigare val.

Finansinspektionen anser att när systemet övergår från det nuvarande till ett upphandlat fondtorg bör spararens medel placeras i förvalet om den tidigare valda fonden inte finns kvar och spararen inte själv gör ett nytt val. Skälen för detta är dels att likvärdig fond är ett trubbigt begrepp, dels att det finns en risk att gamla och ogenomtänkta val lever vidare i en likvärdig fond. Finansinspektionen menar att det även ligger i linje med den föreslagna valarkitekturen och med utgångspunkten att endast de sparare som kan och vill göra ett eget val ska göra det. Finansinspektionen menar vidare att när det nya fondtorget är etablerat och det redan finns upphandlade fonder i en viss kategori är det däremot rimligt att fondmedlen placeras i en likvärdig fond om spararen inte själv gör ett nytt val, eftersom nya fonder i en sådan situation på ett tydligt sätt ersätter tidigare upphandlade fonder samt att det tidigare valet är gjort med stöd av den föreslagna valarkitekturen.

Regeringen anser att Finansinspektionens synpunkter på ett bra sätt illustrerar de avvägningar som måste göras för att hantera övergången till ett upphandlat fondtorg. En avvägning som å ena sidan innebär att beakta spararnas tidigare val och ge det upphandlade fondtorget goda förutsättningar att erbjuda ett urval av de bästa fonderna, å andra sidan att tydligare följa intentionerna i Pensionsgruppens överenskommelse att låta förvalet vara utgångspunkten för sparande i premiepensionssystemet. Utöver detta bör ambitionen vara att omhänderta erfarenheterna från systemet hittills samt den beteendekonomiska forskningen som visar att många fondval inte varit rationella, så som Finansinspektionen påpekar. Av pensionsöverenskommelsen framgår dock även att [den nya] huvudmannen inledningsvis ärver det nuvarande fondtorget och på strikt professionella grunder sedan omvandlar detta till ett tryggt och kontrollerbart fondtorg. Regeringen anser att detta talar för att ge Fondtorgsnämnden nödvändiga förutsättningar att sätta samman ett upphandlat fondtorg, vilket talar emot att föra medlen till förvalet som Finansinspektionen förordar. Även om förslaget innebär vissa nackdelar anser regeringen att det sammantaget är den bästa möjliga hanteringen av övergången och därmed den som föreslås.

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 pensionsspararnas 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.

8.2 Placering av premiepensionsmedel i en likvärdig fond

Regeringens förslag: Fondtorgsnämnden ska i samband med att den upphandlar fonder bedöma vilka fonder som är likvärdiga efter objektiva kriterier. Kriterierna ska anges i ett upphandlingsdokument.

Fondtorgsnämnden ska i fondavtalet fastställa en ordning för hur premiepensionsmedlen ska fördelas mellan likvärdiga fonder. Fördelningsordningen ska användas när medlen ska överföras från en fond som inte längre omfattas av fondavtal.

Fondtorgsnämnden ska tillämpa objektiva kriterier när den utformar fördelnings sättet. Dessa kriterier ska anges i ett upphandlingsdokument.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen föreslår dock att de likvärdiga fonderna ska rangordnas.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrar sig över förslaget, bland andra *Pensionsmyndigheten*, *Svensk Värdepappersmarknad* (tidigare *Svenska fondhandlareföreningen*) och *Fondbolagens förening*, påtalar risken med de stora kapitalflöden som kan uppstå i samband med flytt av premiepensionsmedel. Fondbolagens förening avstyrker förslaget.

Några remissinstanser, *Pensionsmyndigheten* och *Finansinspektionen*, påtalar svårigheterna i att avgöra vad som är en likvärdig fond.

Upphandlingsmyndigheten anser att bedömningarna rörande statsstödsregelverket som utgångspunkt är välmotiverade.

Skälen för regeringens förslag

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 (se artikel 107.1). Dessa krav är kumulativa, dvs. samtliga måste vara uppfyllda för att statligt stöd ska anses föreligga.

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 (dom Pavlov med flera, C-180/98–C-184/98, EU:C:2000:428, punkt 74 och dom Cassa di Risparmio di Firenze SpA med flera, C-222/04, EU:C:2006:8, punkt 107).

För att det ska vara fråga om statsstöd ska en fördel direkt eller indirekt ha beviljats genom statliga medel och att denna åtgärd kan tillskrivas staten (Frankrike mot kommissionen, C-482/99, EU:C:2002:294, punkt 24). Medel som betalas ut från en myndighet till ett privat företag utgör som huvudregel statliga medel.

Med fördel avses varje ekonomisk förmån som ett företag inte skulle ha fått enligt normala marknadsvillkor, det vill säga utan statligt ingripande (dom SFEI med flera, C-39/94, EU:C:1996:285, punkt 60 och dom Spanien mot kommissionen, C-342/96, EU:C:1999:210, punkt 41). Det är endast åtgärdens effekt på företaget som är relevant, inte orsaken till eller syftet med det statliga ingripandet (dom Italien mot kommissionen, 173/73, EU:C:1974:71, punkt 27). 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 företagets 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 (dom SFEI med flera, C-39/94, EU:C:1996:285, punkterna 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). 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 i normalfallet antas att dessa transaktioner ligger i linje med marknadsvillkoren (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).

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 praktiken konstateras en snedvrیدning av konkurrensen så snart staten beviljar en ekonomisk fördel till ett företag inom en avreglerad sektor där det förekommer eller skulle kunna förekomma konkurrens (kommissionens tillkännagivande (2016/C 262/01) om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, p. 187).

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 haft det (dom *Libert med flera*, C-197/11 och C-203/11, EU:C:2013:88, punkt 76). 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 (dom *Philip Morris*, 730/79, EU:C:1980:209, punkt 11 och dom *Libert med flera*, C-197/11 och C-203/11, EU:C:2013:88, punkt 77).

Placeringen av premiepensionsmedel i en likvärdig fond

Om en fond som erbjuds på premiepensionens fondtorg inte längre omfattas av ett fondavtal bör, enligt regeringens förslag, de pensionssparare som har medel placerade i fonden ges möjlighet att välja en annan fond (se avsnitt 8.1). Om spararen inte gör något sådant val, bör spararens medel överföras till en fond som är likvärdig med fonden som inte längre omfattas av ett fondavtal. Det är den myndighet som upphandlar fonder, dvs. Fondtorgsnämnden, som ska bedöma 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 Fondtorgsnämnden har bedömt att fonden är likvärdig med en fond som inte längre omfattas av ett fondavtal 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 vars fonder finns på fondtorget som inte får något ytterligare kapital att förvalta. Som framgår ovan är det tillräckligt att staten beviljar en ekonomisk förmån till ett företag inom en avreglerad sektor där det förekommer eller skulle kunna förekomma konkurrens för att det ska anses röra sig om en snedvridning av konkurrensen. Enligt regeringens uppfattning skulle det därför kunna hävdas att placeringen av premiepensionsmedel i en likvärdig fond, som har upphandlats, kan anses snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen i den mening som avses enligt EUF-fördraget.

Enligt det regelverk för upphandling som regeringen 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 Fondtorgsnämnden sannolikt också anses påverka handeln mellan medlemsstaterna. Det skulle mot denna bakgrund kunna hävdas att placeringen av premiepensionsmedel i en likvärdig fond som väljs ut av Fondtorgsnämnden utgör statsstöd enligt EUF-fördraget.

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 (kommissionens tillkännagivande (2016/C 262/01) om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, p. 89). Sådana transaktioner är då inte att betrakta som statsstöd i den mening som avses i EUF-fördraget.

Det regelverk för upphandling av fonder till fondtorget som regeringen 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 avsnitt 7.3.3). Regelverket innehåller bland annat bestämmelser om att Fondtorgsnämnden vid upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg ska behandla fondförvaltare på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt iakttå 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 bör därmed anses ske på normala marknadsvillkor.

Genom att införa en ordning som innebär att det redan i samband med upphandlingarna fastställs vilka fonder som är likvärdiga samt kriterier för överföring av premiepensionsmedel skulle det således inte bli fråga om statsstöd när premiepensionsmedel placeras i en sådan fond. För att åstadkomma detta bör det i samband med varje upphandling av en viss kategori av fonder bedömas vilken eller vilka fonder som är likvärdiga med varandra. Hur bedömningen ska göras bör anges i något av upphandlingsdokumenten. Därefter bör Fondtorgsnämnden ange i något av upphandlingsdokumenten enligt vilka kriterier premiepensionsmedel ska överföras till en likvärdig fond i de fall en sådan överföring blir aktuell. När en upphandling är avslutad och fondavtal tecknats genomförs överföringen av

premiepensionsmedel till en likvärdig fond på det sätt som angetts i den aktuella upphandlingen. Ordningen kan sägas omfatta två steg.

I det första steget avgörs vilka av de fonder som upphandlas som är likvärdiga med varandra och med fonder som pensions sparare redan placerat premiepensionsmedel i men som inte fortsättningsvis kommer att omfattas av fondavtal. Denna bedömning bör göras utifrån objektiva kriterier som anges i upphandlingsdokumenten. Sådana kriterier kan som framgår av avsnitt 8.1 till exempel vara placeringsinriktning, risknivå, avgiftsnivå och riskspridning. Det är dock inte säkert att det alltid finns två eller flera fonder som är likvärdiga.

I det andra steget bestäms hur pensions spararnas premiepensionsmedel ska fördelas mellan de fonder som har bedömts likvärdiga sinsemellan. Detta gäller dock enbart premiepensionsmedel som tillhör de pensions sparare som inte själva gör ett aktivt val av fond, men som tidigare gjort val av fonder på fondtorget (se avsnitt 8.1). Utredningen föreslår att de likvärdiga fonderna ska rangordnas och att premiepensionsmedel, i förekommande fall, i första hand överförs till den likvärdiga fond som är rangordnad som nummer ett. *Pensionsmyndigheten* och *Fondbolagens förening* har framfört att fonder som är placerade högst i rangordningen kan få svårt att hantera stora inflöden av kapital. Regeringen instämmer med remissinstanserna i att det kan uppstå situationer då stora kapital ska flyttas från fonder som inte längre omfattas av fondavtal till fonder som efter en upphandling gör det och att detta kan medföra problem för fonderna.

Att allt premiepensionskapital som sparare inte själva väljer att flytta till andra fonder ska flyttas till en enda fond, den som är placerad högst i rangordningen, framstår inte som den bästa hanteringen i samtliga upphandlingar. I stället bör kapitalet kunna fördelas mellan de likvärdiga fonderna på det sätt som är mest ändamålsenligt. I vissa fall kan rangordning vara att föredra men i många fall torde andra sätt att fördela premiepensionsmedel till likvärdiga fonder vara mer ändamålsenliga, exempelvis turordning. Med turordning avses att pensionsmedel som tillhör de sparare som inte själva gjort nya fondval i samband med att ett fondavtal upphör fördelas till de likvärdiga fonderna i turordning, exempelvis att den första spararens medel som ska hanteras överförs till fond A, medel tillhörande den andra spararen överförs till fond B, medel tillhörande den tredje spararen till fond C, medel tillhörande den fjärde spararen till fond A och så vidare. I exemplet finns således tre fonder som bedömts likvärdiga (A, B och C). Hur fondernas ordning sinsemellan beslutas bör anges i något av upphandlingsdokumenten, exempelvis kan ordningen baseras på avgiften.

Det bör vara Fondtorgsnämnden som inför varje upphandling bestämmer på vilket sätt premiepensionskapitalet vid en framtida eventuell överföring ska fördelas mellan de likvärdiga fonderna. En sådan lösning hanterar även den aspekt som Pensionsmyndigheten lyfter upp, att samtliga upphandlade fonder av en viss sort och med en viss inriktning kan vara i det närmaste likvärdiga som mottagare. Regeringen anser att utgångspunkten bör vara att upphandlingen leder till att de bästa fonderna för premiepensionssystemet väljs ut. De upphandlade fonderna bör således i många fall bedömas vara i det närmaste lika bra. Det är därmed inte önskvärt att det sedan i alla situationer ska göras en rangordning mellan dessa upphandlade fonder utan det bör vara mer ändamålsenligt att alla fonder som

upphandlats och bedömts vara likvärdiga tar emot kapital från de pensions-sparare vars medel ska flyttas till en likvärdig fond.

Om en fond som tidigare har erbjudits på fondtorget inte längre omfattas av ett fondavtal och behov därmed uppstår av att placera premiepensions-medel i en fond som är likvärdig med den tidigare fonden, bör medlen överföras till en likvärdig fond enligt de kriterier som bestämts i upphandlingen.

För att det nu beskrivna tillvägagångssättet för valet av likvärdig fond ska få genomslag i regelverket föreslår regeringen bestämmelser som anger att Fondtorgsnämnden ska tillämpa objektiva kriterier när den bedömer vilka fonder som är likvärdiga. De objektiva kriterierna ska anges i något av upphandlingsdokumenten. Därutöver föreslår regeringen bestämmelser som anger att överföringen av medel till en likvärdig fond ska göras på det sätt som har fastställts av Fondtorgsnämnden i fondavtalet (en fördelningsordning). Fondtorgsnämnden ska tillämpa objektiva kriterier när den fastställer fördelnings sättet och dessa ska anges i något av upphandlingsdokumenten. Det är sedan Pensionsmyndigheten som, i enlighet med den fastställda fördelningsordningen, beslutar till vilken fond en sparares medel ska överföras och genomför själva överföringen av pensionsmedel från den ursprungliga fonden till aktuell likvärdig fond för de pensions-sparare som berörs.

Genom den föreslagna regleringen kommer bedömningen av vilka fonder som är likvärdiga med varandra att göras 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 bör mot denna bakgrund inte anses utgöra statsstöd.

8.3 Successiv övergång till ett upphandlat fondtorg

Regeringens bedömning: Upphandlingarna av fonder till fondtorget för premiepensionen bör genomföras på ett sådant sätt att övergången mellan fondavtalen sker successivt och med så begränsade effekter på kapitalmarknaden som möjligt.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser yttrar sig över bedömningen. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* pekar på vikten av att övergången hanteras transparent och fungerar rättssäkert för alla enskilda parter, såväl fondförvaltare som pensionssparare.

Svensk Värdepappersmarknad påpekar att större omflyttningar kan ge kursrörelser och påtagliga kostnader på spararnas bekostnad. Det finns även risk för stora kapitalförflyttningar vid upphandlingsperiodens slut som inte bara är negativa för fondbolagen som förlorar delar av sitt förvaltade kapital utan även för de bolag där medlen är placerade.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen föreslår i avsnitt 7.2.2 att Fondtorgsnämnden 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 varje tidpunkt bästa branschstandarder. För att övergången till det upphandlade fondtorget ska ske kostnadseffektivt och säkert bör Fondtorgsnämnden, 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.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet framför att det är viktigt att övergången till ett upphandlat fondtorg sker successivt och transparent så att det ges möjlighet att utvärdera förändringen, och *Svensk Värdepappersmarknad* lyfter fram konsekvenser i form av kursrörelser och kostnader vid större omflyttningar av premiepensionsmedel. Regleringen bör skapa utrymme för Fondtorgsnämnden att göra egna bedömningar av när och hur upphandlingarna ska göras, 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, och därmed pensionsspararnas intressen, negativt. Erfarenheterna från den nyligen genomförda förändringen av fondtorget (prop. 2017/18:247) visar att detta inte heller behöver bli ett reellt problem. Flytt av premiepensionsmedel har då skett genom att spararna som haft premiepensionsmedel placerade i fonder som ska avregistreras från fondtorget först fått en viss angiven tid på sig att själv välja en ny fond. Därefter har flytt av premiepensionsmedel skett successivt och i dialog med berörda fondförvaltare. Enligt regeringen är det dock av stor vikt att noggrant följa om överföringen av fondmedel på grund av att fondavtal upphör leder till mätbara effekter på kapitalmarknaden. En utvärdering av detta bör därför initieras när upphandlingen av fonder påbörjats och dessa kapitalflöden blir aktuella.

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. Transaktionskostnader uppstår i respektive fond när fondandelar köps och avyttras. Eftersom transaktionskostnaderna motiveras av att andelar i fonder med förväntad sämre avkastning byts mot andelar i fonder med förväntad bättre avkastning är det rimligt att sparandet genom fondavgiften belastas med dessa kostnader. För att övergången ska ske kostnadseffektivt ska dock transaktionskostnaderna hållas så låga som möjligt.

9 En myndighet för premiepensionens fondtorg

9.1 En nämndmyndighet med uppgift att förvalta premiepensionens fondtorg inrättas

Regeringens förslag: En nämndmyndighet, som ska heta Fondtorgsnämnden, ska inrättas. Denna myndighet ska verka för att målet för premiepensionssystemet uppnås genom att förvalta fondtorget för premiepensionen.

Fondtorgsnämnden ska upphandla fonder till fondtorget enligt lagen om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg och ska ingå fondavtal i samband med denna upphandling.

Regeringens bedömning: Det bör beslutas en instruktion för Fondtorgsnämnden.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag.

Utredningen lämnar tre alternativa förslag till ledningsform för en ny myndighet, varav ett förslag är att organisera denna som en nämndmyndighet. Utredningens huvudförslag är dock att myndigheten bildas genom att Sjunde AP-fonden får ett nytt namn och utökade uppgifter.

Enligt utredningens förslag ska myndigheten, utöver att förvalta fondtorget, ha i uppgift att förvalta valarkitekturen för premiepensionssystemet och att förvalta kapitalet i den traditionella försäkringen.

Därutöver är utredningens förslag att myndighetens verksamhet uteslutande ska regleras i lag, dvs. att någon förordning med instruktion inte ska gälla för myndigheten, att de generella förordningar som gäller för myndigheterna under regeringen inte ska tillämpas på myndigheten och att det heller inte ska lämnas regleringsbrev för myndigheten.

Remissinstanserna: Remissinstansernas synpunkter på utredningens förslag om att bilda myndigheten genom att utöka Sjunde AP-fondens uppgifter varierar. Flera remissinstanser, bland andra *Arbetsgivarverket*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Finansinspektionen*, *Pensionsmyndigheten*, *Sjunde AP-fonden* samt pensionärsorganisationerna *Pensionärernas Riksorganisation (PRO)*, *Riksförbundet PensionärsGemenskap (RPG)* och *Svenska Kommunal Pensionärernas (SKPF)* tillstyrker i huvudsak förslaget. Flera andra remissinstanser avstyrker förslaget. Till dessa hör bland annat *Fondbolagens förening*, *Forena*, *Företagarna*, *Handelshögskolan vid Göteborgs universitet*, *SPF Seniorerna*, *Svenskt näringsliv*, *Sveriges advokatsamfund* och *Swedish house of finance*. Grunden för dessa remissinstansers avstyrkande är främst att de anser att det uppstår en svårhanterlig mål- och intressekonflikt om den myndighet som förvaltar premiepensionens förval också ges i uppgift att förvalta fondtorget.

Sveriges advokatsamfund föreslår att uppgiften att förvalta premiepensionens fondtorg hanteras genom att en nämndmyndighet inrättas med

Pensionsmyndigheten som värdmyndighet. Sjunde AP-fonden anser däremot att det finns starka skäl som talar emot att inrätta en nämndmyndighet. Övriga remissinstanser har inte yttrat sig specifikt om förslaget om att inrätta en nämndmyndighet.

Kammarkollegiet är i stort positivt till utredningens förslag men invänder mot förslaget om att ge myndigheten i uppgift att ansvara för kapitalförvaltningen i den traditionella försäkringen. Kammarkollegiet anser att nuvarande ordning är rationell och att det inte finns några effektivitetsvinster med att förändra ansvarsfördelningen.

Pensionsmyndigheten tillstyrker till övervägande del utredningens organisationsförslag men anser att ansvaret för att förvalta valarkitekturen ska ligga kvar på Pensionsmyndigheten inom ramen för myndighetens uppgift att informera allmänheten om pensioner. Pensionsmyndigheten anser vidare, liksom Kammarkollegiet, att nuvarande hantering av kapitalförvaltningen inom den traditionella försäkringen inte bör ändras.

Skälen för regeringens förslag

En nämndmyndighet bör ha ansvar för premiepensionens fondtorg

Regeringen föreslår i denna lagrådsremiss att ett nytt regelverk för upphandling av fonder till premiepensionssystemets fondtorg ska införas (se avsnitt 7). Fondtorget ska erbjuda ett urval av lämpliga fonder med olika risknivå och placeringsinriktning för att ge pensionsspararna en reell valfrihet i fråga om hur deras fonderade medel placeras.

Av pensionsöverenskommelsen från 2017 (S2017/07369) framgår att en särskild huvudman (myndighet) ska inrättas och ansvara för att det nya fondtorget är tryggt, hållbart och har god kvalitet. Premiépensionsutredningen hade i uppdrag att utreda förutsättningarna för att organisera den nya huvudmannen dels som en egen myndighet, dels som en nämndmyndighet som samlokaliseras med Pensionsmyndigheten (dir. 2018:57). Utredningen var därutöver fri att belysa och lämna förslag i andra delar om så bedömdes vara lämpligt.

I enlighet med direktiven lämnade utredningen förslag om att organisera den nya huvudmannen som en myndighet ledd av en styrelse respektive som en myndighet ledd av en nämnd. Därtill lämnade utredningen ett tredje förslag om att bilda myndigheten genom att byta namn på och ge Sjunde AP-fonden fler uppgifter. Regeringen remitterade utredningens betänkande i dess helhet, vilket innebär att samtliga tre förslag till organisering av den nya huvudmannen har remitterats.

Utredningen förordade det tredje alternativet, dvs. att bilda en ny huvudman genom att vidga Sjunde AP-fondens uppgift. Utöver Sjunde AP-fondens nuvarande uppgift att förvalta premiepensionssystemets förval föreslog utredningen att myndigheten skulle ges uppgiften att förvalta det upphandlade fondtorget och att ansvara för valarkitekturen. Utredningen ansåg vidare att ansvaret för alla uppgifter av kapitalförvaltande karaktär inom premiepensionssystemet av effektivitets- och kvalitetsskäl borde samlas hos en och samma myndighet. Mot den bakgrunden föreslog utredningen att myndigheten även skulle förvalta kapitalet i den traditionella försäkringen inom premiépensionen, vilket i dag är Pensionsmyndighetens uppgift.

Regeringen delar principiellt utredningens bedömning att det finns rationella skäl för att hålla samman all förvaltning av fondtorget och all kapitalförvaltning som rör premiepensionen hos en myndighet. Det skulle ge en tydlig struktur och innebära att premiepensionssystemet även fortsättningsvis skulle administreras av endast en myndighet utöver Pensionsmyndigheten.

Ett flertal remissinstanser, däribland både intresseorganisationer och myndigheter, var kritiska till utredningens förslag eller framförde farhågor kring att utöka Sjunde AP-fonden uppgifter. Den huvudsakliga kritiken handlade om att det riskerar att uppstå en svårhanterlig intressekonflikt om Sjunde AP-fonden ges uppgiften att upphandla fonder till fondtorget samtidigt som myndigheten ansvarar för att förvalta förvalet.

Regeringen delar inte helt remissinstansernas kritik om att en sådan intressekonflikt inom Sjunde AP-fonden i praktiken skulle vara så försvårande att den inte hade gått att hantera. Den nya huvudmannens oberoende i fråga om upphandlingen av fonder är dock av så stor betydelse att även risken för att det skulle kunna uppkomma misstankar om intressekonflikt bör beaktas i sammanhanget. Även om regeringen inte anser att det finns någon egentlig grund för en sådan misstanke är huvudmannens oberoende i upphandlingen av så väsentlig betydelse att redan en risk för misstanke om intressekonflikt bör undvikas. Regeringen anser därför att utredningens förslag att göra Sjunde AP-fonden till huvudman för det upphandlade fondtorget inte bör genomföras.

Regeringen bedömer att de andra alternativen för att organisera huvudmannen, dvs. som en styrelse- respektive nämndmyndighet, i stort sett är likvärdiga när det gäller möjligheten att ansvara för uppgiften att upphandla och förvalta premiepensionens fondtorg.

Utredningen konstaterade att den nya myndigheten, om den organiseras som en styrelsemyndighet, skulle vara en relativt liten myndighet. Eftersom det behövs vissa grundläggande funktioner för att driva en myndighet utgör overheadkostnaden en förhållandevis stor andel av den totala kostnaden för en liten myndighets verksamhet. En nämndmyndighet har den fördelen att den kan ha en värdmyndighet som upplåter lokaler och sköta administrativa eller handläggande uppgifter åt nämndmyndigheten. Om en nämndmyndighet har en värdmyndighet framgår det av 18 § myndighetsförordningen (2007:515) att värdmyndigheten ansvarar inför regeringen för de uppgifter som den ska sköta samt att de båda myndigheterna närmare ska reglera upplåtelsen av lokaler och fördelningen av uppgifter i en överenskommelse. Nämndmyndigheten ansvarar i sin tur inför regeringen för sin verksamhet.

Regeringen ser inte att alternativet nämndmyndighet har några avgörande nackdelar jämfört med alternativet styrelsemyndighet och föreslår därför att den nya myndigheten inrättas som en nämndmyndighet. Den nya myndigheten föreslås heta Fondtorgsnämnden.

Pensionsmyndigheten kommer fortsatt att ha ansvar för väsentliga delar av premiepensionssystemet och har kompetens som är värdefull för Fondtorgsnämnden. Det är därför ändamålsenligt att Fondtorgsnämnden har Pensionsmyndigheten som värdmyndighet. Det innebär att den nya myndigheten kommer att kunna ta del av Pensionsmyndighetens administrativa resurser och kompetens, samtidigt som den är självständig i besluts-

fattandet. Kostnaden för att etablera Fondtorgsnämndens verksamhet kan därmed begränsas.

Regleringen av den nya myndigheten

Pensionsöverenskommelsen anger att den nya huvudman som får ansvaret för att förvalta premiepensionens fondtorg ska styras utifrån övergripande principer i lag. Vidare anger överenskommelsen att huvudmannen ska vara frikopplad från politisk styrning på motsvarande sätt som AP-fonderna, och att regeringen därmed inte ska ha möjlighet att påverka vilka enskilda fonder som finns på fondtorget. Enligt 12 kap. 2 § regeringsformen (RF) får regeringen inte bestämma hur en myndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller som rör tillämpningen av lag. Hur upphandlingen av fonder till fondtorget ska gå till kommer att regleras i den förslagna lagen om upphandling av fonder till fondtorget (se avsnitt 7). Avsikten är att det är de föreslagna lagbestämmelserna, och det utrymme de ger för myndighetens bedömningar, som ska reglera vad som gäller i fråga om upphandling av fonder till fondtorget. Denna upphandling utgör i likhet med offentlig upphandling enligt LOU visserligen inte myndighetsutövning, men innebär tillämpning av lag i ett ärende där regeringen enligt RF inte kan styra myndighetens handläggning och beslut. Regeringen kan således inte styra myndigheten i frågor som rör vilka enskilda fonder som ska upphandlas. Det kan också nämnas att den formella lagkraftens princip, som kommer till uttryck i 8 kap. 18 § RF, innebär att en lag inte får ändras på annat sätt än genom lag. Detta innebär bland annat att regeringen inte kan meddela föreskrifter som skulle medföra att en lag ändras eftersom det endast är riksdagen som får besluta om ändring i lag. En konsekvens av denna princip är att om en förordning skulle ha ett innehåll som strider mot en lag får förordningen inte tillämpas. Vidare kan det noteras att finansieringen av Fondtorgsnämndens verksamhet föreslås utgöras uteslutande av avgifter (se avsnitt 9.2). Myndigheten är således inte beroende av medelstilldelning från regeringen vilket ytterligare bidrar till myndighetens fristående ställning.

Mot denna bakgrund anser regeringen att Fondtorgsnämnden i de frågor som avser vilka enskilda fonder som ska upphandlas till fondtorget kommer att vara oberoende i förhållande till regeringen, vilket är en av de utgångspunkter som har fastställts i pensionsöverenskommelsen.

Utredningens förslag är att myndighetens verksamhet uteslutande ska regleras i lag. Det förslaget innebär att det inte ska finnas någon förordning med instruktion för myndigheten och att den inte heller ska omfattas av vissa generella förordningar som i regel gäller för myndigheterna under regeringen, till exempel myndighetsförordningen (2007:515) och förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Enligt utredningen ska det inte heller beslutas regleringsbrev för myndigheten. Den av utredningen föreslagna regleringen för myndigheten avviker från hur myndigheter under regeringen normalt styrs. Myndigheter under riksdagen styrs via lag men myndigheter under regeringen styrs via förordning med instruktion (undantaget AP-fonderna).

Statsförvaltningens organisering ska vara sådan att det klart och tydligt framgår vem som är ansvarig för vad. Regeringen har ett grundlagsstadgat ansvar för alla myndigheter som inte riksdagen själv ansvarar för. Det in-

nebär att regeringen ansvarar för att säkerställa att dess myndigheter är välskötta och lever upp till kraven om bland annat effektivitet och rätts-säkerhet. De generella förordningar som gäller för statliga myndigheter i allmänhet, i kombination med myndigheternas instruktioner och regleringsbrev, är viktiga verktyg för att regeringen ska kunna ta det ansvaret och säkerställa att det är ordning och reda i förvaltningen. Regeringen bedömer att den av utredningen föreslagna regleringen gör det svårare för regeringen att ta ansvar för att den nya myndigheten fungerar på ett tillfredställande sätt. Regeringen delar därför inte utredningens bedömning att myndighetens verksamhet och organisation utslutande bör regleras i lag, utan anser i stället att myndigheten, liksom övriga förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen, även bör regleras genom förordningar.

För att betona myndighetens oberoende i fråga om dess uppgift att upphandla fonder till och i övrigt förvalta premiepensionens fondtorg anser regeringen emellertid att det i lag bör regleras vilka uppgifter som ska åligga myndigheten och vilken inriktning dessa ska ha. Regeringen föreslår därför att det införs en lag som reglerar vilka uppgifter Fondtorgsnämnden ska ha samt att myndigheten ska verka för att uppnå målet för premiepensionssystemet. Detta innebär att regeringen inte kan ändra Fondtorgsnämndens uppgifter utan riksdagens godkännande, vilket bedöms vara av vikt för att upprätthålla förtroendet för myndigheten i fråga om dess oberoende i upphandlingen av fonder.

Regeringen bedömer att frågor utöver Fondtorgsnämndens uppgifter bör regleras på sedvanligt sätt, dvs. genom en förordning med instruktion för myndigheten och de generella förordningar som gäller för statliga myndigheter. En sådan reglering är i linje med den svenska förvaltningsmodellen inom staten och borgar för tydlighet, ordning och reda när det gäller ansvar, uppföljning och revision. Regleringen blir därutöver ändamålsenlig och förenlig med det konstitutionella ansvar inför riksdagen som åligger regeringen när det exempelvis gäller att myndigheten ska vara effektiv och välskött, utan att inskränka det eftersträvade syftet att upphandling och förvaltning av fondtorget ska vara oberoende och fria från misstankar om regeringens påverkan.

Myndighetens uppgifter

Fondtorgsnämnden föreslås ha i uppgift att förvalta premiepensionens fondtorg. I uppgiften ingår att upphandla fonder på de finansiella marknaderna och att tillhandahålla dem på premiepensionens fondtorg. Genom denna uppgift kommer myndigheten att ha en avgörande roll för att det föreslagna målet för premiepensionen ska kunna uppnås.

Fondtorgsnämnden ska upphandla fonder enligt det föreslagna regelverket (se vidare avsnitt 7) och ingå avtal med de fondförvaltare vars fonder ska erbjudas på fondtorget. Myndigheten ska löpande följa upp och säkerställa att fonderna bibehåller den kvalitet som förväntades när avtalen tecknades. Utöver att granska att fondförvaltarna uppfyller avtalsvillkoren ska det i myndighetens uppgift att förvalta fondtorget ingå en löpande kvalitativ utvärdering av fondförvaltarens förvaltning av dessa fonder. Fondtorgsnämnden ska däremot inte sköta fondhandel eller fondbyten, dessa uppgifter ska fortsatt skötas av Pensionsmyndigheten. Med fondhandel av-

ses Pensionsmyndighetens köp och försäljning av andelar i de fonder där premiepensionsmedel placeras.

Utredningen föreslog att den nya myndigheten, utöver att upphandla och förvalta fondtorget, skulle ha som uppgift att ansvara för valarkitekturen (som beskrivs närmare i avsnitt 5) samt att sköta den traditionella försäkringens kapitalförvaltning. Utredningens förslag utgick dock från förslaget om att Sjunde AP-fonden skulle få i uppgift att ansvara för det nya fondtorget. Med det alternativet hade ansvaret för alla fonder inom premiepensionssystemet, dvs. även förvalet, legat hos Sjunde AP-fonden, vilket hade kunnat motivera att även ansvaret för valarkitekturen legat där. Med alternativet nämndmyndighet är dock förutsättningarna annorlunda. Regeringen anser att uppgiften att ansvara för valarkitekturen och uppgiften att förvalta kapitalet i den traditionella försäkringen fortsatt bör ligga på Pensionsmyndigheten. Pensionsmyndigheten ansvarar redan i dag för valmiljön gentemot spararna och den traditionella försäkringen och regeringens bedömning är att myndigheten bör fortsätta att göra så även efter reformeringen av premiepensionssystemet. Pensionsmyndigheten och Kammarkollegiet delar den uppfattningen.

Att Pensionsmyndigheten bör ansvara för att förvalta och utveckla valarkitekturen innebär att Pensionsmyndigheten bör meddela föreskrifter om valarkitekturen och tillhandahålla den gentemot spararna i sitt webbgränssnitt. Pensionsmyndigheten ska fortsätta att informera om hela den allmänna pensionen och sköta all kontakt med pensionärer och pensions sparare via sina etablerade kanaler. Det innebär att tillhandahållandet av fondinformation till pensions sparare och pensionärer även fortsättningsvis bör vara en uppgift för Pensionsmyndigheten.

Pensionsöverenskommelsen anger att den nya huvudmannen ska sköta sitt uppdrag utifrån principer som fastställs i lag. Upphandlingen av fonder ska göras i enlighet med den föreslagna lagen om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg och regeringen bedömer därigenom att Fondtorgsnämndens verksamhet i allt väsentligt är reglerad i lag. För att ytterligare stärka myndighetens oberoende i fråga om vilka fonder som ska upphandlas till fondtorget föreslår regeringen, som framgår ovan, att det bör anges i en särskild lag vilka uppgifter den nya myndigheten har.

9.2 Myndighetens finansiering

Regeringens förslag: Uppgiften att förvalta premiepensionens fondtorg, inklusive upphandling av fonder, ska finansieras genom avgifter från fondförvaltarna.

Fondtorgsnämnden ska ta ut en avgift från fondförvaltare för att täcka kostnaderna för att granska och pröva anbudsansökningarna respektive anbuden.

Fondtorgsnämnden ska även ta ut årliga avgifter från de fondförvaltare som har ingått fondavtal. Dessa avgifter ska täcka myndighetens kostnader för verksamheten avseende premiepensionens fondtorg och upphandlingen av fonder, till den del dessa kostnader inte täcks av avgifter enligt ovan.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser yttrar sig. *Fondbo-lagens förening* avstyrker förslagen i och med att de även avstyrker förslagen om ett upphandlat fondtorg. Föreningen anser att den föreslagna finansieringen leder till omfattande kostnader för fondförvaltarna vilket kan leda till att färre fondförvaltare deltar i upphandlingar och att konkurrensen därmed begränsas. Föreningen anser vidare att det inte behövs lagstöd för att betala tillbaka en felaktigt inbetald avgift, utan det är en skyldighet att göra detta. Föreningen anser även att det är tveksamt om myndigheten har rätt att fastställa avgifter utan att förhålla sig till kraven i avgiftsförordningen avseende särskilt bemyndigande från regeringen.

Upphandlingsmyndigheten avstyrker förslagen och anser att en avgift begränsar rätten att delta i en upphandling, vilket sannolikt medför minskad konkurrens på området.

Sveriges advokatsamfund lyfter en farhåga för politisk manipulering där politikerna genom att strypa budgeten för förvaltningen av fondtorget skulle kunna begränsa urvalet av fonder och därmed minska valfriheten. Advokatsamfundet anser att detta skulle menligt påverka myndighetens oberoende.

Pensionsmyndigheten anger att det kan uppstå intressekonflikter vid fördelning av kostnader mellan olika verksamheter och konstaterar att kostnader som ska finansieras med avgifter från fondförvaltare inte får övervältras på pensionssparare i förvalet eller pensionssparare som försäkringskollektiv.

Skälen för regeringens förslag

Finansieringen av premiepensionens administration

En grundläggande princip för såväl premie- som inkomstpensionssystemet är att de ska vara finansiellt skilda från statens budget och därmed bära sina egna inkomster och utgifter. Det innebär att även administrationskostnaderna hos berörda myndigheter finansieras inom respektive system.

Kostnaderna för statens skötsel av premiepensionssystemet finansieras till största del av avgifter från pensionsspararnas premiepensionskonton. I förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten 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. Dessa myndigheter är, förutom Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och Statens servicecenter.

Utöver avgifter från premiepensionssystemet finansieras Pensionsmyndighetens administration i den del som rör handläggning av ansökan från fondförvaltare, granskning av fondförvaltare och fonder samt information om fonder av avgifter från fondförvaltare.

Förvaltningen av fondtorget ska finansieras via avgiftsuttag från fondförvaltarna

Förvaltningen av premiepensionens fondtorg bör fortsatt finansieras via avgiftsuttag från fondförvaltarna. 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.

Regeringen instämmer inte i *Sveriges advokatsamfunds* farhåga om att resursbegränsningar på myndigheten skulle kunna leda till politisk manipulering av fondutbudet. Enligt regeringens förslag är det för det första Fondtorgsnämnden, och inte regeringen, som beslutar om avgifterna. För det andra finansieras förvaltningen av fondtorget i sin helhet av avgifter från fondförvaltarna. Det finns därmed ingen fastställd budget för vad verksamheten får kosta. Omfattningen av förvaltningen av fondtorget kommer i stället att avgöras av pensionsspararnas efterfrågan på fonder, fondförvaltarens intresse av att deras fonder tillhandahålls på fondtorget och myndighetens möjlighet att uppfylla principen om kontrollerbarhet. Medelstilleddelning kommer således inte vara en omständighet som avgör omfattningen av förvaltningen av fondtorget.

Den nuvarande förvaltningen av fondtorget utförs av Pensionsmyndighetens fondtorgsavdelning. Den verksamheten finansieras genom avgifter från fondförvaltarna. Det är därför enligt regeringens uppfattning naturligt att utgå från den avgiftsmodell som Pensionsmyndigheten använder i dag.

Avgift vid upphandling motsvarar avgift vid ansökan

Pensionsmyndighetens avgiftsmodell bygger på att anslutningen av fonder till premiepensionens fondtorg görs efter 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.

Regeringen föreslår motsvarande modell för finansiering av den förvaltning av fondtorget som kommer att utföras av Fondtorgsnämnden. Avgiften för att delta i en upphandling kommer att fylla motsvarande funktion som avgiften vid ansökan och ska finansiera myndighetens upphandlingsverksamhet. Den årliga avgiften bör i huvudsak finansiera den löpande granskningen av fonder och fondförvaltare, men även andra kostnader för förvaltningen av fondtorget. Avgifterna bör 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.

Till skillnad från *Fondbolagens förening* anser regeringen att Fondtorgsnämnden kan besluta om avgifter utan särskilt bemyndigande från regeringen eftersom ett sådant bemyndigande föreslås införas i lagen om Fondtorgsnämnden.

Det är ovanligt, om ens förekommande, att ta ut en avgift för att få delta i en upphandling. Regeringen anser dock, till skillnad från *Fondbolagens förening* och *Upphandlingsmyndigheten*, att det är rimligt att så sker i det reformerade premiepensionssystemet. Det mest omfattande granskningsarbete 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. En avgift uppmuntrar att så blir

fallet. 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 oskäligt, 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.

Regeringen instämmer inte heller i farhågan att en avgift skulle leda till försämrad konkurrens. Avgifter förekommer redan i dag för ansökan om anslutning till fondtorget och regeringens bedömning är att det är ett stort intresse från fondförvaltarna att vara med på fondtorget samt att avgiften inte verkar avskräckande. Avgiften ska täcka myndighetens kostnader och över tid inte generera någon vinst. Det finns därför inte anledning att tro att avgiftens storlek kommer att sättas orimligt högt och därigenom stänga ute fondförvaltare av den anledningen. Ett mer rimligt antagande är däremot att en avgift motverkar att premiepensionsspararna som försäkringskollektiv eller att fondförvaltare vars fonder slutligen upphandlas till fondtorget ytterst får stå för kostnader som kan kopplas till granskning av mindre seriösa eller mindre genomarbetade anbudsansökningar eller anbud.

Regeringen föreslår att Fondtorgsnämnden helt ska finansieras genom avgifter och att myndigheten inte heller ska kunna styras av regeringen genom anslag eller genom att regeringen bestämmer avgiftsnivåerna. Av den anledningen är det viktigt att avgiftsnivåerna beräknas och beslutas av Fondtorgsnämnden. Avgifterna bör fastställas utifrån principen om full kostnadstäckning.

Liksom vad som gäller för ansökningsavgifter enligt 11 § avgiftsförordningen (1992:191) 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 i fråga om det finns särskilda skäl som talar emot 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 (jämför 13 § avgiftsförordningen). Exempel på en sådan situation 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, om särskilda skäl saknas, ska återbetalning eller nedsättning inte göras.

Till skillnad från Fondbolagens förening anser regeringen att rätten att betala tillbaka hel eller del av inbetald avgift bör regleras i lag och lämnar därför förslag till en bestämmelse om det.

Övrig verksamhet bör finansieras inom premiepensionssystemet

Fondtorgsnämndens eventuella kostnader för verksamhet utöver vad som anges ovan torde anses utgöra skötsel av premiepensionssystemet och således finansieras genom avgifter som dras av från tillgodohavandena på pensionsspararnas premiepensionskonton. Det kan till exempel röra sig om eventuella rättegångskostnader eller skadeståndsskyldighet. Som framgår ovan åligger det redan i dag Pensionsmyndigheten att inkludera en redogörelse för sådana kostnader för samtliga berörda myndigheter i sin årliga samlade framställan om bemyndigande att ta ut avgifter ur premiepensionssystemet. Regeringen bedömer att Fondtorgsnämnden framöver bör inkluderas i Pensionsmyndighetens årliga redogörelse.

Regeringen instämmer med Pensionsmyndigheten att det är viktigt att kostnader för Fondtorgsnämndens verksamhet bekostas via rätt finansieringskälla, d.v.s. antingen genom avgifter från fondförvaltare eller avgifter från premiepensionssystemet. Regeringen håller dock inte med Pensionsmyndigheten i farhågan att det riskerar att uppstå intressekonflikter i Fondtorgsnämndens kommande tillämpning av avgiftsbestämmelserna då det enligt regeringens mening är tydligt angivet i förslagen till dessa bestämmelser vilken verksamhet som ska bekostas genom avgifter från fondförvaltarna.

9.3 Bevaka statens rätt och föra talan om skadestånd

Regeringens förslag: Om Fondtorgsnämnden avser att föra talan mot en fondförvaltare, ska Pensionsmyndigheten kunna uppdraga åt Fondtorgsnämnden att även föra talan om skadestånd till staten på grund av att fondandelar gått ned i värde.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen föreslår dock att det i lag regleras att nämndmyndigheten ska bevaka statens rätt och får föra statens talan i fråga om de fondavtal som myndigheten ingår.

Remissinstanserna: Kommenterar inte detta förslag specifikt, mer än som del i den kritik som vissa remissinstanser framför avseende organisationsförslaget att vidga Sjunde AP-fondens uppgifter som sådant och att uppgifterna att förvalta fondtorget och förvalet är svåra att förena på ett opartiskt sätt.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen föreslår att Fondtorgsnämnden får i uppgift att granska att fondförvaltare och fonder följer villkoren i de fondavtal som myndigheten ingår med fondförvaltarna (se avsnitt 7). I uppgiften att förvalta fondtorget ingår således att löpande bevaka statens rätt i fråga om fondavtal. Statens rätt inkluderar samtliga de civilrättsliga förpliktelser fondförvaltaren har mot staten som avtalspart i fondavtalen. I förlängningen kan detta medföra att myndigheten bedömer att en fondförvaltare har 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. Utredningen föreslår att det i lag ska fastställas att nämndmyndigheten ska bevaka statens

rätt i fråga om fondavtal. Regeringen anser dock att myndighetens uppgift, att förvalta premiepensionens fondtorg, redan inrymmer en bevakning av statens rätt i dessa frågor. Av 27 § myndighetsförordningen (2007:515) följer att myndigheten företräder staten vid domstol inom sitt verksamhetsområde. Det innebär att Fondtorgsnämnden företräder staten vid eventuell tvist i domstol. En sådan tvist kan inkludera en talan om skadestånd mot fondförvaltaren.

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 kap. 32 § SFB). Pensionsmyndigheten har även rätt att föra en talan om sådant skadestånd. Det finns även regler om hur betalade skadestånd ska fördelas mellan pensionsspararna (64 kap. 36 § SFB). Regeringen förslår ingen ändring av denna ordning.

Såväl Fondtorgsnämnden som Pensionsmyndigheten får således, med regeringens förslag, rätt att föra talan mot en fondförvaltare. Partsförhållandet i juridisk mening är dock detsamma, eftersom båda myndigheterna är del av samma juridiska person, det vill säga svenska staten. Det kan tänkas att det i fall där Fondtorgsnämnden avser att föra talan mot en fondförvaltare som har 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 Fondtorgsnämnden även föra Pensionsmyndighetens talan om skadestånd. Regeringen föreslår därför en bestämmelse som anger detta. Mot bakgrund av den samverkan som kommer att finnas mellan Fondtorgsnämnden och Pensionsmyndigheten, vilket beskrivs närmare i avsnitt 9.4, bör det enligt regeringens mening falla sig naturligt att myndigheterna utarbetar rutiner för kontakter dem emellan i dessa frågor.

9.4 Samverkan mellan Fondtorgsnämnden och andra myndigheter

Regeringens förslag: Fondtorgsnämnden och Pensionsmyndigheten ska lämna varandra de uppgifter som respektive myndighet behöver för sina uppgifter i premiepensionssystemet.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utöver förslaget om samverkan mellan Pensionsmyndigheten och nämndmyndigheten föreslår utredningen en reglering av samverkan och uppgiftslämnande mellan nämndmyndigheten och Finansinspektionen, Konsumentverket och Ekobrottsmyndigheten. De regleringar som utredningen föreslår i den delen utgör ändringar i förordningar.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna kommenterar inte förslaget.

Konsumentverket är positivt till samverkan mellan myndigheterna men ifrågasätter om det finns ett behov av att reglera sådan samverkan särskilt.

Ekobrottsmyndigheten tillstyrker utredningens förslag om samverkan och uppgiftsskyldighet. Myndigheten anser dessutom att det bör föreskrivas en skyldighet för den nya myndigheten att lämna ut uppgifter enligt förordningen (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna ut uppgifter till andra myndigheter.

Skälen för regeringens förslag

Samverkan mellan Fondtorgsnämnden och Pensionsmyndigheten

Fondtorgsnämnden och Pensionsmyndigheten kommer tillsammans att ansvara för förvaltningen av premiepensionssystemet, vilket kräver ett särskilt nära samarbete.

Pensionsmyndigheten kommer till exempel i sin roll som försäkringsgivare för premiepensionen med bland annat ansvar för administration av pensionsspararnas val av fonder och för daglig fondhandel i premiepensionssystemet att vara den primära kanalen gentemot pensionssparare och pensionärer. På så sätt får Pensionsmyndigheten till exempel information och synpunkter om fonder som Fondtorgsnämnden i sin tur kan behöva i sitt arbete med förvaltning av fondtorget. Pensionsmyndigheten behöver i sin tur kunna ta del av uppgifter från Fondtorgsnämnden, såsom exempelvis information om fonder som upphandlas och förändringar som sker inom ramen för Fondtorgsnämndens avtalsuppföljning.

Regeringen anser därför att ett informationsutbyte mellan Fondtorgsnämnden och Pensionsmyndigheten är nödvändigt och något myndigheterna behöver skapa väl avvägda rutiner för där både behov och proportionalitet beaktas. Sådana rutiner kommer att kräva att det finns möjligheter att utbyta nödvändig information med varandra, vilket i vissa fall även inkluderar uppgifter som omfattas av sekretess (se avsnitt 10) och i vissa fall uppgifter som utgör personuppgifter (se avsnitt 11).

För att myndigheterna ska kunna utbyta sådana uppgifter som är nödvändiga och som respektive myndighet behöver för sin verksamhet inom premiepensionssystemet, även annars sekretessbelagd sådan när så krävs, behöver sekretessen kunna brytas. Av 10 kap. 2 § OSL framgår att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Vidare anges i generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL att en sekretessbelagd uppgift får lämnas till en myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Ett uppgiftslämnande mellan Fondtorgsnämnden och Pensionsmyndigheten, genom en tillämpning av antingen 10 kap. 2 eller 27 §§ OSL, skulle således kräva en sekretessbedömning och intresseavvägning i varje enskilt fall. Dessa båda bestämmelser ska tillämpas restriktivt och generalklausulen bör inte användas för regelbundet informationsutbyte.

I 10 kap. 28 § OSL anges att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Eftersom myndigheterna kommer att ha nära koppling till varandra och det därigenom finns ett stort behov av kontinuerligt informationsutbyte mellan dessa myndigheter anser regeringen att det inte är lämpligt att uppgiftslämnandet enbart sker med stöd av generalklausulen eller 10 kap. 2 §

OSL. Regeringen anser därför att en sådan bestämmelse om uppgiftsskyldighet som avses i 10 kap. 28 § OSL bör införas. Av förarbetena till 10 kap. 28 § OSL framgår att det inte är nödvändigt att bestämmelsen om uppgiftsskyldighet har utformats med utgångspunkt från att uppgifterna kan vara hemliga. Däremot krävs för att bestämmelsen ska beaktas att den uppfyller vissa krav på konkretion. Den kan ta sikte på utlämnande av uppgifter av ett speciellt slag, gälla en viss myndighets rätt att få del av uppgifter i allmänhet eller avse en skyldighet för en viss myndighet att lämna andra myndigheter information (prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m. m, Del A s. 322).

Regeringen anser att samverkan bör ta sikte på myndigheternas uppgifter avseende premiepensionssystemet och omfatta sådana som respektive myndighet har behov av. Eftersom informationsutbytet skulle kunna omfatta sådana uppgifter som omfattas av sekretess hos de båda myndigheterna (se avsnitt 10 om sekretess) bör bestämmelsen vara sekretessbrytande. Därför föreslår regeringen att det i lag införas bestämmelser som anger att myndigheterna ska lämna varandra de uppgifter som respektive myndighet behöver för att kunna fullgöra sina uppgifter i premiepensionssystemet. Vad gäller eventuellt behov av utbyte av personuppgifter, se närmare i avsnitt 11.

Samverkan mellan Fondtorgsnämnden och övriga myndigheter

Finansinspektionen kommer inom ramen för sin verksamhet många gånger att ha tillgång till uppgifter som Fondtorgsnämnden kan ha behov av i sin verksamhet. Finansinspektionen kan till exempel behöva kontrollera uppgifter som en fondförvaltare har lämnat i en upphandling. Fondtorgsnämnden 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. Ett sådant informationsutbyte skulle dessutom öka skyddet för pensionsspararna. Utan särskilda sekretessbrytande bestämmelser kan det vara svårt för Fondtorgsnämnden och Finansinspektionen att utbyta relevant information. Mot den bakgrunden avser regeringen att se över behovet av en reglering av informationsutbytet myndigheterna emellan.

Pensionsmyndigheten, Finansinspektionen och Konsumentverket samverkar i dag i syfte att stärka pensionssparares och pensionärens ställning som konsumenter på finansmarknaden, bland annat i premiepensionssystemet. Denna samverkan har bland annat föranletts av synpunkter från pensionssparare om olika fonders marknadsföring på premiepensionens fondtorg. Fondtorgsnämnden bör involveras i denna samverkan. Regeringen kommer även avseende sådan samverkan att se över behovet av särskild reglering.

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. *Ekobrottsmyndigheten* anser att det dessutom bör föreskrivas en skyldighet för Fondtorgsnämnden att lämna ut uppgifter enligt förordningen (1980:995) om skyldighet

för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna ut uppgifter till andra myndigheter. Regeringen avser att återkomma angående behovet av att inkludera även Fondtorgsnämnden i ovan nämna förordningar.

10 Sekretess

10.1 Grundlags- och sekretessregleringen

10.1.1 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 domstolsoffentlighet. När det mer allmänt talas om offentlighetsprincipen avses dock i första hand reglerna om allmänna handlingars offentlighet. Denna princip regleras i tryckfrihetsförordningen.

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 upptagning 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.

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 (2009:400), förkortad OSL, och regeringen har meddelat närmare föreskrifter i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), förkortad OSF.

10.1.2 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).

Sekretessbrytande bestämmelser som gäller i förhållande till svenska myndigheter ska införas i offentlighets- och sekretesslagen eller i lag eller förordning som den lagen hänvisar till (8 kap. 1 § OSL). Någon hänvisning till den lag eller förordning som innehåller en sekretessbrytande bestämmelse behöver dock inte tas in i offentlighets- och sekretesslagen, om bestämmelsen i fråga utformas som en uppgiftsskyldighet (se 10 kap. 28 § första stycket OSL). Av 10 kap. 28 § OSL följer att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Det är inte nödvändigt att bestämmelsen om uppgiftsskyldighet har utformats med utgångspunkt från att uppgifterna kan vara hemliga. Däremot krävs för att bestämmelsen ska beaktas att den uppfyller vissa krav på konkretion. Den kan ta sikte på utlämnande av uppgifter av ett speciellt slag, gälla en viss myndighets rätt att få del av uppgifter i allmänhet eller avse en skyldighet för en viss myndighet att lämna andra myndigheter information (prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m. m, Del A s. 322).

10.1.3 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 enskilds personliga förhållanden, uppgift om enskildas ekonomiska förhållanden eller uppgift om enskildas affärs- och driftförhållanden.

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. Några få sekretessbestämmelser gäller utan att räckvidden är begränsad.

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 medan det vid det omvända skaderekvisitet gäller den omvända utgångspunkten, det vill säga att uppgifterna omfattas av sekretess som huvudregel. Sekretessen enligt en bestämmelse kan även vara absolut. I ett sådant fall ska de uppgifter som omfattas av bestämmelsen hemlighållas utan någon skadeprövning 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.

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. I ett fåtal sekretessbestämmelser saknas tidsgränser.

10.1.4 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 måste i varje sammanhang 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 (prop. 1979/80:2 Del A s. 75 f.). Vissa bestämmelser om överföring av sekretess med begränsade och överblickbara tillämpningsområden har dock införts.

10.1.5 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.

10.1.6 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).

10.2 Vilka slags uppgifter kommer att hanteras?

Fondtorgsnämnden ska upphandla fonder på de finansiella marknaderna till ett fondtorg för premiepensionen. Fondtorgsnämnden ska även förvalta fondtorget, ansvara för att utforma urval, utföra nödvändig avtalshantering och löpande granska att fondförvaltare lever upp till ställda krav och villkor. Fondtorgsnämnden ska bedriva ett nära samarbete med värmyndigheten Pensionsmyndigheten. Pensionsmyndigheten ska dock även fortsättningsvis vara försäkringsgivare för premiepensionen och administrera pensionsspararnas val av fonder. I myndigheternas arbete med premiepensionen kommer det att förekomma uppgifter som är känsliga och därför bör kunna skyddas av sekretess.

Inför upphandlingen av fonder till fondtorget kommer Fondtorgsnämnden att behöva genomföra 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 att 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 man, det vill säga sådana som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med fondförvaltaren. Det kan exempelvis röra sig om företag eller personer med vilka fondförvaltaren har nära förbindelser, fondförvaltarens företrädare, samarbetspartner samt deras företrädare och externa kapitalförvaltare och deras företrädare. Det kan handla om uppgifter om tredje mans affärs- och driftförhållanden men även uppgifter om andra ekonomiska och personliga förhållanden.

Vidare kan det förekomma uppgifter om att 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 huruvida en viss fondförvaltare har förekommit på Finansinspektionens eller ESMA:s (European Securities and Markets Authority) varningslista eller träffats av en disciplinåtgärd från en branschorganisation eller liknande. Även underlag för bedömning av vissa personers personligaandel och anseende kan komma att inhämtas.

Under avtalstiden ska Fondtorgsnämnden fortlöpande granska att fondförvaltare och fonder lever upp till författningskrav och avtalsvillkor. Inför

granskningarna kommer Fondtorgsnämnden att behöva ta in uppgifter vid omvärldsbevakning samt upprätta omvärldsbevakningsrapporter. Fondtorgsnämnden behöver även ta fram granskningsplaner, arbetsrutiner och granskningsstrategier. Vidare kommer myndigheten att behöva kontrollera samma typer av uppgifter om fondförvaltare, fonder och enskilda som kommer att förekomma i anbud och andra handlingar i samband med upphandlingen. I detta arbete kommer Fondtorgsnämnden att 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 Fondtorgsnämnden behöver lämna uppgifter till berörd tillsynsmyndighet eller andra rättsvärdande myndigheter.

Med anledning av rättstvister kan de berörda myndigheterna behöva göra rättsutredningar, ta in värderingsutlåtanden eller annan bevisning, upprätta promemorior om förhandlingstaktiska överväganden med mera.

10.3 Relevanta bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen

I OSL finns bestämmelser som kan vara tillämpliga på uppgifter i Fondtorgsnämndens verksamhet.

10.3.1 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. Enligt 19 kap. 3 § första stycket OSL gäller sekretess 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 (se regeringens två beslut den 26 september 1996, S dnr S96/5516/J och S96/5517/J).

Enligt 19 kap. 3 § andra stycket första meningen OSL gäller 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. Uppgiften får inte lämnas ut förrän alla anbud eller erbjudanden offentliggörs eller beslut om leverantör och anbud fattats eller ärendet dessförinnan har slutförts. Sekretessen är således absolut under denna tid.

Enligt 19 kap. 3 § fjärde stycket OSL gäller sekretess i högst tjugo år för uppgift i en allmän handling. 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 (prop. 1979/80:2 del A s. 148 och prop. 2001/02:142 Ändringar i lagen om offentlig upphandling, m.m. s. 93). 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 (Kammarrätten i Stockholms dom den 20 maj 1996 i mål nr 1323–1996).

Eftersom anbudssekretessen är absolut skyddas även uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden genom bestämmelsen även om den är avsedd att skydda det allmännas ekonomiska intresse (prop. 2001/02:142 s. 56). När den absoluta sekretessen enligt 19 kap. 3 § andra stycket OSL har upphört kan uppgifterna skyddas av sekretess enligt regleringen i paragrafens första stycke. Sekretess enligt första stycket förutsätter att det kan antas att det allmänna lider skada om uppgiften röjs. Det förhållandet att en upphandlande myndighet 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 (prop. 2001/02:142 s. 56 f., prop. 2012/13:123 Myndigheternas tillgång till tjänster för elektronisk identifiering s. 61 och prop. 2015/16:195 Nytt regelverk om upphandling s. 707).

Upphandling av fonder till fondtorget för premiepensionen enligt den föreslagna lagen om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg 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 därför att vara tillämplig i Fondtorgsnämndens 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 uppgifterna 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 (prop. 1979/80:2 Del A s. 152). Av praxis framgår dock att när det gäller blivande rättstvister är det inte tillräckligt med ett allmänt hålet 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 (RÅ 2007 ref. 12).

Enligt regeringens förslag ska en fondförvaltare kunna begära att en upphandling av fonder till fondtorget överprövas i förvaltningsdomstol (se vidare avsnitt 7.3.21). Överprövningar av upphandlingar är sådana rättstvister som avses i 19 kap. 9 § OSL. Sannolikt kommer någon fondförvaltare som har lämnat anbud som inte antas vid en upphandling att begära överprövning av upphandlingen eller giltigheten hos ett fondavtal. Det är därför troligt att det kommer att finnas uppgifter som har tillkommit eller inhämtats med anledning av Fondtorgsnämndens rättstvist. Enligt regeringens bedömning är bestämmelsen i 19 kap. 9 § OSL tillämplig i sådana fall.

Bestämmelsen kommer också att kunna tillämpas i de fall tvist om avtalet mellan parterna uppstår.

10.3.2 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. Enligt 28 kap. 1 § första stycket OSL gäller sekretess 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.

Enligt 28 kap. 1 § andra stycket första meningen OSL gäller motsvarande sekretess hos en annan myndighet som har till uppgift att handlägga ärenden enligt den lagstiftning som anges i första stycket.

Enligt 28 kap. 1 § femte stycket OSL gäller sekretessen för uppgift i en allmän handling 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 (prop. 2008/09:150 s. 339). 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 (se prop. 1979/80:2 Del A s. 84 och s. 190).

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 särskild sekretessbestämmelse i 28 kap. 5 § OSL). Även om tillgodohavanden på premiepensionskonton kan uppgå till relativt höga belopp och därmed kan vara av intresse för till exempel medierna 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 (prop. 1979/80:2 Del A s. 190 och prop. 1997/98:151 Inkomstgrundad ålderspension m.m. s. 509).

Enligt 28 kap. 1 § första stycket OSL gäller sekretess i ärenden om bland annat allmän pension hos vissa angivna myndigheter. Fondtorgsnämnden anges inte i uppräkningslistan. Det föreskrivs dock i paragrafens andra stycke att motsvarande sekretess gäller också hos andra myndigheter som ska handlägga sådana ärenden som anges i lagrummet, bland annat ärenden enligt lagstiftningen om allmän pension. Frågan är då om Fondtorgsnämnden i sin verksamhet kan anses handlägga ärenden enligt lagstiftningen om allmän pension. Premiepensionen är en del av den allmänna ålderspensionen. Fondtorgsnämnden kommer, i och med sin uppgift att förvalta fondtorget för premiepensionen, att administrera delar av premiepensionssystemet. Regeringen föreslår att det av SFB ska framgå att Fondtorgsnämnden löpande ska tillhandahålla fonder till fondtorget för premiepensionen (se avsnitt 9.1). Vidare föreslås att Fondtorgsnämnden och Pensionsmyndigheten ska samverka i frågor som rör premiepensionssystemet (se avsnitt 9.4). Mot bakgrund av Fondtorgsnämndens del i administrationen av premiepensionssystemet är regeringens bedömning att Fondtorgsnämndens verksamhet att förvalta fondtorget för premiepensionen innefattar handläggning av ärenden enligt lagstiftningen om allmän pension. Inom ramen för det arbetet kan det förekomma att Fondtorgsnämnden får in uppgifter om till exempel pensionssparares personliga förhållanden. Sekretessbestämmelsen i 28 kap. 1 § OSL är tillämplig på sådana förhållanden.

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 pensionssparare har bestämt om efterlevandeskydd enligt 91 kap. SFB. Sekretessen avseende efterlevandeskydd 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. Det kan antas 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, vilket innebär att uppgifterna bara ska 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 till exempel en fondförvaltare att få ut uppgifter om vilka personer som har valt fonder hos en viss förvaltare (prop. 1997/98:151 s. 509 f.).

Bestämmelsen i 28 kap. 5 § OSL kommer med hittillsvarande lydelse inte att vara tillämplig på Fondtorgsnämndens verksamhet eftersom den myndigheten inte nämns i bestämmelsen.

Sekretess för uppgift om en enskilds affärs- eller driftsförhållanden

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. Därutöver gäller sekretess enligt 31 kap. 16 § första stycket OSL för uppgift om en enskilds affärs- eller driftsförhållanden när en enskild har trätt i affärsförbindelse med en myndighet, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde 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 eller hos statliga affärsverk, Försvarets materielverk och i kommunal affärsverksamhet fem år, har gått från det att avtalet slöts

Av förarbetena framgår att den sistnämnda bestämmelsen ger sekretesskydd åt en enskild som har trätt i affärsförbindelse med en myndighet för uppgifter om dennes affärs- och driftsförhållanden, det vill säga för ekonomiska förhållanden. Inget skydd ges för uppgifter hos myndigheterna om enskildas personliga förhållanden. Affärsförbindelsen kan avse förvärv, avyttrande eller upplåtelse av egendom eller arbete som ska utföras (propositionen *Handlingsoffentlighet hos kommunala företag*, prop. 1993/94:48 s. 33). Rekviritet ”trätt i affärsförbindelse” kräver inte att avtal ingåtts utan det kan räcka med att ett anbud lämnats in (Kammarrätten i Göteborgs dom den 13 september 2018 i mål nr 2578–18).

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 (HFD 2016 ref. 17).

Av förarbetena framgår vidare att det finns anledning att hemlighålla anbudshandlingar när det finns 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 finns 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 finnas 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 (prop. 1979/80:2 Del A s. 241 f.). Enligt bestämmelsen gäller sekretess om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Med begreppet ”skada” avses, när det är fråga om sekretess till skydd för enskilda, ekonomisk skada som vållas av röjandet av uppgift om ett ekonomiskt förhållande (prop. 2008/09:150 s. 352).

Enligt regeringens bedömning kan bestämmelsen i 31 kap. 16 § OSL bli tillämplig i Fondtorgsnämndens premiepensionsverksamhet i förhållande till fondförvaltarna eftersom det kan förekomma uppgifter om fondförvaltarnas affärs- och driftsförhållanden i till exempel ärenden som rör förvaltning av fondtorget och upphandlingsärenden efter det att upphand-

lingen har 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 en statlig myndighets, bland annat Finansinspektionen, tillsyns- och tillståndsverksamhet för affärs- och driftsförhållanden hos ett tillsynsobjekt, till exempel fondförvaltare, om det kan antas att denne lider skada om uppgiften röjs. Som en del av den samverkan som bör finnas mellan Fondtorgsnämnden och Finansinspektionen (se vidare avsnitt 9.4) kan Fondtorgsnämnden komma att få del av information om en fondförvaltares affärs- och driftsförhållanden som omfattas av tillsynsekretess hos inspektionen. Enligt nämnda lagrum gäller fr.o.m. den 1 december 2020 sekretess även för uppgift om transaktioner med eller innehav av finansiella instrument, om en börs, ett fondbolag, en förvaltare av alternativa investeringsfonder (AIF-förvaltare) eller ett värdepappersinstitut har inhämtat uppgiften på grund av bestämmelser om anmälningsskyldighet (prop. 2019/20:173).

Om Finansinspektionen bedömer att den information om fondförvaltarens affärs- och driftsförhållanden som Fondtorgsnämnden får ta del av kan medföra skada för fondförvaltaren om den röjs (och därmed omfattas av tillsynsekretess hos inspektionen), kan detta medföra att Fondtorgsnämnden har särskild anledning att anta att ett röjande medför skada för fondförvaltaren. I sådant fall omfattas sådan information av sekretess hos Fondtorgsnämnden 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. Sekretessbestämmelsen ska dock inte tillämpas, om uppgiften ingår i ett beslut av den mottagande myndigheten.

Fondtorgsnämnden och Pensionsmyndigheten kommer att behöva lämna sådana uppgifter till varandra om fondförvaltarens affärs- och driftsförhållanden som kan omfattas av sekretess enligt 31 kap. 16 OSL. Enligt regeringens 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 visselblåsares identitet

Enligt 30 kap. 4 b § första stycket OSL 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 visselblåsare. Sekretessen är absolut. Bestämmelserna genomför artikel 71.2 d i 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 (kapitaltäckningsdirektivet) respektive av artikel 32.2 c i 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 (marknadsmissbruksförordningen).

Bestämmelsen kommer inte att gälla i Fondtorgsnämndens verksamhet eftersom dess uppgifter inte kommer innefatta tillsyn eller tillståndsgivning.

Sekretess till skydd för enskild i verksamhet av avser tillsyn m.m. i fråga om näringslivet

I 30 kap. OSL finns det bestämmelser om sekretess till skydd för enskild i verksamhet som avser tillsyn m.m. 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 driftsförhållanden 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 driftsförhållanden hos den som myndighetens verksamhet avser. Bestämmelsen är utformad med ett rakt skaderekvisit, dvs. 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 driftsförhållanden 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 myndig-

hetens verksamhet 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. Fondtorgsnämndens verksamhet kommer inte att utgöra tillsyn över näringslivet.

10.4 Behov av nya sekretessbestämmelser till skydd för allmänna intressen

Regeringens bedömning: Det finns inte behov av att införa några ytterligare sekretessbestämmelser till skydd för allmänna intressen.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte yttrat sig särskilt i denna del.

Skälen för regeringens bedömning: Sekretessbestämmelser till skydd för allmänna intressen i Pensionsmyndighetens och Fondtorgsnämndens premiepensionsverksamhet behövs framför allt för uppgifter som rör upphandlingar av fonder, till exempel marknadsundersökningar, anbud och priser. Det kan inte heller uteslutas att behov av sekretess kan finnas vid rättstvister. Regeringen anser att de ovan redovisade bestämmelserna i 19 kap. 3 och 9 §§ OSL 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 finns det ett antal bestämmelser i OSL 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 m.fl. enligt 18 kap. 3 § OSL samt sekretess hos domstolar enligt 36 kap. 2 § OSL. Regeringen bedömer att det befintliga sekretesskyddet för allmänna intressen därmed är tillräckligt. Regeringen föreslår därför inte några ytterligare sekretessbestämmelser till skydd för sådana intressen.

10.5 En ny sekretessbestämmelse till skydd för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med en fondförvaltare

Regeringens förslag: Sekretess ska gälla hos Fondtorgsnämnden för uppgift om en enskilds affärs- eller driftsförhållanden eller andra ekonomiska förhållanden 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 lagen om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.

För uppgift i en allmän handling ska sekretessen gälla i högst tjugo år.

Om en myndighet får en uppgift som är sekretessreglerad enligt den nya bestämmelsen från Fondtorgsnämnden ska bestämmelsen vara tillämplig på uppgiften också hos den mottagande myndigheten. Detta ska dock inte gälla om uppgiften ingår i ett beslut av den mottagande myndigheten.

Regeringens bedömning: Sekretessen bör inte ha företräde framför meddelarfriheten.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer med regeringens förslag och bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har inte yttrat sig särskilt i denna del. *Finansinspektionen (FI)* framför att som en följd av den samverkan och det informationsutbyte som utredningen föreslår mellan FI och den nya myndigheten så är det viktigt att samma nivå på sekretess gäller hos både myndigheterna för samma typ av uppgifter för att effektiviteten vid en sådan samverkan inte ska påverkas. *Konsumentverket* framför att vad gäller möjligheten att överföra sekretess mellan myndigheterna är det verkets bedömning att 11 kap. 1 § OSL inte är tillämplig. Konsumentverket anser vidare att generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL inte är lämplig att använda vid rutinmässigt informationsutbyte mellan myndigheter och att det därför bör införas en sekretessbrytande bestämmelse mellan myndigheterna.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Som konstaterats ovan kommer det att finnas sekretesskänsliga uppgifter hos Fondtorgsnämnden om juridiska och fysiska personer som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med en sådan fondförvaltare som avses i lagen om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg. Dessa personer är att anse som tredje män i förhållande till Fondtorgsnämnden.

Uppgifter om tredje man skyddas emellertid inte av bestämmelsen i 31 kap. 16 § OSL eftersom den bestämmelsen endast omfattar uppgifter om affärs- och driftsförhållanden som avser en enskild som har trätt i affärsförbindelse med en myndighet. Bestämmelsen skyddar således enbart uppgifter om ekonomiska förhållanden avseende någon som inte är att anse som tredje man.

Med tredje man avses i detta sammanhang fysiska eller juridiska personer som har trätt i affärsförbindelse eller annan liknande förbindelse med en fondförvaltare som har deltagit i en upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg. En tredje man kan vara såväl en juridisk som en fysisk person, exempelvis ett företag eller en person med vilken fondförvaltaren har nära förbindelser, såsom till exempel fondförvaltarens företrädare, samarbetspartner och deras företrädare och externa kapitalförvaltare och deras företrädare. Även en pensionssparare kan anses vara tredje man i detta sammanhang. En pensionssparare uppgifter skyddas dock även av sekretessen enligt 28 kap. 1 § och 5 § OSL (se vidare ovan avsnitt 10.3.2 samt 10.6 och 10.7).

Det finns således inte några bestämmelser om sekretess för uppgifter om tredje mans affärs- och driftförhållanden eller andra ekonomiska förhållanden och personliga förhållanden som skulle bli tillämpliga i Fondtorgsnämndens verksamhet i förhållande till fondförvaltarna. Sådana uppgifter omfattas dock av sekretess hos Finansinspektionen och Konsumentverket enligt bestämmelserna i 30 kap. OSL och OSF i till exempel ärenden om tillståndsgivning, ägarprövning och tillsyn. Fondtorgsnämndens granskning av fondförvaltare och fonder utgör emellertid 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). I likhet med *Konsumentverket* konstaterar regeringen även att bestämmelsen i 11 kap. 1 § OSL gällande överföring av sekretess inte är tillämplig för Fondtorgsnämndens verksamhet eftersom den inte avser tillsyn eller revision.

Eftersom det är fråga om uppgifter som kan vara mycket känsliga och regeringen i avsnitt 9.4 anger att den även avser att se över behovet av reglering för Fondtorgsnämndens samverkan och utbyte av information med Finansinspektionen och Konsumentverket i frågor av betydelse för premiepensionen bör uppgifter om tredje mans affärs- och driftförhållanden och andra ekonomiska och personliga förhållanden omfattas av sekretess även hos Fondtorgsnämnden.

Det behöver därför införas en ny sekretessbestämmelse till skydd för uppgifter hos Fondtorgsnämnden om tredje mans affärs- och driftförhållanden och andra ekonomiska förhållanden och personliga förhållanden. Fondtorgsnämnden kan behöva lämna sådana uppgifter till Pensionsmyndigheten för att den myndigheten ska kunna fullgöra sin uppgift som försäkringsgivare av premiepension inom ramen för myndigheternas samverkan. Behovet av sekretess gör sig därför gällande även hos till exempel Pensionsmyndigheten.

Sekretessens föremål och räckvidd

Regeringen anser att föremålet för sekretessen bör vara uppgifter om enskildas affärs- eller driftförhållanden eller andra ekonomiska eller personliga förhållanden. En ytterligare bestämning av föremålet för sekretessen bör vara att uppgifterna rör en enskild som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med en fondförvaltare som deltar eller har deltagit i en upphandling enligt lagen om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg. Eftersom ingående av fondavtal enligt de föreslagna reglerna alltid ska föregås av en upphandling kommer detsamma

att gälla den som trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med en fondförvaltare som ingått fondavtal med Fondtorgsnämnden.

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 Fondtorgsnämnden får in i samband med anbud och avtalsuppföljning, men även uppgifter som Fondtorgsnämnden inhämtar från till exempel Finansinspektionen. Exempel på sådana uppgifter är affärsupplägg inom en företagsgrupp, vissa uppgifter om hur verksamheten är organiserad, strategier, uppgifter om företrädare, avtal med tredje part och innehållet i dem samt uppgifter från Finansinspektionens tillsyn om till exempel överträdelser av regelverk. Det kan exempelvis även vara om företrädare varit föremål för utredning eller ingripande från tillsynsmyndigheten, har förekommit på Finansinspektionens eller ESMA:s varningslista eller träffats av en disciplinåtgärd från en branschorganisation eller liknande. Även underlag för bedömning av fondförvaltarens företrädarens personligaandel och anseende kan komma att inhämtas.

Sekretessens styrka

När det övervägs att införa en ny sekretessbestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen ska det alltid göras en avvägning mellan sekretessintresset och insynsintresset (prop. 1979/80:2 Del A s. 75 f.). 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.

Finansinspektionen (FI) anför att motsvarande uppgifter omfattas av absolut sekretess hos inspektionen och anser att regeringen bör överväga att införa absolut sekretess för sådana uppgifter även när dessa inkommer direkt till den nya myndigheten. FI anser att behovet av sekretess väger tyngre än behovet av insyn från utomstående aktörer när det gäller uppgifter om ekonomiska och personliga förhållanden för tredje man. Detta eftersom det rör sig om känsliga uppgifter och att en tredje man inte kan påverka om fondförvaltare väljer att delta i en upphandling eller att sluta fondavtal med den nya myndigheten. FI anser att sådana uppgifter ska omfattas av absolut sekretess då det undviker att samma uppgifter är belagda med olika sekretess beroende på till vilken myndighet de kommer in.

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 fondförvaltare i synnerhet. Behovet av insyn i premiepensionsverksamheten är därför betydande. Regeringen anser därför till skillnad från *Finansinspektionen* att skyddet för tredje mans affärs- och driftsförhål-

landen och andra ekonomiska förhållanden och personliga förhållanden inte får bli så vidsträckt att det omöjliggör allmänhetens och inte minst journalisters och massmediernas insyn i premiepensions-verksamheten. Sekretessen bör därför inte vara absolut för sådana uppgifter som annars enligt motsvarande bestämmelse i verksamhet som rör tillstånd och tillsyn omfattas av absolut sekretess. Regeringen beaktar vid denna bedömning att de juridiska och fysiska personer som uppgifterna gäller normalt kommer att ha en stark anknytning till fondförvaltaren i egenskap av exempelvis ägarbolag, dotterbolag, företrädare eller underentreprenör. Dessa får enligt regeringens 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 Fondtorgsnämnden en förutsättning för att få verka på fondmarknaden. Det får ingå i det affärsmässiga övervägandet om förvaltarnas affärskontakter och andra tredje män känner till och accepterar att uppgifter som rör dem ges in till Fondtorgsnämnden och därmed kommer att omfattas av offentlighetsprincipen. Fondtorgsnämnden i sin tur behöver tillgodose kravet på proportionalitet, vilket innebär att underlag som begärs in ska vara nödvändigt och motiverat för den verksamhet myndigheten bedriver. Regeringen anser dock att insynsintresset när det gäller uppgifter om affärs- och driftsförhållanden och andra ekonomiska förhållanden och personliga förhållanden avseende tredje man 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 mans affärs- och driftsförhållanden och andra ekonomiska förhållanden och personliga förhållanden motsvarar insynsintresset avseende tredje mans 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.

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 (prop. 1979/80:2 Del A s. 80 f.). 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 utröna om omständigheter av nu nämnt slag föreligger (prop. 2008/09:150 s. 348).

Exempel på uppgifter vars röjande enligt regeringen typiskt sett kan leda till skada är affärsupplägg inom en företagsgrupp, närmare uppgifter om hur verksamheten är organiserad, strategier, uppgifter om företrädare,

avtal med tredje part och innehållet i dem samt uppgifter från Finansinspektionens tillsyn om till exempel överträdelse 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 regeringens uppfattning typiskt sett att betrakta som känsliga och omfattas därför normalt av sekretess enligt den föreslagna bestämmelsen. Om kunden även är pensionssparare, kan 28 kap. 1 och 5 §§ OSL vara tillämpliga, se vidare nedan.

Sammantaget bedömer regeringen av att den föreslagna regleringen innebär att ett väl avvägt sekretesskydd för de aktuella uppgifterna.

Den nya sekretessbestämmelsens placering i lagen

Den nya sekretessbestämmelsen ska skydda uppgifter om enskilda affärs- eller driftsförhållanden eller andra ekonomiska förhållanden och personliga förhållanden när denne har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med en fondförvaltare som har trätt i affärsförbindelse med Fondtorgsnämnden. Regeringen 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 i en ny paragraf, 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. Regeringen anser därför att samma sekretesstid bör gälla. Detta innebär att sekretess för uppgift i allmän handling ska gälla i högst 20 år.

Överföring av sekretess

Regeringen föreslår att Fondtorgsnämnden ska samverka med Pensionsmyndigheten i frågor som rör premiepensionssystemet (64 kap. 47 § SFB), se avsnitt 9.4. Vid samverkan ska myndigheterna utväxla de uppgifter som behövs. Den föreslagna bestämmelsen är utformad som en uppgiftsskyldighet som medför att den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 28 § OSL blir tillämplig. Syftet med bestämmelsen är att tillgodose behovet av regelbundet utbyte av nödvändig information utifrån myndigheternas roller inom premiepensionssystemet.

Ett område för samverkan är granskning av fonder och fondförvaltare på fondtorget för premiepensionen. Vid sådan samverkan kan Pensionsmyndigheten när det behövs komma att få uppgifter om tredje man från Fondtorgsnämnden som omfattas av sekretess enligt den nya sekretessbestämmelsen. Den nya bestämmelsen bör i sådana fall vara tillämplig även hos Pensionsmyndigheten. Detsamma bör gälla om Fondtorgsnämnden lämnar sådan information även till andra myndigheter. Regeringen anser att denna reglering tillgodoser ett väl avvägt sekretesskydd för uppgifterna.

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. Nämda 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 uppsåtligt åsidosätta en tystnadsplikt i de fall som anges i en särskild lag. Den särskilda lag som därvid 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 (prop. 1979/80:2 Del A s. 104). 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 (prop. 1979/80:2 Del A s. 111). Undantagen från meddelarfriheten är ovanliga och de som finns rör särskilt viktiga skyddsintressen. I 30 kap. 30 § OSL föreskrivs att den tystnadsplikt som följer av 4 § första stycket 2 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.

Regeringen föreslår dock att den nya sekretessbestämmelsen ska innehålla ett sedvanligt rakt skaderekvisit avseende uppgifter om tredje man och inte omfattas av absolut sekretess som i 30 kap. 4 § första stycket 2 OSL. Mot denna bakgrund delar inte regeringen Finansinspektionens syn utan bedömer liksom utredningen att det finns ett betydande intresse av journalistisk och medial granskning av Fondtorgsnämndens verksamhet inklusive dem som trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med myndigheten. Den tystnadsplikt som följer av den nya bestämmelsen bör således inte inskränka meddelarfriheten (jämför prop. 1979/80:2 Del A s. 111 f.).

10.6 Sekretess till skydd för uppgift om premiepensionsmedel

Regeringens förslag: Sekretess ska gälla hos Fondtorgsnämnden 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 Fondtorgsnämnden för uppgift om vad en pensionssparare har bestämt om efterlevandeskydd i form av premiepension. Sekretess för uppgift om vad en pensionssparare har bestämt om efterlevandeskydd ska dock inte gälla sedan pensionsspararen har avlidit.

Sekretessen ska gälla i högst 70 år.

Regeringens bedömning: Sekretessen bör inte ha företräde framför meddelarfriheten.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer med regeringens förslag och bedömning.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har yttrat sig särskilt i frågan.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Som framgår ovan kan Fondtorgsnämnden inom ramen för sitt uppdrag komma att hantera uppgifter som kan avslöja hur en enskild valt att placera sina premiepensionsmedel eller har bestämt i fråga om efterlevandeskydd. Sådana uppgifter omfattas hos Pensionsmyndigheten av en sekretessbestämmelse med omvänt skaderekvisit i 28 kap. 5 § OSL. Sådana uppgifter som skyddas genom denna bestämmelse kan komma att finnas även hos Fondtorgsnämnden. Denna sekretessbestämmelses räckvidd bör därför kompletteras så att bestämmelsen blir tillämplig även hos Fondtorgsnämnden.

Även om det finns ett stort intresse av insyn i Fondtorgsnämndens verksamhet anser regeringen att detta intresse 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 Fondtorgsnämndens verksamhet som i Pensionsmyndighetens verksamhet. Regeringen föreslår därför att sekretess för sådana uppgifter ska gälla på samma sätt hos Fondtorgsnämnden som hos Pensionsmyndigheten. Fondtorgsnämnden föreslås därför bli införd bland de uppräknade myndigheterna i 28 kap. 5 § OSL.

Regeringen bedömer att sekretessen även hos Fondtorgsnämnden ska gälla i högst 70 år och att det inte heller finns skäl att låta sekretessen ha företräde framför meddelarfriheten.

10.7 Sekretess för enskild när det gäller allmän försäkring m.m.

Regeringens förslag: Den sekretess som gäller hos bland annat Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan i ärenden enligt lagstiftningen om allmän försäkring m.m. ska gälla även hos Fondtorgsnämnden.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har yttrat sig särskilt i frågan.

Skälen för regeringens förslag: Fondtorgsnämnden kommer att vara en av de myndigheter som tillsammans med bland annat Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten administrerar socialförsäkringen, se avsnitt 9 och förslaget till ändring av 2 kap. 2 § SFB. Visserligen gäller enligt 28 kap. 1 § andra stycket OSL bestämmelsen även Fondtorgsnämnden, men av systematiska skäl och för tydlighets skull bör den myndigheten uttryckligen anges i uppräkningsdelen i 28 kap. 1 § första stycket OSL, tillsammans med Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, som en av de myndigheter bestämmelsen gäller hos. Det kan inte uteslutas att en uppgift om en enskilds personliga förhållanden kan inkomma till Fondtorgsnämnden. I sådant fall bör sekretess gälla hos Fondtorgsnämnden på motsvarande sätt som hos de två andra myndigheterna inom socialförsäkringsadministrationen. Behovet av insyn i denna del av Fondtorgsnämndens verksamhet bedöms inte vara större än hos Pensionsmyndigheten eller Försäkringskassan, och den enskildes behov av sekretesskydd bedöms heller inte vara större än hos Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan.

10.8 Överföring av sekretess när det gäller visselblåsare

Regeringens förslag: Om Fondtorgsnämnden i verksamhet som avser premiepensionens fondtorg får en uppgift som är sekretessreglerad enligt bestämmelser om sekretess till skydd för uppgifter som kan avslöja anmälarens identitet eller från en myndighet som avses där, ska dessa sekretessbestämmelser vara tillämpliga på uppgiften också hos Fondtorgsnämnden.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har inga synpunkter på förslaget. *Finansinspektionen (FI)* anser att absolut sekretess bör under alla förhållanden gälla för sådana uppgifter som omfattas av sekretess enligt 30 kap. 4 § 2 OSL när uppgifter lämnas från FI till den nya myndigheten. Enligt FI bör nödvändiga ändringar därför göras i den föreslagna 30 kap. 8 d § OSL. *Pensionsmyndigheten* konstaterar att den inte omfattas av den föreslagna bestämmelsen i 30 kap. 8 d § OSL som behandlar överföring av sekretess för de uppgifter som lämnas från Finansinspektionen till den nya myndigheten. Detta medför enligt Pensionsmyndigheten att uppgifterna inte skyddas av sekretess om uppgifter i sin tur lämnas vidare av den nya myndigheten till Pensionsmyndigheten. Det kan enligt Pensionsmyndigheten inte uteslutas att sådana uppgifter kan komma att lämnas och det bör därför övervägas om Pensionsmyndigheten också ska omfattas av bestämmelsen.

Skälen för regeringens förslag: Fondtorgsnämnden bör samverka och utbyta information med bland annat Finansinspektionen, se avsnitt 10.3.2 och 10.5 samt avsnitt 9.4. Informationsutbytet avser sådana fondförvaltare som deltar i upphandlingar av fonder eller som Fondtorgsnämnden avser att ingå eller har ingått fondavtal med enligt lagen om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg.

Som en del av samverkan kan Fondtorgsnämnden få del av information som kan identifiera en person (så kallad 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 Fondtorgsnämnden eftersom det är Finansinspektionen som utövar den verksamhet som nämnda bestämmelser hänvisar till.

Det är angeläget att nu aktuella uppgifter lämnas till Fondtorgsnämnden om det har betydelse för dess uppdrag inom premiepensionssystemet. För att så ska kunna ske utan att överlämnandet motverkar visselblåsarinstitutets syfte anser regeringen i likhet med Finansinspektionen att sekretess även ska gälla för uppgifterna hos Fondtorgsnämnden. Den sekretess som gäller för uppgifterna hos Finansinspektionen bör därför överföras till Fondtorgsnämnden.

Regeringen 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 i en ny paragraf, 8 d §.

Pensionsmyndigheten har framfört att det bör övervägas om även den myndigheten bör omfattas av den föreslagna bestämmelsen. Regeringen konstaterar att den föreslagna bestämmelsen har sin grund i den samverkan som regeringen anser bör ske mellan Finansinspektionen och Fondtorgsnämnden avseende fonder och fondförvaltare (se avsnitt 9.4) och avser information som kan identifiera en så kallad visselblåsare och som skulle kunna komma att lämnas till myndigheten från Finansinspektionen. Regeringen kan inte se att det finns ett behov av att även Pensionsmyndigheten tar del av uppgifter om visselblåsare. Därför bedömer regeringen att det inte finns skäl för att Pensionsmyndigheten ska omfattas av den föreslagna bestämmelsen.

11 Behandling av personuppgifter

11.1 EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen samt den sektorspecifika regleringen

11.1.1 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), i det följande kallad EU:s dataskyddsförordning, började tillämpas den 25 maj 2018 och är bindande och direkt tillämplig i samtliga EU:s medlemsländer. EU:s dataskyddsförordning tillåter och ibland förutsätter att medlemsstaterna kompletterar förordningen med nationell lagstiftning.

Dataskyddsförordningen är tillämplig på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis sker på automatisk väg och på annan be-

handling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register (artikel 2.1).

För att en behandling av personuppgifter ska vara laglig krävs att den bland annat har stöd i en eller flera rättsliga grunder (artikel 6.1).

Utöver det grundläggande kravet på att all behandling måste ha stöd i åtminstone en rättslig grund omgärdas varje behandling av personuppgifter av bland annat flera grundläggande principer (artikel 5).

För vissa typer av personuppgifter finns dessutom särskild reglering i dataskyddsförordningen. Exempelvis är det som huvudregel förbjudet att behandla så kallade känsliga personuppgifter (artikel 9.1), om inte något av de undantag som anges i artikel 9.2 är tillämpliga.

Även uppgifter om lagöverträdelser regleras särskilt i dataskyddsförordningen. Av artikel 10 framgår att behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål samt lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder enligt artikel 6.1 endast får utföras under kontroll av en myndighet eller då behandlingen är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs.

11.1.2 Dataskyddslagen och sektorsspecifik reglering

EU:s dataskyddsförordning kompletteras i Sverige av bland annat lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, i det följande kallad dataskyddslagen, och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Dessa författningar är av generell karaktär och reglerar bland annat frågor om rättslig grund för behandling av personuppgifter, personnummer, känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelser, tillsynsmyndighetens handläggning och beslut samt skadestånd och överklagande. Dataskyddslagen är subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning, vilket möjliggör avvikande bestämmelser i register-författningar.

Inom socialförsäkringsområdet finns den sektorspecifika regleringen om behandling av personuppgifter i 114 kap. socialförsäkringsbalken (SFB). Enligt 114 kap. 2 § SFB tillämpas bestämmelserna i kapitlet vid behandling av personuppgifter i verksamhet som gäller förmåner enligt SFB samt andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning eller särskilt beslut av regeringen handläggs av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten.

11.1.3 Grundlagsskyddet i regeringsformen

I regeringsformen fastslås att var och en är 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 (2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen). Detta skydd mot integritetsintrång kan dock begränsas genom lag (2 kap. 20 § första stycket och 21 § regeringsformen).

11.2 Fondtorgsnämndens behandling av personuppgifter

11.2.1 Personuppgiftsbehandling vid förvaltning av fondtorget

I Fondtorgsnämndens verksamhet att förvalta fondtorget ingår att upphandla fonder till premiepensionens fondtorg, granska fondförvaltare och fonderna på fondtorget inom ramen för avtalsuppföljning och vid behov föra statens talan. Regeringen föreslår att Fondtorgsnämndens uppgifter närmare regleras i lag (se avsnitt 9.1). I Fondtorgsnämndens uppgifter ingår bland annat att utvärdera och bedöma fondförvaltarens förvaltning och organisation samt granska efterlevnad av avtal. För att Fondtorgsnämnden ska kunna fullgöra sina författningsreglerade uppgifter kommer myndigheten att behöva behandla personuppgifter.

Personuppgiftsbehandlingen kommer främst att avse företrädare för fondförvaltare såsom till exempel ägare, personer med ledande befattningar och andra nyckelpersoner hos förvaltaren och företrädare för samarbetspartners och externa kapitalförvaltare.

Gemensamt för de personuppgifter som kommer att behandlas är att de ska gälla eller ha relevans för upphandling och avtalsuppföljning och avse uppgifter som rör vederbörandes yrkesutövning, för att det ska vara motiverat att behandla dem. De personuppgifter som kommer att behandlas torde därför främst avse namn, roll och befattning och kontaktuppgifter. Även vissa andra mer integritetskänsliga uppgifter kan komma att behandlas, såsom till exempel personnummer, uppgift om en person är eller har varit föremål för utredning eller ingripande från tillsynsmyndighet, träffats av en disciplinåtgärd från en branschorganisation eller liknande eller om en person har näringsförbud eller varit föremål för konkurs- och insolvensförfaranden eller annat underlag kopplat till en persons vandel och anseende i yrkesutövningen. Det går inte att utesluta att Fondtorgsnämnden i vissa fall kommer att behandla uppgifter om lagöverträdelser. Det torde dock ytterst sällan finnas anledning för myndigheten att behandla sådana uppgifter som kategoriseras som känsliga personuppgifter. Däremot kan det inte uteslutas att det i ett ärende, i enstaka undantagsfall, skulle kunna lämnas sådana uppgifter.

Personuppgifterna kan komma att lämnas till Fondtorgsnämnden under upphandlingsförfarandet eller inkomma i samband med den granskning som myndigheten har fått i uppdrag att genomföra eller genom samverkan med andra myndigheter eller på annat sätt.

11.2.2 Personuppgiftsbehandling inom ramen för Fondtorgsnämndens samverkan med Pensionsmyndigheten

Fondtorgsnämndens föreslagna uppgift att förvalta fondtorget innebär att Pensionsmyndigheten inte längre kommer att sluta fondavtal och genomföra avtalsuppföljning med fondförvaltarna (se avsnitt 9.1). Pensionsmyndigheten är dock fortsatt försäkringsgivare för premiepensionen med bland annat ansvar för administration av pensionsspararnas val av fonder

och för daglig fondhandel i premiepensionssystemet. Detta innebär att Pensionsmyndigheten även fortsättningsvis kommer att vara den myndighet som behandlar pensionssparares uppgifter inom ramen för premiepensionen.

Fondtorgsnämnden och Pensionsmyndigheten kommer dock tillsammans att ansvara för förvaltningen av premiepensionssystemet, vilket kräver ett nära samarbete. Regeringen föreslår därför en sekretessbrytande samverkansskyldighet (se avsnitt 9.4). För att kunna bedriva sina respektive verksamheter kommer Fondtorgsnämnden och Pensionsmyndigheten att behöva utbyta uppgifter med varandra när det är nödvändigt, till exempel i samband med uppföljning av avtal. Utbytet av uppgifter torde främst bestå av information om fonder och fondförvaltare, men det går inte att utesluta att samverkan i vissa fall kan komma att inkludera personuppgifter när det är nödvändigt.

11.2.3 Personuppgiftsbehandling inom ramen för Fondtorgsnämndens samverkan med andra myndigheter

Inom ramen för Fondtorgsnämndens verksamhet finns även ett behov att samverka med andra myndigheter utöver Pensionsmyndigheten. Fondtorgsnämnden kommer att behöva samverka med Finansinspektionen om fondförvaltare och fonder, till exempel för att kontrollera lämnade uppgifter i en upphandling men även i avtalsuppföljningen. Regeringen avser att se över behovet av reglering av en sådan samverkan (se avsnitt 9.4). Inom ramen för en sådan samverkan skulle även personuppgifter kunna komma att utbytas när det är nödvändigt. Det skulle exempelvis kunna avse uppgifter om huruvida företrädare för fondförvaltare och andra personer som är i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med fondförvaltaren, exempelvis uppgift om huruvida en person är eller har varit föremål för utredning eller ingripande från tillsynsmyndighet eller förändringar i ägarstrukturer.

Det kommer även att finnas ett behov för Fondtorgsnämndens att samverka med Finansinspektionen och Konsumentverket i syfte att stärka pensionssparares och pensionärsers ställning som konsumenter på finansmarknaden. Regeringen kommer även att se över förutsättningarna för en sådan samverkan (se avsnitt 9.4). Inom ramen för en sådan samverkan skulle Fondtorgsnämnden behöva samarbeta och utbyta information med Finansinspektionen och Konsumentverket i frågor av betydelse för premiepensionssystemet när det är påkallat, vilket i vissa fall torde kunna inkludera personuppgifter. Förutsättningarna för samverkan kommer även ses över vad gäller till exempel arbete mot viss organiserad brottslighet, vilket skulle kunna innebära att personuppgifter lämnas ut till andra myndigheter (avsnitt 9.4).

11.3 Reglering om personuppgiftsbehandling hos Fondtorgsnämnden

Regeringens bedömning: EU:s dataskyddsförordning och lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning tillsammans med reglering av Fondtorgsnämndens uppdrag utgör tillräcklig reglering för den personuppgiftsbehandling som kommer att äga rum inom ramen för Fondtorgsnämndens uppgift att förvalta premiepensionens fondtorg. Någon särskild reglering för Fondtorgsnämndens behandling av personuppgifter behöver inte införas.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Två remissinstanser har yttrat sig i denna del. *Pensionsmyndigheten* framför att den inom ramen för samverkan med den nya myndigheten kommer att behandla personuppgifter som kan vara av integritetskänslig karaktär. Pensionsmyndigheten behandlar i dag personuppgifter inom ramen för granskning av fondförvaltare och fonder. Det gäller främst uppgifter om företrädare i de företag som tillhandahåller fonder på fondtorget, men även uppgifter om pensionssparare förekommer. Om avsikten är att den nya myndigheten ska ha tillgång till personuppgifter som hämtas från Pensionsmyndighetens it-system anser myndigheten att det behöver utredas på vilket sätt det ska ske och om sådan personuppgiftsbehandling får ske.

Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) anser att betänkandet brister i utredningen av den behandling av personuppgifter som är tänkt att utföras, vilket medför att myndigheten inte kan ta ställning till om den tänkta personuppgiftsbehandlingen uppfyller kraven i EU:s dataskyddsförordningen och är godtagbar utifrån integritetsskyddssynpunkt. IMY uppger att den därför inte kan tillstyrka betänkandet i denna del.

Skälen för regeringens bedömning

Tillämplig lagstiftning

Inledningsvis konstaterar regeringen i likhet med utredningen att EU:s dataskyddsförordning kommer att vara tillämplig på Fondtorgsnämndens behandling av personuppgifter.

Utifrån Fondtorgsnämndens föreslagna uppgift att upphandla fonder till fondtorget för premiepensionen, granska fondförvaltare och fonderna på fondtorget inom ramen för avtalsuppföljning kommer behandlingen främst avse företrädare för fondförvaltare och dennes samarbetspartner samt avse personuppgifter som gäller eller har relevans för vederbörandes yrkesutövning. Behandlingen av dessa personuppgifter är inte ny utan är sådan som i dag redan förekommer vid Pensionsmyndigheten i myndighetens verksamhet att sluta fondavtal och genomföra avtalsuppföljning med fondförvaltarna men som framöver föreslås utföras hos Fondtorgsnämnden.

Regeringen konstaterar vidare att Pensionsmyndigheten fortsatt kommer att behandla personuppgifter om pensionssparare i sin roll som försäkringsgivare för premiepensionen med bland annat ansvar för administration av pensionsspararnas val av fonder och för daglig fondhandel i pre-

miepensionssystemet. Den personuppgiftsbehandlingen kommer fortsatt vara särskilt reglerad i 114 kap. SFB.

I likhet med utredningen anser regeringen att premiepensionsverksamhet i förhållande till fondförvaltarna inte kan anses omfattas av 114 kap. SFB eftersom sådan verksamhet inte kan anses utgöra verksamhet som gäller förmån enligt SFB (se 114 kap. 2 § SFB). Detta innebär att 114 kap. SFB inte är tillämplig på Pensionsmyndighetens verksamhet i förhållande till fondförvaltare. Den personuppgiftsbehandling som i dag utförs hos Pensionsmyndigheten i förhållande till fondförvaltarna, men som framöver föreslås utföras hos Fondtorgsnämnden, regleras således inte i en särskild registerförfattning.

Särskild lag bedöms inte nödvändig

I regeringsformen fastslås att var och en är 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 (2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen). Detta skydd mot integritetsintrång kan dock begränsas genom lag (2 kap. 20 § första stycket och 21 § regeringsformen).

I förarbetena till bestämmelsen i 2 kap. 6 § andra stycket 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. Även hantering av ett fåtal uppgifter kan med andra ord innebära ett betydande intrång i den personliga integriteten om uppgifterna är av mycket känslig karaktär. Vid bedömningen av intrångets karaktär är det också naturligt att stor vikt läggs vid ändamålet med behandlingen. En hantering som syftar till att utreda brott kan enligt förarbetena normalt anses vara mer känslig än till exempel en hantering som uteslutande sker för att ge en myndighet underlag för förbättringar av kvaliteten i handläggningen. Därutöver kan givetvis mängden uppgifter vara en betydelsefull faktor i sammanhanget. Även omfattningen av utlämnandet av uppgifter till andra som sker utan omedelbart stöd av offentlighetsprincipen kan vara av betydelse. Det kan också beaktas på vilket sätt och för vilka syften mottagaren av uppgifterna hanterar utlämnande uppgifter (prop. 2009/10:80 s. 183–185).

Regeringen konstaterar att Fondtorgsnämndens behandling av personuppgifter i premiepensionsverksamheten kommer att ske utan samtycke från de registrerade.

Regeringen konstaterar att Fondtorgsnämnden i viss utsträckning kommer att behandla integritetskänsliga uppgifter som främst rör företrädare för fondförvaltare samt andra personer som är i affärsförbindelse med förvaltaren som är kopplat till deras yrkesutövning, såsom personlig vandel och anseende. I vissa fall kommer även uppgifter om lagöverträdelser att behandlas. Uppgifternas karaktär kan tala för att behandlingen innebär ett betydande intrång. Det bör dock beaktas att det rör sig om specifika uppgifter som är kopplade till en persons yrkesutövning. Utifrån uppgifterna går det inte att få någon mer ingående bild av den enskildes

personliga förhållanden. Vikt måste också läggas vid ändamålet med behandlingen. Uppgifterna kommer att behandlas i syfte att bedöma lämpligheten och tillförlitligheten hos en fondförvaltare för att säkerställa stabiliteten och förtroendet för premiepensionen i samband med upphandling och granskning av fondförvaltare och fonder vid fondtorget inom ramen för avtalsuppföljning. Ändamålet med behandlingen av företrädare rör med andra ord bedömningar som är hänförliga till fondförvaltare, det vill säga juridiska personer. Personuppgiftsbehandlingen kommer också att omfatta ett begränsat antal registrerade och personuppgifterna kommer inte heller i någon omfattande skala lämnas ut till andra myndigheter, även om sådana utbyten kan komma att ske inom ramen för samverkan.

Regeringen anser därför i likhet med utredningen att Fondtorgsnämndens personuppgiftsbehandling inte innebär ett så betydande intrång i den personliga integriteten, även om det i vissa fall kan förekomma uppgifter av integritetskänslig karaktär, att grundlagsskyddet i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen blir tillämpligt. Regeringen anser att det av den anledningen inte finns något skäl att föreslå någon särskild reglering av Fondtorgsnämndens behandling av personuppgifter.

Rättslig grund för behandling är fastställd i nationell rätt

En myndighet måste enligt EU:s dataskyddsförordning kunna stödja sin behandling av personuppgifter på någon av de grunder som anges i artikel 6.1 a–e. I de situationer behandling sker med stöd av artikel 6.1 c (behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige) eller artikel 6.1 e (behandlingen är nödvändig för att utföra uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning) krävs att grunden för behandlingen är fastställd i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av (artikel 6.3). Syftet med behandlingen ska fastställas i den rättsliga grunden då den grundar sig på artikel 6.1 c. För att behandling av personuppgifter ska vara tillåten enligt artikel 6.1 e krävs i stället att ändamålet med behandlingen är nödvändigt för att utföra uppgiften.

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 (prop. 2017/18:105 s. 48–52).

I dataskyddslagen som kompletterar EU:s dataskyddsförordning framgår bland annat 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 eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning (2 kap. 1 §). Vidare får personuppgifter 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 eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning (2 kap. 2 §).

Vad gäller begreppet uppgift av allmänt intresse anser regeringen att myndigheters verksamhet anses vara av allmänt intresse eftersom myndigheterna har ålagts att utföra dem (prop. 2017/18:105 s. 56 f.).

I skäl 41 i dataskyddsförordningen anges att den rättsliga grunden bör vara tydlig och precis och dess tillämpning bör vara förutsägbar för personer som omfattas av den. Vilken grad av tydlighet och precision som krävs i fråga om den rättsliga grunden för att en viss behandling av personuppgifter ska anses vara nödvändig måste enligt regeringens mening bedömas från fall till fall, utifrån behandlingens och verksamhetens karaktär (prop. 2017/18:105 s. 51).

Regeringen föreslår i avsnitt 7 att det i lag ska regleras att Fondtorgsnämnden ska upphandla fonder till fondtorget och i samband med det och löpande under avtalstiden kontrollera att villkoren i fondavtalen är uppfyllda och vid behov föra statens talan. I den föreslagna lagen anges närmare villkor för de fonder som ska upphandlas, såsom till exempel att fonderna ska vara lämpliga, kostnadseffektiva, hållbara och kontrollerbara.

Regeringen anser i likhet med utredningen att det finns behov för Fondtorgsnämnden att samverka med Pensionsmyndigheten i frågor som rör premiepensionssystemet, med Finansinspektionen i frågor som rör fondförvaltare och fonder, med Konsumentverket och Finansinspektionen i frågor som rör konsumentskyddet samt med Ekobrottsmyndigheten för att motverka viss organiserad brottslighet, se avsnitt 9.4. Inom ramen för dessa samverkansområden föreslår regeringen att uppgiftsskyldigheten mellan Fondtorgsnämnden och Pensionsmyndigheten ska regleras i lag (se avsnitt 9.4). Regleringen ska innebära att sekretessen bryts (se 10 kap. 28 §). Regeringen avser även se över behovet av reglering avseende Fondtorgsnämndens samverkan med övriga myndigheter (se avsnitt 9.4). I avsnitt 10.5 föreslår regeringen även sekretess för bland annat uppgifter om personliga förhållanden avseende tredje man hos Fondtorgsnämnden.

Regeringen bedömer sammantaget att det får anses vara nödvändigt att behandla personuppgifter för att Fondtorgsnämnden ska kunna utföra sina uppgifter. Fondtorgsnämndens uppgifter får anses vara av allmänt intresse och kommer enligt förslagen att fastställas genom bestämmelser om krav på de fonder som upphandlas, bestämmelser om granskning av fonder och fondförvaltare, bestämmelser för själva upphandlingsförfarandet (se avsnitt 7), samt bestämmelser om samverkan. Mot bakgrund av de ovan nämnda föreslagna bestämmelserna bedömer regeringen även att den rättsliga grunden bör anses vara tillräckligt tydlig och precis och förutsägbar för de personer som omfattas av den behandling av personuppgifter som är nödvändig för att Fondtorgsnämnden ska kunna utföra sina uppgifter (se artikel 6.1 e och 6.3 i EU:s dataskyddsförordning). Det finns således rättslig grund för behandling av personuppgifter vid Fondtorgsnämnden.

IMY invänder mot betänkandets förslag om samverkan mellan Finansinspektionen och Fondtorgsnämnden och anför att det är alltför oprecis för att kunna vara en fastställd uppgift av allmänt intresse. Som framgår i avsnitt 9.4 föreslår regeringen ingen reglering av samverkansskyldighet i detta lagstiftningsärendet men avser att se över frågan. Regeringen konstaterar dock att informationsutbytet mellan Fondtorgsnämnden och Finansinspektionen främst kommer att ta sikte på förhållanden hänförliga till juridiska personer, men att det inte går att utesluta att det kan finnas ett behov av att utbyta uppgifter som rör att en företrädare hos en fondförvaltare age-

rat på ett sådant sätt att fondförvaltarens lämplighet kan sättas i fråga. Inom ramen för det arbetet kommer regeringen beakta att bestämmelser om uppgiftsskyldighet måste uppfylla kravet på konkretion (se prop. 1979/80:2 Del A s. 322).

Det finns stöd för nödvändig behandling av personnummer, känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelser

För behandling av personuppgifter som är särskilt reglerade i EU:s dataskyddsförordning krävs ytterligare stöd. Vad gäller Fondtorgsnämndens behandling av sådana personuppgifter anser regeringen följande.

Inom ramen för Fondtorgsnämndens uppdrag finns ett behov av att i vissa fall behandla personnummer. Personnummer och samordningsnummer utgör förvisso inte känsliga personuppgifter i dataskyddsförordningens mening, men har ändå getts en särställning genom att medlemsstaterna getts möjlighet att införa särskilda villkor för behandling av sådana uppgifter (artikel 87). Av 3 kap. 10 § dataskyddslagen framgår att personnummer och samordningsnummer endast får behandlas utan samtycke när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl. Enligt regeringens bedömning kan det med hänsyn till vikten av en säker identifiering vara klart motiverat att behandla personnummer utan samtycke inom ramen för Fondtorgsnämndens uppdrag när en sådan behandling krävs.

Känsliga personuppgifter torde endast i undantagsfall vara nödvändiga för Fondtorgsnämnden att behandla. Stöd för behandlingen i sådana situationer finns i artikel 9.2 i dataskyddsförordningen. Av 3 kap. 3 § 1 och 2 dataskyddslagen framgår att känsliga personuppgifter får behandlas av en myndighet med stöd av artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen om uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag eller om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende.

Bestämmelserna i 3 kap. 3 § 1 och 2 dataskyddslagen tar främst sikte på myndigheters skyldigheter till följd av krav i offentlighets- och sekretesslagen respektive förvaltningslagen som anses utgöra ett viktigt allmänt intresse (prop. 2017/18:105 s. 86). Regeringen bedömer således att det finns stöd för Fondtorgsnämnden att behandla känsliga personuppgifter när det är nödvändigt, till exempel för att hantera och registrera allmänna handlingar och därmed tillgodose skyldigheter till följd av offentlighets- och sekretesslagen.

Fondtorgsnämnden kan även i vissa fall komma att behandla uppgifter om lagöverträdelser. Enligt artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning får behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och överträdelser eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder endast utföras 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. Enligt 3 kap. 8 § första stycket dataskyddslagen får personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning behandlas av myndigheter. Regeringen bedömer att det finns stöd för behandling av uppgifter om lagöverträdelser när det är nödvändigt.

Den rättsliga grunden uppfyller ett mål av allmänt intresse och nödvändig behandling får anses vara proportionerlig

Enligt artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning ska unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt vidare uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas. Detta innebär att den författning eller det beslut som utgör den rättsliga grunden för behandling av personuppgifter enligt dataskyddsförordningen måste uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.

Vidare ska varje personuppgiftsbehandling vara proportionerlig i förhållande till det legitima mål som eftersträvas.

IMY framför att det är oklart vilka personuppgifter som kommer att behandlas vid den upphandlande myndigheten och att det därför inte går att avgöra om behandlingen av personuppgifter är proportionell i förhållande till de legitima målen enligt kravet i artikel 6.3 andra stycket i EU:s dataskyddsförordning. *IMY* efterfrågar även en analys av om huruvida det integritetsintrång som personuppgiftsbehandlingen kan medföra för den registrerade är proportionerligt. Vidare efterfrågar *IMY* en integritetsanalys avseende den personuppgiftsbehandling som äger rum inom ramen för samverkan mellan Fondtorgsnämnden och Finansinspektionen.

Som angetts ovan kommer Fondtorgsnämndens behandling av personuppgifter främst avse uppgifter om företrädare för fondförvaltare, företrädare för samarbetspartners och externa kapitalförvaltare. Uppgifterna som behandlas kommer att vara namn, kontaktuppgifter och personnummer men även andra uppgifter som gäller eller har relevans för vederbörandes yrkesutövning, såsom roll, befattning, ägande i bolag samt vissa uppgifter om personlig vandel och anseende. I vissa fall kan även uppgift om lagövertredelser bli aktuella. Det går inte att utesluta att även känsliga personuppgifter kan komma att behandlas i enstaka ärenden och att uppgifter om pensionssparare i vissa fall kan komma att behandlas hos Fondtorgsnämnden.

Förslaget om ett nytt upphandlat fondtorg medför – vad gäller behandling av personuppgifter – ingen utökning jämfört med dagens fondtorg. Inte heller kommer någon ny typ av personuppgifter att behandlas och personuppgifter kommer heller inte behandlas för helt nya ändamål. Gemensamt för de personuppgifter som ska behandlas är att de ska gälla eller ha relevans för upphandling och avtalsuppföljning och avse uppgifter som har relevans för vederbörandes yrkesutövning, för att det ska vara motiverat att behandla dem.

Det övergripande syftet med Fondtorgsnämndens uppdrag är att säkerställa ett tryggt och säkert fondtorg för premiepensionen genom att upphandla kontrollerbara och lämpliga fonder. Detta syfte tar sikte på såväl individuella pensionssparares medel som systemet i stort. Att fondförvaltare och därmed även de personer som är knutna till fondförvaltarna är lämpliga och tillförlitliga är nödvändigt för att säkerställa stabiliteten i och förtroendet för premiepensionssystemet. Det är av vikt att fondförvaltare bedriver sina respektive verksamheter i enlighet med tillämpliga författningar och om så inte sker kan Fondtorgsnämnden behöva förkasta anbud eller säga upp fondavtal.

Det uppgiftsutbyte som kommer att äga rum mellan Fondtorgsnämnden och ovan angivna myndigheter kommer främst att ta sikte på förhållanden hänförliga till juridiska personer. Det går dock inte att utesluta att det kan finnas ett behov av att utbyta uppgifter med exempelvis Finansinspektionen som rör att en företrädare hos en fondförvaltare agerat på ett sådant sätt att fondförvaltarens lämplighet kan sättas i fråga. I sådana situationer finns det ett starkt allmänt intresse att endast personer som bedöms lämpliga får hantera premiepensionsmedel och att Finansinspektionen ska kunna utföra sin tillsyn. Det finns således ett starkt allmänt intresse av att behandla aktuella personuppgifter.

Som *IMY* efterfrågar ska det ovan nämnda ställas mot integritetsintresset hos dem som uppgifterna gäller. Som konstaterats i det föregående ska endast sådana uppgifter som rör vederbörandes yrkesutövning behandlas och som behövs för att bedöma fondförvaltarens förmåga att på ett förtroendeskapande och säkert sätt hantera premiepensionsmedel. Sådana uppgifter kan vara av ett slag som uppfattas som negativa för den enskilde om de till exempel påvisar brister i yrkesutövningen. Erfarenheterna av systemet hittills visar också att det kan förekomma ifrågasättanden av fondförvaltare och deras företrädare att verka inom premiepensionen såsom vid misstankar om brott som rör vederbörandes yrkesutövning. Att sådana brister uppmärksammas och att personuppgifter kan behandlas är dock en viktig faktor för att kunna verka för ett av syftena med upphandlingen av fonder till fondtorget. Behandlingen av personuppgifter kommer vidare endast att omfatta en begränsad krets personer, vilket medför att personuppgiftsbehandlingen kommer att vara begränsad i sin omfattning. Uppgifter som är rör personliga förhållanden kommer vidare att omfattas av sekretess hos Fondtorgsnämnden enligt regeringens förslag (se avsnitt 10.5).

Pensionsmyndigheten efterfrågar att om avsikten är att den upphandlande myndigheten ska ha tillgång till personuppgifter som hämtas från Pensionsmyndighetens it-system behöver det utredas om och på vilket sätt det får ske samt om sådan personuppgiftsbehandling får ske. Avseende detta konstaterar regeringen följande.

Pensionsmyndigheten och Fondtorgsnämnden kommer tillsammans ansvara för förvaltningen av premiepensionssystemet. Respektive myndighet kommer dock ha olika uppgifter, vilka sätter ramarna för behandling av personuppgifter vid respektive myndighet. Pensionsmyndigheten är försäkringsgivare för premiepensionen, vilket inbegriper administration av pensionsspararnas val av och handel med fonder i premiepensionssystemet. Personuppgifter om pensionssparare kommer även fortsatt behandlas hos Pensionsmyndigheten och regleras särskilt i 114 kap. SFB, medan Fondtorgsnämndens behandling av personuppgifter avser främst företrädare för fondförvaltare och dess samarbetspartner samt externa kapitalförvaltare. För att myndigheterna ska kunna fullgöra sina respektive uppdrag kommer Fondtorgsnämnden och Pensionsmyndigheten inom ramen för sin samverkan att behöva utbyta uppgifter med varandra när det är nödvändigt. Detta kommer troligtvis främst att gälla information om fondförvaltare och fonder men skulle även kunna inkludera personuppgifter i vissa fall. Regeringen bedömer dock att Fondtorgsnämnden inte kan anses ha ett behov av tillgång till Pensionsmyndighetens it-system där pensionssparares premiepensionskonton och fondval hanteras. En sådan

tillgång skulle troligtvis vara oproportionerligt i förhållande till det legitima mål som eftersträvas och informationsutbytet torde i stor utsträckning kunna ske utan att personuppgifter utbyts. Därför föreslår regeringen ingen ytterligare reglering, utöver förslag om samverkansskyldighet mellan dessa myndigheter (se avsnitt 9.4) samt förslag om sekretessbestämmelser hos Fondtorgsnämnden och Pensionsmyndigheten (se avsnitt 10.5–10.8) i detta lagstiftningsärende.

Regeringen bedömer mot denna bakgrund att det integritetsintrång som nödvändig personuppgiftsbehandling kan komma att medföra för de registrerade är proportionerligt i förhållande till det starka allmänna intresse som finns av att kunna behandla uppgifterna. Fondtorgsnämndens verksamhet uppfyller således ett mål av allmänt intresse. Nödvändig behandling av personuppgifter får således anses vara proportionell i förhållande till det legitima mål vari den rättsliga grunden är fastslagen (se artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning).

12 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: De nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 juni 2022.

De äldre bestämmelserna i socialförsäkringsbalken ska dock fortfarande gälla för fondavtal som har ingåtts med fondförvaltare före ikraftträdandet. När ett sådant fondavtal sägs upp ska dock premiepensionsmedlen som är placerade i en fond som omfattas av det uppsagda avtalet omplaceras med tillämpning av de nya bestämmelserna om överföring av medel när ett fondavtal upphör.

Vid tillämpningen av de äldre bestämmelserna i socialförsäkringsbalken ska det som föreskrivs om Pensionsmyndigheten i bestämmelserna om granskning av fondförvaltare och fonder och om uttag av avgifter för att täcka kostnader för sådan granskning i stället gälla Fondtorgsnämnden. Detta ska dock inte gälla inte för granskningar som har inletts före ikraftträdandet.

Regeringens bedömning: Tidpunkten för när det befintliga fondtorget senast ska vara ersatt av ett fondtorg med enbart upphandlade fonder bör inte regleras i lag.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer med regeringens förslag och bedömning.

Remissinstanserna: Den enda remissinstans som yttrat sig, *Pensionsmyndigheten*, anser att tidpunkten för ikraftträdande för förslagen behöver senareläggas. Det gäller särskilt bestämmelserna om valarkitekturen. Myndigheten anser även att det kan finnas ett behov att se över de övergångsbestämmelser som utredningen föreslår samt att klargöra vad som avses med "...granskningar... som Pensionsmyndigheten har inlett..." i dessa övergångsbestämmelser. Vidare anser myndigheten att det finns behov av övergångsbestämmelser avseende den nya myndighetens övertagande av avgiftsområdet.

Skälen för regeringens förslag

Datum för ikraftträdande

Det är angeläget att Fondtorgsnämnden inrättas och påbörjar sin verksamhet så snart det är möjligt. En förutsättning för det är att föreslagna författningar träder i kraft senast vid den tidpunkt då verksamheten ska påbörjas. Mot den bakgrunden föreslår regeringen att samtliga föreslagna författningar ska träda i kraft den 1 juni 2022. Fondtorgsnämnden kommer således att kunna inleda sin verksamhet vid samma tidpunkt.

Regeringen konstaterar att en väl genomarbetad valarkitektur är en nyckel till ett väl fungerande premiepensionssystem. Det blir därför en central uppgift för Pensionsmyndigheten att utveckla premiepensionens valmiljö. Regeringens förslag till valarkitektur är dock inte lika omfattande som den valarkitektur som utredningen föreslog (se avsnitt 5.4). Den övergripande valarkitektur som regeringen föreslår innebär att utgångspunkten är att en pensionssparares medel förvaltas enligt förvalet. Den som inte vill ha en sådan förvaltning ska i stället kunna välja att medlen förs över till

förvaltning i upphandlade fonder på fondtorget eller i fonder som förvaltas av Sjunde AP-fonden. Denna övergripande struktur finns redan i dagens valmiljö. Regeringens förslag innebär att Pensionsmyndigheten ska ansvara för ytterligare utveckling av valarkitekturen men mot bakgrund av ovan gör regeringen bedömningen att bestämmelserna om valarkitekturen kan träda i kraft vid samma tidpunkt som övriga bestämmelser.

Övergångsbestämmelser avseende fondavtal som har ingåtts före ikraftträdandet av de nya bestämmelserna

De fonder som erbjuds på fondtorget för premiepensionen i dag omfattas av fondavtal som har ingåtts mellan Pensionsmyndigheten och fondförvaltare enligt regler i 64 kap. socialförsäkringsbalken (SFB) i dess nuvarande lydelse (befintliga fondavtal). Regeringens förslag till reglering innebär bland annat att ansvaret för förvaltningen av fondtorget kommer att övergå från Pensionsmyndigheten till Fondtorgsnämnden (se avsnitt 9.1). Det innebär bland annat att Fondtorgsnämnden 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 Fondtorgsnämnden ska företräda staten i fråga 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 i och med upphandlingarna sägas upp och ersättas av nya fondavtal. De nya fondavtalen kommer att ingås mellan Fondtorgsnämnden och fondförvaltare efter att tilldelningsbeslut meddelats i upphandlingarna. Det ankommer på Fondtorgsnämnden att, inom ramen för uppgiften att förvalta fondtorget, vid behov säga upp befintliga fondavtal. Fondtorgsnämnden behöver enligt regeringens uppfattning därför inte ges något särskilt uppdrag att säga upp befintliga fondavtal.

För att övergången till det upphandlade fondtorget ska ske kostnadseffektivt, med omsorg om pensionsspararnas behov och med så begränsade effekter på kapitalmarknaden som möjligt bör övergången ske successivt. Det innebär att Fondtorgsnämnden bör upphandla fonder i olika fondkategorier vid olika tidpunkter (se avsnitt 8.3). Befintliga fondavtal bör sägas upp så snart de ersätts av nya fondavtal avseende fonder i samma kategori. För befintliga fondavtal gäller, enligt avtalets punkt 7.3.2, i dag en uppsägningstid om sex månader. Om upphandlingarna sker vid olika tidpunkter kommer ingåendet av nya 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 av 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 juni 2022. En sådan ordning innebär att Pensionsmyndigheten med stöd av 64 kap. 19 § SFB 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. Regeringen lämnar i avsnitt 8.1 förslag till bestämmelser om hur en pensionssparares medel ska placeras om ett fondavtal sägs upp, hävs eller löper ut. Bestämmelserna föreslås gälla både för fondavtal som

ingått före ikraftträdandet och för fondavtal som ingåtts efter ikraftträdandet, dvs. efter upphandling.

Eftersom Fondtorgsnämnden från och med den 1 juni 2022 tar över ansvaret för befintliga fondavtal bör myndigheten också utföra den granskning av fondförvaltare och fonder som föreskrivs i nu gällande bestämmelser i SFB (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 Fondtorgsnämnden när äldre bestämmelser i SFB ska tillämpas. De bestämmelser det rör är, förutom bestämmelserna om granskningsskyldighet i 64 kap. 3 § tredje stycket SFB, bestämmelserna om avgifter från fondförvaltare för att täcka kostnaderna för granskning i 64 kap. 40 § första stycket andra strecksatsen nämnda balk.

Pensionsmyndigheten anser att det bör införas övergångsbestämmelser gällande övertagandet av avgiftsområdet för att hantera exempelvis situationen att full kostnadstäckning inte uppnåtts inom avgiftsområdet hos Pensionsmyndigheten när Fondtorgsnämnden tar över avgiftshanteringen. Regeringen delar inte Pensionsmyndighetens uppfattning utan bedömer att detaljerna kring Fondtorgsnämndens övertagande av avgiftsområdet inte är en fråga för detta lagstiftningsärende.

De granskningar av fondförvaltare och fonder som inletts före den 1 juni 2022 bör dock enligt regeringens mening slutföras av Pensionsmyndigheten. Vad som sägs i 64 kap. 3 § tredje stycket SFB bör med avseende på sådana granskningar därför fortsätta att gälla för Pensionsmyndigheten även efter den 1 juni 2022. Pensionsmyndigheten efterfrågar ett klargörande av vad som anses utgöra sådana inledda granskningar. Regeringens avsikt med den föreslagna bestämmelsen är att särskilda granskningsåtgärder som påbörjats före den 1 juni 2022 även därefter ska hanteras av Pensionsmyndigheten. Där ingår exempelvis de ärenden där Pensionsmyndigheten avregistrerat fondförvaltares fonder från fondtorget och nu för pensionsspararnas räkning för talan om ersättning från fondförvaltarna. Ansvar för den löpande granskningen, som pågår från det att fondavtalet ingås, men där inga särskilda åtgärder är under behandling den 31 maj 2022 övergår dock till Fondtorgsnämnden den 1 juni 2022.

Det är dock Fondtorgsnämnden som från och med den 1 juni 2022 företräder staten i fråga om fondavtalen. Det innebär att det är Fondtorgsnämnden som bestämmer vilka avtalsrättsliga åtgärder som eventuellt ska vidtas med anledning av resultatet av Pensionsmyndighetens granskningar. Sådana åtgärder kan vara till exempel uppsägning eller hävning av befintliga fondavtal.

Om Pensionsmyndigheten vid sina granskningar skulle upptäcka oegentligheter, finns det inget som hindrar att myndigheten från och med den 1 juni 2022, om det finns skäl till det, anmäler dessa förhållanden till fondförvaltarens tillsynsmyndighet eller andra rättsvårdande myndigheter.

Tidpunkten för när fondtorget erbjuder enbart upphandlade fonder bör inte regleras i lag

Det är av stor vikt att det nya regelverket får fullt genomslag inom rimlig tid. Regeringen 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. Regeringen bedömer att övergången från det befintliga fondtorget till ett upphandlat fondtorg bör kunna genomföras under en tidsperiod om tre år. Den 31 maj 2025 framstår därför 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 Fondtorgsnämnden 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 Fondtorgsnämndens kontroll. Mot den bakgrunden anser regeringen att tidpunkten för när det befintliga fondtorget senast ska vara avvecklat och ersatt av ett upphandlat fondtorg inte bör regleras i lag. Däremot bör Fondtorgsnämnden verka för att det befintliga fondtorget ska vara avvecklat och ersatt av ett upphandlat fondtorg senast den 31 maj 2025.

Ett annat sätt att genom reglering bidra till att det nya regelverket får fullt genomslag inom den angivna tiden är att i lag införa bestämmelser som anger att premiepensionsmedel som är placerade i fonder som omfattas av befintliga fondavtal den 31 maj 2025 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 regeringens 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 Fondtorgsnämnden har ingått nya fondavtal avseende fonder i samma fondkategori, även om så inte har skett den 31 maj 2025.

Det bör betonas att det ankommer på Fondtorgsnämnden att vidta de åtgärder som krävs för att det nya regelverket ska få genomslag i rimlig tid. Fondtorgsnämnden 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. Fondtorgs-

nämnden bör också påbörja arbetet med upphandlingarna så snart som möjligt. I den tidsplan som upprättas bör Fondtorgsnämnden ta hänsyn till att en eller flera upphandlingar kan komma att överprövas. Med ett sådant tillvägagångssätt bedömer regeringen att det endast undantagsvis kommer att finnas befintliga fondavtal som inte har upphört att gälla den 31 maj 2025.

13 Konsekvenser av förslagen

13.1 Konsekvenser för pensionssparare och pensionärer

Valarkitekturen ger en bättre anpassad valsituation för spararna och ökar förtroendet för systemet

För personer som har kunskaper och är intresserade erbjuder premiepensionssystemet goda möjligheter att påverka den framtida premiepensionen genom rationella val av fonder. För dem spelar utformningen av fondtorget mindre roll. Hittills vunna erfarenheter från premiepensionssystemet och från den beteendeeconomiska forskningen har dock visat att en betydande andel av pensionsspararna saknar intresse och kunskap att göra egna val av fonder. Staten behöver ta ansvar för att samtliga pensionssparare ska erbjudas ett system som ger en bra och trygg pension utan krav på att göra egna val, samt en säker och överblickbar valmiljö för de sparare som vill göra egna val. Den reformering som nu föreslås syftar till att åstadkomma just det. Metoden för detta är i huvudsak ett upphandlat fondtorg där en professionell huvudman tar ansvar för ett urval av fonder med god kvalitet som fortsatt ger valfrihet och en valarkitektur som säkerställer att varje sparare kan ha sina medel placerade utifrån sina förutsättningar.

Regeringen bedömer att konsekvenserna av den föreslagna valarkitekturen är en för pensionsspararna och pensionärerna bättre anpassad valsituation i premiepensionssystemet. De sparare som inte kan eller inte vill välja fonder ska informeras om att förvalet är ett bra alternativ för dem och att det inte är nödvändigt för dem att välja fonder på fondtorget. Samtidigt ska de sparare som vill välja fonder kunna göra det på ett kostnadseffektivt och hållbart fondtorg, samt ges ett relevant stöd i samband med beslutsituationen. Ett väl utvecklat beslutsstöd underlättar för sparare att göra medvetna val och ger förutsättningar för dem att sätta samman en portfölj utifrån egna preferenser. Det minimerar också risken för oegentligheter och bör ge förutsättningar för ett ökat förtroende för pensionssystemets förmåga att leverera goda och trygga pensioner.

Några remissinstanser, bland annat *Fondbolagens förening*, anser att valarkitekturen är för komplicerad och inte leder till reell valfrihet. Följaktligen instämmer de inte heller i konsekvensanalysen avseende valarkitekturen. Föreningen bedömer att den föreslagna valarkitekturen riskerar att minska engagemanget och förståelsen för pensioner i en tid då individens ansvar för pensionsutfallet ökar. Konsekvenser av minskat engagemang och intresse hos pensionssparare och pensionärer borde därför ha analyserats ytterligare, anser föreningen.

SPF Seniorerna saknar analys av hur valarkitekturen påverkar pensions-spararnas valfrihet, inflytande och egenbestämmande över sitt premie-pensionssparande. Mot bakgrund av att premiepensionen är konstruerad som den del av pensionen som individerna själva ska förfoga över anser SPF att det är anmärkningsvärt att betydande förändringar avseende pensions-spararnas egenbestämmande och valfrihet inte analyseras närmare.

Det finns även några remissinstanser, bland andra *Finansinspektionen*, som anser att ett upphandlat fondtorg och en väl utformad valarkitektur inte är tillräckligt. Remissinstanserna anför att det även med en mycket välutvecklad valarkitektur är för komplicerat för de allra flesta sparare att välja fonder. Fondurvalet borde därför ha begränsats väsentligt mer än vad som föreslås.

Regeringen har förståelse för att valsituationen trots färre fonder kan upplevas som svår och att utredningens förslag till valarkitekturen kan upplevas som komplicerad. Av det skälet föreslår regeringen jämfört med utredningens förslag en förenklad valarkitektur som åtminstone i någon utsträckning bedöms kunna förenkla valsituationen för spararna. Valarkitekturen ska vägleda spararen till den nivå som passar dennes förutsättningar och torde inte uppfattas lika komplicerad som det remitterade förslaget. I övrigt delar regeringen inte den underliggande synen på att valfriheten i betydande grad förändras. I fråga om bredden på fondutbudet saknas skäl till att tro att den blir mindre än i dag då det kommer finnas en betydande valfrihet som uppfyller behovet för de allra flesta i en därtill förbättrad valmiljö.

Lägre avgifter och högre avkastning ger högre pensioner

Ett syfte med att införa ett upphandlat fondtorg är att öka pris- och kvalitetskonkurrensen på fondtorget. Genom att professionella upphandlare med finansiell kompetens granskar relevanta fonder enligt förutbestämda krav sker urvalet av fonder på en lämplig nivå. Utgångspunkten är att professionella upphandlare i regel har bättre möjlighet att granska och bedöma fonder än vad de allra flesta sparare har.

De fonder som erbjuds på fondtorget ska hålla god kvalitet, vara kostnadseffektiva, hållbara och kontrollerade. Det är svårt att förutsäga hur dessa faktorer påverkas av det nya systemet eftersom det inte går att förutsäga vilka fonder som kommer att bli upphandlade. I det följande redovisas några räkneexempel för att teoretiskt illustrera hur pensionerna påverkas av olika antaganden om förändringar av avgifter och avkastning.

Den genomsnittliga förvaltningsavgiften i premiepensionssystemet den 30 april 2021 (exklusive AP7:s produkter) var 0,87 procent före rabatt och 0,207 procent efter rabatt (Pensionsmyndigheten har avtalat med de fondförvaltare som tillhandahåller fonder på premiepensionens fondtorg att en del av fondavgifterna återbetalas till pensionsspararnas premiepensionskonton). Utöver förvaltningsavgifterna finns transaktionskostnader i fonderna som dras av från avkastningen. Dessa transaktionskostnader har skattats till 955 miljoner kronor, vilket motsvarar cirka 0,06 procent av det totala förvaltade kapitalet inom premiepensionens fondförsäkring (Pensionsmyndigheten, *Orange rapport 2020*).

Om man antar att snittavgiften efter rabatt minskar med 0,10 procentenheter skulle det innebära en ökning av det genomsnittliga månatliga premiepensionsbeloppet med 100 kronor, vilket motsvarar 2,6 procent.¹⁰

Man skulle på motsvarande sätt kunna anta att det genom upphandlingarna, förutom att sänka avgifterna, även skulle vara möjligt att höja kvaliteten på fonderna så att den genomsnittliga avkastningen blir högre. Om man utöver att anta en minskning av snittavgiften med 0,10 procentenheter även antar att avkastningen ökar med 0,40 procent-enheter blir den sammanlagda effekten +0,50 procentenheter, vilket skulle innebära att ett genomsnittligt månatligt premiepensionsbelopp skulle öka från 3 700 till 4 200 kronor, det vill säga med 500 kronor eller 14 procent. I tabell 13.1 har en sammanställning gjorts av hur antaganden om genomsnittligt minskade avgifter och ökad avkastning skulle påverka den slutliga pensionen.

Tabell 13.1 Avgifternas och avkastningens påverkan på pensionens storlek

Avgiftsminskning och/eller höjd avkastning (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

Det ska åter betonas att exemplen ovan inte är prognoser utan just räkneexempel, eftersom det inte går att göra prognoser på framtida avkastning. Däremot är det regeringens bedömning att det går att anta att en professionell upphandlare kommer att kunna upphandla ett fondtorg som i genomsnitt leder till lägre avgifter och högre avkastning.

Av utredningens kartläggning av tjänstepensionens försäkringsgivare framgår att försäkringsgivarna räknar med att deras urval ger 2–3 procent årlig meravkastning mot genomsnittet för fondmarknaden i övrigt.

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 skulle förändras om en viss andel av de sämsta fonderna exkluderas. Tabell 13.2 visar den årliga avkastningen de senaste sju åren för dels alla fonder i kategori Globala aktiefonder, dels de bästa 50, 75 respektive 90 procent av fonderna i kategorin.

¹⁰ Antaganden bygger på följande: 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 133.2 Årlig avkastning 30 april 2014–31 december 2020 för kategori Globala aktiefonder

	Avkastning	Differens (procentenheter)	Differens (kronor)
Alla fonder	11,4	0	0
90% bästa	11,8	+0,5	2 900 000 000
75% bästa	12,4	+1,0	6 400 000 000
50% bästa	12,9	+1,6	10 300 000 000

Källa: Pensionsmyndigheten.

Av tabellen framgår att om det går att välja bort de 10 procent sämst presterande fonderna ökar kvaliteten mätt som avkastning med 0,5 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 10,3 miljarder kronor.

Handelshögskolan vid Göteborgs universitet anser att beräkningen som presenteras i tabell 13.2 är irrelevant och inte motsvarar ett teoretiskt sätt att kvantifiera kvalitetsförbättringen av ett upphandlat fondtorg. Universitetet anser därför att de förväntningar som redovisas om sänkta avgifter, höjd avkastning och därmed höjd pension saknar stöd. Även *Fondbo-lagens förening* menar att beräkningen är missvisande.

Regeringen instämmer i remissinstansernas synpunkt och beräkningen ska inte heller tolkas som att det går att förutsäga hur en framtida pension kommer att utvecklas. Det går inte heller att i förväg garantera att de sämsta fonderna väljs bort i upphandlingen, men en professionell upphandlare förutsätts ha större möjligheter att lyckas med en sådan selektion. En sådan utgångspunkt är en av anledningarna till att urval sker av professionella upphandlare på många områden, både gällande upphandling av fonder till fondtorg och upphandling av andra varor och tjänster.

Övergången till ett nytt fondtorg för premiepensionen

Vid årsskiftet 2017/2018 fanns det 842 fonder på premiepensionens fondtorg. Under 2018 påbörjades arbetet med den första delen av reformeringen av fondtorget som innebar att ett antal krav infördes för fonder och fondförvaltare för att få delta på fondtorget. Sedan dess har ca 80 fondförvaltare ansökt om att teckna avtal för totalt närmare 600 fonder. Av dessa har Pensionsmyndigheten hittills (december 2020) godkänt och tecknat avtal för ca 500 fonder.

Med oförändrade regler skulle, enligt regeringens bedömning, antalet fonder på fondtorget sannolikt öka successivt i takt med att fondkapitalet ökar och att allt fler fonder uppfyller de uppställda kriterierna på avkastnings- och verksamhetshistorik och minsta tillåtna förvaltad kapital utanför premiepensionssystemet.

För pensionsspararna får övergången till ett nytt fondtorg praktisk betydelse framför allt beroende på hur de har sina medel placerade på dagens fondtorg. I det fall att fonden kommer finnas även på det upphandlade fondtorget blir det naturligtvis ingen skillnad för spararen.

I det fall att en fond vid övergången till ett upphandlat fondtorg inte kommer omfattas av ett nytt fondavtal informeras spararen som då har möjlighet att välja en ny fond. Om spararen inte väljer en ny fond ska medlen enligt regeringens förslag placeras i en likvärdig fond. Först om det inte är möjligt kommer medlen placeras i Sjunde AP-fonden. Även då kan spararen när som helst göra ett annat val. Konsekvensen av övergången för spararen blir således normalt sett att medlen får en likvärdig placering om spararen inte aktivt väljer något annat.

13.2 Konsekvenser för Pensionsmyndigheten

Pensionsmyndigheten ansvarar för att administrera den allmänna pensionen och för att 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. Pensionsmyndigheten förvaltar även kapitalet i den traditionella försäkringen. Regeringens förslag innebär inga förändringar för Pensionsmyndighetens verksamhet i dessa delar.

I den för Fondtorgsnämnden föreslagna uppgiften att förvalta fondtorget ingår bland annat upphandling och löpande granskning av fonder. Det innebär att ansvaret för delar av de uppgifter som i dagsläget utförs av Pensionsmyndighetens fondtorgsavdelning flyttas till Fondtorgsnämnden. Det gäller främst granskningen av fonderna på fondtorget. Syftet med att inrätta Fondtorgsnämnden som en nämndmyndighet med en värdmyndighet är att myndigheten ska kunna ta del av Pensionsmyndighetens administrativa resurser och kompetens, samtidigt som den är självständig i beslutsfattandet. Som värdmyndighet kommer Pensionsmyndigheten att tillhandahålla lokaler och utföra administrativa och handläggande uppgifter åt Fondtorgsnämnden. De båda myndigheterna ska närmare reglera upplåtelsen av lokaler och fördelningen av uppgifter i en överenskommelse.

13.3 Konsekvenser för Sjunde AP-fonden

Sjunde AP-fonden har i uppgift att främst förvalta de premiepensionsmedel som placeras i förvalsalternativet. I dagsläget har omkring 5 miljoner sparare sina premiepensionsmedel placerade i fondportföljen AP7 Såfa, vilket motsvarar drygt 60 procent av spararna.

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 regeringen föreslår i avsnitt 8 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 att gå mellan fonder på fondtorget snarare än från fondtorget till förvalet.

13.4 Konsekvenser för Finansinspektionen

Pensionsmyndigheten, Finansinspektionen och Konsumentverket samverkar redan i syfte att stärka pensionssparares och pensionärs ställning som konsumenter på finansmarknadsområdet, bland annat inom premiepensionssystemet. Regeringen anser att Fondtorgsnämnden behöver involveras i detta arbete och även i övrigt samverka med Finansinspektionen i konsumentskyddsfrågor. Regeringen anser även att samverkan med Finansinspektionen behöver ske 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.

13.5 Konsekvenser för Konsumentverket

Regeringens förslag att Fondtorgsnämnden 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 Fondtorgsnämnden. 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 samverkan med Konsumentverket med flera avseende att stärka pensionssparare och pensionärs ställning som konsumenter på finansmarknadsområdet, se avsnitt 9.4.

Sammantaget innebär detta att regeringens förslag inte innebär något merarbete eller ytterligare kostnader för Konsumentverket.

13.6 Konsekvenser för Kammarkollegiet

Kammarkollegiet förvaltar flera kapitalprodukter kopplade till premiepensionssystemet: den tillfälliga förvaltningen av pensionsrätter, räntekonsortiet (de delar av kapitalet som motsvarar de garanterade beloppen, den så kallade skuldmatchningsportföljen) i den traditionella livförsäkringen samt kapitalet i den frivilliga försäkringen. Regeringen föreslår inte några förändringar som direkt påverkar Kammarkollegiet.

13.7 Konsekvenser för Riksgäldskontoret

Riksgäldskontoret ansvarar i dag för den så kallade tillfälliga förvaltningen som utgörs av de intjänade pensionsrätter som ännu inte förts till spararnas konon. Kammarkollegiet sköter själva placeringarna som sker i räntepapper och bostadsobligationer. Regeringens förslag har inga konsekvenser för Riksgäldskontoret.

13.8 Konsekvenser för Ekobrottsmyndigheten

Fondtorgsnämnden 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 §). Regeringen anser att Fondtorgsnämnden 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. Regeringen bedömer dock att samverkan med Pensionsmyndigheten i stor utsträckning kommer att ersättas av samverkan med Fondtorgsnämnden. Det bör enligt regeringen inte leda till någon nämnvärd större arbetsbelastning och därmed kopplat resursbehov för Ekobrottsmyndigheten.

13.9 Konsekvenser för domstolarna

Regeringen 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.

Regeringen 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 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. Regeringen bedömer att det för domstolarna sannolikt innebär att antalet mål som är relaterade till fonder på fondtorget inte ökar nämnvärt efter införandet av de nya reglerna.

Sveriges advokatsamfund bedömer att det nya regelverket kommer att leda till ett mycket stort antal nya mål i förvaltningsdomstolarna, mål som dessutom är mycket komplexa. *Förvaltningsrätten i Stockholm* gör bedömningen att det inte behöver bli väsentligt fler mål i förvaltningsdomstolarna, men att målen kan antas vara av komplicerad, omfattande och brådskande karaktär och därmed resurskrävande. Övriga domstolar har inte lämnat några kommentarer i denna del.

Regeringen delar förvaltningsrättens bedömning att det särskilt inledningsvis kan finnas en risk för att mål av komplicerad art hamnar hos förvaltningsdomstolarna. Eftersom det rör sig om ett helt nytt regelverk för upphandling kommer det också 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. En ytterligare aspekt är även att alla mål avseende upphandling av fonder

till premiepensionens fondtorg kommer att handläggas av förvaltningsrätten i den domkrets där nämndmyndigheten kommer att ha sin hemvist. Vid en sammantagen bedömning anser regeringen att kostnaderna för den måltillströmning som det föreslagna regelverket förväntas ge upphov till kan hanteras inom befintliga ramar.

13.10 Konsekvenser för finansmarknaden och dess aktörer

Premiepensionssystemet omfattar i dagsläget 7,9 miljoner sparare och pensionärer med ett sammanlagt pensionskapital på cirka 1 600 miljarder kronor. Vid fullgjord infasning beräknas premiepensionssystemet uppgå till 4 000 miljarder kronor och då utgöra cirka en tredjedel av fondförmögenheten i Sverige.¹¹ Förvalet som vid årsskiftet 2020/2021 bestod av drygt 60 procent av spararna och ett kapital omfattande drygt 720 miljarder kronor kan, beroende på bland annat valarkitekturens utformning och genomslag, komma att växa till storleksordningen 2 000–3 000 miljarder kronor (mätt i dagens prisläge men framtida löneläge).

Övergången från dagens fondtorg till ett upphandlat fondtorg innebär ingen volymförändring för fondmarknaden totalt sett

Fondtorget bestod vid årsskiftet 2020/2021 av cirka 500 fonder som förvaltades av 65 fondbolag till ett sammanlagt värde av cirka 860 miljarder kronor (exklusive AP7 Såfa). De största fonderna efter AP7 Såfa förvaltar cirka 20–60 miljarder kronor i premiepensionsmedel vardera och de minsta fonderna upp till cirka 2 miljoner kronor i premiepensionsmedel vardera, se tabell 13.3.

¹¹ 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.

Tabell 133.3 De största och minsta fonderna (sett till kapital) på premiepensionens fondtorg den 30 april 2021, kronor

Fondnamn	Marknadsvärde
AP7 Aktiefond	748 047 037 000
AP7 Räntefond	65 898 852 000
Swedbank Robur Technology A	58 299 898 000
Swedbank Robur Transfer 80	31 926 198 000
Didner & Gerge Aktiefond	30 960 136 000
Swedbank Robur Transfer 70	30 649 915 000
Nordea Generationsfond 60-tal	29 580 856 000
AMF Aktiefond Sverige	27 946 714 000
Nordea Generationsfond 70-tal	24 719 813 000
Swedbank Robur Aktiefond Pension	24 518 226 000
BL – European Small & Mid Caps B	2 089 000
Pareto Nordic Corporate Bond C	2 055 000
NN (L) Global Equity Impact Opportunities P	1 426 000
BL – Equities Japan B	1 101 000
Pictet-Emerging Corporate Bonds R	766 000
BL – Equities Asia B	612 000
Templeton Global Bond Fund A	223 000
NN (L) Green Bond P	166 000
BL – Bond Emerging Markets Euro B	95 000
Templeton Emerging Markets Fund A	5 000

Källa: Pensionsmyndigheten

Det upphandlade fondtorget kommer att bestå av färre fonder jämfört med dagens fondtorg, men givet den huvudregel som regeringen föreslår i avsnitt 8 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 ska placeras i annan likvärdig fond. För fondmarknaden totalt sett innebär det alltså ingen egentlig volymförändring.

Fondbolagens förening anser att konsekvenserna av de kapitalflöden som föreningen bedömer kommer bli omfattande till följd av förslagen, behöver utredas ytterligare. Föreningen bedömer att det i vissa fall kan bli svårt för framgångsrika och efterfrågade fonder att ha tillräcklig kapacitet för att kunna ta emot kapitalflöden i den omfattning som kan komma att bli gällande.

Givet huvudregeln vid övergången från det befintliga fondtorget till det upphandlade fondtorget samt det stegvisa införandet som föreslås i avsnitt 8 gör regeringen bedömningen att det inte behöver uppstå stora och svårhanterliga kapitalströmmar till följd av införandet av det upphandlade fondtorget. Det stegvisa införandet innebär att fondkategorierna hanteras

successivt och upphandling av fonder kommer att ske till varje kategori som ska finnas representerad på fondtorget. 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 nya fonder som spararna väljer eller i fonder som anses likvärdiga. Mot bakgrund av bland annat Fondbolagens förenings synpunkt om svårigheterna för fonder att ta emot mycket stora kapitalflöden föreslår regeringen i avsnitt 8 att överföring av kapital till likvärdig fond inte innebär att överföring bara ska ske till en likvärdig fond utan till olika likvärdiga fonder enligt de villkor som bestäms i upphandlingarna.

Även om huvudregeln är att kapitalet i en fond som inte omfattas av ett nytt fondavtal ska föras över till en annan fond som spararen väljer, och till en likvärdig fond om spararen inte väljer, 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. Det handlar då om undantagsfall varför dessa kapitalströmmar inte alls torde 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 som vill välja fonder bör göra det. Detta handlar inte om att det ska finnas en målsättning om att så få som möjligt ska välja en egen portfölj, utan det är en tänkbar följd av att ingen ska känna sig tvungen att välja för att få en bra och trygg pension. 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 kan fondförvaltarna därför öka chansen för 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 (när infasningen av premiepensionssystemet är fullgjord) troligen att bli i storleksordningen 2 000–3 000 miljarder kronor, vilket kan jämföras med inkomstpensionssystemets Första–Fjärde AP-fond som i dagsläget förvaltar cirka 400 miljarder kronor vardera. Det finns risker förknippade med ett så pass stort kapital som förvaltas av en enda aktör sett till dels marknadspåverkan, dels maktkoncentration. En väldiversifierad portfölj med avseende på tillgångsslag och geografik bör dock minska riskerna för att en stor förvaltsfond stör marknadens funktionssätt. Svenska aktier utgör i dagsläget mindre än 1 procent av Sjunde AP-fondens fond AP7 Aktie.

Några remissinstanser har i kommentarer till de olika förslagen lyft frågan att Sjunde AP-fonden blir en alltför dominerande aktör. Regeringen

anser dock att maktkoncentrationsrisken delvis är 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 maktkoncentration i förvalet. Det är ur ett internationellt perspektiv inte heller ovanligt med mycket stora pensionsfonder, se nedan.

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 varken 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 (5 kap. 4 §). 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 2020 röstade Sjunde AP-fonden på 4 405 av 4 466 möjliga bolagsstämmor.

Ett större förval ger en ökad maktkoncentration. Samtidigt gäller att koncentrationen av fondkapitalet kan förväntas ge en mycket stark upphandlingskraft. Som jämförelse kan nämnas andra länder med utbyggda socialförsäkringssystem, exempelvis Danmark och Norge, som uttryckligen valt att samla allt kapital i en fond.

Konkurrensen mellan olika typer av fonder och fondförvaltare

Regeringen bedömer att det upphandlade fondtorget kommer leda till stärkt konkurrens både i bemärkelsen högre kvalitet till lägre pris för konsumenterna och för att bättre leverantörer gynnas.

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 försävarar för mindre fonder och nyetablerade fondförvaltare att etablera sig på premiepensionssystemets fondtorg. Regeringens förslag till regelverk för upphandling av fonder till fondtorget innehåller dock inga lagbestämmelser om minsta förvaltad kapital eller verksamhetshistorik, vilket alltså gör att det finns bättre förutsättningar för mindre fonder och nyetablerade fondförvaltare i förhållande till dagsläget.

De fonder som erbjuds på fondtorget ska enligt regeringens 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. Sammantaget kommer kraven på de fonder som erbjuds på fondtorget påverka vad som är en konkurrensfördel på finansmarknaden.

Att fonderna ska vara kostnadseffektiva innebär inte att det enbart ska finnas indexfonder på fondtorget. Snarare ska Fondtorgsnämnden upp-

handla ett brett urval av för premiepensionssystemet lämpliga fonder med olika risknivå och placeringsinriktning som ger en reell valfrihet. Kraven på kontrollerbarhet och kostnadskontroll handlar snarare om att skapa ett kostnadseffektivt och kontrollerbart fondtorg för den organisation som löpande ska granska fonderna.

Fondtorget för premiepensionen ska bära sina egna kostnader. I dagsläget tas en avgift ut från fondförvaltarna för ansökan och granskning. I regeringens förslag till finansiering (avsnitt 9.2) 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 kan det leda 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 (premiepensionssystemet introducerades 1995 vilket innebär att pensionsrätter inte tjänats in innan dess). Det motverkar den ökade kostnaden.

Fondbolagens förening lyfter farhågan att förslagen kan innebära ett minskat utbud för tjänstepensionen och likaså även på olika privata fondtorg. Föreningen anger att om tillträdet till fondtorget begränsas och kapital styrs till Sjunde AP-fonden kan det påverka skalfördelarna negativt och därmed leda till avgiftshöjningar för fonder inom tjänstepensionen och på övriga fondmarknaden.

Regeringen konstaterar att fondförvaltare vars fonder inte längre kommer att finnas på fondtorget kan komma att tappa skalfördelar, vilket i sin tur kan påverka bland annat fondernas avgifter. Samtidigt kommer skalfördelarna likväl finnas för de fonder som erbjuds fondavtal. Oavsett anser regeringen att det är viktigt att framhålla att premiepensionssystemet syftar till att ge så bra pensioner som möjligt och det är endast det som ska vägleda utformningen.

Fondbolagens förening anser även att det föreslagna upphandlingsförfarandet skapar kapitalflöden som inte kan hanteras utan negativa effekter på transaktionskostnader och avkastning. Det beror bland annat på att vissa aktivt förvaltade fonder inte kan ta emot stora mängder nytt kapital utan att göra avkall på sin inriktning, vilket skulle kunna leda till att flera av de ”bästa” fonderna inte kan delta. Föreningen menar att detta skulle leda till minskat utbud på fondtorget och i slutändan risk för lägre pensioner. Föreningen bedömer även att kostnaden för att delta i upphandlingen kommer verka avhållande för många fonder. Föreningen och ett flertal fondbolag i egna yttranden anser att det inte är möjligt att pressa avgifter och andra kostnader och att en analys av fondbolagens kostnader till följd av förslagen borde ha genomförts.

Finansförbundet anser att konsekvenserna för fondbolagen och framförallt arbetstagarperspektivet inte har utretts i tillfredsställande utsträckning. Även *Stockholms universitet* anser att förslagets ekonomiska konsekvenser för fondbolagen är knapphändigt analyserade.

Regeringen instämmer inte i Fondbolagens förenings syn på konsekvenserna av ett upphandlat fondtorg utan menar att en av utgångspunkterna snarare är att öka möjligheterna för högre pensioner genom att välja bort de fonder som bedöms ha lägre sannolikhet att generera god avkastning.

Givet att premiepensionssystemet är till för pensionsspararna och pensionärerna är eventuella negativa konsekvenser för enskilda fondbolag som bedöms ha sämre förutsättningar att leverera god avkastning, om inte önskade, så alltså en naturlig följd.

När det gäller synpunkten att vissa aktivt förvaltade fonder inte kommer att kunna delta på det upphandlade fondtorget eftersom det kommer att generera kapitalströmmar som kommer vara för stora för dessa fonder att hantera kan regeringen konstatera följande. Det upphandlade fondtorgets utbud ska framförallt styras av efterfrågan hos de sparare som vill välja fonder. Om dessa sparare efterfrågar aktivt förvaltade fonder kommer sådana fonder att upphandlas. Vidare kommer antalet fonder i kategorier som består av aktivt förvaltade fonder till stor del att styras av efterfrågan hos pensionsspararna (se avsnitt 5.2). Är efterfrågan eller kapitalet stort kan det finnas anledning att erbjuda fler fonder inom samma kategori än inom andra kategorier.

Kapitalförsörjningen och ägarstyrningen i svenska bolag

Ett flertal remissinstanser, bland annat *Svenskt näringsliv*, anser att konsekvensanalysen borde ha byggts ut väsentligt avseende hur förslagen kan tänkas påverka kapitalförsörjningen i svenska bolag. Ett flertal fondbolag lyfter även farhågan att nyetableringar på fondmarknaden försvåras och därmed tillgången på riskkapital för små företag. Dessutom borde konsekvenser av om det blir färre aktiva ägare i svenska börsbolag analyseras.

Först och främst bör betonas att premiepensionssystemet aldrig har haft eller ska ha som syfte att bidra till kapitalförsörjningen i svenska bolag. Det kan naturligtvis vara en positiv effekt men aldrig ett syfte. Det enda syftet är att generera bra pensioner.

Farhågan att kapitalförsörjningen för svenska bolag, och särskilt svenska småbolag, skulle påverkas negativt av förslagen om ett upphandlat fondtorg bygger på antagandet att fonder som investerar i svenska småbolag inte kommer att finnas på det upphandlade fondtorget. Det antagandet är dock i regeringens mening inte en sannolik konsekvens av förslagen. Som anges i avsnitt 5.2 är det spararnas efterfrågan som till stor del ska vara styrande för vilken typ av fonder som upphandlas till fondtorget. Givet att det hos spararna finns en efterfrågan av fonder som investerar i svenska bolag i allmänhet, och svenska småbolag i synnerhet, bör antagandet istället vara att premiepensionsmedel även fortsättningsvis kommer att placeras i sådana fonder.

Även om konsekvenserna för kapitalförsörjningen är underordnade spararnas intressen är det naturligtvis relevant att analysera vad effekterna kan tänkas bli. Regeringen delar så till vida synpunkten att analysen bör vara djupare och har därför tagit initiativ till en analys av betydelsen för kapitalförsörjningen, givet att andelen småbolagsfonder minskar (Per Strömberg, dnr. S2020/07771).

För att analysera hur förslagen påverkar kapitalförsörjningen i svenska bolag måste avstamp tas i hur stor del av bolagens kapitalförsörjning som i dag tillförs bolagen från fonder på premiepensionens fondtorg genom aktieemissioner. Vid en analys av hur svenska börsbolag tar in kapital, dvs. hur de finansierar investeringar och tillväxt, framgår att aktieemissioner spelar en liten roll. Finansieringen utgörs i stället till största del av interna

kassaflöden, följt av extern lånefinansiering. De mindre bolagen är mer beroende av kapital i form av aktieemissioner än de större, men det handlar alltså om små belopp även om ett upphandlat fondtorg i praktiken skulle leda till ett utflöde från småbolagsfonder.

SVCA framhåller att riskkapitalförsörjningen till svenska onoterade bolag kan försämrats i och med förslagen eftersom investerare inte kommer att vilja investera i de onoterade bolagen i samma utsträckning om det bedöms svårare att kunna lämna investeringen vid exempelvis en börsnotering. Regeringen konstaterar att börsnoteringarnas betydelse för riskkapitalmarknaden i onoterade bolag har minskat under den senaste tioårsperioden. Det är således osäkert om man kan dra den slutsatsen att minskat premiepensionskapital i småbolagsfonder kommer att leda till att onoterade bolag upplever svårigheter att ta in riskkapital

Fondbolagens förening och *Kollegiet för svensk bolagsstyrning* m.fl. framför att förslagen kommer att leda till att svenska bolag förlorar aktiva ägare och att bolagsstyrningen således kommer att påverkas negativt. Enligt regeringen saknas det belägg för vilken effekt, om någon, en minskning av premiepensionskapital i svenska aktiefonder i allmänhet, och i småbolagsfonder i synnerhet, skulle ha för kvaliteten i ägarstyrningen i svenska börsbolag. Vidare är det inget mål, eller en förväntad effekt, att regeringens förslag ska leda till att mindre premiepensionsmedel ska placeras i fonder som i sin tur äger andelar i svenska bolag.

Sammanfattningsvis saknar regeringen skäl till att tro att ett upphandlat fondtorg på något väsentligt sätt kommer att påverka kapitalförsörjningen i svenska bolag. Regeringen anser dock att det finns ett värde i att utvärdera om, och i sådant fall hur, kapitalförsörjningen i svenska bolag påverkas av den nya ordningen med upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg. Regeringen avser därför återkomma i den frågan när det nya regelverket är implementerat och fondtorget övergått till att bestå av upphandlade fonder.

Effekter av att fondavtal upphör

När en upphandling genomförts kommer det innebära att fonder som inte tilldelas fondavtal i upphandlingen kommer att avregistreras från fondtorget. Anledningen till det kan vara att fondförvaltaren valt att inte lämna anbud i upphandlingen eller att anbud lämnats men att fondavtal inte tilldelats. Det kan även finnas situationer där fonder avregistreras från fondtorget på grund av att fondavtalet löper ut eller på grund av uppsägning av fondavtalet från antingen fondförvaltarens eller myndighetens sida.

När ett fondavtal upphör ska de pensionssparare som har medel placerade i fonden ges möjlighet att inom viss tid bestämma att medlen ska placeras i en eller flera andra fonder. Om en pensionssparare inte bestämmer hur medlen ska placeras, ska de placeras i en likvärdig fond. Finns det inte någon likvärdig fond, ska medlen placeras i förvalet. Om det finns särskilda skäl får medlen placeras direkt i förvalet. Se avsnitt 8 för en mer ingående redogörelse av dessa förslag.

Baserat på ovan beskrivna förfarande när ett fondavtal upphör kan det konstateras att det sannolikt kommer att finnas tillfällen då stora kapitalflöden ska flyttas från fonder som ska avregistreras till andra fonder på fondtorget eller förvalet. Vilka effekter dessa flöden kommer att ha på

kapitalmarknaden går inte i nuläget att till fullo förutse. Dock kan jämförelser göras med de överflyttningar av fondmedel som skett i den nyligen genomförda förändringen av fondtorget (prop. 2017/18:247). I detta steg i reformeringen av premiepensionssystemet har fondförvaltare ansökt om att registrera fonder på fondtorget. I de fall fondförvaltare inte lämnat in en ansökan eller om en inlämnad ansökan inte bifallits har berörda fonder avregistrerats från fondtorget. Vid dessa avregistreringar har de fondmedel som avser premiepension flyttats till andra fonder på fondtorget eller till förvalet. Avregistreringar och överföring av fondmedel var särskilt intensivt under perioden 2019–2020. Ingen negativ marknadspåverkan har noterats av Pensionsmyndigheten i samband med dessa överföringar. Regeringen anser därför det finns skäl till att anta att de nu föreslagna reglerna, som har stora likheter med den beskrivna hanteringen ovan, inte heller kommer leda till negativa effekter på kapitalmarknaden. Att förslagen även innebär att upphandlingarna av fonderna till de olika kategorierna ska ske successivt bidrar till denna bedömning då det innebär att tecknande och uppsägning av fondavtal samt avyttring av andelar i fonder som inte kommer att omfattas av ett nytt fondavtal kommer att spridas ut under en längre tid.

13.11 Konsekvenser för pensionssystemet

Regeringens 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. Regeringen föreslår dock mål för premiepensionssystemet, vilket tidigare saknats eller inte varit tydligt uttalat. Regeringen 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 lämpliga metoder för att mäta graden av måluppfyllelse. Genom en sådan mätning kan lagstiftaren löpande utvärdera om premiepensionssystemet kan anses leva upp till det i lagen fastställda målet.

Samtidigt som syftena med premiepensionssystemet bibehålls kommer reformeringen leda till ett förändrat system som är utformat med utgångspunkt i delvis nya synsätt. Dessa synsätt bygger framför allt på att staten behöver ta ett tydligare huvudmannaskap för fondtorget, vilket säkerställs både genom valarkitekturens utformning och tydligare betoning på valarkitekturens betydelse, samt genom det urval av fonder som upphandlingen leder till.

SPF Seniorena anser att förslagets konsekvenser för premiepensionssystemets syften att ge högre avkastning än inkomstpensionen och bidra till riskspridning samt att ge pensionssparare möjlighet att påverka sin premiepension inte analyserats tillräckligt. SPF bedömer att avkastningen kommer att hämmas och att riskspridningen kommer att minska när fler sparare troligen hamnar i förvalet. När det gäller valfrihet och möjlighet att påverka sin pension bedömer SPF att pensionsspararnas möjlighet att påverka avsevärt minskar. SPF bedömer att syftet med premiepensionssystemet är uppfyllt idag men inte kommer att bli det med förslagen i denna lagrådsremiss.

Syftet med reformeringen är att staten ska ta ett större ansvar för att systemet ger alla sparare goda möjligheter att göra de val eller icke-val som passar deras intressen och förutsättningar. Valarkitekturen finns till för att stödja detta och det finns i den inget underliggande syfte att människor ska välja i mindre utsträckning eller annorlunda – enbart att de ska göra val som passar dem. Som tidigare framhållits kommer antalet fonder sannolikt att minska jämfört med i dag medan bredden av fonder inte kommer att påverkas. Regeringen delar därför inte slutsatsen att valfriheten avsevärt kommer att minska.

13.12 Konsekvenser för statens budget

Förslagen har ingen direkt påverkan på statens budget eftersom premiepensionssystemet inklusive dess administration helt finansieras inom ramen för premiepensionssystemet (dvs. av spararna och fonderna) som ligger utanför statens budget.

Riksrevisionen saknar en konsekvensberäkning av vad förslagen innebär för statens kostnader för bostadstillägget och anser att ytterligare underlag behövs för att avskryva risken för ökade kostnader för bostadstillägg.

Av utredningen framgår att det kan finnas en så kallad ”moral hazard”-problematik i individers risktagande inom premiepensionen eftersom nivån på premiepensionen har betydelse för storleken på bostadstillägget. Det finns dock inga belägg för att spararna spekulerar med sitt premiepensionssparande under sparandetiden för att under pensionärlivet eventuellt få mer i bostadstillägg. Givet antagandet att pensionerna långsiktigt blir något högre med ett upphandlat fondtorg kommer det också att verka på så sätt att kostnaderna för bostadstillägget minskar. Regeringen gör således bedömningen att om det alls blir en påverkan på kostnaderna på bostadstillägget så blir det i så fall minskade kostnader eftersom regeringen gör bedömningen att det finns förutsättningar för att premiepensionen långsiktigt kommer att ge högre avkastning.

13.13 Konsekvenser med avseende på EU-rätt

Regeringen bedömer att den föreslagna regleringen uppfyller de krav som följer av EU-rätten.

Upphandlingsregelverket

Hur det föreslagna regelverket för upphandling av fonder till fondtorget förhåller sig till EU-rätten behandlas utförligt i avsnitt 6. Regeringens bedömning är att upphandling av fonder till fondtorget faller utanför tillämpningsområdet för LOU-direktivet.

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 (artikel 101 respektive 102). Förbudet gäller om konkurrensbegräns-

ningen påverkar handeln mellan Sverige och ett annat medlemsland inom EU på ett märkbart sätt.

Konkurrenslagen innehåller två motsvarande förbud: dels ett som förbjuder konkurrensbegränsande samarbete mellan företag, dels ett som förbjuder företag med en dominerande ställning att missbruka sin marknads-makt (2 kap. 1 § respektive 2 kap. 7 §). Framför allt det förstnämnda förbudet kan få betydelse vid upphandling i form av till exempel anbudskarteller. Med företag avses enligt 1 kap. 5 § konkurrenslagen en fysisk eller juridisk person som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur, dock inte till den del verksamheten består i myndighetsutövning. Med företag avses också en sammanslutning av företag. Även en upphandlande myndighet kan därmed utgöra ett företag i den mening som avses i konkurrenslagen och göra sig skyldig till sådana konkurrensnedvridningar som är förbjudna enligt lagen. Regeringen anser att det föreslagna regelverket om upphandling av fonder inte står i strid med de konkurrensregler som finns i EUF-fördraget och konkurrenslagen. Det föreslagna regelverket är nämligen utformat på ett sätt som innebär att varken förbudet mot konkurrensbegränsade samarbete mellan företag eller förbudet för dominerande företag att missbruka sin marknads-makt överträds. Det föreslagna regelverket kan inte heller genom sin utformning indirekt sägas medverka till att sådana överträdelse sker.

Till konkurrensrätten hör även EU:s statsstödsregler (artiklarna 107–109 i EUF-fördraget). Statsstödsreglerna innebär begränsningar i medlemsstaternas möjligheter att med offentliga medel stödja en viss verksamhet. Statsstöd får lämnas endast om det har godkänts av kommissionen eller har utformats enligt särskilda undantagsregler. Syftet med statsstödsreglerna är att förhindra en snedvridning av konkurrensen på den inre marknaden.

Utredningen har gjort bedömningen att det föreslagna regelverket för upphandling av fonder står i överensstämmelse med konkurrensrätten. *Upphandlingsmyndigheten* konstaterar i sitt remissvar att det skulle kunna påstås, med i stort sett samma resonemang som utredningen för, att upphandlingsförfarandet ska användas för att finansiera en marknadskompletterande tjänst som ska vara en del av det sociala trygghetssystemet i Sverige. Det bör enligt Upphandlingsmyndigheten inte innebära någon förändring i sak. Ett förfarande som uppfyller de EU-rättsliga principer som gäller på den inre marknaden kan enligt myndigheten ändå utformas så att finansieringen inte utgör statligt stöd. Myndigheten föreslår att det bör övervägas att utforma finansieringen så att kriterierna i EU-domstolens dom i målet *Altmark* är uppfyllda. Regeringen konstaterar att ersättning som betalas av en upphandlande myndighet till en leverantör enligt ett avtal som blivit föremål för konkurrensutsättning enligt upphandlingsreglerna kan presumeras utgöra en marknadsmässig ersättning som inte aktualiserar tillämpning av statsstödsreglerna (se till exempel dom *Altmark*, C-280/00, EU:C:2003:415, p. 95). 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 (se till exempel *Hedelin, Johan*, Statsstöd, upphandling och konkurrens, *Europarättslig tidskrift* 2018:2, s. 39).

Näringslivets regelråd invänder att upphandlingsförfarandet skulle kunna stå i strid med EU:s statsstödsregler genom att vissa fonder gynnas framför andra. Regeringen anser, till skillnad från *Näringslivets regelråd*, att det föreslagna regelverket för upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg inte står i strid med statsstödsreglerna. Det bör därvid framhållas 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 några överträdelser skulle ske av statsstödsreglerna. 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 den upphandlande myndigheten ska använda sig av tilldelningskriterier som tar sikte på kostnadseffektivitet när den tilldelar fondavtal. Genom dessa bestämmelser minskar risken för att myndigheten betalar ett överpris för de fonder som upphandlas. Ett annat exempel är bestämmelserna om att det ska upphandlas 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 upphandlande myndighetens möjlighet att stödja viss verksamhet genom att upphandla något som myndigheten inte har behov av och som pensionsspararna inte efterfrågar är mycket liten.

Det föreslagna regelverkets förenlighet med statsstödsreglerna behandlas även i avsnitt 8.2.

13.14 Konsekvenser med avseende på jämställdhet

Andelen kvinnor och män i premiepensionssystemet är i stort sett lika stora; 49 respektive 51 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 vad kvinnor i genomsnitt har. 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.

Under 2019 bytte cirka 300 000 sparare fonder. Av dessa var cirka 40 procent kvinnor och 60 procent män.

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.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) analyserade 2017 skillnaderna och spridningen i premiepensioner mellan kvinnor och män (ISF, Premiepensionen: Skillnader i utfall mellan män och kvinnor, 2017). 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 mins-

kar 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.

Regeringens förslag syftar till att öka tryggheten och hållbarheten inom premiepensionssystemet, vilket kommer såväl kvinnor som män till del. Mot denna bakgrund gör regeringen bedömningen att förslagen inte i sig kommer att påverka jämställdheten mellan män och kvinnor i någon riktning.

13.15 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Fondtorgsnämnden ska förvalta fondtorget på ett säkert sätt genom att bland annat 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 regeringens förslag genomförs finns förutsättningar för att så blir fallet.

En förutsedd konsekvens är att antalet fonder som erbjuds på fondtorget kommer att minska. Därutöver kommer risken för att oseriösa aktörer medverkar på premiepensionens fondtorg att minska. De senaste årens händelser på premiepensionens fondtorg har innefattat omfattande grova ekonomiska brott med internationella förgreningar, där fondförvaltare placerat medel på ett sätt som inte beaktat spararnas bästa.

Lagstiftningen som trädde i kraft vid årsskiftet 2018/2019 syftade till att genom kvantitativa krav öka Pensionsmyndighetens möjligheter att utestänga olämpliga fonder från 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 regeringen föreslår i avsnitt 7.3.2 samt den upphandlingsprocess och löpande granskning som föreslås i avsnitt 7.2.4 säkerställs så långt det är möjligt att endast seriösa aktörer erbjuder fonder på premiepensionens fondtorg. Det medför 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.

13.16 Konsekvenser för hållbarhetsutvecklingen

Regeringens förslag om att ett fondavtal ska innehålla villkor om att fondförvaltaren ska förvalta fondmedlen på ett föredömligt sätt i fråga om hållbarhet, genom ansvarsfulla investeringar och ansvarfullt ägande kan antas ha en positiv effekt på hållbarhetsutvecklingen.

Redan i dagsläget ställer Pensionsmyndigheten krav på hållbarhetsarbete i förvaltningen för de fondförvaltare vars fonder erbjuds på fondtorget. Ett särskilt verktyg finns tillgängligt för de pensionssparare som vill välja fonder utifrån hållbarhetsaspekter. Hållbarhetsbedömningen följer branschstandard utifrån hur väl fonderna hanterar frågor om bland annat miljö, socialt ansvar och ägarstyrning.

Några remissinstanser, bland annat *SPP fonder*, bedömer att förslagen sannolikt kommer att leda till en kraftigt ökad klimat- och hållbarhetsrisk för svenska premiepensionsmedel på grund av den förskjutning av kapital till förvalet och det ökade inslaget av internationella fonder som förmodas ske. Regeringens uppfattning är att ett aktivt hållbarhetsarbete är väsentligt för alla svenska myndigheter och att Sjunde AP-fonden har ett stort ansvar för att bedriva ett sådant arbete. Genom myndighetens styrning i lag kan inte regeringen styra hur ett sådant hållbarhetsarbete ska ske i detalj. Frågan om en förstärkt reglering när det gäller hållbarhetsmål för Sjunde AP-fonden bereds också för närvarande i Regeringskansliet (se promemorian Förvalsalternativet inom premiepensionen, Fi2020/00584) Regeringen bedömer att den föreslagna principen om hållbarhet, som ska prägla upphandlingarna av fonderna till fondtorget, kommer att bidra positivt till hållbarhetsutvecklingen.

14 Författningskommentar

14.1 Förslaget till lag om Fondtorgsnämnden

1 §

I denna lag finns bestämmelser om Fondtorgsnämnden.

I paragrafen finns en inledande bestämmelse om att lagen innehåller bestämmelser om Fondtorgsnämnden. Med fondtorg avses fondtorget för premiepensionen. I lagens följande paragrafer anges Fondtorgsnämndens uppgifter.

Övervägandena finns i avsnitt 9.1.

2 §

Fondtorgsnämnden ska verka för att målen för premiepensionssystemet uppnås genom att förvalta premiepensionens fondtorg.

I paragrafen finns en bestämmelse om Fondtorgsnämndens huvuduppgift, som är att verka för att målen för premiepensionssystemet uppnås. Fondtorgsnämnden ska verka för detta genom att förvalta premiepensionssystemets fondtorg. Fondtorgsnämndens uppgifter hänför sig endast till den del av premiepensionssystemet som utgörs av fondtorget. Målen för premiepensionssystemet anges i 64 kap. 2 a § socialförsäkringsbalken (SFB).

Övervägandena finns i avsnitt 9.1.

3 §

Fondtorgsnämnden ska upphandla fonder till fondtorget för premiepensionen enligt lagen (2022:000) om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg.

Fondtorgsnämnden ska ingå sådana fondavtal som avses i 1 kap. 3 § lagen om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg.

I paragrafen finns bestämmelser om att Fondtorgsnämnden ska upphandla fonder till premiepensionens fondtorg och ingå fondavtal.

Enligt *första stycket* är det Fondtorgsnämnden som ska upphandla fonder till premiepensionens fondtorg. Denna upphandling ska göras i enlighet med bestämmelserna i lagen (2022:000) om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg. I den lagen anges bl.a. förutsättningarna för och förfarandet vid sådan upphandling.

I *andra stycket* föreskrivs att Fondtorgsnämnden ska ingå fondavtal enligt lagen om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg. Ett fondavtal ingås mellan Fondtorgsnämnden och en fondförvaltare och det innebär erbjudande av en fond på fondtorget. Ett fondavtal är ett resultat av en upphandling enligt första stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 9.1.

4 §

Fondtorgsnämnden ska granska att fondförvaltare och fonder löpande uppfyller villkoren i fondavtalen.

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

I paragrafen finns bestämmelser om granskning och utvärdering.

Första stycket motsvarar hittillsvarande 64 kap. 3 § tredje stycket 1 socialförsäkringsbalken. En förändring mot tidigare är dock att det inte längre är Pensionsmyndigheten som svarar för granskningen utan denna ligger i stället på Fondtorgsnämnden. Om granskningen visar att fondavtalens villkor inte uppfylls ska Fondtorgsnämnden tillvarata pensions-spararnas 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 andra och tredje punkterna i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till de nya bestämmelserna i socialförsäkringsbalken fortfarande för granskningar som inletts före den 1 juni 2022.

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 avsnitt 7.2.4 och 9.1.1.

5 §

Fondtorgsnämnden ska fortlöpande förvalta premiepensionens fondtorg enligt 64 kap. 3 a–3 c §§ socialförsäkringsbalken.

I paragrafen finns bestämmelser om Fondtorgsnämndens förvaltning av premiepensionens fondtorg.

När det gäller förvaltning av fondtorget görs det i paragrafen en hänvisning till 64 kap. 3 a–3 c §§ SFB. Fondtorget ska enligt 64 kap. 3 a § erbjuda ett urval av fonder i vilka de pensionssparare som vill ska kunna placera medel som fonderas för deras räkning. Enligt 64 kap. 3 b § ska Fondtorgsnämnden löpande tillhandahålla dessa fonder till fondtorget genom att upphandla fonder, medan Pensionsmyndigheten enligt 64 kap. 3 c § förvärvar och löser in andelar i de upphandlade fonderna. Enligt 64 kap. 3 a § *andra stycket* ska fondtorget erbjuda ett urval av fonder som uppfyller de krav som ställs där, vilket Fondtorgsnämnden har att beakta vid sin förvaltning av fondtorget.

Övervägandena finns i avsnitt 9.1.

6 §

Fondtorgsnämnden ska ta ut en avgift från de fondförvaltare som ger in en anbudsansökan eller ett anbud i en upphandling enligt lagen (2022:000) om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg 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 förvaltaren föreläggas att betala avgiften inom en viss tid. Följer fondförvaltaren inte föreläggandet ska anbudsansökan eller anbudet avvisas. Fondförvaltaren ska underrättas om detta i föreläggandet.

Fondtorgsnämnden får, om det finns särskilda skäl, betala tillbaka hela eller delar av avgiften.

I paragrafen finns bestämmelser om avgifter från fondförvaltare.

Enligt *första stycket* ska den som ger in en anbudsansökan eller ett anbud i en upphandling enligt lagen (2022:000) om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg 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 [1992:191]). Hur avgiften ska beräknas i övrigt regleras i 8 §.

I *andra stycket* 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 (2017:900) finns bestämmelser om överklagande av beslut.

I *trede stycket* föreskrivs att återbetalning, helt eller delvis, av avgiften får göras 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 9.2.

7 §

Fondtorgsnämnden ska ta ut årliga avgifter från de fondförvaltare som Fondtorgsnämnden har ingått fondavtal med för att täcka sina kostnader för

1. *upphandling av fonder enligt lagen (2022:000) om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg, till den del kostnaderna inte täcks av avgifter enligt 6 §, och*

2. *verksamhet enligt 4 § respektive 64 kap. 3 b och 3 c §§ socialförsäkringsbalken som har anknytning till Fondtorgsnämndens verksamhet att förvalta fondtorget.*

Fondtorgsnämnden bestämmer när avgiften ska tas ut.

I paragrafen finns bestämmelser om årliga avgifter från fondförvaltarna.

I *första stycket* föreskrivs att Fondtorgsnämndens kostnader för den verksamhet som rör fondtorget för premiepensionen och upphandling av fonder som inte täcks av avgifter enligt 6 §, finansieras genom årliga avgifter från fondförvaltarna. Avgifterna ska beräknas så att de helt täcker kostnaderna för verksamheten (jämför 5 § andra stycket avgiftsförordningen [1992:191]). Hur avgifterna ska beräknas i övrigt framgår av 8 §.

Bestämmelsen i *andra stycket* innebär att det ankommer på Fondtorgsnämnden att bestämma när avgifterna ska tas ut.

Övervägandena finns i avsnitt 9.2.

8 §

Fondtorgsnämnden bestämmer hur avgifterna enligt 6 och 7 §§ ska beräknas.

I paragrafen finns bestämmelser om avgifter.

I paragrafen föreskrivs att Fondtorgsnämnden fastställer avgifternas storlek. Av 6 och 7 §§ följer att avgifterna ska beräknas enligt principen om full kostnadstäckning, 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 Fondtorgsnämndens administrativa kostnader och andra gemensamma kostnader.

Fondtorgsnämndens verksamhet ska finansieras helt genom avgifter. För att säkerställa att avgifterna motsvarar full kostnadstäckning på sikt bör myndigheten årligen följa upp och ompröva avgifternas storlek.

Övervägandena finns i avsnitt 9.2.

Ikraftträdandebestämmelse

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2022.

I kraftträdandebestämmelsen anges att lagen träder i kraft den 1 juni 2022. Övervägandena finns i avsnitt 12.

14.2 Förslaget till lag om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorget

1 kap.

1 §

I denna lag finns bestämmelser om upphandling av sådana fonder som anges i 64 kap. 3 a § andra stycket socialförsäkringsbalken och som får erbjudas på fondtorget för premiepensionen.

I paragrafen finns bestämmelser om lagens innehåll.

Lagen innehåller bestämmelser om upphandling av sådana fonder som ska erbjudas på fondtorget för premiepensionen. Närmare bestämmelser om vilka slags fonder som kan bli föremål för upphandling enligt denna lag finns i 2 kap. 1 §.

Övervägandena finns i avsnitt 7.

2 §

Bestämmelserna i 10 och 25 §§ förvaltningslagen (2017:900) ska inte tillämpas vid upphandling enligt denna lag.

I paragrafen finns bestämmelser om undantag från tillämpningen av bestämmelserna om partsinsyn och kommunikation i förvaltningslagen.

Förvaltningslagen är tillämplig på Fondtorgsnämndens handläggning av ärenden. I paragrafen föreskrivs dock att 10 och 25 §§ förvaltningslagen inte ska tillämpas vid upphandling. Det innebär att förvaltningslagens bestämmelser om partsinsyn och kommunikation inte ska tillämpas av Fondtorgsnämnden när den handlägger ärenden om upphandling av fonder till fondtorget.

Detta motsvarar vad som gäller vid offentlig upphandling enligt 1 kap. 3 a § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU).

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.2.

3 §

I denna lag avses med

- 1. fond: sådana fonder som avses i 2 kap. 1 §,*
- 2. fondavtal: ett avtal som ingås mellan Fondtorgsnämnden och en fondförvaltare och som avser erbjudande av en fond på fondtorget,*
- 3. fondföretag: detsamma som i 1 kap. 1 § lagen (2004:46) om värdepappersfonder,*
- 4. fondförvaltare: fondbolag, fondföretag eller förvaltningsbolag enligt 1 kap. 1 § lagen om värdepappersfonder, eller AIF-förvaltare enligt 1 kap. 3 § lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder,*

5. *specialfond*: detsamma som i 1 kap. 11 § 23 lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder,

6. *upphandlingsdokument*: varje dokument som Fondtorgsnämnden använder för att beskriva eller fastställa innehållet i upphandlingen, och

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

Paragrafen innehåller definitioner.

I *första punkten* definieras fond. Med fond avses en sådan fond som får upphandlas för att erbjudas på fondtorget, se 2 kap. 1 §.

I *andra punkten* definieras fondavtal. Med fondavtal avses ett avtal som ingås mellan Fondtorgsnämnden och en fondförvaltare och som avser erbjudande av en fond på fondtorget.

I *tredje punkten* definieras fondföretag. Definitionen motsvarar definitionen av detta begrepp i 1 kap 1 § 9 lagen om värdepappersfonder.

I *fjärde punkten* definieras fondförvaltare. Med fondförvaltare avses fondbolag, fondföretag, förvaltningsbolag och AIF-förvaltare. Begreppen fondbolag, fondföretag och förvaltningsbolag har samma innebörd som i 1 kap. 1 § lagen om värdepappersfonder. Begreppet AIF-förvaltare har samma innebörd som i 1 kap. 3 § lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder.

I *femte punkten* definieras specialfond. Definitionen motsvarar definitionen av detta begrepp i 1 kap. 11 § lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder.

I *sätte punkten* definieras upphandlingsdokument. Definitionen motsvarar i allt väsentligt definitionen av detta begrepp i 1 kap. 23 § LOU. Begreppet upphandlingsdokument är en samlande beteckning för olika typer av dokument som Fondtorgsnämnden tar fram eller hänvisar till för att beskriva eller fastställa innehållet i en upphandling. Begreppet omfattar bl.a. annonser om upphandling, det underlag för anbud som Fondtorgsnämnden tillhandahåller fondförvaltarna, förslag till kontraktvillkor samt eventuella kompletterande dokument.

I *sjunde punkten* definieras värdepappersfond. Definitionen motsvarar definitionen av detta begrepp i 1 kap. 1 § lagen om värdepappersfonder. Det är 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.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.1.

2 kap.

1 §

Endast följande fonder får upphandlas:

1. värdepappersfonder,

2. fondföretag,

3. specialfonder, och

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka slags 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. Med värdepappersfond och fondföretag avses detsamma som i 1 kap. 1 § lagen om värdepappersfonder.

Enligt *första stycket 3 och 4* får även specialfonder och utländska motsvarigheter till specialfonder upphandlas till fondtorget. Vad som avses med specialfond framgår av 1 kap. 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.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

2 §

De fonder som upphandlas ska vara lämpliga för premiepensionssystemet. Fonderna ska ha olika risknivå och placeringsinriktning.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att de fonder som upphandlas till fondtorget för premiepensionen ska uppfylla vissa krav.

De fonder som upphandlas till premiepensionens fondtorg ska vara lämpliga för premiepensionssystemet samt ska ha olika risknivå och placeringsinriktning.

Omständigheter som gör att en fond inte kan anses lämplig för premiepensionssystemet kan till exempel vara att fonden har en exceptionellt hög risknivå eller bristande transparens eller att dess fondförvaltare har bristande anseende och vandel.

För att säkerställa att de fonder som upphandlas är lämpliga bör Fondtorgsnämnden vid 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. Uppfyllda inte dessa krav ska anbudet förkastas.

Med olika risknivå och placeringsinriktning avses att de fonder som upphandlas inte ska vara för lika varandra. Utgångspunkten bör vara att upphandla fonder som tillhör allmänt accepterade fondkategorier utifrån vid var tidpunkt bästa branschstandarder. Vid bedömningen av vilka fondkategorier som bör finnas representerade på fondtorget bör Fondtorgsnämnden ta hänsyn till den efterfrågan som finns hos pensionsspararna.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.2 och 7.3.2.

3 §

Fonderna enligt 2 § ska vara kostnadseffektiva, hållbara, kontrollerbara och av hög kvalitet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om ytterligare krav, utöver vad som anges i 2 §, på de fonder som upphandlas till fondtorget för premiepensionen.

Fonderna ska vara kostnadseffektiva, hållbara, kontrollerbara och av hög kvalitet. Det ankommer på Fondtorgsnämnden att säkerställa att

fonderna uppfyller dessa krav, om de ska upphandlas till fondtorget. Detta kan huvudsakligen göras på två olika sätt. Det ena är att Fondtorgsnämnden vid upphandlingarna ställer upp obligatoriska krav på att fonderna ska vara kostnadseffektiva, hållbara, kontrollerbara och av hög kvalitet. Vad som avses med obligatoriska krav behandlas i författningskommentaren till 2 §. Det andra sättet att säkerställa att fonderna uppfyller kraven är att Fondtorgsnämnden vid upphandlingarna utformar tilldelningskriterier utifrån kraven, se vidare 19 §.

Kravet på att fonderna ska vara kostnadseffektiva tar i första hand sikte på förvaltningsavgiftens storlek. Ett obligatoriskt krav på kostnadseffektivitet kan till exempel innebära en maximal nivå för hur hög förvaltningsavgiften får vara. Som framgår ovan ska Fondtorgsnämnden alltid utforma tilldelningskriterier utifrån kravet på kostnadseffektivitet. Detta gäller oavsett om det i upphandlingen har ställts upp ett obligatoriskt krav på kostnadseffektivitet.

Vad gäller kravet på att fonderna ska vara hållbara följer av 30 § att ett fondavtal ska innehålla villkor om att fondförvaltaren ska förvalta fondmedlen på ett föredömligt sätt i fråga om hållbarhet genom ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande (se avsnitt 7.2.3) i förvaltningen. Ett minimikrav är därvid att fondförvaltaren ska iaktta de internationella överenskommelser som Sverige har ingått och som rör hållbarhet. Det ankommer på Fondtorgsnämnden att närmare utforma avtalsvillkoret. Ett obligatoriskt krav som motsvarar avtalsvillkoret bör ställas upp i upphandlingarna.

Kravet på kontrollerbarhet avser främst komplexiteten hos en fond. En fond kan inte anses kontrollerbar om den har en så hög grad av komplexitet att Fondtorgsnämnden inte med rimliga insatser kan granska den på ett tillfredsställande sätt. Ett obligatoriskt krav på kontrollerbarhet kan till exempel innebära att fondförvaltaren ska ha en tydlig och transparent ägarstruktur.

Kravet på att en fond ska vara av hög kvalitet behandlas i författningskommentaren till 19 §. Fondtorgsnämnden ska alltid, i likhet med kravet på kostnadseffektivitet, formulera tilldelningskriterier utifrån kravet på hög kvalitet. Som nämnts ovan kan sådana tilldelningskriterier 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 7.3.2.

4 §

Fonderna enligt 2 § får inte ha fondbestämmelser som medger att medel kan delas ut till andra än andelsägarna.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om begränsning av möjligheterna till utdelning för de fonder som upphandlas till fondtorget för premiepensionen. Bestämmelsen motsvarar i allt väsentligt nuvarande 64 kap. 20 § första strecksatsen SFB.

De fonder som upphandlas ska uppfylla villkoren i denna paragraf. Det innebär att Fondtorgsnämnden 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 7.3.2.

5 §

Vid bedömningen av hur många fonder som ska upphandlas till fondtorget för premiepensionen ska Fondtorgsnämnden beakta

1. att urvalet av fonder på fondtorget ska ge pensionsspararna valfrihet avseende hur deras medel ska placeras på fondtorget, och

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

I paragrafen finns bestämmelser om vad Fondtorgsnämnden ska beakta när den bedömer hur många fonder som ska upphandlas till fondtorget för premiepensionen.

Enligt *första punkten* ska Fondtorgsnämnden beakta att urvalet av fonder på fondtorget ska ge pensionsspararna valfrihet i hur deras medel ska placeras på fondtorget. Av 64 kap. 3 a § SFB framgår att urvalet av fonder ska ha en stor bredd som ger pensionsspararna en valfrihet vid placering av medlen. Principen om valfrihet regleras i 64 kap. 2 b § SFB. Hur stort och varierat ett utbud av fonder ska vara för att erbjuda pensions-spararna sådana valmöjligheter att det föreligger en valfrihet får bedömas av Fondtorgsnämnden från tid till annan med utgångspunkt i bland annat utvecklingen på finansmarknaden, storleken på det förvaltade kapitalet och den efterfrågan som finns hos pensionsspararna.

Enligt *andra punkten* ska Fondtorgsnämnden beakta att fondförvaltarna och fonderna löpande ska kunna granskas på ett säkert och effektivt sätt. Vad Fondtorgsnämndens granskning omfattar behandlas i förslaget till 4 § lagen om Fondtorgsnämnden. Vid bedömningen av hur många fonder som ska upphandlas bör Fondtorgsnämnden utgå från att antalet fonder inte bör vara större än att Fondtorgsnämnden med rimliga resurser kan utföra sitt granskningsuppdrag på ett säkert och effektivt sätt.

Fondtorgsnämnden måste göra en avvägning mellan dessa aspekter i de båda punkterna när den bestämmer hur många fonder som ska upphandlas.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.2 och 7.2.5.

6 §

Vid upphandling ska Fondtorgsnämnden behandla fondförvaltare på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt iaktta principerna om öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om de grundläggande principer som ska iakttas vid upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg.

Bestämmelsen innebär att Fondtorgsnämnden ska tillämpa dessa grundläggande principer 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. Med hänsyn till att principerna har hämtats från EU-rätten kan ledning om

deras närmare innebörd hämtas i EU-domstolens rättspraxis. Det finns en redogörelse för relevant praxis från den domstolen i prop. 2006/07:128 s. 154–156 och prop. 2015/16:195 del 2 s. 973.

De grundläggande principerna för upphandling ska upprätthållas under hela upphandlingen, från det att arbetet med en upphandling påbörjas till dess att det avslutas.

En motsvarande bestämmelse finns 4 kap. 1 § LOU.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.3.

7 §

Fondtorgsnämnden ska kontinuerligt föra en dialog med fondförvaltare, branschorganisationer och andra marknadsaktörer.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om marknadsdialog.

I paragrafen föreskrivs att Fondtorgsnämnden kontinuerligt ska föra dialog med fondförvaltare, branschorganisationer och andra marknadsaktörer.

Det finns olika sätt att föra en dialog på. 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.

Ett annat sätt att föra dialog på är så kallad ”request for information” (RFI). Det innebär att Fondtorgsnämnden skickar ut frågeställningar till ett större antal potentiella fondförvaltare i syfte att hämta in information som Fondtorgsnämnden kan tänkas behöva.

Extern remiss är ytterligare ett sätt att föra dialog. Det innebär att Fondtorgsnämnden publicerar hela eller delar av de preliminära upphandlingsdokumenten och låter fondförvaltare inom en begränsad tid lämna synpunkter på specifika krav och avtalsvillkor.

En dialog måste dock alltid göras i överensstämmelse med de grundläggande principerna för upphandling.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.5.

8 §

Fondtorgsnämnden ska begära in anbud genom en annons.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om annonsering.

Eftersom ett fondavtal kan ha ett gränsöverskridande intresse bör annonsering göras på ett sätt som innebär att informationen även 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 görs i en sådan databas. Fondtorgsnämnden kan komplettera med annonsering på sin webbplats men en sådan annonsering är inte tillräcklig.

Vad en annons ska innehålla bestäms av Fondtorgsnämnden. 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 upp-

handlas, 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 7.3.6.

9 §

Fondtorgsnämnden ska ge direkt, fullständig och kostnadsfri tillgång till upphandlingsdokumenten från den dag när annonsen publiceras eller den senare dag som anges i annonsen enligt 8 §.

Fondtorgsnämnden ska i ett upphandlingsdokument beskriva upphandlingen för att göra det möjligt för intresserade fondförvaltare att delta i upphandlingen och lämna anbud.

Paragrafen innehåller bestämmelser om upphandlingsdokument.

I *första stycket* regleras Fondtorgsnämndens skyldighet att göra upphandlingsdokumenten tillgängliga i samband med annonsering. Vad som avses med upphandlingsdokument anges i 1 kap. 3 §.

Det ställs inte något krav på att upphandlingsdokumenten ska tillhandahållas elektroniskt. Dock ligger det i sakens natur att upphandlingsdokumenten ändå oftast kommer att tillhandahållas i denna form, eftersom annonsering normalt kommer att göras i en allmänt tillgänglig databas.

I *andra stycket* föreskrivs att Fondtorgsnämnden i ett av upphandlingsdokumenten ska beskriva upphandlingen för 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.

Det bör i upphandlingsdokumenten finnas uppgifter om till exempel vilket förfarande som kommer att tillämpas vid upphandlingen, om dialog enligt 14 § kommer eller kan komma att användas under upphandlingen, om krav på fondförvaltaren, om 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 göras.

I 20 §, 22 § andra stycket och 23 § andra stycket finns ytterligare bestämmelser om vilka uppgifter som ska finnas med i upphandlingsdokumenten.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.7.

10 §

Fondförvaltare ska ges skäligen tid att komma in med anbudsansökningar respektive anbud.

I paragrafen finns en bestämmelse om tidsfrister för att komma in med anbudsansökningar och anbud.

Med anbudsansökningar avses ansökningar om att få delta i en upphandling som görs 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.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.9.

11 §

Förfarandet är skriftligt. Muntlig kommunikation får dock användas som ett komplement i en upphandling när Fondtorgsnämnden finner det lämpligt.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kommunikationsformer under en upphandling.

Det föreskrivs att förfarandet som huvudregel är skriftligt, men att muntlig kommunikation får användas om Fondtorgsnämnden finner det lämpligt. Det ställs inte något krav på att skriftlig kommunikation ska göras med hjälp av elektroniska medel. Detta torde emellertid bli det huvudsakliga sättet att kommunicera i en upphandling.

All kommunikation mellan Fondtorgsnämnden och en fondförvaltare i en upphandling – skriftlig, såväl som muntlig – ska genomföras med iakttagande av de grundläggande principerna för upphandling enligt denna lag.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.8.

12 §

Om en fondförvaltare begär kompletterande upplysningar om innehållet i upphandlingsdokumenten, ska Fondtorgsnämnden lämna sådana upplysningar senast sex dagar före den sista anbudsdagen, förutsatt att fondförvaltaren har begärt upplysningarna i god tid.

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

Upplysningarna enligt första och andra stycket ska lämnas skriftligen på ett sådant sätt att alla fondförvaltare som deltar eller önskar delta i upphandlingen kan få del av dem.

I paragrafen finns bestämmelser om skyldighet att på begäran av fondförvaltare lämna kompletterande information om innehållet i upphandlingsdokument och de tidsfrister som gäller.

Enligt *första stycket* kan en fondförvaltare begära att Fondtorgsnämnden lämnar kompletterande upplysningar om innehållet i upphandlingsdokumenten. Sådana upplysningar kan till exempel tas in i ett samlat dokument med rubriken ”Frågor och svar”. Fondtorgsnämnden ska lämna informationen senast sex dagar före sista anbudsdag, förutsatt att fondförvaltaren har begärt upplysningarna i god tid. För Fondtorgsnämndens planering kan det vara lämpligt att i upphandlingsdokumenten ange vid vilken tidpunkt före de sex dagarna som en eventuell begäran om kompletterande upplysningar ska ha kommit in (jämför prop. 2015/16:195 del 2 s. 1074).

Enligt *andra stycket* gäller samma frist om Fondtorgsnämnden på eget initiativ vill lämna upplysningar.

I *trede stycket* föreskrivs att upplysningarna ska lämnas skriftligen till alla fondförvaltare som deltar eller önskar delta 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. Fondtorgsnämnden 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 s. 366 och prop. 2015/16:195 del 2 s. 1074).

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.9.

13 §

Fondtorgsnämnden ska förlänga tidsfristen för att komma in med anbud, om det ska lämnas kompletterande upplysningar men det inte görs inom tidsfristen enligt 12 § eller om det görs väsentliga ändringar i upphandlingsdokumenten. Den förlängda tidsfristen ska bestämmas så att alla fondförvaltare som deltar eller önska delta i upphandlingen kan få kännedom om den information som behövs för att utarbeta ett anbud.

I paragrafen, finns bestämmelser om förlängning av anbudstiden.

Anbudstiden ska förlängas om det ska lämnas kompletterande upplysningar men så inte görs inom den tidsfrist som anges i 12 § eller om det görs väsentliga ändringar i upphandlingsdokumenten. Förlängningen ska bestämmas 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 Fondtorgsnämnden däremot inte förlänga tidsfristen om den kompletterande information som inte lämnats ut i tid saknar betydelse för utarbetandet av anbudet.

Med ändring i upphandlingsdokumenten avses även att helt nya dokument tillkommer (jämför prop. 2015/16:195 del 2 s. 1064). Begreppet upphandlingsdokument definieras i 1 kap. 3 §. I likhet med vad som gäller vid kompletterande upplysningar enligt 12 § 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.

I paragrafen anges de fall när anbudstiden ska förlängas. Det finns dock inget som hindrar att Fondtorgsnämnden, om den finner det lämpligt och det görs i överensstämmelse med de grundläggande principerna för upphandling enligt denna lag, förlänger anbudstiden även i andra fall. Så kan till exempel vara fallet om Fondtorgsnämnden i ett sent skede upptäcker oklarheter i upphandlingsdokumenten.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.9.

14 §

Fondtorgsnämnden får föra en dialog med en eller flera fondförvaltare i en pågående upphandling. Med dialog avses ett skriftligt eller muntligt informationsutbyte mellan Fondtorgsnämnden och en fondförvaltare.

En dialog får omfatta rättelser av fel samt förtydliganden och kompletteringar av anbud eller andra handlingar som fondförvaltaren har gett in. Om Fondtorgsnämnden tillåter en fondförvaltare att rätta, förtydliga eller komplettera, ska övriga fondförvaltare ges motsvarande möjlighet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om dialog vid en upphandling.

I *första stycket* föreskrivs att Fondtorgsnämnden får föra dialog med en eller flera fondförvaltare i en pågående upphandling. Ett sådant informationsutbyte kan vara såväl muntligt som skriftligt.

Andra stycket innehåller en reglering av vad dialog får omfatta såsom rättelser av fel samt förtydliganden och kompletteringar av anbud eller andra handlingar som fondförvaltaren har gett in. Rättelse innebär att felaktigheter i ingivna handlingar kan rättas till. Gemensamt för termerna förtydliganden och kompletteringar 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 göras 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.

Frågor om förtydliganden och kompletteringar av anbudsansökningar och anbud har på området för offentlig upphandling behandlats i EU-domstolen. Det finns i prop. 2015/16:195 del 2 s. 977 f. en redogörelse för sådan praxis som kan vara till ledning även när det faller upphandling av fonder till fondtorget.

Fondtorgsnämnden 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 en fondförvaltare eller från Fondtorgsnämnden. Det är dock Fondtorgsnämnden som bestämmer i vilken utsträckning dialog ska tillåtas. Det är således inte någon rättighet för en fondförvaltare att få rätta, förtydliga eller komplettera ingivna handlingar. Om Fondtorgsnämnden tillåter en fondförvaltare att vidta en sådan åtgärd följer av likabehandlingsprincipen att andra fondförvaltare ska ges motsvarande möjlighet. En erinran om detta finns i även i andra stycket.

Bestämmelserna om dialog bör tillämpas restriktivt och kommunikationen mellan Fondtorgsnämnden och fondförvaltaren bör dokumenteras (jämför prop. 2006/07:128 del 1 s. 377 och prop. 2015/16:195 del 2 s. 977 samt 18 §).

Överväganden finns i avsnitt 7.3.10.

15 §

När Fondtorgsnämnden har fattat beslut om att tilldela ett fondavtal ska Fondtorgsnämnden skriftligen underrätta samtliga anbudsgivare om beslutet.

Underrättelsen ska innehålla skälen för beslutet och uppgift om den period inom vilken avtal enligt 3 kap. 2 § inte får ingås (avtalsspärr).

Underrättelsen innebär inte att ett anbud förfaller.

Paragrafen innehåller bestämmelser om skyldighet att informera om beslut om tilldelning av fondavtal.

Första stycket behandlar Fondtorgsnämnden skyldighet att underrätta fondförvaltarna om innehållet i ett tilldelningsbeslut.

Av likabehandlingsprincipen följer att underrättelserna om tilldelningsbeslutet ska lämnas samtidigt till samtliga fondförvaltare, som har lämnat en anbudsansökan eller ett anbud, och ha samma innehåll (jämför prop. 2001/02:142 s. 65 och prop. 2015/16:195 del 2 s. 1075).

I *andra stycket* anges vilken information underrättelsen ska innehålla. Av underrättelsen ska det tydligt framgå vilka omständigheter som legat till grund för beslutet 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 det enskilda fallet av upphandling (jämför prop. 2001/02:142 s. 61, 2009/10:180 del 1 s. 114 och prop. 2015/16:195 del 2 s. 1074). Allt för intetsägande uppgifter om varför en viss fondförvaltare har tilldelats fondavtalet kan innebära att Fondtorgsnämnden 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 avtalsspärr enligt 3 kap. 2 §. Om underrättelsen inte uppfyller de krav som anges får det till följd att avtalsspärren inte börjar löpa (jämför prop. 2015/16:195 del 2 s. 1074).

Bestämmelsen i *tredje stycket* är en civilrättslig specialreglering som innebär att en fondförvaltare, vars anbud har avslagits genom underrättelsen, 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 Fondtorgsnämnden vid varje upphandling överväger vilken giltighetstid som är rimlig för ett anbud. Det finns inte något hinder mot att Fondtorgsnämnden villkorar anbudens giltighetstid. Fondtorgsnämnden skulle till exempel kunna ange att giltighetstiden för förlorande anbud upphör när avtalsspärren 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 7.3.11.

16 §

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

Upplysningarna ska lämnas snarast möjligt och senast inom fjorton dagar från det att begäran kom in.

Paragrafen innehåller bestämmelser om Fondtorgsnämnden skyldighet att lämna vissa upplysningar på begäran av en fondförvaltare.

Enligt *första stycket* ska Fondtorgsnämnden 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 har fattats. Det innebär att skyldigheten att lämna upplysningar enligt första stycket kan inträda innan skyldigheten att lämna upplysningar 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 15 §. I likhet med 15 § 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 7.3.11.

17 §

Om Fondtorgsnämnden beslutar att avbryta eller göra om en upphandling, ska Fondtorgsnämnden skriftligen lämna en underrättelse om detta till de fondförvaltare som har lämnat ett anbud eller en anbudsansökan. I underrättelsen ska skälen för beslutet anges.

I paragrafen behandlas Fondtorgsnämndens skyldighet att underrätta fondförvaltarna om innehållet i ett beslut om att avbryta eller göra om en upphandling.

I underrättelsen ska anges skälen för beslutet. Allmän förvaltningsdomstol kan överpröva Fondtorgsnämndens beslut att avbryta en upphandling (3 kap. 11 §). Av underrättelsen ska det därför tydligt framgå vilka omständigheter som legat till grund för beslutet 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 7.3.11.

18 §

Fondtorgsnämnden ska dokumentera genomförandet av en upphandling. Dokumentationens ska vara tillräcklig för att Fondtorgsnämnden ska kunna motivera sina beslut under upphandlingens samtliga skeden.

I paragrafen finns bestämmelser om dokumentationsplikt under en upphandling.

Dokumentationsplikten omfattar till exempel uppgifter om föremålet för upphandlingen (fondkategori), hur annonsering har gjorts, 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. Dokumentationen ska göras på ett så ingående sätt att den kan användas för att kontrollera att en upphandling har gjorts i enlighet med de regler som gäller för upphandlingen. Fondtorgsnämnden ska ha dokumentation som är tillräcklig för att senare kunna motivera sina beslut, vilket innebär att Fondtorgsnämnden ska se till att ha dokumenterat underlag för sina bedömningar.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.12.

19 §

Fondtorgsnämnden 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 3 §.

Tilldelningskriterierna ska viktas inbördes.

Paragrafen innehåller bestämmelser om tilldelning av fondavtal.

I *första stycket* föreskrivs att tilldelningen av fondavtal ska göras med användning av tilldelningskriterier. Det innebär att sådana kriterier ska användas för att utvärdera anbuden.

Tilldelningskriterierna ska enligt *andra stycket* formuleras bland annat utifrån de krav på kostnadseffektivitet som anges i 3 §. Till skillnad från vad som gäller vid offentlig upphandling uppställs det i paragrafen inte något krav på att det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet ska väljas utifrån någon viss grund för utvärdering (såsom bästa förhållandet mellan pris och kvalitet, kostnad eller pris, jämför 16 kap. 1 § LOU).

Enligt *andra stycket* ska tilldelningskriterierna ha 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 innebär att Fondtorgsnämnden 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 hög kvalitet handlar i stor utsträckning om fondförvaltarens förmåga att generera framtida avkastning och kan till exempel omfatta aspekter som

1/ fondens avkastning, risk, avkastning i förhållande till risk, placeringsinriktning och förvaltningsmodell,

2/ kvalifikationer och erfarenheter hos de personer som förvaltar fonden,

3/ fondförvaltarens ägare, ledning och organisation,

4/ fondförvaltarens affärsmodeller, interna processer och incitamentsstrukturer, och

5/ viktigare händelser och personalomsättning hos fondförvaltaren.

Intervju kan användas för att utvärdera och göra en bedömning av en fonds kvalitet. Det är då viktigt att upphandlingsdokumenten innehåller information om att intervjuer kommer att hållas och förutsättningarna för detta. 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 Fondtorgsnämnden 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 (jämför prop. 2006/07:128 s. 249).

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.13.

20 §

Fondtorgsnämnden ska i ett upphandlingsdokument ange vilka tilldelningskriterier som kommer att användas och hur tilldelningskriterierna ska viktas inbördes.

I paragrafen finns bestämmelser om vilka uppgifter om tilldelningskriterierna som ska finnas i upphandlingsdokumenten.

Det föreskrivs i paragrafen att Fondtorgsnämnden i ett upphandlingsdokument ska ange vilka tilldelningskriterier 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 7.3.13.

21 §

I 64 kap. 27 a § socialförsäkringsbalken finns bestämmelser om förutsättningarna för att premiepensionsmedel ska överföras till en fond som är likvärdig med en tidigare vald fond.

Paragrafen innehåller en upplysning om var det finns bestämmelser om förutsättningarna för att överföra premiepensionsmedel till en fond som är likvärdig med en tidigare vald fond.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.

22 §

Fondtorgsnämnden ska i samband med att den upphandlar fonder bedöma vilka fonder som i väsentliga avseenden är likvärdiga efter objektiva kriterier.

De objektiva kriterierna ska anges i ett upphandlingsdokument.

Paragrafen innehåller bestämmelser om bedömningen av vilka fonder som är likvärdiga med varandra. Vid en upphandling av fonder i en viss kategori ska Fondtorgsnämnden även bedöma vilka fonder som är likvärdiga med varandra inom den kategorin. Fondtorgsnämnden ska således i samband med en upphandling bedöma vilka av de upphandlande fonderna som är likvärdiga.

I *första stycket* föreskrivs att Fondtorgsnämnden ska tillämpa objektiva kriterier när den bedömer vilka fonder som i väsentliga avseenden är likvärdiga. Sådana objektiva kriterier kan exempelvis vara risknivå, placeringsriktning, förvaltningsavgift och riskspridning.

I *andra stycket* anges att de objektiva kriterierna ska anges i ett upphandlingsdokument. Vad som avses med upphandlingsdokument framgår av 1 kap. 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 8.2.

23 §

Fondtorgsnämnden ska i fondavtalet fastställa den ordning enligt vilken premiepensionsmedel ska fördelas mellan likvärdiga fonder, om medel ska överföras enligt 64 kap. 27 a § andra stycket socialförsäkringsbalken.

Fondtorgsnämnden ska tillämpa objektiva kriterier när den utformar fördelningsordningen. Dessa kriterier ska anges i ett upphandlingsdokument.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om att Fondtorgsnämnden ska fastställa den ordning enligt vilken premiepensionsmedel ska fördelas mellan vissa fonder på fondtorget för premiepensionen. Fördelningsordningen ska tillämpas om medel ska överföras från en fond som inte längre omfattas av ett fondavtal och som därför inte kan finnas kvar på fondtorget. I sådant fall ska Pensionsmyndigheten använda fördelningsordningen när den ska avgöra till vilken fond premiepensionsmedel ska överföras enligt 64 kap. 27 a § andra stycket SFB, dvs. i fall när pensionssparare inte har meddelat hur medel ska placeras.

Fondtorgsnämnden ska fastställa fördelningsordningen i fondavtalet för de fonder som ingår i fördelningsordningen. Det innebär att fördelningsordningen fastställs i samband med upphandlingen även om den kan komma att tillämpas endast vid ett senare tillfälle, nämligen när en fond inte längre ska omfattas av ett fondavtal.

Vid utformningen av fördelningsordningen ska Fondtorgsnämnden använda sig av objektiva kriterier. Dessa ska vara tydliga och transparenta så att det klart framgår vad Fondtorgsnämnden kommer att beakta när den fastställer fördelningsordningen.

Kapitalet bör fördelas mellan de likvärdiga fonderna på det sätt som är mest ändamålsenligt vid respektive upphandling. Fondtorgsnämnden bör således vid varje upphandling överväga vilken fördelningsordning som

bör tillämpas i det specifika fallet. Fondtorgsnämnden kan komma fram till att en fördelningsordning i form av exempelvis rangordning är lämplig i vissa upphandlingar men att andra principer, exempelvis turordning, är lämpligare att lägga till grund för fördelningen vid andra upphandlingar. En rangordning innebär att Fondtorgsnämnden rangordnar de likvärdiga fonderna sinsemellan. Premiepensionskapital flyttas då i första hand till den fond som har placerats högst i rangordningen. Rangordning av fonderna kan göras utifrån exempelvis storleken på förvaltningsavgiften där den fond som har lägst avgift placeras som nummer ett och övriga därefter följer i fallande ordning.

En fördelningsordning i form av rangordning kan innebära att stora kapital överförs till en enda fond, vilket kan leda till negativa effekter för fonden, andelsägarna och fondmarknaden. Det kan i sådana fall vara mer ändamålsenligt att alla fonder som har upphandlats och bedömts vara likvärdiga tar emot premiepensionsmedel som ska flyttas till en likvärdig fond. Fondtorgsnämnden kan då exempelvis överväga en fördelningsordning i form av turordning (se avsnitt 8.2).

De objektiva kriterier Fondtorgsnämnden kommer att beakta vid utformning av fördelningsordningen ska anges i ett upphandlingsdokument. Vad som avses med upphandlingsdokument anges i 1 kap. 3 §.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

24 §

Kompletterande upphandling 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 tillräcklig valfrihet.*

Vid kompletterande upphandling tillämpas inte bestämmelserna i 8–23 §§.

Fondtorgsnämnden ska besluta riktlinjer för kompletterande upphandling.

I paragrafen finns bestämmelser om kompletterade upphandling när urvalet av fonder på fondtorget för premiepensionen inte längre ger en tillräcklig valfrihet för pensionsspararna. Bestämmelserna motsvarar delvis regleringen av direktupphandling i 19 kap. 7 § tredje stycket LOU.

I *första stycket* anges att kompletterande upphandling får användas om ett fondavtal sägs upp i förtid eller hävs och detta leder till att urvalet av fonder på fondtorget inte längre ger en tillräcklig valfrihet. Vad som avses med valfrihet behandlas i författningskommentaren till 5 §. En situation med bristande valfrihet kan främst uppstå 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 en kompletterande upphandling enligt paragrafen. Detta innebär att den kompletterande upphandlingen genomförs på ett enklare sätt jämfört med den vanliga upphandlingen av fonder till fondtorget. Något krav på annonsering ställs inte vid kompletterande upphandling.

Enligt *tredje stycket* ska Fondtorgsnämnden besluta om riktlinjer för en kompletterande upphandling. Riktlinjerna bör i första hand behandla hur Fondtorgsnämnden ska gå tillväga för att uppfylla de grundläggande principerna för upphandling. Det kan till exempel gälla hur en sådan upphand-

ling ska offentliggöras för att utomlands etablerade fondförvaltare ska få information om upphandlingen.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.14.

25 §

Om Fondtorgsnämnden vid en kompletterande upphandling enligt 24 § har begärt in anbud från fler än en fondförvaltare, ska Fondtorgsnämnden snarast möjligt skriftligen underrätta samtliga fondförvaltare som har lämnat anbud när beslut om tilldelning av fondavtal har fattats.

Underrättelsen utlöser inte någon avtalsspärr enligt 3 kap. 2 §.

Paragrafen, innehåller bestämmelser om information när tilldelningsbeslut har fattats. Bestämmelserna motsvarar närmast 19 kap. 29 § andra stycket LOU.

I första stycket föreskrivs att Fondtorgsnämnden, om Fondtorgsnämnden 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 upphandling enligt 25 § inte utlöser någon avtalsspärr. Någon avtalsspärr gäller således inte vid en kompletterande upphandling. Det innebär att Fondtorgsnämnden kan ingå avtal med en fondförvaltare utan att iakttä en sådan frist som anges i 3 kap. 2 §.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.15.

26 §

Fondtorgsnämnden ska dokumentera genomförandet av en kompletterande upphandling enligt 24 §. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att Fondtorgsnämnden ska kunna motivera sina beslut under upphandlingens samtliga skeden.

I paragrafen finns bestämmelser om dokumentationsplikt under en kompletterande upphandling utan krav på annonsering. Bestämmelserna motsvarar närmast 19 kap. 30 § LOU.

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 7.3.16.

27 §

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

I paragrafen finns bestämmelser om de villkor som ett fondavtal ska innehålla. Paragrafen motsvarar i huvudsak 64 kap. 17 a § första stycket SFB som föreslås bli upphävd.

Enligt paragrafen ska ett fondavtal vara affärsmässigt och i övrigt innehålla de villkor som krävs för att kunna upprätthålla god sed på premiepensionsområdet. Med affärsmässighet avses att Fondtorgsnämnden 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. De 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 SFB ställs det inte upp något krav på att fondavtalen ska vara standardiserade.

Förhållandet mellan Fondtorgsnämnden och fondförvaltaren regleras i fondavtalet, som är civilrättsligt. Det innebär att tvister om tillämpningen av fondavtalet, såsom Fondtorgsnämndens åtgärd att säga upp ett fondavtal, prövas i enlighet med avtalets bestämmelser om tvistelösning.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.17.

28 §

Ett fondavtal ska innehålla villkor om att fondförvaltaren

1. ska lämna Fondtorgsnämnden de uppgifter som krävs för tillämpningen av bestämmelserna i detta kapitel och 64 kap. socialförsäkringsbalken,

2. ska lämna och åta sig att till Pensionsmyndigheten lämna sådan information som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/2088 av den 27 november 2019 om hållbarhetsrelaterade upplysningar som ska lämnas inom den finansiella sektorn, och i artiklarna 5–7 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/852 av den 18 juni 2020 om inrättande av en ram för att underlätta hållbara investeringar och om ändring av förordning (EU) 2019/2088, och

3. på annat sätt ska medverka i gransknings- och uppföljningsarbete.

I paragrafen finns bestämmelser om att ett fondavtal ska innehålla villkor om uppgiftsskyldighet samt medverkan i gransknings- och uppföljningsarbete. Bestämmelserna motsvarar i huvudsak 64 kap. 17 a § andra stycket 7 SFB som föreslås bli upphävd.

Enligt *första punkten* ska ett fondavtal innehålla villkor om att fondförvaltaren ska lämna Fondtorgsnämnden de uppgifter som krävs för tillämpningen av bestämmelserna i detta kapitel och 64 kap. SFB. Det handlar i första hand om sådana uppgifter som myndigheten behöver för sin granskning enligt 4 § lagen om Fondtorgsnämnden. Sådana uppgifter kan behöva lämnas både vid vissa särskilda händelser eller rapporteras löpande. Fondtorgsnämnden kan även behöva uppgifter för den utvärdering av fondförvaltarna som ska göras enligt nämnda lagrum.

Ett fondavtal ska enligt *andra punkten* även innehålla villkor om att fondförvaltaren ska lämna hållbarhetsinformation till Pensionsmyndigheten. Denna information ska vara sådan information som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/2088 av den 27 november 2019 om hållbarhetsrelaterade upplysningar som ska lämnas inom den finansiella sektorn, och artiklarna 5–7 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/852 av den 18 juni 2020 om inrättande av en ram för att underlätta hållbara investeringar och om ändring av förordning (EU) 2019/2088, se vidare prop. 2020/21:66 och prop. 2021/22:11.

Hänvisningen till EU:s nämnda förordningar är dynamisk. Det innebär att hänvisningen till förordningarna avser den vid varje tidpunkt gällande lydelsen.

I *tredje punkten* föreskrivs 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 Fondtorgsnämnden.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.4.

29 §

Ett fondavtal ska innehålla villkor om i vilka avseenden fondförvaltaren ska samarbeta med Pensionsmyndigheten.

I paragrafen, finns bestämmelser om att ett fondavtal ska innehålla villkor om att fondförvaltaren ska samarbeta med Pensionsmyndigheten.

Denna skyldighet att samarbeta avser i första hand handeln med fondandelar. På vilket sätt och i vilken utsträckning samarbetet ska förekomma 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 del 1 s. 411).

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.17.

30 §

Ett fondavtal ska innehålla villkor om att fondförvaltaren ska förvalta fondmedlen på ett föredömligt sätt i fråga om hållbarhet genom ansvarsfulla investeringar och ansvarfullt ägande.

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.

I paragrafen finns bestämmelser om att ett fondavtal ska innehålla villkor om hållbarhetsarbete i förvaltningen.

Enligt *första stycket* ska fondavtalet innehålla villkor om att fondförvaltaren i förvaltningen ska vara föredömlig när det gäller hållbarheten genom att göra ansvarsfulla investeringar och i sitt ägande vara ansvarfull med avseende på frågor som rör miljö, socialt ansvar och företagsstyrning. Beträffande föredömlig förvaltning, ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande, se 4 kap. 1 a § lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder) och prop. 2017/18:271. Villkoren kan till exempel ange på vilket sätt förvaltaren ska beakta sådana faktorer, hur förvaltaren ska säkerställa att villkoren efterlevs och hur uppföljning ska göras.

Vid utformningen av villkoren bör Fondtorgsnämnden 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* föreskrivs 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 Parisavtalet, FN:s konventioner om mänskliga rättigheter och ILO:s kärnkonventioner om arbetstagar rättigheter. Det ankommer på Fondtorgsnämnden att utforma avtalsvillkoren på ett sådant sätt att detta krav uppfylls.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.3.

31 §

Löptiden för ett fondavtal får inte överstiga tolv år.

I paragrafen finns en bestämmelse om löptiden för ett fondavtal.

Bestämmelsen innebär att löptiden inte får överstiga tolv år. Det rör sig således om en bortre gräns för hur lång löptid ett fondavtal får ha. Det står emellertid Fondtorgsnämnden fritt att ingå avtal med en kortare löptid än tolv år. Ett fondavtals löptid får bestämmas av Fondtorgsnämnden i varje enskilt fall med utgångspunkt i bland annat vilken kategori av fonder som upphandlas.

Om den ursprungliga löptiden understiger tolv år får Fondtorgsnämnden vid utgången av avtalsperioden förlänga löptiden för ett fondavtal 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 7.3.19.

32 §

I 4 § lagen (2022:000) om Fondtorgsnämnden finns bestämmelser om att Fondtorgsnämnden ska granska att fondförvaltare och fonder löpande uppfyller villkoren i fondavtalet.

Paragrafen innehåller en upplysning om var det finns bestämmelser om granskning av fondförvaltare och fonder.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.4.

33 §

Fondtorgsnämnden får bestämma ett högsta antal fondavtal som en fondförvaltare får ingå.

I paragrafen finns bestämmelser om att Fondtorgsnämnden får bestämma ett högsta antal fondavtal som en fondförvaltare får ingå. Paragrafen motsvarar 64 kap. 22 § SFB (prop. 2017/18:247 s. 67 och prop. 1998/99:98 s. 25 f. och 39). Sistnämnda paragraf föreslås bli upphävd med anledning av att det inte längre kommer att ligga på Pensionsmyndigheten att besluta om högsta antal fondavtal.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.18.

3 kap.

1 §

Detta kapitel innehåller bestämmelser om avtalsspärr, överprövning och skadestånd när det gäller upphandlingar enligt denna lag.

I paragrafen finns bestämmelser om kapitlets innehåll.

Kapitlet innehåller bestämmelser om avtalsspärr, överprövning och skadestånd när det gäller upphandlingar av fonder som ska erbjudas på fondtorget för premiepensionen.

2 §

Fondtorgsnämnden får inte ingå fondavtal före det att tio dagar har gått från det att underrättelsen enligt 2 kap. 15 § skickades (avtalsspärr).

Om underrättelsen har skickats på annat sätt än med ett elektroniskt medel till en fondförvaltare, får fondavtal inte ingås före det att fjorton dagar har gått från det att utskicket gjordes.

I paragrafen finns bestämmelser om avtalsspärr. När sådan spärr gäller i ett ärende får Fondtorgsnämnden inte ingå fondavtal i det ärendet. I paragrafen anges när avtalsspärr gäller. Syftet är att ge anbudssökande och anbudsgivare rådruum att överväga behovet av överprövning av upphandlingen. I förening med övriga bestämmelser om avtalsspärr är syftet också att möjliggöra en överprövning innan avtal sluts.

Bestämmelserna motsvarar i allt väsentligt 20 kap. 1 § första och andra styckena LOU (prop. 2015/16:195 del 2 s. 1151 f.).

Enligt *första stycket* börjar avtalsspärren löpa när en underrättelse om ett tilldelningsbeslut enligt 2 kap. 16 § skickas till fondförvaltarna. I de fall det inte föreligger någon skyldighet att skicka en underrättelse om tilldelningsbeslut, såsom vid kompletterande upphandling enligt 2 kap. 25 §, gäller dock inte någon avtalsspärr.

Avtalsspärren gäller i tio dagar från det att underrättelsen om tilldelningsbeslutet har skickats med ett elektroniskt medel. Den påföljande dagen är den första som räknas vid beräkning av avtalsspärrens längd.

Enligt *andra stycket* gäller avtalsspärren i 14 dagar från det att underrättelsen har skickats på annat sätt än med ett elektroniskt medel. Denna längre tidsfrist gäller även om underrättelsen har skickats med ett elektroniskt medel till vissa fondförvaltare och på ett annat sätt till andra. I ett sådant fall ska den längre tidsfristen om 14 dagar iakttas för att samtliga fondförvaltare ska få den föreskrivna minimifristen på sig att avgöra om man vill ansöka om överprövning. Enligt 2 kap. 15 § andra stycket ska avtalsspärrens längd anges i underrättelsen om tilldelningsbeslutet.

Enligt 3 kap. 15 § ska 2 § lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid tillämpas vid beräkningen av avtalsspärrens längd.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.20.

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 Fondtorgsnämnden och en fondförvaltare.*

I paragrafen finns bestämmelser om förutsättningarna för överprövning. Bestämmelserna innebär att allmän förvaltningsdomstol, efter ansökan av en fondförvaltare, kan överpröva såväl en upphandling som ett fondavtals giltighet. En fondförvaltare kan ansöka om överprövning av såväl en upphandling som ett fondavtal som slutits mellan Fondtorgsnämnden och en eller flera fondförvaltare.

För att få väcka talan krävs det inte att en fondförvaltare har lämnat in ett anbud eller en anbudsansökan i den aktuella upphandlingen. Däremot

krävs det att den fondförvaltare som vill överpröva en upphandling har eller har haft ett intresse av att tilldelas det aktuella fondavtalet.

Det kan i sammanhanget nämnas att en överprövning enligt LOU inte tar sikte på upphandlingens materiella resultat utan endast på om den upphandlande myndigheten förfarit formellt korrekt och iakttagit de upphandlingsprinciper och förfaranderegler som anges i den lagen (se HFD 2013 ref. 5).

Bestämmelserna motsvarar i allt väsentligt 20 kap. 4 § LOU (prop. 2015/16:195 del 2 s. 1152 f.).

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.21.

4 §

En ansökan om överprövning ska göras hos den förvaltningsrätt inom vars domkrets Fondtorgsnämnden har sin hemvist.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

I paragrafen finns bestämmelser om behörig domstol vid överprövning och krav på prövningstillstånd vid överklagande.

En ansökan om överprövning görs enligt *första stycket* hos förvaltningsrätten inom vars domkrets Fondtorgsnämnden har sitt hemvist. Det är således den upphandlande myndighetens hemvist som är styrande för vilken domstol som i första instans är behörig att pröva en ansökan om överprövning.

I 3 kap. 10 § finns bestämmelser om inom vilken tid en ansökan om överprövning ska ha kommit in till förvaltningsrätten.

Enligt *andra stycket* krävs det prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten. Bestämmelser om förutsättningarna för att meddela prövningstillstånd finns i 34 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 20 kap. 5 § LOU (prop. 2015/16:195 del 2 s. 1153).

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.21.

5 §

Om Fondtorgsnämnden har brutit mot någon bestämmelse i 2 kap. 1–4, 6, 8–20 och 22–26 §§ och detta har medfört att fondförvaltaren har lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten 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 Fondtorgsnämnden och en fondförvaltare.

I paragrafen finns bestämmelser om de åtgärder som rätten kan vidta när Fondtorgsnämnden har brutit mot de i paragrafen angivna bestämmelserna om upphandling.

Enligt *första stycket* kan rätten besluta att en upphandling ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts. En förutsättning för det är att Fondtorgsnämnden har brutit mot en eller flera av de angivna bestämmelserna. En ytterligare förutsättning för att rätten ska kunna vidta de nämnda åtgärderna är att den fondförvaltare som har ansökt om överprövning har lidit eller kan komma att lida skada. Det ankommer på sökanden att vi att sådan skada har uppkommit med anledning av att Fondtorgsnämnden har brutit mot en upphandlingsbestämmelse.

Dock får enligt *andra stycket* en ansökan om överprövning av en upphandling inte prövas om ett fondavtal har slutits. Vid en upphandling där någon avtalsspärr inte gäller ska en ansökan för att kunna tas upp till prövning ha kommit in innan ett fondavtal har ingåtts. Målet ska avskrivas om avtalet har ingåtts.

Emellertid ska rätten, om fondförvaltaren yrkar det, enligt 6 § i stället överpröva ett avtals giltighet om det har ingåtts i strid med avtalsspärr, rättens intermistiska beslut eller den tidsfrist som gäller efter allmän förvaltningsdomstols avgörande i målet.

Vid en kompletterande upphandling enligt 2 kap. 25 § tillämpas inte bestämmelsen i 2 kap. 16 §, vilket medför att någon avtalsspärr då inte gäller enligt 3 kap. 2 §.

Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 20 kap. 6 § LOU (prop. 2015/16:195 del 2 s. 1153).

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.21.

6 §

Om Fondtorgsnämnden under pågående överprövning av en upphandling ingår ett fondavtal i strid med 2, 7, 8 eller 9 §, ska rätten, på yrkande av fondförvaltaren, överpröva avtalets giltighet i enlighet med 12 och 13 §§.

I paragrafen finns bestämmelser om överprövning av ett fondavtals giltighet om ett fondavtal ingås under pågående överprövning av en upphandling.

Bestämmelsen är, på yrkande av fondförvaltaren, tillämplig om Fondtorgsnämnden ingår ett fondavtal trots att avtalsspärr eller förlängd avtalsspärr gäller. En avtalsspärr fortsätter enligt 7 § att gälla under handläggningen i förvaltningsrätten. Om rätten har beslutat att förlängd spärr inte ska gälla, kan då överprövning inte göras med stöd av denna paragraf såvida inte rätten i ett intermistiskt beslut har förordnat att Fondtorgsnämnden inte får ingå fondavtal innan rätten har bestämt annat.

På yrkande av fondförvaltaren ska överprövning av ett fondavtals giltighet också göras om Fondtorgsnämnden inte har iakttagit den tidsfrist som enligt 9 § gäller efter en allmän förvaltningsdomstols avgörande.

Om rätten har fått kännedom om att ett avtal har slutits och därför överväger att avskriva målet, ska den bereda fondförvaltaren tillfälle att yttra sig i avskrivningsfrågan så att förvaltaren kan justera sitt yrkande.

Överprövningen av ett fondavtals giltighet tar sikte på om avtalet har slutits utan föregående annonsering, i strid med bestämmelserna om avtalsspärr, i strid med ett interimistiskt beslut eller före utgången av den tidsfrist som gäller efter allmän förvaltningsdomstols avgörande eller före en underrättelse om tilldelningsbeslut.

Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 20 kap. 7 § LOU (prop. 2015/16:195 s. 1153).

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.21.

7 §

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

Rätten får besluta att någon förlängd avtalsspärr inte ska gälla.

I paragrafen finns bestämmelser om förlängd avtalsspärr.

Enligt *första stycket* förlängs den avtalsspärr som gäller under tio dagar från det att underrättelse om ett tilldelningsbeslut har skickats till fondförvaltarna. Förlängningen inträder automatiskt när det har ansökts om överprövning av en upphandling och gäller medan handläggning pågår i förvaltningsrätten. Den förlängda avtalsspärren gäller endast i första instans, dvs. inte i kammarrätt eller i Högsta förvaltningsdomstolen.

Vid prövning i högre instans och vid upphandlingar som inte omfattas av bestämmelserna om avtalsspärr får rätten, i den mån det är behövligt, meddela interimistiskt beslut med stöd av 8 § om att fondavtal inte får ingås.

Syftet med bestämmelsen om förlängd avtalsspärr är att tillförsäkra att domstolen får tid att överpröva upphandlingen innan avtal ingås. I de fall det gäller en avtalsspärr följer av 10 § att en ansökan om överprövning ska ha kommit in före utgången av avtalsspärren. Den förlängda avtalsspärren inträder automatiskt så snart en ansökan om överprövning har kommit in till förvaltningsrätten i rätt tid. Det är viktigt att Fondtorgsnämnden så snart som möjligt får kännedom om att en förlängd avtalsspärr har inträtt.

Förvaltningsrätten får dock enligt *andra stycket* besluta att avtalsspärren inte ska förlängas. Därmed lämnas möjlighet för rätten att i ett enskilt mål avgöra om den förlängda avtalsspärren ska upphävas. Ett beslut om upphävande av en förlängd avtalsspärr innebär att fondavtal omedelbart får ingås. Ett upphävande av den förlängda avtalsspärren riskerar således att leda till att en ansökan om överprövning av beslut om upphandling inte kommer att tas upp till prövning i sak. Denna omständighet bör noggrant vägas in vid bedömningen av om det ska fattas beslut om upphävande av en förlängd avtalsspärr. Ett upphävande bör endast komma i fråga i rena undantagsfall.

I de fall det gäller en förlängd avtalsspärr under handläggningen i förvaltningsrätten får enligt 9 § fondavtal inte ingås förrän efter tio dagar från det förvaltningsrätten har avgjort målet.

Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 20 kap. 8 § LOU (prop. 2015/16:195 del 2 s. 1153 f.).

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.21.

8 §

När avtalsspärr enligt 2 eller 7 § inte gäller, får rätten besluta att Fondtorgsnämnden inte får ingå fondavtal innan något annat har bestämts. Rätten 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.

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

I paragrafen finns bestämmelser om interimistiskt beslut vid överprövning av en upphandling.

Enligt *första stycket första meningen* får rätten besluta att Fondtorgsnämnden inte får ingå fondavtal innan något annat har bestämts.

Bestämmelserna om avtalsspärr syftar till att möjliggöra överprövning av en upphandling innan det ingås fondavtal. Avtalsspärr gäller dock inte

för alla upphandlingar och endast i första instans (7 §). Enligt 2 kap. 24 § andra stycket är bestämmelsen om underrättelse om tilldelningsbeslut i 2 kap. 15 § inte tillämplig vid kompletterande upphandling, vilket medför att bestämmelsen om avtalsspärr i 2 § inte tillämpas vid sådan upphandling.

Det kan därför finnas behov av att förvaltningsrätten och överinstanser ska kunna fatta interimistiska beslut med motsvarande innebörd som en avtalsspärr.

Vad gäller förutsättningarna för att meddela interimistiskt beslut om att fondavtal inte får ingås torde vägledning kunna hämtas från praxis för interimistiska beslut om att offentlig upphandlingen enligt LOU inte får avslutas.

Ett interimistiskt beslut upphör att gälla när rätten avgör målet slutligt.

Enligt *första stycket andra meningen* ska rätten i vissa fall avstå från att fatta interimistiskt beslut motsvarande en avtalsspärr. Detta är fallet om ett sådant beslut skulle kunna medföra en skada eller olägenhet som är större än den som skulle kunna drabba fondförvaltaren.

Bestämmelserna i andra meningen innebär att det ska göras en skadeavvägning, vilket innebär en avvägning mellan den skada som görs gällande och de kostnader som en rättelse kan medföra för upphandlingen. De intressen som rätten kan väga in vid bedömningen av den skadan kan även avse det allmännas intresse.

Skadeavvägningen enligt andra meningen ska göras endast när rätten ska ta ställning till interimistiska åtgärder. Någon sådan avvägning ska däremot inte göras inför det slutliga beslutet i målet.

De åtgärder som rätten beslutar om för att säkerställa sökandens rätt ska även vara lämpliga med hänsyn till kostnader och andra men som åtgärderna för med sig i den pågående upphandlingen. Rätten kan konstatera att ett fel har begåtts, men att den skada som föranletts av felet är mindre än de ekonomiska följderna av att ingripa i ett pågående förfarande.

Eftersom andra meningen innehåller en särreglering när det gäller interimistiska beslut är 28 § förvaltningsprocesslagen inte tillämplig.

I det *andra stycket* regleras vad som ska beaktas vid den skadeavvägning som enligt paragrafen ska göras vid interimistiska beslut vid överprövning av en upphandling. Ett sådant beslut skiljer sig från ett beslut om inhibition eller motsvarande beslut med stöd av 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), jfr. RÅ 2003 ref. 64, RÅ 2005 ref. 17, SOU 2006:28 s. 296 och HFD 2014 ref. 13.

Vid rättens överväganden ska det enligt andra stycket tas hänsyn till pensionsspararnas intresse, allmänintresset och övriga berörda intressen. Hänsynen till pensionsspararnas intresse tar sikte på dem som använder sig av de upphandlade fonderna för att placera sina pensionsmedel. Allmänintresset avser både samhällsekonomiska och samhällspolitiska aspekter. Övriga berörda intressen tar främst sikte på förlorande och vinnande fondförvaltare.

Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 20 kap. 9 § LOU (prop. 2015/16:195 del 2 s. 1154).

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.21.

9 §

När en förlängd avtalsspärr gäller enligt 7 §, får Fondtorgsnämnden inte ingå fondavtal före det att 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 före det att tio dagar har gått från det att rätten har avgjort målet eller upphävt beslutet. När Högsta förvaltningsdomstolen har fattat ett beslut enligt 8 § och återförvisat målet till lägre instans, får fondavtal inte ingås före det att tio dagar har gått från beslutet om återförvisning.

Rätten får besluta att någon tiodagarsfrist inte ska gälla.

I paragrafen finns bestämmelser om tiodagarsfrist under vilken Fondtorgsnämnden inte får ingå fondavtal efter det att rätten har avgjort ett mål eller upphävt ett interimistiskt beslut. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att överprövning kan göras.

Av första stycket följer att om en förlängd avtalsspärr gäller under handläggningen i förvaltningsrätten får fondavtal inte ingås före det att tio dagar har gått från det att förvaltningsrätten har avgjort målet. Om förvaltningsrätten bifaller en ansökan om överprövning ersätts den förlängda avtalsspärren av avgörandet i sak. Avser överprövningen t.ex. tilldelningsbeslutet får fondavtal då inte ingås.

Enligt andra stycket gäller att om en förvaltningsrätt eller en kammarrätt har fattat ett interimistiskt beslut om att fondavtal inte får ingås, får sådant avtal inte ingås förrän tio dagar har gått från det att domstolen har avgjort målet eller har upphävt det interimistiska beslutet. Ett interimistiskt beslut kan upphävas genom ett särskilt beslut och upphör annars att gälla när målet avgörs slutligt.

Avgränsningen till förvaltningsrätt eller kammarrätt innebär att något förbud mot att ingå avtal inte ska gälla i tio dagar efter det att Högsta förvaltningsdomstolen har avgjort ett mål eller upphävt ett interimistiskt beslut. Vid en eventuell återförvisning till förvaltningsrätten återinträder inte den förlängda avtalsspärr som kan ha gällt under förvaltningsrättens första prövning, utan förvaltningsrätten har att fatta ett interimistiskt beslut för att det inte ska få ingås fondavtal när tiodagarsfristen efter återförvisningsbeslutet har löpt ut.

Av andra mening andra stycket framgår att om Högsta förvaltningsdomstolen i ett mål om överprövning har fattat ett interimistiskt beslut om att avtal inte får ingås och därefter återförvisar målet till lägre instans får fondavtal inte ingås förrän tio dagar har gått från det att Högsta förvaltningsdomstolen fattade beslutet om återförvisning. Detta är dock inte tillämpligt om Högsta förvaltningsdomstolen i och för sig har fattat ett interimistiskt beslut, men detta har upphävts vid tidpunkten för återförvisningen.

Förbudet mot att ingå fondavtal enligt denna paragraf är kortare än den tid om tre veckor som gäller för att överklaga ett domstolsavgörande. Kommer ett överklagande in efter överklagandetiden, kan ett fondavtal ha slutits och överklagandet kan därmed inte tas upp till prövning.

För att undvika orimliga konsekvenser kan rätten enligt tredje stycket förordna att någon tiodagarsfrist inte ska gälla. Eftersom ett sådant förordnande kan förta en fondförvaltare rätten till överprövning (jfr 5 § andra stycket) bör denna möjlighet användas i undantagsfall och med stor för-

siktighet. Situationen kan jämföras med de överväganden som görs när rätten avslår ett yrkande om interimistiskt beslut.

Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 20 kap. 10 § LOU (prop. 2015/16:195 del 2 s. 1154).

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.21.

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 finns bestämmelser om tidsfrist för att ansöka om överprövning av en upphandling där en avtalsspärr ska iakttas. Tidsfristerna för att komma in med en sådan ansökan är desamma som för avtalsspärren.

Vid en ansökan om överprövning av en upphandling där avtalsspärr gäller enligt 2 § är tidsfristen därmed normalt tio eller fjorton dagar beroende på om underrättelsen om tilldelningsbeslutet skickas till fondförvaltarna med ett elektroniskt medel eller på annat sätt. Tidsfristen kan dock vara längre om detta anges särskilt i underrättelsen om tilldelningsbeslutet.

Av 3 kap. 15 § följer att 2 § lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid ska tillämpas vid beräkningen av avtalsspärrens längd och om en ansökan om överprövning har kommit in i tid. En ansökan som har kommit in för sent ska inte tas upp till prövning.

Enligt 3 kap. 5 § andra stycket får en ansökan om överprövning av en upphandling inte prövas efter utgången av den tidpunkt då fondavtal har slutits mellan Fondtorgsnämnden och en fondförvaltare.

Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 20 kap. 11 § LOU (prop. 2015/16:195 del 2 s. 1154).

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.21.

11 §

En ansökan om överprövning av ett beslut att avbryta en upphandling ska ha kommit in till förvaltningsrätten före det att tio dagar har gått från det att Fondtorgsnämnden 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 före det att fjorton dagar har gått från det att underrättelsen skickades ut.

I paragrafen finns bestämmelser om tidsfrister för att ansöka om överprövning av ett beslut om att avbryta en upphandling.

Fondtorgsnämnden ska enligt 2 kap. 18 § skicka en underrättelse bl.a. om Fondtorgsnämnden beslutar att avbryta en upphandling.

Enligt *första stycket* gäller en tidsfrist om tio dagar för att till förvaltningsrätten komma in med en ansökan om överprövning av ett beslut att avbryta en upphandling. Tidsfristen räknas från det att Fondtorgsnämnden med ett elektroniskt medel har skickat en underrättelse om beslutet och angett skälen för beslutet.

En längre tidsfrist om fjorton dagar gäller enligt *andra stycket* när Fondtorgsnämnden har skickat underrättelsen på annat sätt än med elektroniskt

meddelande. Angående i vilka fall den längre tidsfristen är tillämplig, jämför med kommentaren till 3 kap. 2 § andra stycket.

Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 20 kap. 12 § LOU (prop. 2015/16:195 del 2 s. 1155).

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.21.

12 §

Rätten ska besluta att ett fondavtal som har slutits mellan Fondtorgsnämnden och en fondförvaltare är ogiltigt, om det har slutits

1. utan föregående annonsering enligt 2 kap. 8 §, när kompletterande upphandling enligt 2 kap. 24 § 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. innan det har lämnats en underrättelse om tilldelningsbeslut enligt 2 kap. 15 §.

För ogiltighet i de fall som anges i första stycket 2 och 3 krävs dessutom att Fondtorgsnämnden har överträtt någon annan av de bestämmelser som anges i 5 § och att detta har medfört att fondförvaltaren har lidit eller kan komma att lida skada.

Paragrafen innehåller bestämmelser om överprövning av ett fondavtals giltighet och anger olika förhållanden som kan medföra att ett fondavtal blir ogiltigt.

Enligt *första stycket 1* ska ett ingånget fondavtal förklaras ogiltigt om upphandlingen inte har annonserats i enlighet med vad som föreskrivs i 2 kap. 9 §. Ett fondavtal som har ingåtts efter kompletterande upphandling enligt 2 kap. 25 § kan dock inte förklaras ogiltigt enligt denna punkt eftersom bestämmelserna i 2 kap. 9 § om annonsering inte är tillämpliga vid en kompletterande upphandling.

I *första stycket 2* och *3* anges ytterligare omständigheter som, utöver den i första punkten, kan ligga till grund för att ett ingånget fondavtal ska förklaras ogiltigt när ett upphandlingsförfarande har ägt rum. För att ett avtal ska kunna förklaras ogiltigt med stöd av andra eller tredje punkterna krävs dessutom att förutsättningarna för ogiltighet i andra stycket är uppfyllda. Grund för ogiltighet enligt första stycket 2 och 3 föreligger om ett fondavtal har ingåtts trots att det gäller avtalsspärr enligt 2 eller 7 §, eller om det har ingåtts i strid med tiodagarsfristen enligt 9 § eller ett interimistiskt beslut enligt 8 §. Inte i något av dessa fall har nämligen Fondtorgsnämnden haft rätt att ingå fondavtal. Det är exempelvis inte tillåtet att sluta avtal direkt efter ett tilldelningsbeslut när avtalsspärr gäller. Bestämmelserna omfattar också det fallet att Fondtorgsnämnden ingår fondavtal utan att dessförinnan ha skickat en underrättelse enligt 2 kap. 16 § om ett tilldelningsbeslut och att någon avtalsspärr därför inte börjat löpa.

I *andra stycket* anges de ytterligare förutsättningar som krävs för att ett fondavtal ska kunna förklaras för ogiltigt enligt första stycket 2 och 3. En förutsättning för ogiltighet är att det har förekommit överträdelse även av någon annan bestämmelse i 2 kap. än de som anges i första stycket 2 och 3. För att ogiltighet ska uppkomma ska överträdelsen dessutom 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.

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 7.3.21.

13 §

Rätten får besluta att ett fondavtal inte får fullgöras innan något annat har bestämts. Rätten 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.

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

I paragrafen finns bestämmelser om interimistiskt beslut vid överprövning av ett fondavtals giltighet.

Enligt *första stycket första meningen* får rätten besluta att ett fondavtal inte får fullgöras innan något annat har bestämts. Bestämmelsen är tillämplig när det har ingåtts ett fondavtal som är föremål för överprövning.

De övriga förutsättningarna som anges i *första stycket andra meningen* och *andra stycket* för att meddela ett sådant interimistiskt beslut motsvarar dem som gäller för att meddela ett interimistiskt beslut enligt 3 kap. 8 § vid överprövning av en upphandling, se kommentaren till det lagrummet.

Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 20 kap. 16 § LOU (prop. 2015/16:195 del 2 s. 1156).

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.21.

14 §

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 före det att trettio dagar har gått från det att Fondtorgsnämnden skriftligen har underrättat de fondförvaltare som har lämnat anbudsansökan eller anbud om att fondavtalet har slutits och har lämnat en sammanfattning av sådana upplysningar som avses i 2 kap. 16 §.

I paragrafen finns bestämmelser om tidsfrister för att ansöka om överprövning av ett fondavtals giltighet.

Enligt *första stycket* gäller en tidsfrist om sex månader för att till förvaltningsrätten lämna en ansökan om överprövning av ett fondavtals giltighet. Denna tidsfrist gäller dock inte om en annan tidsfrist ska tillämpas enligt paragrafens andra stycke.

I *andra stycket* finns en bestämmelse om att en kortare tidsfrist om trettio dagar ska gälla för att lämna en sådan ansökan som avses i paragrafens första stycke. Denna tidsfrist gäller när Fondtorgsnämnden har skickat en underrättelse om att fondavtalet slutits och lämnat vissa upplysningar. De upplysningar är sådana som avses i 2 kap. 17 §, som annars ska lämnas på

begäran av en fondförvaltare. Det är i detta sammanhang tillräckligt om det har lämnats en sammanfattning av dessa upplysningar.

Om en berörd fondförvaltare inte har erhållit en underrättelse gäller den längre tidsfristen som framgår av första stycket.

Den kortare tidsfristen enligt andra stycket är motiverad av en avvägning mellan Fondtorgsnämndens intresse av att kunna avsluta en upphandling och fondförvaltarens intresse av ett korrekt upphandlingsförfarande.

För att säkerställa om en ansökan kommit in i rätt tid får rätten vid behov hämta in information om fondavtalet från Fondtorgsnämnden.

Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 20 kap. 17 § LOU (prop. 2015/16:195 s. 1156 f.).

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.21.

15 §

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 finns bestämmelser om att 2 § lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad ska tillämpas vid beräkning av vissa tider ska göras. Enligt 2 § första stycket den nämnda lagen får, om den tid då enligt lag eller särskild författning en åtgärd senast ska vidtas infaller på en söndag, annan allmän helgdag, lördag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton, åtgärden vidtas nästa vardag (söndagsregeln).

I förevarande paragraf kopplas således beräkningen av avtalsspärrens längd till söndagsregeln. Fondtorgsnämnden måste således beakta att avtalsspärrens längd ska beräknas på så sätt att om sista dag för avtalsspärren infaller på någon av dagarna som är uppräknade i söndagsregeln, ska sista dag för spärren i stället anses infalla nästa vardag. Detta innebär att avtal får ingås tidigast dagen därefter, oavsett om det är en helgdag eller inte. Detsamma gäller tiodagarsfristens längd.

Tidsfristerna för att ansöka om överprövning av en upphandling sammanfaller med de tidsfrister under vilka avtalsspärr gäller. På tidsfristerna för att ansöka om överprövning torde dock söndagsregeln vara direkt tillämplig, utan att någon särskild hänvisning behöver göras. För tydlighetens skull tas dock en sådan hänvisning in i paragrafen. Således ska tidsfristerna för att ansöka om överprövning av såväl en upphandling som ett fondavtals giltighet beräknas med iakttagande av söndagsregeln.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.21.

16 §

Om Fondtorgsnämnden inte har följt en bestämmelse som anges i 5 §, ska Fondtorgsnämnden ersätta den skada som därigenom har uppkommit för en fondförvaltare.

Rätten till skadestånd inbegriper även ersättning till en fondförvaltare som har deltagit i en upphandling för kostnader fondförvaltaren har haft för att förbereda anbud och i övrigt för att delta i upphandlingen, om åsidosättandet av bestämmelsen menligt har påverkat fondförvaltarens möjligheter att tilldelas fondavtalet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om skadeståndsskyldighet för Fondtorgsnämnden.

I *första stycket* finns huvudregeln om skadeståndsskyldighet för Fondtorgsnämnden. Enligt denna är Fondtorgsnämnden skyldig att utge skadestånd till fondförvaltare för skada som har uppkommit till följd av att Fondtorgsnämnden inte har följt en av de bestämmelser som anges i 5 §. Det rör sig då om en överträdelse som vid en överprövning kan medföra att upphandlingen ska göras om eller får slutföras först efter rättelse. En förutsättning för skadestånd motsvarande det positiva kontraktsintresset, dvs. för utebliven vinst, är att fondförvaltaren sannolikt skulle ha blivit tilldelad ett fondavtal, om inte nämnden hade underlåtit att följa en sådan bestämmelse som anges i 5 §. En förutsättning är att fondförvaltaren sannolikt skulle ha blivit tilldelad ett fondavtal, om inte Fondtorgsnämnden hade underlåtit att följa en sådan bestämmelse som anges i 5 §. Den som yrkar ersättning har bevisbördan för att förutsättningarna för skadestånd är uppfyllda och för omfattningen av skadan.

Bestämmelsen i *andra stycket* kompletterar huvudbestämmelsen i första stycket om skadestånd. Det föreligger enligt denna bestämmelse rätt till skadestånd för en fondförvaltare även när Fondtorgsnämndens åsidosättande av en upphandlingsbestämmelse har försämrat förvaltarens möjligheter att tilldelas ett fondavtal. I sådant fall kan skadestånd emellertid lämnas enbart för kostnader för att delta i en upphandling, dvs. för det negativa kontraktsintresset. Den krets av fondförvaltare som kan få skadestånd enbart för det negativa kontraktsintresset är således något vidare enligt *andra stycket* jämfört med *första stycket*.

Det är möjligt att döma ut ersättning enligt *andra stycket* till det negativa intresset utan hinder av att ersättning ska lämnas med högre belopp till en annan fondförvaltare som har gjort sannolikt att den förvaltaren förlorat samma upphandling.

En motsvarande bestämmelse finns i 20 kap. 20 § LOU. Den rättspraxis som finns rörande tillämpningen av den bestämmelsen torde kunna vara till ledning även i detta sammanhang.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.22.

17 §

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

I paragrafen finns bestämmelser om tidsfrister för att väcka talan om skadestånd och vilken domstol som är behörig att pröva en sådan talan.

Den som vill ha skadestånd ska väcka talan om det vid allmän domstol, som också handlägger målet. Talan ska för att kunna prövas väckas inom ett år från det att fondavtalet slöts. Om fondavtalet har förklarats ogiltigt vid en överprövning av fondavtals giltighet, vilken handläggs av allmän förvaltningsdomstol, räknas tidsfristen i stället från det att avgörandet om överprövningen vann laga kraft.

En motsvarande bestämmelse finns i 20 kap. 21 § LOU.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.22.

Ikraftträdandebestämmelse

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2022.

I ikraftträdandebestämmelsen anges att lagen träder i kraft den 1 juni 2022.

Övervägandena finns i avsnitt 12.

14.3 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

2 kap.

2 §

Socialförsäkringen administreras av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, *Fondtorgsnämnden* och 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* görs ett tillägg med *Fondtorgsnämnden* som administrerar delar av premiepensionssystemet genom att förvalta fondtorget för premiepensionen för premiepensionssystemet.

Övervägandena finns i avsnitt 9.1.

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 b §§,
- 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 två nya paragrafer, 27 a och 27 b §.

Åttonde strecksatsen, som är ny, är en följd av att det införs en ny paragraf, 47 §, om *samverkan* mellan *Fondtorgsnämnden* och Pensionsmyndigheten.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.1, 8.1.1 och 9.4.

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 den hittillsvarande tredje strecksatsen flyttas till *andra strecksatsen*. Den hittillsvarande andra strecksatsen tas bort med anledning av att det i stället införs en bestämmelse om valfrihet i ny paragraf, 2 b §.

Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

2 a §

Premiepensionssystemet ska utgöra ett pensionssparande av hög kvalitet som ger en trygg pension. Avkastningen på pensionsspararnas fonderade medel ska vara tydligt högre än förändringen av inkomstindex men utan garantier för viss avkastning. Med beaktande av den återstående utbetalningstiden ska utbetalningarna av premiepensionen vara allt mer förutsägbara och stabila.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om målen för premiepensionssystemet.

Premiepensionssystemet är ett obligatoriskt socialförsäkringssystem. Målen är utformade utifrån att pensionsspararnas intresse av en god och trygg premiepension alltid ska sättas främst.

Paragrafens andra mening innebär att premiepensionssystemet ska utgöra ett pensionssparande av hög kvalitet som ger en trygg pension. Vad detta innebär konkretiseras i paragrafens två följande meningar.

Ett mål tar sikte på avkastningen i förhållande till inkomstindex enligt 58 kap. 10 § SFB. Detta är ett långsiktigt mål eller riktmärke som avser den genomsnittliga avkastningen från och med den tidpunkt när de första pensionsrätterna fonderas för en pensionssparares räkning. Om avkastningen under enskilda år över- eller understiger inkomstindex är således av underordnad betydelse för bedömningen av om målet uppnås. Målet om avkastning ligger kvar till dess att en sparares sista pensionsutbetalning ska göras. 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 §).

Ett annat mål för premiepensionssystemet tar sikte på utbetalningstiden, det vill säga tiden från och med den månad premiepensionen börjar tas ut. Under denna tid ska utbetalningarna vara förutsägbara och stabila varmed 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 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 ger god avkastning riskerar avkastningsmålet 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 till-

gångar vars värde kan variera. Detta medför att storleken på utbetalad premiepension under utbetalningsperioden sannolikt kommer att variera. Dock ska med beaktande av den återstående utbetalningstiden utbetalningarna från premiepensionen vara allt mer förutsägbara och stabila, vilket medför att avkastningsmålet efter hand får en minskad betydelse till förmån för en låg volatilitet.

Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

2 b §

Premiepensionssystemet ska erbjuda valfrihet genom att pensionsspararen ska kunna 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 regleras i 23 och 25 §§.

Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

3 §

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 premiepension ska bedrivas enligt försäkringsmässiga principer.

Pensionsmyndigheten ska förvalta premiepensionsmedlen genom att

1. ingå *samarbetsavtal med Fondtorgsnämnden*,
2. ingå *samarbetsavtal Sjunde AP-fonden*, och
3. 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 uppgift att vara försäkringsgivare för premiepensionen.

Ändringen i *första stycket* innebär att ett urval av upphandlade fonder med olika placeringsinriktning och riskprofil ska erbjudas på ett fondtorg för premiepension.

Andra stycket 1 ändras på så sätt att Pensionsmyndigheten ska ingå *samarbetsavtal med Fondtorgsnämnden*. Pensionsmyndigheten ska inte längre ingå *fondavtal med fondförvaltarna*. Motsvarande uppgifter kommer i stället att ligga på *Fondtorgsnämnden*, se lagen om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg.

Till *tredje stycket* överförs bestämmelserna från det hittillsvarande fjärde stycket. De hittillsvarande bestämmelserna i tredje stycket om att Pensionsmyndigheten ska granska fondförvaltare och fonder ersätts av bestämmelserna i 4 § lagen om *Fondtorgsnämnden* enligt vilka *Fondtorgsnämnden* ska svara för sådan granskning.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.1.

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 en stor bredd i urvalet av för premiepensionssystemet lämpliga fonder med olika risknivå och placeringsinriktning som ger valfrihet för en sparare vid placering enligt första stycket. Fonderna ska vara kostnadseffektiva, hållbara, kontrollerbara och av hög kvalitet.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om fondtorget för premiepensionen.

Enligt *första stycket* ska pensionsspararna kunna placera sina premiepensionsmedel i en eller flera fonder på fondtorget för premiepensionen. En pensionssparares medel kan placeras i fonder på fondtorget endast om spararen har bestämt det. Fondtorget erbjuder ett alternativ till att placera medlen i det s.k. förvalet där de placeras om en sparare inte har bestämt någon placering.

Enligt *andra stycket* ska fondtorget ha en stor bredd i urvalet av fonder som är lämpliga för premiepensionssystemet. Fondtorget som helhet ska erbjuda en variation i risknivå och placeringsinriktning. Detta ska ge pensionssparare valfrihet vid placering av sina premiepensionsmedel. Grundläggande krav på fonderna är att de är kostnadseffektiva, hållbara, kontrollerbara och av hög kvalitet.

Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

3 b §

Fondtorgsnämnden ska löpande tillhandahålla fonder till fondtorget för premiepensionen genom att upphandla fonder enligt lagen (2022:000) om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg.

I paragrafen, som är ny, finns en bestämmelse om att Fondtorgsnämnden ska tillhandahålla fonder till fondtorget. Det är således Fondtorgsnämnden som ingår fondavtal för statens räkning (3 § andra stycket lagen om Fondtorgsnämnden).

Övervägandena finns i avsnitt 9.1.

3 c §

Pensionsmyndigheten förvärvar och löser in andelar i fonderna på fondtorget för premiepensionen. Fondtorgsnämnden ansvarar för kontakterna i övrigt med de fondförvaltare som Fondtorgsnämnden har ingått avtal med enligt lagen (2022:000) om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg (fondavtal).

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om Fondtorgsnämndens 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 Fondtorgsnämnden. Samarbetet mellan Fondtorgsnämnden och Pensionsmyndigheten å ena sidan och fondförvaltarna å andra sidan regleras utöver bestämmelser i denna balk i fondavtalet.

Övervägandena finns i avsnitten 9.1 och 7.3.17.

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. *fonder som omfattas av fondavtal*, eller

2. fonder som förvaltas av Sjunde AP-fonden enligt lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder).

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 har fastställts för en pensionssparare.

En ändring görs i *första stycket 1* med anledning av att 19 § upphävs och att fonderna på fondtorget för premiepensionen kommer att vara upphandlade enligt lagen om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg. Om en pensionssparare har valt en fond som omfattas av ett fondavtal som har ingåtts mellan en fondförvaltare och Fondtorgsnämnden ska medlen föras över till den fonden.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.1.

26 a §

Med valarkitekturen för premiepensionssystemet avses den presentation av olika val, det stöd och den information som lämnas av Pensionsmyndigheten när en sparare ska ange hur spararens premiepensionsmedel ska förvaltas.

I paragrafen, som är ny, finns en inledande bestämmelse om valarkitekturen för premiepensionssystemet.

Valarkitekturen är ett beslutsstöd för pensionssparare i form av en presentation av de val en pensionssparare ställs inför om spararen vill eller överväger att välja hur spararens premiepensionsmedel ska förvaltas. Inom valarkitekturen anges vilka val som en pensionssparare i sådant fall har att ta ställning och i vilken ordning dessa val bör göras. I samband med varje val ska pensionsspararen få nödvändig information och upplysningar.

Valarkitekturen är teknik- och medieberoende. Den kan således tillhandahållas såväl elektroniskt som i pappersform. Utgångspunkten i premiepensionssystemet är dock att spararna erbjuds och använder digitala tjänster. Pensionsmyndigheten, som sedan tidigare svarar för den valmiljö som pensionsspararna kommer i kontakt med när de ska ta ställning till placeringen av sina premiepensionsmedel, ansvarar för att ta fram och förvalta valarkitekturen samt hålla denna tillgänglig för pensionsspararna.

Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

26 b §

Valarkitekturen för premiepensionssystemet ska främja att en pensionssparare gör väl övervägda val om hur spararens premiepensionsmedel ska förvaltas.

I paragrafen, som är ny, finns en bestämmelse om syftet med valarkitekturen.

Syftet har betydelse för hur Pensionsmyndigheten närmare kommer att utforma valarkitekturen. Av central betydelse är att valarkitekturen ska

underlätta för pensionssparare att göra de ställningstagande rörande förvaltningen av deras premiepensionsmedel som ligger i linje med deras intentioner. Detta är fallet oavsett om de är passiva i denna fråga eller gör ett aktivt val. Valarkitekturen ska, för dem som tar del av den, tillhandahålla sådan information att de kan göra övervägda ställningstaganden. Ett syfte med valarkitekturen är att den ska utgöra ett pedagogiskt instrument för pensionsspararna inför de beslut de kan ta inom premiepensions-systemet. Valarkitekturen ska också åskådliggöra hur premiepensionsmedlen kommer att förvaltas om en pensionssparare inte gör något aktivt val rörande förvaltningen. Valarkitekturen bör utgå från pensionssparares beteende samt från beteendekonomisk forskning.

Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

26 c §

Utgångspunkten i valarkitekturen ska vara att pensionsspararens medel förvaltas av Sjunde AP-fonden med fördelning enligt 5 kap. 1 § tredje stycket lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder).

En pensionssparare som vill bestämma hur spararens premiepensionsmedel ska placeras kan välja att medlen enligt 23 § första stycket förs över till förvaltning i fonder som omfattas av fondavtal eller i fonder som förvaltas av Sjunde AP-fonden enligt lagen om allmänna pensionsfonder (AP-fonder).

I paragrafen, som är ny, finns en bestämmelse om valarkitekturens grundläggande utformning.

Enligt *första stycket* är utgångspunkten i valarkitekturen att pensions-spararnas medel ska placeras för förvaltning på det sätt som gäller för en pensionssparare som inte har bestämt en sådan placering. Om en sparare inte har gjort något aktivt val vad gäller placeringen av sina pensionsmedel ska dessa hanteras enligt utgångspunkten. Det innebär att medlen kommer att förvaltas av Sjunde AP-fonden enligt 5 kap. 1 § tredje stycket lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder), dvs. enligt det så kallade förvalet. Pensionsmyndigheten ska då enligt 26 § andra stycket föra över medlen till en eller flera fonder som förvaltas av Sjunde AP-fonden enligt den nämnda bestämmelsen i lagen om allmänna pensionsfonder. Att detta alternativ till placering är utgångspunkten innebär dock inte att en sparare ska styras till att inte välja, utan enbart att denne ska inse att man inte behöver välja för att få en bra avkastning utan att en placering enligt förvalet är till för den som inte har kunskap eller intresse att välja själv.

Det *andra stycket* avser det fallet att en sparare vill göra ett aktivt val i att placera sina premiepensionsmedel. Denna möjlighet kommer efter det ovan nämnda första steget. Den som vill göra ett aktivt val av placeringen av sina medel måste således gå vidare i valarkitekturen.

Om en pensionssparare vill gå vidare och lämna en förvaltning enligt utgångspunkten bör valarkitekturen lämna information om spararen då själv tar ansvar för såväl själv valet av förvaltning som underhåll av detsamma så att vald förvaltning står i samklang med spararens intentioner, se vidare 26 d §.

Övervägandena finns i avsnitt 5.4.1.

26 d §

Pensionsmyndigheten ska skriftligen informera pensionsspararen inför varje val enligt 26 c § andra stycket om innebörden av valet. Spararen ska skriftligen bekräfta att spararen har tagit del av informationen.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om att information om innebörden av val av förvaltning av premiepensionsmedel ska lämnas till pensionsspararen inför de olika stegen i valarkitekturen.

Information om innebörden av valet omfattar bland annat vilka generella risker som är förknippade med ett visst val. Sådan information omfattar också vilka kostnader som kan påverka det slutliga pensionsutfallet av en viss placering.

Om pensionsspararen vill frånga valarkitekturens utgångspunkt och placera sina medel i fonder på fondtorget eller i fonder som förvaltas av Sjunde AP-fonden ska det lämnas information om att valet innebär att spararen själv ansvarar för konsekvenserna av valet 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.

Spararen ska skriftligen bekräfta att spararen har tagit del informationen från Pensionsmyndigheten.

Informationen och bekräftelsen av mottagandet av informationen ska lämnas skriftligen. Det kan göras i såväl elektronisk form som pappersform.

Övervägandena finns i avsnitt 5.4.1.

26 e §

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

I paragrafen, som är ny, finns en upplysningsbestämmelse om att föreskrifter om valarkitekturen kan meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela ytterligare föreskrifter om valarkitekturens utformning.

Övervägandena finns i avsnitt 5.4.1.

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 en pensionssparare inte inom den tid som anges av Pensionsmyndigheten bestämmer hur medlen ska placeras, ska medlen placeras i en fond som i väsentliga avseenden är likvärdig med den tidigare valda fonden. Placeringen av medel ska göras med tillämpning av den fördelningsordning som har fastställts enligt 2 kap. 23 § lagen (2022:000) om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om hur en pensionssparares medel ska hanteras om ett fondavtal har löpt ut, sagts upp eller hävts.

Enligt *första stycket* ska Pensionsmyndigheten ge en pensionssparare möjlighet att bestämma att spararens premiepensionsmedel ska omplaceras till en eller flera fonder som omfattas av ett fondavtal. Detta ska myndigheten göra om en fondförvaltare som erbjuder en fond på fondtorget efter en upphandling inte tilldelas ett nytt fondavtal. I sådant fall kommer nämligen avtalet att löpa ut utan att det ingås något nytt avtal. Uppsägning eller hävning av ett fondavtal kan till exempel göras om en fondförvaltare eller en fond inte uppfyller villkoren i ett fondavtal eller om en fondförvaltare inte längre vill tillhandahålla en fond på premiepensionens fondtorg.

Pensionsmyndigheten ska enligt *andra stycket* föra över pensionsspararens medel till en fond som i väsentliga avseenden är likvärdig med den tidigare valda fonden, om spararen inte meddelar hur medlen ska placeras inom den tid myndigheten som har angett.

Pensionsmyndigheten beslutar och genomför överföringen av medlen för respektive berörd pensionssparare i enlighet med den fördelningsordning som Fondtorgsnämnden har fastställt. Tillämplig fördelningsordning redovisas i fondavtalet.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.

27 b §

Om det inte finns någon likvärdig fond enligt 27 a §, ska medlen placeras i förvaltning av Sjunde AP-fonden enligt 5 kap. 1 § tredje stycket lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder).

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

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om att pensionsmedel i vissa fall ska överföras till en annan fond än en sådan likvärdig fond som avses i 27 a §.

Om det inte finns en likvärdig fond ska spararens medel enligt *första stycket* föras över till förvaltning av Sjunde AP-fonden enligt 5 kap. 1 § tredje stycket lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder), vilket motsvarar den förvaltning som förekommer inom det s.k. förvalet.

I *andra stycket* anges att Pensionsmyndigheten får föra över pensionsspararens medel till förvalet utan att först ge spararen möjlighet att bestämma hur medlen ska placeras, om det finns särskilda skäl. Exempel på sådana skäl kan vara att det finns välgrundade misstankar om oegentligheter i förvaltningen av fonden och att en överföring av medlen därför måste göras utan dröjsmål för att skydda pensionsspararnas intressen. Spararen kan i en sådan situation, så snart medlen placerats i förvalet, dock välja en eller flera andra fonder.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.

33 §

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

Om Fondtorgsnämnden avser att föra talan mot en fondförvaltare i fråga om ett fondavtal som Fondtorgsnämnden har ingått, får Pensionsmyndigheten uppdra åt den myndigheten att samtidigt föra talan om skadestånd enligt 32 § mot samma förvaltare.

En pensionssparare 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 Fondtorgsnämnden 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 Fondtorgsnämnden, dels till Pensionsmyndigheten för att handlingarna medfört att fondandelarna gått ner i värde (32 §).

Enligt *andra stycket*, som är nytt, kan Pensionsmyndigheten uppdra åt Fondtorgsnämnden att föra talan om skadestånd till Pensionsmyndigheten. En förutsättning för detta är att Fondtorgsnämnden samtidigt avser att föra talan mot samma fondförvaltare som Pensionsmyndigheten och att Fondtorgsnämndens talan rör ett fondavtal. Fondtorgsnämnden har ingått.

Övervägandena finns i avsnitt 9.3.

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 till Pensionsmyndigheten.

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 Fondtorgsnämnden som efter upphandling såväl ska ingå fondavtal med fondförvaltarna som granska att fondförvaltarna och fonderna uppfyller villkoren i avtalet.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.1 och 9.2.

47 §

Pensionsmyndigheten och Fondtorgsnämnden ska samverka 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 Fondtorgsnämnden och Pensionsmyndigheten.

I *första stycket* föreskrivs att Pensionsmyndigheten och Fondtorgsnämnden ska samverka i frågor som rör premiepensionssystemet. Samverkan kan till exempel avse administrativa rutiner kring fondtorget för pre-

miepensionen, 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 avsnitt 9.4.

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 7.4.1.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juni 2022.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för fondavtal som har ingåtts före ikraftträdandet. När ett sådant fondavtal sägs upp ska dock premiepensionsmedlen i en fond som omfattas av det avtalet omplaceras med tillämpning av 64 kap. 27 a och 27 b §§.

3. Vid tillämpningen av äldre bestämmelser om granskning i 64 kap. 3 § tredje stycket och om uttag av avgifter för att täcka kostnader för sådan granskning i 64 kap. 40 § första stycket andra strecksatsen ska det som föreskrivs om Pensionsmyndigheten i stället gälla Fondtorgsnämnden. Detta gäller dock inte sådana granskningar enligt 64 kap. 3 § tredje stycket som har inletts före ikraftträdandet.

I första punkten anges att lagen träder i kraft den 1 juni 2022.

Enligt *andra punkten* gäller äldre bestämmelser i SFB i fråga om fondavtal som har ingåtts före ikraftträdandet, dvs. främst bestämmelserna i 64 kap. i deras lydelse före den 1 juni 2022. Ett undantag från detta gäller dock när ett sådant äldre fondavtal sägs upp efter att de nya bestämmelserna har trätt i kraft. När pensionsmedlen i en fond som omfattas av det uppsagda fondavtalet ska omplaceras i en annan fond ska detta nämligen göras med tillämpning av bestämmelserna i 64 kap. 27 a och 27 b §§. Det innebär att vid sådan omplacering gäller samma bestämmelser oavsett om det uppsagda fondavtalet har ingåtts före eller efter ikraftträdandet.

Vid tillämpningen av äldre bestämmelser ska enligt *tredje punkten* det som anges om Pensionsmyndigheten i 64 kap. 3 § tredje stycket och 40 § första stycket andra strecksatsen i dess äldre lydelse, i stället gälla Fondtorgsnämnden. Det innebär att Fondtorgsnämnden ska granska fondförvaltare och fonder oavsett om berörda fondavtal har ingåtts före eller efter ikraftträdandet. I sådana fall ska Fondtorgsnämnden också ta ut avgifter för granskningen. Dock ska Pensionsmyndigheten behålla granskningen när det gäller fondavtal som har ingåtts före ikraftträdandet av de nya bestämmelserna i de fall då myndigheten redan har inletts någon granskningsåtgärd. Här avses särskilda granskningsåtgärder som påbörjats före den 1

juni 2022 som exempelvis ärenden där Pensionsmyndigheten har avregistrerat fonder från fondtorget och för talan om ersättning från fondförvaltarna I sådana fall ska Fondtorgsnämnden även ta ut avgifter enligt äldre bestämmelser för att täcka kostnaderna för granskningen.

Övervägandena finns i avsnitt 12.

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

5 kap.

1 §

Sjunde AP-fonden förvaltar fonder för de ändamål som framgår av bestämmelserna om premiepension i socialförsäkringsbalken. Förvaltningen ska ske uteslutande i pensionsspararnas intresse.

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,
2. fördelas mellan fonderna efter pensionsspararens ålder, eller
3. fördelas mellan fonderna efter den risknivå som pensionsspararen anger.

När medel förs över med stöd av 64 kap. 24 §, 26 § andra stycket *eller 27 b §* socialförsäkringsbalken, ska medlen fördelas mellan fonderna efter pensionsspararens ålder.

Sjunde AP-fonden får ur var och en av fonderna 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.

Sjunde AP-fonden ska ta emot medel till och betala ut medel från fonderna enligt de anvisningar som Pensionsmyndigheten lämnar.

Paragrafen innehåller bestämmelser om ändamålet med Sjunde AP-fondens förvaltning av premiepensionsmedel och om medlens placering i eller fördelning mellan fonder.

I *tredje stycket* regleras principen för fördelningen av pensionsspararens medel mellan fonderna i de fall en pensionssparare inte har gjort ett aktivt val, det s.k. förvalsalternativet. De hänvisningar till SFB som förekommer i detta stycke kompletteras med en hänvisning till 64 kap. 27 b § SFB. Om ett fondavtal upphör ska premiepensionsmedel som är placerade i den berörda fonden överföras till en annan fond eller placeras enligt det s.k. förvalet. En pensionssparare som har pensionsmedel i fonden bereds då enligt 64 kap. 27 a § första stycket SFB möjlighet att bestämma att medlen ska placeras i en annan fond. Om spararen då inte bestämmer hur medlen ska placeras kommer de att placeras i en fond som är likvärdig med den föregående. Finns det emellertid inte någon likvärdig fond eller det finns särskilda skäl för det ska medlen placeras i det s.k. förvalet, vilket innebär att de ska placeras med tillämpning av bestämmelserna i förevarande stycke, dvs. medlen ska fördelas mellan fonder efter pensionsspararens ålder.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.

2 §

Sjunde AP-fonden ska ingå samarbetsavtal enligt 64 kap. 3 § andra stycket 2 socialförsäkringsbalken med Pensionsmyndigheten.

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

I paragrafen finns bestämmelser om att Sjunde AP-fonden ska ingå samarbetsavtal med Pensionsmyndigheten och åta sig att uppfylla vissa krav enligt 64 kap. 17 c § SFB. Där finns också bestämmelser om att fonder som förvaltas av Sjunde AP-fonden inte får dela ut medel till annan än Pensionsmyndigheten samt begränsningar för Sjunde AP-fonden att utöva fondverksamhet avseende förvaltning av specialfonder.

Föreskriften i *första stycket* om att Sjunde AP-fonden ska uppfylla kraven i 64 kap. 17 c § andra stycket 3–6 SFB tas bort. Kraven i de punkterna rör fondförvaltare och måste vara uppfyllda för att Pensionsmyndigheten ska kunna bifalla en ansökan om fondavtal. Emellertid är det inte längre Pensionsmyndigheten som ska ingå fondavtal. Med anledning av att 64 kap. 17 c § upphävs tas även hänvisningen till den paragrafen bort. Om det finns behov av att ställa upp villkor avseende det som tidigare reglerats i 64 kap. 17 c § andra stycket 3–6 SFB kan det exempelvis anges i samarbetsavtalet mellan Pensionsmyndigheten och Sjunde AP-fonden.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.1.

Ikraftträdandebestämmelse

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2022.

Ikraftträdandebestämmelsen anges att lagen träder i kraft den 1 juni 2022.

Övervägandena finns i avsnitt 12.

14.5 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

28 kap.

1 §

Sekretess gäller hos Försäkringskassan, *Fondtorgsnämnden*, 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 på så sätt att Fondtorgsnämnden anges som en av de myndigheter hos vilka sekretessbestämmelsen ska tillämpas.

Sekretesskyddet hos denna myndighet omfattar bland annat uppgifter om pensionssparares personliga förhållanden. Denna personkrets omfattas också av ett sekretesskydd hos samma myndighet enligt 31 kap. 17 a §.

Övervägandena finns i avsnitt 10.7.

5 §

Sekretess gäller hos Pensionsmyndigheten, *Fondtorgsnämnden* 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.

I paragrafen finns bestämmelser om sekretess för uppgifter om placering av premiepensionsmedel och vad en pensionssparare har bestämt om efterlevandeskydd.

Första stycket ändras på så sätt att sekretess för uppgifter om placering av premiepensionsmedel och vad en pensionssparare har bestämt om efterlevandeskydd ska gälla även hos Fondtorgsnämnden. Denna personkrets omfattas också av ett sekretesskydd hos samma myndighet enligt 31 kap. 17 a §.

Övervägandena finns i avsnitt 10.6.

30 kap.

8 d §

Får Fondtorgsnämnden 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 Fondtorgsnämnden.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om överföring av sekretess.

Finansinspektionen kan komma att samverka med Fondtorgsnämnden i frågor som rör fondförvaltare och fonder som deltar på fondtorget för premiepensionen eller som deltar i upphandlingar enligt lagen (2022:000) om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg. Vid denna samverkan kan Finansinspektionen behöva lämna uppgifter som annars omfattas av sekretess enligt 30 kap. 4 b § eller 6 b § för uppgift i en anmälan eller utsaga om överträdelse. Om en uppgift som omfattas av sådan sekretess

hos Finansinspektionen lämnas till Fondtorgsnämnden ska enligt paragrafen sekretessen överföras till Fondtorgsnämnden.

Övervägandena finns i avsnitt 10.8.

31 kap.

17 a §

Sekretess gäller hos Fondtorgsnämnden för uppgift om en enskilds affärs- eller driftsförhållanden eller andra ekonomiska förhållanden eller personliga förhållanden när den enskilde har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med en fondförvaltare som deltar eller har deltagit i en upphandling av fonder eller ingått fondavtal enligt lagen (2022:000) om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg, 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 har 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 lagen om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg.

För sekretess enligt *första stycket* gäller ett rakt skaderekvisit. Det råder således en presumtion för offentlighet.

Med enskild som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med fondförvaltare avses tredje man. Med fondförvaltare och fondavtal avses detsamma som i lagen om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg. En fondförvaltare anses delta i en upphandling redan när förvaltaren på något sätt har manifesterat en avsikt att lämna in en anbudsansökan eller ett anbud i en upphandling enligt den nämnda lagen. Detta kan till exempel vara fallet om fondförvaltaren har 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.

Bestämmelsen avser att skydda uppgifter om en enskilds affärs- eller driftsförhållanden, andra ekonomiska förhållanden eller personliga förhållanden när denne har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med en sådan fondförvaltare som har trätt i affärsförbindelse med Fondtorgsnämnden, så kallade tredjemansuppgifter. Med tredje man avses även pensionssparare i detta sammanhang.

I *andra stycket* föreskrivs att sekretessen för en uppgift i en allmän handling gäller i högst 20 år.

Övervägandena finns i avsnitt 10.5.

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 på så sätt att sekretess enligt 17 a § förs över till en mottagande myndighet.

Övervägandena finns i avsnitt 10.5.

Ikraftträdandebestämmelse

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2022.

I ikraftträdandebestämmelsen anges att lagen träder i kraft den 1 juni 2022.

Övervägandena finns i avsnitt 12.

Sammanfattning av betänkandet Ett bättre premiepensionssystem (SOU 2019:44)

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 fondtorget 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.¹²

Premiepensionen är en socialförsäkring

Av pensionsöverenskommelsen¹³ 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

¹² Finansdepartementet, *Förvalsalternativet inom premiepensionen*, 2019, Fi2019/00913/FPM.

¹³ Socialdepartementet, *Pensionsgruppens överenskommelse om långsiktigt höjda och trygga pensioner*, 2017, S2017/07369/SF.

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 pensionssparares 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 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 siffersett 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 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 pensions-sparare som vill ta ett eget ansvar för förvaltningen av sina premiepensions-medel ska kunna välja mellan. För de pensions-sparare 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 kostnads-effektiva, 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 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.

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 intressekonflikt. *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 pensions sparare 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 pensions sparare. 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 erbjuds 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 tillgångsslag 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 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.

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 beteendeeconomiska forskningen är att enskilda individer sällan agerar rationellt i den typ av beslutssituationer som pensionsparande 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 pensionspararna 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 pensionsparare 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 pensionsparare. 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 (pensionspararen) 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 pensionsparande 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 däri-genom 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.

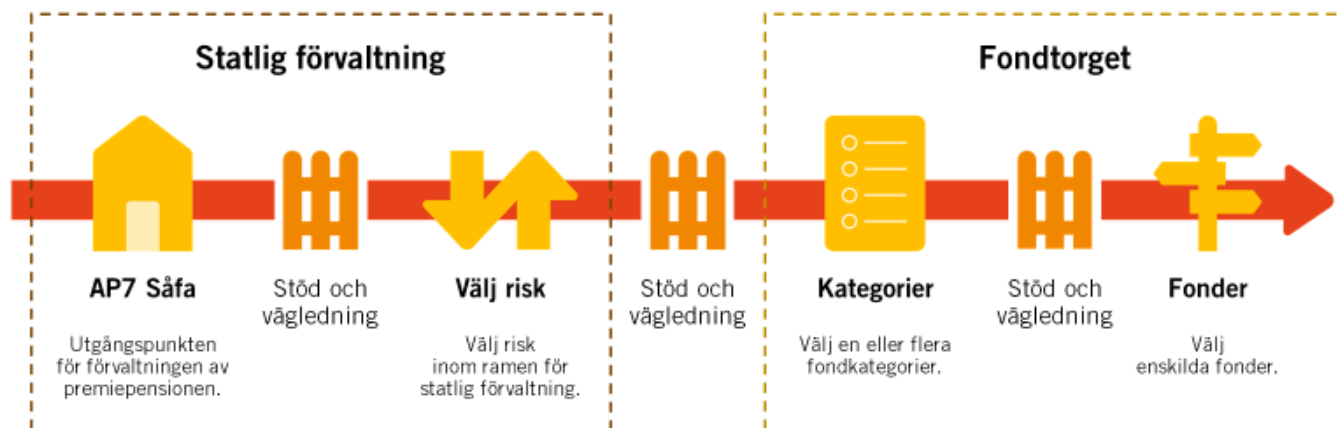
Det ska liksom i dagsläget vara möjligt att välja förvalet på nytt efter att ha valt fonder på fondtorget.

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 beteendekonomiska 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 arbetssätt 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 sköns- mässiga 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 skönsrättsliga 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 premiepensionen 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 fondtorg

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 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.

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 premiepensionssystemet 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 upphandlingsdirektiv. 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 effektivitetsperspektiv. 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 flexibla. 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.

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 pensionsspararnas 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 Bilaga 1 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 Premiépensionsmyndigheten (PPM). Förvaltningen av premiepensionssystemets förval har sedan premiepensionssystemet infördes hanterats av Sjunde AP-fonden.

Erfarenheterna från tidigare och nuvarande organisationslösningar visar vikten av att den organisationslösning som föreslås samlar kunskap, förvaltning och kontroll av premiepensionssystemet på så få myndigheter som möjligt. Vidare behöver informationen om hela pensionen hållas samman. Administrationen ska präglas av hög kompetens 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 förvaltning av premiepensionssystemets förval, kapitalförvaltningen inom den traditionella försäkringen, förvaltning av premiepensionens fondtorg 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 fristående myndighet med ett mer begränsat uppdrag eller nämndmyndighet – 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.

Betänkandets lagförslag

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. 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.

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 under-tecknas 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 pensions spararen anger. Bilaga 2

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 pensions spararens 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 förvaltning 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 insynsställning 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. Bilaga 2

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 och 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 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. Sjunde AP-fonden enligt lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder) byter samma dag namn till Myndigheten för premiepremie-pensionens fondförvaltning.

Förslag till lag om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning

Bilaga 2

Häri genom 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 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 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.

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 beslutsför 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 sammanträde 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.

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 kap. socialförsäkringsbalken.

Myndigheten ska ingå sådana fondval 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 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 styrelsedokumentation 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 Bilaga 2 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 internrevisionssed 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 ekonomiskadministrativt 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 dotterbolag 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 myndigheten i fråga om andra anställda hos myndigheten.

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

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 2022.

2. När regeringen utser styrelseledamöter för första gången får regeringen utse tre ledamöter på en mandatperiod om två år och tre ledamöter på en mandatperiod om fyra år.

Förslag till lag om Nämnden för premiepensionens fondförvaltning

Bilaga 2

Häri genom 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 förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisar 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. 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.

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.

Beslut

6 § Nämnden är beslutsför 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 sammanträder, eller, vid lika röstetal, den mening som ordföranden ansluter sig till. Är nämnden inte fulltalig, ska de ledamöter 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 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.

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

Bilaga 2

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, verifierationer och arkivering

3 § Myndigheten ska

1. löpande bokföra alla ekonomiska händelser,
2. se till att det finns verifierationer för alla bokföringsposter samt styrelsedokumentation 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 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.

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. Bilaga 2

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.

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 dotterbolag 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 dotterbolag 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 mandatperiod om två år och tre ledamöter på en mandatperiod om fyra år.

Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Bilaga 2

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken¹⁴

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.

¹⁴ 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 §¹⁵

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

2 §

- Premiepensionssystemet innebär att
- medel som motsvarar fastställd pensionsrätt för premiepension fonderas,
 - *pensionsspararen har möjlighet att själv bestämma om förvaltningen av de medel som fonderas för hans eller hennes räkning, och*
 - pensionernas storlek är beroende av värdeutvecklingen på de fonderade medlen.
- medel som motsvarar fastställd pensionsrätt för premiepension fonderas, *och*

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.*

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 §¹⁶

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

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.

Fondtorget för premiepensionen

3 a §

¹⁶ Senaste lydelse 2018:772. Ändringen innebär bland annat att tredje stycket tas bort.

Pensionsspararna ska ha möjlighet att placera de medel som fondernas 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.

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 fondförvaltarnas 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.

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. värdepappersfonder eller fond-företag som avses i 19 §, eller | 1. fonder som omfattas av fond-avtal, eller |
| 2. fonder som förvaltas av <i>Sjunde AP-fonden enligt lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder)</i> . | 2. fonder som förvaltas av <i>Myndig-heten för premiepensionens fondför-valtning enligt 3 kap. lagen (2020:000) om Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning</i> . |

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

23 §¹⁷

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

24 §¹⁸

När pensionsrätt för premie-pension fastställs första gången för en pensionssparare, ska Pen-sionsmyndigheten 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 premie-pension fastställs första gången för en pensionssparare, ska Pen-sionsmyndigheten 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

¹⁷ Senaste lydelse 2018:772.

¹⁸ Senaste lydelse 2018:772.

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 information som ges när pensionsspararna bestämmer hur deras premiepensionsmedel ska förvaltas.

26 b §

Valarkitekturen för premiepensionssystemet 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 förvaltningen av hans eller hennes premiepensionsmedel i följande ordning välja:

1. risknivå,
2. en eller flera fondkategorier,
eller

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 §

Pensions-spararen 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 pensions-sparare 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 pensions-spararen 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 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.

40 §¹⁹

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.

– *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 anbuds tiden

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.

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 fondförvaltarens

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 fondförvaltarens ska samarbeta med Pensionsmyndigheten.

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

Ett minimikrav ska vara att fondförvaltarens 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 §²⁰

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).

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. Bilaga 2

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.

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 §²¹

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.

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

Bilaga 2

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

33 §²²

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.

²² Senaste lydelse 2015:384.

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),²³

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*.

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 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.

2 §²⁴

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.

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.

²³ 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.

²⁴ Senaste lydelse 2010:1281. Ändringen innebär att andra stycket tas bort.

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

Bilaga 2

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §²⁵

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.

²⁵ Senaste lydelse 2007:89.

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.

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

Bilaga 2

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 §²⁶

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 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.

²⁶ Senaste lydelse 2018:1269.

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.

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.

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 §²⁸

Secretess 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.

²⁸ Senaste lydelse 2018:1626.

Förteckning över remissinstanserna

Remissinstanser som har kommit in med yttrande

Andra AP-fonden, Arbetsgivarverket, Datainspektionen, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Ekonomistyrningsverket, FAR, Finansinspektionen, Fjärde AP-fonden, Fondbolagens förening, Forena, Första AP-fonden, Försäkringskassan, Förvaltningsrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Linköping, Förvaltningsrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Umeå, Förvaltningsrätten i Uppsala, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet: Institutionen för nationalekonomi med statistik, Handelshögskolan i Stockholm: Swedish House of Finance, Inspektionen för socialförsäkringen, Institutet för språk och folkminnen, Justitiekanslern, Jämlikhetskommissionen, Kammarkollegiet, Kammarrätten i Jönköping, Kammarrätten i Stockholm, Konjunkturinstitutet, Konkurrentverket, Konsumentverket, Landsorganisationen i Sverige (LO), Lunds universitet: Nationalekonomiska institutionen och Knut Wicksells centrum för finansvetenskap, Malmö tingsrätt, Naturvårdsverket, Pensionsmyndigheten, Pensionärernas Riksorganisation, Revisorsinspektionen, Riksdagens ombudsmän (JO), Riksgäldskontoret, Riksrevisionen, Saco, Sjunde AP-fonden, Sjätte AP-fonden, Skatteverket, SPF Seniorerna, Statens servicecenter, Statens tjänstepensionsverk, Statskontoret, Stockholms tingsrätt, Stockholms universitet, Sundsvalls tingsrätt, Svea hovrätt, Svensk Försäkring, Svenska Bankföreningen, Svenska Fondhandlareföreningen, Svenska Kommunal Pensionärernas Förbund, Svenskt Näringsliv, Sveriges Advokatsamfund, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges Konsumenter, Sveriges riksbank, Tillväxtverket, Tjänstemännens Centralorganisation, Tredje AP-fonden, Umeå universitet, Upphandlingsmyndigheten, Uppsala universitet: Juridiska fakulteten.

Tillagda på listan i efterhand: Datainspektionen

Remissinstanser som inte har kommit in med yttrande

Collectum, Fora, Konsumenternas Bank- och Finansbyrå, Konsumenternas Försäkringsbyrå, MinPension, Morningsstar, Pensionsvalet, Sacos studentråd, Svenska Aktuarieföreningen, Sveriges Forum för hållbara investeringar (SWESIF), Sveriges Pensionärs Riksförbund, Valcentralen, Världsnaturfonden (WWF).

Instanser utöver remisslistan som har kommit in med yttrande

AMF Fonder AB, Beier Research, Carne Asset Managers, C WorldWide, Carnegie Fonder, Öhman Fonder och East Capital, Didner & Gerge Fonder AB, erfConsulting AB, Finansförbundet, Föreningen för god sed på värdepappersmarknaden, Företagarna, Ingemar Langemar, Investment Spiltan AB, Kollegiet för svensk bolagsstyrning, Lannebo Fonder AB, London School of Economics and Massachusetts Institute of Technology (Nicholas Barr och Peter Diamond), Max Matthiesen AB, MFEX Mutual Funds Exchange AB, NASDAQ, Näringslivets Regelnämnd, Nordea Funds Ltd., Offentliganställdas förhandlingsråd, Förhandlings- och

PTK, SKAGEN Fonder, SME Sweden, Bilaga 3
samverkansrådet, Småspararguiden, Sparbankernas riksförbund, Spiltan Fonder, Spotligt
Spot Market AB, SPP Fonder AB, Swedish Private Equity & Venture
Capital Association, Swedbank AB, Svenska aktiesparares riksförbund
och Svenska försäkringsförmedlares förening.