

Stärkt konsumentskydd inom premiepensionen

Svar på regeringsuppdrag

PENSIONS
MYNDIGHETEN

Dokumentets ursprung

Datum	Namn/Författare	Roll/Befattning
20170201	Linda Sterner Varnestig	Projektledare

Godkännande och fastställande

Datum	Version	Namn	Roll/Befattning
20170601	1.0	Katrin Westling Palm	Generaldirektör

Ändringshistorik

Datum	Version	Dnr	Namn	Kommentar

Dokumentreferenser (Pensionsmyndigheten)

Referensnr	Dok.bet.	Dokumentnamn
VER 2016-387	PID158818	<i>Förslag till åtgärder för att stärka konsumentskyddet i premiepensionen (preliminär redovisning), promemoria 20170316</i>
VER 2017-164		<i>Orange rapport 2016 Pensionssystemets årsredovisning, 2017</i>
		<i>Pensionsmyndigheten Imageundersökning 2016 samt Självförtroende & förutsebarhet 2016, KANTAR SIFO, presentation 20170222</i>
VER 2015-365	PID149812	<i>Tryggt och enkelt att planera och ta ut pension, förstudierapport 20160404</i>

Förklaring av ord och förkortningar

Ord/Förkortning	Förklaring
Fondbolag	Svenskt aktiebolag som har fått tillstånd enligt 1 kap. 4 § lagen (2004:46) om värdepappersfonder att driva fondverksamhet. I denna rapport benämns förenklat såväl svenska fondbolag som utländska fondföretag (se nedan) som "fondbolag".
Fondföretag	Ett utländskt företag a) som i sitt hemland har tillstånd för verksamhet där det enda syftet är att göra kollektiva investeringar i sådana tillgångar som anges i 5 kap. 1 § andra stycket lagen om värdepappersfonder, med kapital från allmänheten, b) som tillämpar principen om riskspridning, och c) vars andelar på begäran av innehavarna återköps eller inlöses med medel ur företagets tillgångar.
Fondförvaltare	Den eller de som sköter fondens investeringar. Motsvaras av fondbolag (sv.) eller fondföretag (utl.). Begreppet används inte i finansiell reglering (LVF) men förekommer i socialförsäkringsbalken.
Förvaltningsbolag	Ett utländskt företag som (Management Company) som i sitt hemland har tillstånd att förvalta fondföretag.
Förvaringsinstitut	Bank eller ett annat kreditinstitut som förvarar tillgångarna i en värdepappers- eller specialfond som utför vissa kontroller och sköter in- och utbetalningar åt fonden.

Ord/Förkortning	Förklaring
Hemland	Det land där fondbolaget (fondföretaget) har sitt säte.
UCITS	Förkortning som står för <i>Undertakings for Collective Investment in Transferable Securities</i> , EU-direktiv från 1985 som reglerar fondverksamhet i EU/EES-området. EU-direktivet har implementerats i svensk lag genom lagen om värdepappersfonder (se ovan). En större revidering av direktivet (2009/65/EG) gjordes 2009, vilket införlivades i svensk lag 2011.
Värdland	Land som inte är fondföretagets hemland, där andelarna i fonden saluförs.

Förord

Pensionsmyndigheten har fått i uppdrag av regeringen att föreslå åtgärder för att stärka konsumentskyddet på premiepensionens fondtorg. Uppdraget har, i enlighet med regeringens beslut, genomförts i samråd med Finansinspektionen och med inhämtande av synpunkter från Konsumentverket, Ekobrottsmyndigheten och berörda branschorganisationer.

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Författningsförslag	10
2 Uppdraget	14
3 Utgångspunkter	15
3.1 Bakgrund.....	15
3.2 Konsumentintresset	17
4 Risker som påverkar skyddet av pensionsspararna	21
4.1 Risk för brister i marknadsföringen av fonder och tjänster	21
4.2 Risk för fondförvaltning som inte syftar till pensionsspararnas bästa	23
4.3 Risk för olämpliga fondbolag och olämpliga personer på fondtorget... ..	24
4.4 Risk för kostsamma processer och svårighet att utkräva ansvar	25
4.5 Sekretessbestämmelser begränsar möjlighet att få del av information om pågående tillsynsändanden m.m.	25
4.6 Otillräckliga ingripandemöjligheter	26
5 Åtgärder för ökat konsumentskydd	27
5.1 Regleringen av Pensionsmyndighetens uppdrag och samarbetsavtalet	27
5.2 Det behövs ytterligare krav på fondbolag och fonder.....	31
5.3 Krav för inträde på fondtorget	34
5.4 Krav för att få verka på fondtorget	38
5.5 Förtydligat uppdrag för Pensionsmyndigheten	40
5.6 Samarbetsavtalet ska utvecklas	42
5.7 Förändrad organisation och förändrat arbetssätt för Pensionsmyndigheten	47
5.8 Förbud för telefonförsäljning inom premiepensionen	50
5.9 Höjda krav på rådgivning inom premiepensionen.....	51
5.10 Pensionsmyndighetens självbetjäningstjänster	52
5.11 Tillsyn	54
5.12 Informationslämning vid organiserad ekonomisk brottslighet	55
5.13 Strategisk samverkan	56
5.14 Hållbara fonder på fondtorget	57
5.15 Premiepensionsgaranti	57
6 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	59
6.1 Nytt samarbetsavtal.....	59
6.2 Utvecklad organisation och arbetssätt	59

6.3	Krav för inträde på fondtorget	59
6.4	Krav för att verka på fondtorget	59
7	Konsekvensanalys	61
7.1	Konsekvenser för pensionssparare	61
7.2	Konsekvenser för fondbolag och fonder inom premiepensionen	65
7.3	Konsekvenser för Pensionsmyndigheten	68
7.4	Konsekvenser för Finansinspektionen	70
7.5	Konsekvenser för Konsumentverket	70
7.6	Konsekvenser för Ekobrottsmyndigheten	70
8	Författningskommentarer.....	71
Bilaga 1	Regeringens uppdrag till Pensionsmyndigheten att stärka konsumentskyddet på fondtorget	74
Bilaga 2	Sammanställning av utredningar avseende konsumentskydd kopplat till finansiella produkter och tjänster	77
Bilaga 3	Tillsynsmyndigheternas verksamhet	79
Bilaga 4	Särskilt rättsutlåtande avseende gärningar som begås med stöd av annans av e-legitimation	92
Bilaga 5	Slutrapportens förslag i förhållande till den preliminära redovisningen.....	102

Sammanfattning

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

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

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

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

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

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

Det finns en risk för att vissa fondbolag inom premiepensionen inte agerar för spararnas bästa, t.ex. genom uttag av dolda avgifter eller andra transaktioner som missgynnar pensionsspararna. Att olämpliga fondbolag och olämpliga personer bereds tillträde till fondtorget är en risk i sig, vilken kan leda till ett minskat förtroende för premiepensionen.

Det finns sannolikt en bred förväntan att information om konstaterade eller misstänkta oegentligheter ska kunna delas mellan myndigheter. Möjligheten för svenska Finansinspektionen eller andra tillsynsmyndigheter att lämna ut information till

Pensionsmyndigheten i egenskap av andelsägare är dock begränsad, varför Pensionsmyndigheten i normalfallet inte får del av information om t.ex. iakttagna brister i en pågående undersökning och inte heller kan motta närmare information om misstänkta eller identifierade brister vid en ägar- eller ledningsprövning. Pensionsmyndigheten ser även en risk i att Finansinspektionens möjligheter att ingripa i vissa fall är begränsade.

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

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

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

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

Gällande lagstiftning ger Pensionsmyndigheten stöd för att i samarbetsavtalet ställa krav på att aktörerna på fondtorget inte agerar på ett sätt som skadar pensionsspararna eller pensionssystemet. Pensionsmyndigheten föreslår trots detta ett förtydligande i

socialförsäkringsbalken så att det säkerställs att de konsumentskyddande åtgärder vi bedömer behövs kan genomföras.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1 Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

64 kap.

Inledande bestämmelser

14 a §

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

14 b §

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

4 a §

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

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

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

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten,

dels att 2 § ska ha följande lydelse,

dels att det i förordningen ska införas en ny paragraf, 1 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 a §

Av 64 kap. 3 § socialförsäkringsbalken framgår att Pensionsmyndigheten är försäkringsgivare för premiepensionen. Pensionsmyndigheten förvaltar premiepensionsmedlen genom att ingå avtal med förvaltare av värdepappersfonder (fondförvaltare) och göra placeringar.

2 §

Myndigheten ska

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

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

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

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

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

4. stärka konsumentskyddet på premiepensionens fondtorg genom att ställa relevanta och ändamålsenliga krav på deltagande fonder och fondförvaltare,

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

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

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

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

7. integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet, och

8. fullgöra de uppgifter som en behörig myndighet har enligt

- artikel I i konventionen av den 30 januari 2002 om social trygghet mellan Sverige och Kanada vid tillämpning av artiklarna XX.1 (information) och XXV.1 (tolkning och tillämpning) i konventionen när frågan gäller pensionsförmåner eller efterlevandestöd,

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

- artikel 1 i konventionen av den 30 juni 1978 mellan Sverige och Turkiet om social trygghet vid tillämpning av artiklarna 31 och 32 (information) när frågan gäller pensionsförmåner, efterlevandestöd och förmåner till efterlevande från arbetskadeförsäkringen. Förordning (2013:497).

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

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

9. integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet, och

10. fullgöra de uppgifter som en behörig myndighet har enligt

- artikel I i konventionen av den 30 januari 2002 om social trygghet mellan Sverige och Kanada vid tillämpning av artiklarna XX.1 (information) och XXV.1 (tolkning och tillämpning) i konventionen när frågan gäller pensionsförmåner eller efterlevandestöd,

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

- artikel 1 i konventionen av den 30 juni 1978 mellan Sverige och Turkiet om social trygghet vid tillämpning av artiklarna 31 och 32 (information) när frågan gäller pensionsförmåner, efterlevandestöd och förmåner till efterlevande från arbetskadeförsäkringen. Förordning (2013:497).

Denna lag träder i kraft den 1 september 2017.

2 Uppdraget

Pensionsmyndigheten fick i december 2016 i uppdrag av regeringen att komma med förslag som stärker konsumentskyddet på premiepensionens fondtorg. Myndigheten ska analysera och klargöra risker relaterade till bristande regelefterlevnad hos fondbolag och förvaltningsbolag¹ med ansvar för förvaltning av en eller flera fonder på fondtorget, samt föreslå åtgärder för att reducera riskerna.

Pensionsmyndigheten ska även genom uppdraget

- beskriva Pensionsmyndighetens och Finansinspektionens förutsättningar för att inom ramen för befintligt regelverk uppmärksamma regelbrott och besluta om sanktioner, samt uppmärksamma om villkor enligt samarbetsavtalet inte följs och besluta om sanktioner,
- beskriva effektiva åtgärder för att säkerställa ett högt skydd för premiepensionssparare, med beaktande av att premiepensionssystemet är ett obligatoriskt sparande,
- ge förslag till relevanta regeländringar i de fall som myndigheterna bedömer att befintliga regelverk inte ger tillräckliga möjligheter att åtgärda identifierade brister, samt att
- genomföra en konsekvensanalys av de förslag som presenteras som även inkluderar ekonomiska konsekvenser för berörda myndigheter.

Regeringsuppdraget ska redovisas i samråd med Finansinspektionen och efter inhämtande av synpunkter från Konsumentverket, Ekobrottsmyndigheten och berörda branschorganisationer. Uppdraget ska slutredovisas till regeringen senast den 19 juni 2017. Regeringsuppdraget återfinns i bilaga 1 till denna rapport.

En delredovisning av uppdraget till regeringen gjordes den 16 mars 2017.²

Pensionsmyndigheten slutredovisar i och med denna rapport uppdraget. I bilaga 5 finns en sammanställning av förslagen i denna slutrapport, med referens till tidigare inlämnade förslag i delrapporten.

Frågeställningarna som uppdraget aktualiserar besvaras utifrån det befintliga premiepensionssystemet, där individen själv genom ett brett och varierat marknadsutbud har möjlighet att välja sin fondportfölj. Såväl analyser som förslag har avgränsats från den parallellt pågående processen om förändringar av premiepensionssystemet enligt förslagen i betänkandet Fokus premiepension (SOU 2016:61).

¹ Regeringsuppdraget omnämner fondbolag och förvaltningsbolag. I denna rapport används i fortsättningen termen fondbolag, varmed avses både svenska fondbolag och utländska fondföretag/fondförvaltare.

² *Förslag till åtgärder för att stärka konsumentskyddet i premiepensionen (preliminär redovisning)*, promemoria från Pensionsmyndigheten den 16 mars 2017, Dnr VER 2016-387.

3 Utgångspunkter

3.1 Bakgrund

Från 2016 och framåt har ett antal allvarliga händelser uppmärksammats på Pensionsmyndighetens fondtorget. Händelserna visar att såväl olämpliga som i vissa fall – enligt Pensionsmyndighetens bedömning – kriminella beteenden förekommer på fondtorget. Bakom händelserna finns bolag med affärsidéer som utnyttjar det faktum att risktagandet är mycket svårt för pensionsspararna att värdera, att många sparare har låg kännedom om det långsiktiga sparande som premiepensionen utgör samt att många sparare har ett lågt intresse för finansiella frågor i allmänhet. Det är konsumenter, dvs. pensionssparare, som betalar eller riskerar att betala priset för oseriösa och brottsliga ageranden hos vissa aktörer genom en lägre premiepension.

Problematiken återfinns huvudsakligen i två led. För det första förekommer olagliga eller mycket olämpliga och skadliga aktiviteter i det så kallade distributionsledet, dvs. inom ramen för den marknadsföring och försäljning som riktar sig till premiepensionsspararna och som kan bedrivas av andra aktörer än fondbolagen. För det andra förekommer olämpliga eller skadliga aktiviteter i den kapitalförvaltande verksamheten, som utförs av självständiga fondbolag inom ramen för premiepensionens fondtorget.

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

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

Utvecklingen av fondtorget speglar samtidigt de omvärldsförändringar som har skett under de första dryga femton åren. Utbudet av fonder, med säte i Sverige eller i andra EU-länder, har vuxit mycket. I dagsläget finns det cirka 840 fonder på fondtorget som pensionsspararna kan välja mellan. Fonderna förvaltas av närmare 110 olika fondbolag. Premiepensionen omfattar i dagsläget ett förvaltad kapital om drygt 1 000 miljarder kronor. I förhållande till BNP har systemet i dagsläget nått knappt hälften av sin framtida förväntade omfattning.

En grundläggande tanke då premiepensionssystemet utformades var att skapa förutsättningar för högre pensioner genom att ge pensionsspararna möjlighet att tillgodogöra sig aktiemarknadens förväntade meravkastning. Det var en viktig pusselbit i övergången från ett förmånsbestämt system där möjligheten till meravkastning från premiepensionen skulle kunna kompensera för att individens risk ökade i det reformerade pensionssystemet. Detta har hittills uppnåtts såtillvida att den

årliga genomsnittliga värdeutvecklingen på premiepensionskapitalet sedan systemets start fram till sista december 2016 har varit cirka tre procentenheter högre än den genomsnittliga inkomstillväxten, som vanligen bestämmer inkomstpensionens värdeutveckling.³

En bärande idé med premiepensionen var och är alltså att pensionsspararna ska få ta del av och välja ur ett varierat och stort utbud av fonder från den vanliga fondmarknaden. I princip gäller att alla fonder som följer EU:s s.k. UCITS-regelverk⁴ och som ingått ett samarbetsavtal med Pensionsmyndigheten ska beredas möjlighet att delta på fondtorget för premiepensionen. Avsikten var således att sådana fonder som erbjuds och marknadsförs utanför premiepensionen också skulle kunna anslutas till fondtorget i stället för att särskilda regler för ”premiepensionsfonder” skulle införas.⁵ Regelverket för värdepappersfonder har omarbetats flera gånger sedan införandet av systemet för premiepension vilket medfört ökad rörelsefrihet inom EU och större frihet för fonder att placera i finansiella instrument.

Under senare år har det tillkommit ett relativt stort antal fondbolag och fonder som uteslutande eller i princip uteslutande förvaltar kapital inom ramen för premiepensionssystemet. Det har alltså utvecklats en sorts premiepensionsfonder som är helt beroende av att förvalta premiepensionsspararnas fondkapital i det statliga pensionssystemet. Premiepensionen har därigenom i vissa avseenden utvecklats till en delmarknad som – på gott och ont⁶ – har en betydande och på förhand given aggregering av nytt kapital, men som inte fullt ut speglar fondmarknaden och dess aktörer i övrigt. Denna utveckling förutsågs så vitt vi vet inte vid systemets start då fokus låg på hur det offentliga skulle skapa ett intresse för fondtorget och för aktiva val hos pensionsspararna.

En annan central utgångspunkt vid tillskapandet av premiepensionssystemet var att endast fonder med tillstånd att bedriva fondverksamhet och som står under tillsyn skulle få medverka i systemet. Härigenom ansåg lagstiftaren att det kunde antas att fondförvaltningen inom premiepensionssystemet skulle komma att bedrivas under sunda former.⁷

Den senaste tidens allvarliga händelser på premiepensionens fondtorg, med Falcon Funds som ett iögonfallande exempel, har uppmärksammat Pensionsmyndigheten på risken att fondbolag och fonder trots detta kan ägna sig åt vad som Pensionsmyndigheten i vissa fall anser innefattar brottsliga ageranden. Det har handlat exempelvis om otillåtna investeringar, bristfälligt hanterade intressekonflikter samt även ett direkt tillskansande av pensionsspararnas medel med olagliga metoder. Det som har hänt visar att inte alla fondbolag med fonder på fondtorget lever upp till

³ *Orange rapport 2016 Pensionssystemets årsredovisning* s. 46.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/65/EG om samordning av lagar och andra författningar som avser företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper (fondföretag)

⁵ Se prop. 1997/98:151, s. 409.

⁶ Till de positiva effekterna hör att en stor marknad har gjort det möjligt att erbjuda sparare kapitalförvaltning till pressade priser jämfört med priserna för samma förvaltning utanför fondtorget.

⁷ Prop. 1997/98:151, s. 409.

kraven i fondregelverket så som det har beslutats i EU och implementerats i medlemsstaterna (för svenskt vidkommande lagen [2004:46] om värdepappersfonder med anslutande föreskrifter). I ärendet gällande fondbolaget Falcon Funds genomförde bolaget inte heller den inlösenorder Pensionsmyndigheten begärde och som andelsägare har rätt till enligt UCITS-regelverket. Det dröjde innan åtgärder vidtogs, som efter ca fyra månader framtvängde en inlösen av andelarna. Hade denna tid varit kortare är det inte osannolikt att det ekonomiska utfallet för spararna hade blivit bättre.

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

3.2 Konsumentintresset

Det finns i dagsläget ingen samlad kunskap om vilka förväntningar pensionsspararna har på premiepensionen, eller på Pensionsmyndigheten som försäkringsgivare och förvaltare av premiepensionssystemet. Förtroendet för såväl Pensionsmyndigheten som pensionssystemet mäts dock löpande och är den bästa kunskapen vi har om förtroendet för den allmänna pensionen och premiepensionen.

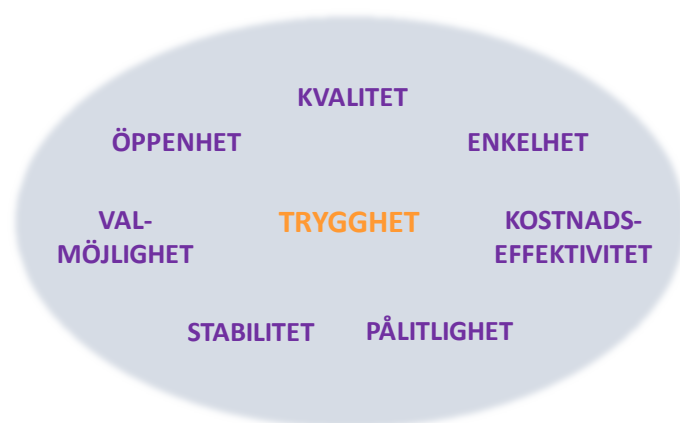
Pensionsmyndigheten anser att det är viktigt, bland annat för ett korrekt ansvarsutkrävande, att pensionssparare och pensionärer kan skilja på myndighetens förvaltning och service samt pensionssystemet som sådant. Förtroendet för Pensionsmyndigheten påverkas av många olika faktorer, såsom effektivitet i handläggning, förmåga att snabbt och korrekt ge svar på frågor och bemötande, liksom myndighetens förmåga att kommunicera och möta pensionssparare och pensionärer. Vidare påverkas förtroendet av huruvida Pensionsmyndigheten uppfattas som expert på sitt område samt myndighetens förmåga att upptäcka dem som gör avsiktliga fel. Det är också relativt många som likställer Pensionsmyndigheten med pensionssystemet i frågan om förtroende.

Över lag är individens förtroende för Pensionsmyndigheten förhållandevis gott jämfört med andra myndigheter. I Pensionsmyndighetens egen mätning år 2016 hade 58 procent (47 procent år 2015) av pensionärerna högt förtroende för Pensionsmyndigheten. Bland pensionsspararna var siffran lägre, 38 procent (42 procent år 2015). Pensionsspararnas förtroende är således något vikande.⁸ Det är Pensionsmyndighetens bedömning att årets förtroendesiffra för gruppen pensionssparare kan ha påverkats av händelserna på fondtorget och debatten om premiepensionen som följt på dessa händelser.

Nedan följer en beskrivning av vad Pensionsmyndigheten bedömer att pensions-spararna bör kunna förvänta sig av ett obligatoriskt pensions-sparande.

⁸ Pensionsmyndigheten Sammanställning Imageundersökning 2016 samt Självförtroende och förutsägbarhet 2016, KANTAR SIFO 2017-02-22

Figur 1 Konsumentintressen i premiepensionen



- *Trygghet.* Under den yrkesarbetande perioden av livet tvingas människor spara för att få en försörjning under sin tid som pensionärer. Även om premiepensionen utgör en mindre del av den allmänna pensionen och innebär ett eget risktagande för individen, bör pensionssparare och pensionärer kunna förvänta sig att kostnader (avgifter) är marknadens lägsta och att kapitalet inte riskeras på grund av oegentligheter.
- *Stabilitet.* Pensionssystemet behöver, också av de skäl som anförs ovan, vara långsiktigt hållbart och stabilt över tid. Den blocköverskridande överenskommelsen om det svenska pensionssystemet är ett exempel på den vikt som stabiliteten tillmäts av dem som företräder oss via allmänna val. I regeringens proposition *Ändringar i premiepensionssystemet*⁹ anförs att det allmänna ålderspensionssystemet – och premiepensionen som en delmängd av denna – ska präglas av trygghet, förutsägbarhet och långsiktighet och att eventuella ändringar i såväl systemet som i (dåvarande Premiépensionsmyndighetens) löpande verksamhet ska ta sin utgångspunkt i pensionsspararnas behov och bara ska vidtas om det finns starka skäl för detta.

Exempel finns på att aktörer i försäljningssyfte försöker att skapa misstro kring pensionssystemet. En obefogad oro kan leda till ett omotiverat stort sparande och en minskad konsumtion i samhället vilket vore negativt för såväl individen som samhällsekonomin.

- *Pålitlighet.* Pensionsspararna ska kunna lita på att deras pengar inte används av oseriösa aktörer i bedrägliga syften. Det är inte acceptabelt att sparare ges missvisande information om fonders och underliggande placeringars värde eller kostnader. Andra exempel på oacceptabla beteenden är oriktig information om fonders resultat, fonders avgifter eller att fonden inte följer den placeringsinriktning som har angetts i informationen till Pensionsmyndigheten och därmed till pensionsspararna.

Bedräglig marknadsföring vid offensiv telefonförsäljning är enligt Pensionsmyndigheten också oacceptabelt – i synnerhet i ett obligatoriskt system för sparande. Som sparare ska man kunna lita på att det finns en professionalitet hos de aktörer som

⁹ SOU 2009/2010:44 Ändringar i premiepensionssystemet s.19

har fått tillåtelse att verka i systemet, att de följer aktuella lagar och regelverk samt krav på god sed.

- *Kvalitet.* Fondtorget för premiepensionen ska hålla en god kvalitet. Det handlar inte om att ge intryck av att det finns någon garanti för en viss avkastning eller att förhindra det som kan bli en misslyckad investering. Det handlar istället om att man som pensionssparare ska kunna förvänta sig att de aktörer som verkar på fondtorget är seriösa och följer de riktlinjer och regelverk som gäller för fondförvaltningsverksamhet. Som fondandelsägare å pensionsspararnas vägnar har Pensionsmyndigheten ett ansvar att vara aktiv och professionell i sitt agerande för att säkerställa att grundläggande kontroller finns och för att de aktörer som bereds tillträde uppfyller grundläggande krav på t.ex. att kapitalet förvaltas för sitt huvudsakliga syfte: att skapa en god värdeutveckling för andelsägarnas kapital.
- *Öppenhet.* Aktörer som vill verka inom premiepensionssystemet ska vara beredda att acceptera grundläggande krav på öppenhet kring fondbolaget, fonden och dess innehav. Det ska t.ex. vara möjligt för Pensionsmyndigheten att ta del av information om bolagets organisation, placeringsstrategi och investeringar. Samma krav på transparens ska gälla i alla relevanta led. Principen om öppenhet bör tillmätas sådan vikt att förekomst av icke-transparenta förhållanden i sig ska kunna vara diskvalificerande för att en fond eller ett fondbolag ska få verka inom premiepensionen.
- *Enkelhet.* Att välja fonder och att kontinuerligt följa upp sina val och vidta relevanta åtgärder kan vara en komplex uppgift. Det finns en förväntan hos pensionssparare att relevanta aktörer ska bidra till att förenkla för pensionsspararen. Pensionsmyndighetens analys av kunders behov och beteenden när det gäller planering av pensionsuttag har visat att enkelhet och kontroll har varit avgörande faktorer för att kunderna ska känna sig trygga i sin situation. Strukturerad information och möjlighet att göra strukturerade jämförelser har varit en viktig komponent i detta.¹⁰

För den sparare som vill välja att placera aktivt i fonder behöver det därför vara enkelt att skaffa sig relevant information om olika fonders risknivåer, placeringsstrategier m.m. utifrån sina preferenser, och att kunna göra jämförelser mellan sådana fonder. I dagsläget finns närmare 840 fonder på premiepensionens fondtorg. Intelligent stöd-system kan bidra, och bidrar, till att förenkla och systematisera individens urval vid fondval. Pensionsmyndighetens arbete med att vidareutveckla stöd för pensionssparare på webben, i fondbytesapplikationen och i kundservice behöver därför fortsätta kontinuerligt.

- *Valmöjlighet.* En bärande tanke vid tillskapandet av dagens pensionssystem var att premiepensionen skulle ge pensionssparare möjlighet att själva välja hur en del av pensionen ska placeras. Individens placeringsval kan baseras på en önskan om avkastningsmaximering, men de kan också återspegla en vilja till lägre riskexponering inom premiepensionssystemet som medveten balansering av en hög risknivå i annat sparande. Vid placering kan individen även vilja ta hänsyn till andra aspekter, såsom att de valda fonderna står för långsiktig hållbarhet, exempelvis miljöhänsyn och socialt

¹⁰ *Tryggt och enkelt att planera och ta ut pension*, Pensionsmyndighetens Förstudierapport VER 2015-365 s. 17f.

ansvarstagande. Dagens fondtorg är diversifierat och ger individer valmöjlighet. Samtidigt finns risk för oöverskådlighet i mängden valbara fonder.

- *Kostnadseffektivitet.* Det är rimligt att ställa vissa krav på att fonder och fondbolag ska bedriva kostnadseffektiv verksamhet för att bli accepterade i premiepensions-systemet. Det är också viktigt att kostnader inte övervältras på pensionspararna på otillåtna sätt. En för fondbolaget mycket hög lönsamhet i förhållande till mängden förvaltad kapital kan vara en signal om att den samlade förvaltningen inte är effektiv ur en pensionsparares perspektiv.

Ytterligare en aspekt av det förväntade konsumentintresset av kostnadseffektivitet, är att Pensionsmyndighetens administration för systemet som sådant ska hanteras på ett kostnadseffektivt sätt. Myndigheten har också genom budgetlagen (2011:203) krav på sig att i sin verksamhet eftersträva hög effektivitet och god hushållning av resurser.¹¹

¹¹ Budgetlagen (2011:203) 1 kap. 3 §

4 Risker som påverkar skyddet av pensionsspararna

När premiepensionens fondtorg startade utgick lagstiftaren från att förekomsten av en öppen och konkurrensutsatt fondmarknad skulle säkerställa att fonderna var konkurrenskraftiga. I dagsläget finns ett förhållandevis stort antal fonder som enbart eller nästan enbart förvaltar kapital inom premiepensionen.¹² Premiepensionen har i kraft av sin storlek delvis blivit en egen marknad vilket Pensionsmyndigheten anser innebär vissa risker och problem.

I samband med införandet av premiepensionssystemet ansågs att kraven på att ett fondbolag har tillstånd och står under tillsyn skulle borga för sundhet inom premiepensionen. Regeringen ansåg att några särskilda förstärkningar av skyddet för de enskilda, exempelvis i form av ökade kapitalkrav eller ansvarsförsäkring, vid skador på grund av att fondbolagen inte följt gällande regler inte borde införas särskilt för premiepensionen.¹³

De mycket skadliga beteenden och brottsliga ageranden som Pensionsmyndigheten anser har identifierats under främst 2016 och 2017 och som nu i vissa fall är föremål för brottsutredningar gör dock att det enligt Pensionsmyndigheten finns anledning att överväga särskilda åtgärder för premiepensionssystemet. De aktuella händelserna har som nämns ovan skett i två led. I det första ledet har fondbolaget med oseriösa eller till och med brottsliga metoder sålt fonder och utfört fondbyten åt pensionsspararna. I det andra ledet har premiepensionskapital i fonderna använts till att köpa produkter och tjänster av fondbolaget, eller bolagets ägare, närstående bolag, eller närstående personer. Den senaste tidens aktuella händelser av bolag på fondtorget utgör några exempel.

Nedan redovisas risker inom olika områden som kan påverka spararna negativt.

4.1 Risk för brister i marknadsföringen av fonder och tjänster

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

Under 2016 mottog Pensionsmyndigheten cirka 3 500 kundsynpunkter, varav drygt 1 300 synpunkter berörde fondtorget. Av dessa var det 1 119 klagomål och synpunkter som rörde rådgivning, förvaltning och fondbolag specifikt. Nedan listas några av de vanligast förekommande kundsynpunkterna på marknadsföringen av fonder och förvaltningstjänster inom premiepensionen.

¹² 54 fonder på fondtorget hade vid årsskiftet 2016/17 så mycket som 90% eller mer av det förvaltade kapitalet från premiepensionen. Av dessa 54 fonder var 39 aktie- eller blandfonder och resterande 15 fonder så kallade generationsfonder.

¹³ Prop. 1997/98:151, s. 415.

- **Utger sig för att ringa från eller samarbeta med Pensionsmyndigheten.**

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

- **Felaktig information och löften om värdeutveckling.**

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

- **Lockar med gratisprodukter.**

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

- **Ingående av avtal i strid med lag.**

Det är förhållandevis vanligt att kunder luras in i avtal som rör rådgivning och förvaltning och därefter faktureras för dessa. Genom en ny bestämmelse som trädde i kraft den 1 juli 2014 är det inte tillåtet att, per telefon, ingå muntliga avtal för finansiella tjänster på premiepensionsområdet. Sådana avtal ska alltid bekräftas skriftligen för att gälla. Skriftlighetskravet har haft viss effekt men inte fullt ut. Efter att bestämmelsen nu har varit i kraft i några år kan vi konstatera att det fortfarande förekommer att säljare hänvisar till att avtal som har ingåtts muntligt är bindande och att pensionsspararen inte kan frånträda eller säga upp avtalet.

Vidare förekommer det att aktören fortsätter att skicka fakturor eller hotar med inkassoförfarande trots att pensionsspararen sagt upp avtalet på ett korrekt sätt, eller trots att spararen aldrig har accepterat något avtal. Vissa aktörer har också felaktigt uppgett för pensionssparare att ångerrätt inte gäller för de aktuella tjänsterna.

- **Metoder för att skapa rädsla eller osäkerhet.**

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

- **Missbruk av pensionssparares e-legitimation.**

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

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

- **Missbruk kopplat till pinkod och fondbytesblanketter.**

Ytterligare en metod som använts innebär att försäljaren tillskansar sig eller begär att få pensionsspararens pinkod. Koden används sedan för att se i Pensionsmyndighetens system vilka fonder pensionsspararen valt att placera sitt premiepensionskapital i. Det förekommer också att aktörer beställer fondbytesblanketter som skickas hem till pensionsspararen, en per dag i ett par veckor, utan att pensionsspararen tecknat avtal med aktören. Säljare uppger att man ringer från Pensionsmyndigheten och blanketten som skickas hem till pensionsspararen förstärker bilden av att det är myndigheten som pensionsspararen har varit i kontakt med.

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

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

4.2 **Risk för fondförvaltning som inte syftar till pensionsspararnas bästa**

Det finns risk att ett fondbolag har innehav eller genomför transaktioner i fonder vars huvudsakliga syfte är att gynna andra än pensionsspararna vilket inte är i linje med spararnas bästa. Som exempel kan nämnas innehav med betydande motpartsrisk, orimlig kreditrisk eller bristande avkastningspotential.

Oseriös fondförvaltning kan även yttra sig i rent fusk eller åtgärder för optimering av avgifter, dolda avgifter eller kostnader. Ju högre kapital i en fond, desto större rabatt kräver Pensionsmyndigheten från fondens avgift. Därtill finns absoluta avgiftstak i premiepensionen som är beroende av fondtyp. Det finns en risk att en fond kategoriserats på ett sätt som medger högre avgiftsuttag, men sedan agerar som en annan kategori av fond.

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

Intressekonflikter ska hanteras på ett professionellt sätt och i enlighet med gällande regelverk. Intern handel kan vara rimlig i vissa fall men det måste stå klart att den interna handeln inte missgynnar pensionsspararna som fondandelsägare. Pensionsmyndigheten har kunnat konstatera att intern handel förekommit på ett sätt som inte varit i fondandelsägarnas intresse. Detta har enligt Pensionsmyndighetens uppfattning inneburit att pensionsspararna som haft sina medel i de aktuella fonderna gått miste om värden som annars skulle ha tillgodogjorts dem.

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

Andra typer av oseriösa ageranden kan hänföras till osunda affärsmodeller som inte verkar för pensionsspararnas bästa. För den enskilda spararen är det mycket svårt att veta hur fondbolagets affärsmodell ser ut och att bedöma huruvida en viss fonds affärsupplägg kan innebära skada för honom eller henne som sparare. För att säkerställa kvaliteten i urvalet på fondtorget, kan det därför finnas skäl för Pensionsmyndigheten att hämta in information om och granska bolagens affärsmodell.

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

4.3 Risk för olämpliga fondbolag och olämpliga personer på fondtorget

Den största risken för premiepensionssystemet är att oseriösa fondbolag får tillträde till fondtorget. Det kan handla om ägarbilden, hur verksamheten är och har varit organiserad såväl som olämpliga nyckelpersoner eller personer med betydande inflytande i bolaget.

I vissa fall fungerar svenska fondbolag som fondhotell som säljer fondhotelltjänster, vilket innebär att de förvaltar fonder som är grundade av utomstående personer. När verksamheten bedrivs via fondhotell har Pensionsmyndigheten liten kunskap om de faktiska personer som är grundare till fonderna och huruvida de är lämpliga för att bedriva fondverksamhet. Fondbolag i form av investeringsbolag som kan drivas med hjälp av ett förvaltningsbolag (Management Company) är den vanligaste formen för utländska fondföretag som finns på fondtorget. Förvaltningsbolaget är ett företag som i sitt hemland har tillstånd att förvalta fondföretag. De omfattas av krav på tillstånd och ska uppfylla motsvarande kapitalkrav som gäller för svenska fondbolag. När Pensionsmyndigheten ingår samarbetsavtal med ett förvaltningsbolag finns risk för att uppgifter om grundarna till det bakomliggande fondföretaget saknas. Det försvårar möjligheten att upptäcka kopplingar till personer eller marknadsaktörer som inte är lämpliga att ingå samarbetsavtal med.

Pensionsmyndigheten ser också en risk att existerande och seriösa fonder på fondtorget köps upp av olämpliga fondbolag som har för avsikt att ta betalt på annat sätt än enbart genom förvaltningsavgiften, exempelvis genom att tillskansa sig delar av

fondkapitalet eller avkastningen på ett sätt som bryter mot god sed och eventuellt även är olagligt.

4.4 Risk för kostsamma processer och svårighet att utkräva ansvar

Det finns olikheter i EU-länders fondregler och tillsyn av fondverksamhet. UCITS är ett s.k. minimidirektiv för EU:s medlemsstater vilket innebär att olika medlemsländer kan ha lagt till olika krav. Det är rimligt att Pensionsmyndigheten har viss kunskap om hur reglering och tillsyn fungerar i de länder som flera av fondbolagen som myndigheten har samarbetsavtal med är etablerade i, som till exempel Luxemburg.

Det är svårt för svenska myndigheter att ha aktuell och detaljerad kunskap om regelsystem i olika EU-länder och svenska myndigheters information blir aldrig heltäckande. Det gör att uppföljningar och rättsliga processer, om och när sådana är nödvändiga, är svåra och kostsamma att genomföra. Förvaringsinstitutets roll vid avveckling av fonder kan t.ex. skilja sig åt mellan länder. Pensionsmyndighetens bedömning är dock att det inte skulle vara ekonomiskt försvarbart att myndigheten åtar sig att ha detaljerad kunskap om enskilda EU-länders regler och de varierande arbetssätten i de olika ländernas myndigheter.

Ytterligare en faktor som försvårar ett aktivt agerande och ansvarsutkrävande i andra länder är förekomsten av olika regelverk för företagande i olika EU-länder.

Pensionsmyndigheten har under det senaste året agerat genom att säga upp samarbetsavtalet med fondbolag etablerade i såväl Sverige som andra medlemsstater. När samarbetsavtalet har sagts upp på grund av misskötsamhet från fondbolagets sida, såsom varit fallet i dessa ärenden, är det naturligt att utreda de rättsliga möjligheterna för att ställa ekonomiska krav på den eller de personer som Pensionsmyndigheten anser har orsakat skadan. Pensionsmyndigheten har då kunnat konstatera att det är svårt att överhuvudtaget fastställa vad som gäller för olika aktörers skadeståndsansvar enligt andra länders rättsordningar. För att lyckas med det krävs juridiskt stöd och rådgivning från lokalt etablerade affärsjurister. Till det kommer att olika EU-länders regelverk för aktörerna på fondmarknaden (såsom fondbolags ledande befattningshavare inkl. styrelse, förvaringsinstitut, tillsynsmyndighet) i vissa avseenden skiljer sig åt avseende skadeståndsansvar. Möjligheten för Pensionsmyndigheten att vinna framgång i en talan om ersättning för en identisk skadevållande händelse kan alltså skilja sig åt beroende på i vilket land fonden eller fondbolaget är etablerad. Det innebär att uppföljningar och eventuella rättsliga processer som Pensionsmyndigheten vidtar eller dras in i leder till högre kostnader än om samtliga fondbolag vid Pensionsmyndighetens fondtorg skulle vara underkastade identiska regelverk.

4.5 Sekretessbestämmelser begränsar möjlighet att få del av information om pågående tillsynsärenden m.m.

Sekretessbestämmelser gör att möjligheten för Finansinspektionen att lämna ut information som Pensionsmyndigheten kan ha nytta av för att följa upp bolag och personer är mycket begränsad. Finansinspektionen får i normalfallet inte lämna ut information om varför ett fondbolag är föremål för en tillsynsaktivitet eller vad eventuella iakttagna brister i verksamheten består i. Pensionsmyndigheten kan inte

heller ta del av detaljerad information som framkommit vid Finansinspektionens ägar- och ledningsprövning.

Vidare, eftersom Pensionsmyndigheten i förhållande till tillsynsmyndigheterna i övriga medlemsstater är att betrakta som vilken andelsägare som helst, är myndigheten vid gränsöverskridande frågor normalt beroende av att kontakterna går via den svenska Finansinspektionen. Pensionsmyndigheten har genom aktuella processer erfarit att utländska tillsynsmyndigheter har svårt att förstå att Pensionsmyndigheten vid sidan av sin roll som förvaltningsmyndighet av det svenska allmänna pensions-systemet även är försäkringsgivare och fondandelsägare enligt UCITS-regelverket.

4.6 Otillräckliga ingripandemöjligheter

Pensionsmyndigheten ser en risk att Finansinspektionens möjligheter att ingripa i vissa fall är begränsade och att konsumentskyddet i premiepensionen därför inte till fullo tillgodoses.

Ett bolag under Finansinspektionens tillsyn kan idag undgå fortsatta konsekvenser av bristande regelefterlevnad genom att bolaget förklarar sig frivilligt avstå från verksamhetstillståndet. Det förekommer att exempelvis försäkringsförmedlare under ett pågående sanktionsförfarande förklarar sig avstå från tillståndet. I och med att ingen återkallelse av tillståndet på grund av regelbrott har meddelats kan Finansinspektionen sakna grund att neka nytt tillstånd om samma personer startar ett nytt bolag med liknande verksamhet.

5 Åtgärder för ökat konsumentskydd

5.1 Regleringen av Pensionsmyndighetens uppdrag och samarbetsavtalet

Pensionsmyndighetens bedömning: Pensionsmyndigheten ska enligt gällande rätt agera som försäkringsgivare för premiepensionen utifrån försäkringsmässiga principer. I rollen som försäkringsgivare ska Pensionsmyndigheten verka för de försäkrades bästa och säkerställa att de tjänster som köps in i den verksamheten håller hög kvalitet och säkerhet. Pensionsmyndighetens roll i förhållande till fondbolagen vilar på civilrättslig grund. Kraven på Pensionsmyndigheten i egenskap av försäkringsgivare får och ska avspeglas i avtalet med fondbolagen.

Pensionsmyndighetens förslag: Det ska genom en ändring i 64 kap. socialförsäkringsbalken ytterligare tydliggöras att Pensionsmyndigheten i sin egenskap av försäkringsgivare inom premiepensionen ska förvalta premiepensionsmedlen genom att ingå civilrättsliga avtal med fondbolag som förvaltar värdepappersfonder och göra placeringar.

Det ska dessutom genom införandet av en ny paragraf förtydligas i förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten att Pensionsmyndigheten är försäkringsgivare inom ramen för premiepensionen och att myndigheten i den verksamheten ingår avtal med fondbolag som förvaltar värdepappersfonder och gör placeringar. Det ska också anges att Pensionsmyndigheten ska arbeta för stärkt konsumentskyddet på premiepensionens fondtorg genom att ställa relevanta och ändamålsenliga krav på deltagande fonder och fondförvaltare. I samband med detta ska även Pensionsmyndighetens uppdrag att stärka pensionssparares och pensionärens ställning som konsumenter föras in i instruktionen.

Skälen för Pensionsmyndighetens bedömning och förslag: Enligt 1 § förordningen med instruktion för Pensionsmyndigheten är Pensionsmyndigheten förvaltningsmyndighet för ålderspensionssystemet inom socialförsäkringen och för andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning ska administreras av myndigheten. Pensionsmyndigheten har enligt 2 § i nämnda förordning i uppdrag att bl.a. administrera och informera om det allmänna pensionssystemet och därmed sammanhängande förmåner.

En annan del av myndighetens verksamhet består i att fungera som ett försäkringsbolag och äga de fondandelar som på enskilda pensionssparares begäran köps in inom premiepensionen. Detta uppdrag framgår inte uttryckligen av instruktionen utan följer av bestämmelser i 64 kap. socialförsäkringsbalken.

Dessutom ska myndigheten enligt ett av våra mål i regleringsbrevet för 2017 arbeta för att stärka pensionssparares och pensionärens ställning som konsumenter av finansiella produkter inom pensionsområdet genom att ge vägledning som är anpassad till kvinnors och mäns behov och livssituation.

De grundläggande bestämmelserna om Pensionsmyndighetens försäkringsverksamhet inom premiepensionssystemet liksom myndighetens uppdrag finns i 64 kap. socialförsäkringsbalken. Där framgår att Pensionsmyndigheten är försäkringsgivare för premiepension samt att myndighetens verksamhet i fråga om premiepension ska bedrivas enligt försäkringsmässiga principer (3 §). I kapitlet finns bl.a. också

bestämmelser om hur Pensionsmyndigheten ska hantera uttag av premiepension (7–14 §§), och kapitalförvaltning m.m. (15–22 §§).

I 64 kap. 19 § socialförsäkringsbalken regleras förutsättningarna för när Pensionsmyndigheten får överföra medel till fonder. En förutsättning för sådan överföring är att fondbolaget har slutit avtal med Pensionsmyndigheten. I förarbetena uttalas att avtalet ska reglera det praktiska samarbetet mellan myndigheten och fondbolaget.¹⁴ Vad som avses med ”praktiska samarbetet” förklaras inte närmare i förarbetena. Begreppet får dock antas rymma alla åtgärder som behövs för att säkerställa att den tjänst som fondbolagen utför är säker och av hög kvalitet utan att för den skull reglera vilka fonder som tillåts av hänsyn exempelvis till risk eller placeringsinriktning.

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

Av de tillämpliga bestämmelserna framgår att Pensionsmyndigheten ska bedriva premiepensionsverksamheten enligt försäkringsmässiga principer. Detta innebär, som nämnts ovan, att myndigheten i sin roll inom premiepensionen ska fungera som försäkringsgivare. Pensionsmyndigheten ska således när den vidtar åtgärder i den verksamheten verka för de försäkrades bästa och säkerställa att de tjänster som köps in håller hög kvalitet.

Pensionsmyndighetens roll i förhållande till fondbolagen bygger på civilrättslig grund medan det förvaltningsrättsliga regelverket gäller i förhållande till de försäkrade.¹⁵ Av regelverket och förarbetena framgår att Pensionsmyndigheten har behörighet att ingå avtal med fondbolag på ett sätt som säkerställer affärsmässighet och professionalism i utförandet av fondförvaltningstjänsten. Pensionsmyndigheten har nyttjat denna behörighet inom ramen för det samarbetsavtal som träffas med fondbolagen. I samarbetsavtalet ställs således bl.a. krav på att fondbolagen utför uppdraget med tillbörlig omsorg och på ett fackmannamässigt sätt samt att fondbolagen inte får agera på ett sådant sätt att fonderna på grund av detta framstår som olämpliga att delta på fondtorget.

De krav Pensionsmyndigheten ställer upp i samarbetsavtalet innebär inte något generellt hinder för en UCITS-fond med viss placeringsinriktning. Istället ges Pensionsmyndigheten möjlighet att inom ramen för tillämpningen av avtalet att som försäkringsgivare och kapitalägare förhindra beteenden, av en i och för sig UCITS-godkänd fond, som skadar eller kan komma att skada pensionsspararna och pensionssystemet. Det är således fullt möjligt att Pensionsmyndigheten kan ha uppfattningen att ett fondbolag eller en fond av affärsmässiga skäl inte är lämplig i premiepensionssystemet trots att de inte enligt beslut av någon behörig

¹⁴ Prop. 1997/98:151 s. 414.

¹⁵ Det kan noteras att beträffande relationen till de försäkrade var utgångspunkten i samband med pensionsreformen på 1990-talet till en början att även den skulle baseras på civilrätten (se dir. 1997:46). Lagstiftaren valde dock att frågå denna inriktning just i fråga om förhållandet mellan myndigheten och de försäkrade (se prop. 1997/98:151 s. 400 f.).

tillsynsmyndighet brutit mot någon av UCITS-reglerna. Samarbetsavtalet och Pensionsmyndighetens granskning av att samarbetsavtalet följs är således utifrån ett systemperspektiv ett nödvändigt komplement till den tillsyn de behöriga tillsynsmyndigheterna bedriver.

En förutsättning för att premiepensionen ska kunna fungera som en fondförsäkring är att Pensionsmyndigheten kan bedriva daglig handel i fonderna och att den handeln inte kan förhindras eller fördröjas på grund av invändningar från fondbolaget om att den bakomliggande åtgärden att lägga en order är ogiltig. En nödvändig förutsättning för att premiepensionssystemet kan fungera är att verksamheten bedrivs enligt civilrättsliga och försäkringsmässiga principer, istället för förvaltningsrättsliga sådana. Ett annorlunda synsätt skulle innebära att premiepensionssystemet i grunden måste göras om.

Enligt Pensionsmyndigheten står det klart att det finns möjlighet för myndigheten att i det civilrättsliga samarbetsavtalet ställa upp villkor som innebär att fondbolag som genom sitt eller sina samarbetspartners agerande visar sig olämpliga sägs upp från möjligheten att förvalta andras pengar på fondtorget. Trots det har vissa aktörer, som Pensionsmyndigheten sagt upp avtalet med, invänt att så inte är fallet.

Invändningarna har i huvudsak gått ut på att det föreligger en rättighet för alla fonder som har tillstånd enligt UCITS och som står under tillsyn att få medverka på fondtorget. Pensionsmyndigheten kan dock konstatera att några föreskrifter med en sådan innebörd inte finns.

Vidare har flera aktörer som Pensionsmyndigheten agerat mot ifrågasatt samarbetsavtalets civilrättsliga karaktär och hävdat en rätt att föra talan mot Pensionsmyndighetens åtgärder i allmän förvaltningsdomstol. Det senare påståendet har dock avvisats av domstolarna, bl.a. Högsta förvaltningsdomstolen, i fyra avgöranden.¹⁶

Frågan i de aktuella målen var ett fondbolags rätt till domstolsprövning av Pensionsmyndighetens åtgärd att säga upp samarbetsavtalet och avregistrera fonderna. En sådan fråga rör den enskildes rättigheter enligt den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Då Högsta förvaltningsdomstolen inte meddelade prövningstillstånd i målet gällande Falcon Funds bör domstolen med hänsyn till den fråga målet gällde ha ansett att utgången i underinstanserna – dvs. att fondbolaget inte hade rätt att få sin talan prövad i allmän förvaltningsdomstol – varit riktig. I annat fall borde Högsta förvaltningsdomstolen rimligen ha meddelat prövningstillstånd och återförvisat målet till förvaltningsrätten för prövning i sak för att förhindra att fondbolaget skulle förnekas rätten till domstolsprövning och att en överträdelse av konventionens bestämmelser därmed skedde.

Pensionsmyndigheten anser att avtalets civilrättsliga status är klarlagd mot bakgrund av vad som framgår av förarbetena till premiepensionssystemet, vilket också får anses bekräftas av det beslut Högsta förvaltningsdomstolen fattade den 29 augusti 2016 i mål nr 4224-16. En uppsägning av samarbetsavtalet och en avregistrering av en fond

¹⁶ Högsta förvaltningsdomstolens beslut den 29 aug 2016 i mål nr 4224-16 (Falcon Funds SICAV plc), Kammarrätten i Stockholms beslut den 18 juli 2016 i mål nr 4836-16 (Falcon Funds), Förvaltningsrätten i Stockholms beslut den 4 juli 2016 i mål nr 12687-16 (Falcon Funds), Förvaltningsrätten i Stockholms beslut den 20 mars 2017 i mål nr 6592-17 (Allra).

från Pensionsmyndighetens sida ska således prövas inom ramen för ett civilrättsligt tvistemålsförfarande med Stockholms tingsrätt som första instans enligt vad parterna kommit överens om i avtalet.

Kammarrätten i Stockholm har dock i ett mål, det så kallade Allra-målet, trots bedömningarna som gjordes i Falcon Funds-målet av samma domstol och Högsta förvaltningsdomstolen i samma sakfråga, funnit frågan om allmän förvaltningsdomstols behörighet oviss och i avvaktan på målets slutliga avgörande av denna fråga beslutat inhibera Pensionsmyndighetens uppsägning av samarbetsavtalet och avregistrering av fonderna beträffande en annan fondförvaltare (beslut den 24 mars 2017 i mål nr 1684-17). Kammarrätten avskrev dock sedermera målet efter att bolaget återkallat sin talan. Någon sakprövning skedde således inte.

Pensionsmyndigheten anser att domstolarnas beslut i målet gällande Falcon Funds talar sitt tydliga språk. Trots detta indikerar Kammarrätten i Stockholms beslut i Allra-målet att det verkar råda viss osäkerhet i rättstillämpningen i denna fråga.

Kammarrätten fann i målet gällande Falcon Funds att frågan om allmän förvaltningsdomstols behörighet inte var oviss medan samma domstol i Allra-målet ansåg att frågan var oviss.

Eftersom Pensionsmyndighetens agerande utgår från att skydda pensionsspararnas tillgångar från olämpliga fondbolag och fonder kan osäkerheten i rättstillämpningen leda till mycket stora skador för pensionsspararna. Om Pensionsmyndigheten inte kan säga upp fondbolag som bryter mot samarbetsavtalet eller begår brott skulle det innebära att pensionsspararna riskerar att förlora stora summor pengar. Det finns därför behov av att förtydliga att en förutsättning för att ett fondbolag ska få tillhandahålla sina fonder på fondtorget är att fondbolaget har och följer ett gällande civilrättsligt avtal med Pensionsmyndigheten. Det innebär att allmän förvaltningsdomstol inte har behörighet att pröva en uppsägning av samarbetsavtalet och en avregistrering av en fond. Med det tydliggörs också ytterligare att det inte finns någon rättighet för en fond att delta på fondtorget, något som vissa fondbolag har hävdat. Förtydligandet innebär inte att fondbolagen saknar möjlighet att få sina rättigheter enligt samarbetsavtalet prövad av domstol. En sådan prövning kommer liksom i dagsläget kunna ske genom att talan väcks i allmän domstol med Stockholms tingsrätt som första instans enligt vad som anges i samarbetsavtalet.

Förtydligandet föreslås ske genom att en ny bestämmelse införs i 64 kap. socialförsäkringsbalken. I den nya bestämmelsen (en ny 14 a §) ska det anges att Pensionsmyndigheten i sin verksamhet som försäkringsgivare inom premiepensionen ska förvalta fondmedlen genom att göra placeringar och ingå avtal med fondbolag som förvaltar värdepappersfonder. Se vidare förslaget till författningsändring för socialförsäkringsbalken under avsnitt 1 i denna rapport samt författningskommentar i avsnitt 8.

Liksom i dagsläget ska Pensionsmyndigheten ha ett standardavtal för samtliga fondbolag på fondtorget. Avtalet ska vara affärsmässigt och villkoren i avtalet ska utformas särskilt med hänsyn till vad ett starkt konsumentskydd och ökad affärsmässighet inom ramen för ett obligatorisk sparande kräver. Kravet på affärsmässighet innebär bl.a. att Pensionsmyndigheten bör utgå minst från vad som vid var tidpunkt gäller enligt bästa branschstandard och att myndigheten vid

bedömning av fondbolag ska ta hänsyn till riskförhållanden såsom lämplighet, beroenden och ekonomiska faktorer. I kraven på affärsmässighet och försäkringsmässighet ligger vidare att Pensionsmyndigheten i avtalet ska tillförsäkras effektiva och kraftfulla möjligheter att vidta åtgärder för att kunna förebygga, upptäcka och förhindra att ett fondbolag eller dennes samarbetspartner agerar på ett sätt som skadar pensionsspararna eller pensionssystemet. Det är vidare naturligt att Pensionsmyndigheten i avtalet ger båda parterna en möjlighet att med en skälig uppsägningstid säga upp avtalet utan angivande av närmare skäl.

Det kan vidare konstateras att Pensionsmyndighetens uppdrag såsom det beskrivs i förordningen med instruktion för myndigheten framstår som för snävt beskrivet jämfört med vad som framgår om uppdraget av bestämmelserna i socialförsäkringsbalken och lagen om Pensionsmyndighetens försäkringsverksamhet i premiepensionssystemet. Det framstår därför som lämpligt att Pensionsmyndighetens uppdrag som försäkringsgivare inom premiepensionen tydligare framgår av instruktionen. Pensionsmyndigheten lämnar därför förslag till en förordningsändring med en sådan innebörd. I anslutning till detta bör även Pensionsmyndighetens uppdrag att stärka pensionssparares och pensionärens ställning som konsument tas in i instruktionen. Förslaget till ändrad förordning presenteras i avsnitt 1.

5.2 Det behövs ytterligare krav på fondbolag och fonder

Pensionsmyndighetens bedömning: Premiepensionen är ett nationellt obligatoriskt sparande som ställer särskilt höga krav på ett starkt konsumentskydd. Dagens skydd uppvisar tydliga brister och pensionsspararnas intressen behöver värnas genom ytterligare affärsmässiga krav utöver UCITS-regelverk och andra tillämpliga lagkrav.

Pensionsmyndighetens förslag: Det ska, genom en ändring i socialförsäkringsbalken, införas en möjlighet för Pensionsmyndigheten att ställa upp ytterligare krav för att fondbolag och fonder ska få delta och verka inom premiepensionen. Det ska samtidigt införas en bestämmelse om att Pensionsmyndigheten ska tillhandahålla ett brett och varierat utbud av valbara fonder för pensionssparare på ett fondtorget för premiepensionen. Med stöd av den föreslagna ändringen i socialförsäkringsbalken ska regeringen ge Pensionsmyndigheten i uppdrag att införa ytterligare krav på de fondbolag och fonder som vill verka på premiepensionens fondtorget. Bemyndigandet för Pensionsmyndigheten ska ge utrymme för att göra nödvändiga anpassningar av kraven så att både syftet med kraven och kostnadseffektivitet uppnås.

Skälen för Pensionsmyndighetens bedömning och förslag: Vid införandet av premiepensionssystemet togs utgångspunkt i det europeiska regelverket om kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper, det s.k. UCITS-regelverket. Givet erfarenheterna av drygt 15 år med premiepensionssystemet, konstaterar Pensionsmyndigheten att det finns skäl att ställa ytterligare högre krav på fondbolag på fondtorget. Det är Pensionsmyndighetens bedömning att högre krav behövs för att skydda premiepensionsspararnas fondkapital från oseriösa eller till och med kriminella aktörer. I takt med att det ackumulerade kapitalet i premiepensionssystemet växer, ökar också risken för förekomst av sådana aktörer om inga åtgärder vidtas.

En förutsättning för att en fond ska kunna väljas för placering av premiepensionsmedel är att fondbolaget har tecknat avtal och fonden finns registrerad på Pensionsmyndighetens fondtorget. Det saknas uttryckliga bestämmelser i socialförsäkringsbalken eller andra föreskrifter om vilka fonder som ska få registreras på fondtorget. Kraven för registrering kan dock indirekt läsas ut av 64 kap. 18 och 19 §§ socialförsäkringsbalken. Bestämmelsen i 64 kap. 18 § socialförsäkringsbalken är utformad som en skyldighet för Pensionsmyndigheten att föra över medel som motsvarar fastställt pensionsrätt samt avkastningen av dessa medel till förvaltning i värdepappersfonder eller fondföretag som avses i 19 § eller till AP 7 Såfa. I 19 § anges att överföring som avses i 18 § får göras till fonder som anmälts till registrering hos Pensionsmyndigheten och som förvaltas av fondbolag som bl.a. har rätt att driva fondverksamhet enligt lagen (2004:46) om värdepappersfonder och som har slutit samarbetsavtal med myndigheten,

Av förarbetena till dessa bestämmelser (prop. 1997/98:151, s. 408 f.) framgår att de krav som kan utläsas enligt lagen i princip ska vara uttömmande och att fondtorget ska vara ”öppet” i den meningen att ett stort utbud av fonder ska tillhandahållas och att försäkringsgivaren (Pensionsmyndigheten) inte ska utesluta vissa fonder på torget med hänsyn exempelvis till risk eller inriktning. En praxis har utvecklats om att samtliga fondbolag som har rätt att utöva fondverksamhet i Sverige och som uppfyller kraven enligt samarbetsavtalet också ska få ta emot medel för förvaltning i premiepensionssystemet.

För att få rätt att driva fondverksamhet är kravet att antingen vara ett svenskt fondbolag registrerat hos och stå under tillsyn av Finansinspektionen eller att vara ett utländskt sådant registrerat hos och under tillsyn av en utländsk tillsynsmyndighet enligt UCITS. I det senare fallet krävs dessutom att fondföretaget har marknadsföringstillstånd av Finansinspektionen. Kravet på att ha slutit samarbetsavtal innebär att fondbolag måste ha tecknat ett standardiserat samarbetsavtal för fondbolag på fondtorget som ensidigt bestäms av Pensionsmyndigheten. Avtalet reglerar det praktiska samarbetet som krävs för att fonderna ska kunna fungera på ett tillfredsställande sätt inom premiepensionssystemets administration. I avtalet finns således bl.a. allmänna krav på fondbolag att utföra sina uppdrag på ett fackmannamässigt och i övrigt omsorgsfullt sätt.

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

Dessa krav innebär en möjlighet för Pensionsmyndigheten att på affärsmässiga och avtalsrättsliga grunder agera om ett fondbolag vidtar transaktioner eller i övrigt uppträder på ett sätt som skadar pensionssystemet eller pensionsspararnas intressen. Dessa krav tar således sikte på olämpligt agerande av fondbolaget som kontraktspart i ett civilrättsligt avtalsförhållande. De nuvarande kraven innebär inte att Pensionsmyndigheten kan vägra en fond som har tillstånd och står under tillsyn, och som inte

agerar på ett sätt som skadar pensionssystemet eller pensionsspararnas intressen, att finnas på fondtorget.

I följande avsnitt redovisas Pensionsmyndighetens bedömning att de särskilda händelserna som uppmärksammades på fondtorget under 2015 och 2016 föranleder ett behov av att införa affärsmässiga krav om vilka fonder som ska få medverka på fondtorget. Det finns i dagsläget inte något lagstöd för att införa sådana krav, vilka skulle betyda en avsevärd förändring visavi dagens förhållningssätt, och Pensionsmyndigheten föreslår därför att det ska införas en bestämmelse i socialförsäkringsbalken som ger sådana möjligheter.

Bestämmelsen bör utformas som ett generellt bemyndigande för Pensionsmyndigheten att i sina civilrättsliga överenskommelser med fondbolag ställa upp krav för medverkan på fondtorget utöver de som redan följer av 64 kap. 19 § socialförsäkringsbalken. Samma principer som gäller i dagsläget föreslås gälla även fortsättningsvis för de krav som ställs upp i avtalet. Kraven ska således vara motiverade av sakliga hänsyn och tillämpas lika för samtliga aktörer som tillåts medverka på fondtorget.

Som framgår av avsnitt 2 har Pensionsmyndigheten tolkat uppdraget från regeringen så att de förslag som lämnas inte ska syfta till att förändra de grundläggande principerna för premiepensionens fondtorg. Detta innebär att de krav som Pensionsmyndigheten identifierat inom ramen för detta uppdrag *inte syftar till* att minska antalet fonder eller mångfalden vad gäller placeringsinriktning eller risknivå. Pensionsmyndigheten föreslår därför att det också ska komma till uttryck i lagstiftningen att Pensionsmyndigheten på fondtorget ska sträva efter att erbjuda ett brett och varierat utbud av fonder. Detta hindrar dock inte att krav som ställs för att öka konsumentskyddet och affärsmässigheten, utan att det är avsikten, också får som effekt att en viss typ av fonder minskar eller att antalet fonder på fondtorget minskar.

I följande avsnitt presenteras förslag till nya krav och åtgärder som syftar till att stärka konsumentskyddet och affärsmässigheten så att premiepensionsspararnas intressen främjas.

5.3 Krav för inträde på fondtorget

Pensionsmyndighetens bedömning: Pensionsmyndigheten bör sträva efter att ha fonder och fondbolag som verkar under stabila former på fondtorget. Det innebär att fondkapitalet är tillräckligt stort för att säkerställa både fondbolagets ekonomiska överlevnad och finansiera fondbolagets kostnader för att upprätthålla regelefterlevnad. Krav på historik för fond och fondbolag ger möjlighet för pensionsspararna att följa både hur verksamheten har bedrivits och att se hur fonden har utvecklats över tid.

Sådana krav får införas om de i avsnitt 5.2 föreslagna ändringarna i socialförsäkringsbalken införs.

Pensionsmyndighetens förslag: För att få registrera en fond på fondtorget ska det krävas

- tre års avkastningshistorik för fonden,
- tre års verksamhetshistorik för fondbolaget, och
- ett minsta förvaltad kapital i fonden om 500 miljoner kronor.

Kraven ska införas genom ändringar i samarbetsavtalet efter uppdrag från regeringen.

Skälen för Pensionsmyndighetens bedömning och förslag: Pensionsmyndigheten föreslår att ytterligare krav utöver UCITS-kraven införs för fonder och fondförvaltare som ansöker om registrering på premiepensionens fondtorg. Förslaget baseras på en bedömning av behovet av säkerhet och pålitlighet i systemet och det faktum att premiepensionen är ett lagstiftat tvångssparande för pensionsändamål som inte ger möjlighet för den enskilde att avstå från att spara egna pensionsmedel.

En förutsättning måste vara att fondbolag som vill medverka på fondtorget har möjlighet att under stabila förhållanden förvalta fonder till låga avgifter. Krav på historik för fondbolag och fonder är kriterier som kan ge en god indikation på att så är fallet. Samtidigt ger det pensionsspararna möjlighet att följa både hur fondbolagets verksamhet har bedrivits och hur fonden har utvecklats över tid innan fonden blev valbar inom premiepensionen.

Pensionsmyndighetens förslag till kravnivåer nedan utgår från hur uppdraget till myndigheten är utformat, dvs. att ge förslag till förbättringar inom ramen för dagens premiepensionssystem. En utgångspunkt har också varit att kravet på viss förvaltningsvolym för inträde fortfarande ska möjliggöra för ett flertal nischfonder att verka på torget och inte hindra förnyelse på fondtorget över tid.

De följande tre kraven gällande historik och minsta förvaltad kapital i fond ska ses som en helhet. För att få verka på fondtorget ska det alltså krävas att samtliga tre krav är uppfyllda.

5.3.1 Krav på verksamhetshistorik för fondbolag

Ett fondbolag som vill registrera en fond på fondtorget ska kunna visa att bolaget i egen regi under tre helår har förvaltad en eller flera UCITS-fonder under en sammanhängande period i direkt anslutning till avtalets ingående. En särskild bedömning kan behöva göras för fondbolag som bedriver fondhotellverksamhet och förvaltar fonder på uppdrag från externa affärspartners. Införandet av en tidsmässig tröskel för verksamheten minskar risken för att oseriösa fondbolag snabbt kan få

tillträde till fondtorget utan att behöva visa på egna förvaltningsprestationer utanför premiepensionens fondtorg.

5.3.2 Krav på avkastningshistorik för fond

En fond som ett fondbolag vill registrera på fondtorget ska ha minst tre års verksamhetshistorik under en sammanhängande period i direkt anslutning till registrering av fonden. Tre helårs egen avkastningshistorik ska krävas för fonden. Det kan behöva göras en särskild bedömning i de fall som fonder som vid upprepade tillfällen har ändrat fondbestämmelserna eller genomgått fusioner i en sådan omfattning att det är svårt att bedöma förvaltningsresultatet. Sådana fonder kan i praktiken behöva ha en längre kvalificeringsperiod. Tidsperioden bedöms vara tillräckligt lång för att minska risken för oseriösa fondbolag som inriktar sig på att bedriva fondförvaltning med sikte enbart på premiepensionen. Kravet ökar också möjligheten att bedöma om fonden är konkurrenskraftig på övriga fondmarknaden.

5.3.3 Krav på visst kapital i fonden

Pensionsmyndigheten bör vidare kunna ställa krav på att det ska finnas en minsta volym förvaltad kapital i en fond före anmälan om registrering på fondtorget. Kapitalet ska således vara hänförligt till andra investerare utanför premiepensionssystemet vid tidpunkten för registrering. Kravet syftar till att säkerställa att fondbolaget har en tillräcklig ekonomisk bas för att kunna driva en professionell och kostnadseffektiv verksamhet och täcka kostnader för att upprätthålla regelefterlevnad. Även i detta fall kan en särskild bedömning behöva göras i de fall som volymtillväxten har tillkommit genom exempelvis upprepade fusioner av fonder.

Utöver ovanstående önskan att fonden ska ha en tillräcklig omfattning för att drivas kostnadseffektivt och professionellt, gör ett krav på visst förvaltad kapital att sannolikheten ökar för att fonder som registreras på fondtorget även är konkurrenskraftiga på fondmarknaden utanför premiepensionssystemet, precis som ursprungstanken var när premiepensionssystemet beslutades.

Pensionsmyndigheten anser att en kapitalnivå om 500 miljoner kronor i fonden är rimlig för att nå det önskade syftet så som det beskrivs ovan. Vid årsskiftet hade cirka 200 fonder på fondtorget mindre än 500 miljoner kronor i totalt förvaltad kapital.¹⁷ Ytterligare cirka 70-talet fonder hade inte funnits på fondtorget mer än 36 månader. Historikregeln kommer dock inte att aktualiseras för redan existerande fonder på fondtorget.

Väsentligt högre belopp än 500 miljoner kronor skulle kunna bidra till ökad säkerhet och pålitlighet i systemet, se vidare 5.3.4 nedan. Pensionsmyndigheten bedömer dock att väsentligt högre belopp även leder till ett väsentligt annorlunda utbud på fondtorget. Det skulle därför i alltför stor utsträckning avvika från regeringens uppdrag till Pensionsmyndigheten, att föreslå åtgärder som stärker konsumentskyddet inom ramen för dagens system för premiepensionen. Med hänsyn till detta och till att

¹⁷ Av 202 fonder som inte nådde upp i 500 mkr i förvaltad kapital fanns 137 aktiefonder (motsvarande 31 procent av samtliga fonder i kategorin aktiefonder), 24 räntefonder (motsvarande 18 procent), 30 blandfonder (motsvarande 33 procent) samt 11 generationsfonder (motsvarande 27 procent av samtliga fonder i kategorin).

Pensionsmyndigheten har tolkat uppdraget så att några förslag som i grunden förändrar premiepensionssystemet inte ska lämnas, har myndigheten inte utrett dessa nivåer närmare.

5.3.4 Finansinspektionen förordar högre inträdeskrav och en mer förutsättningslös översyn av premiepensionssystemet

Finansinspektionen instämmer i att konsumentskyddet i premiepensionssystemet måste stärkas. Det är fråga om ett obligatoriskt sparande inom ramen för det allmänna pensionssystemet. Alla i arbetsför ålder har därmed pengar som ska placeras, i många fall flera hundratusen kronor. Många av dessa har liten eller ingen erfarenhet av fondsparande, vilket gör dem utsatta. Risker är betydande att de fattar oöverlagda beslut, på eget initiativ eller till följd av vilseledande rådgivning och marknadsföring. Detta innebär att konsumentskyddet inom premiepensionssystemet måste vara särskilt högt.

Samtidigt har systemet konstruerats så att enskilda ställs inför en mängd alternativ och erbjudanden som kan förvirra även den mest kunnige spararen. Det stora antalet fonder gör att även mindre seriösa aktörer kan försöka etablera sig på fondtorget. De lockas av att här finns stora summor pengar. Och pengarna finns i många fall hos relativt oinformerade sparare som inte går att hitta på de delar av fondmarknaden dit sparare söker sig frivilligt. Väl inne i systemet får fondbolag möjlighet att med aggressiv försäljning/rådgivning förmå sådana oerfarna sparare att välja fonder som gynnar fondbolaget mer än spararen. Den senaste tidens erfarenheter visar att det även kan dyka upp aktörer som är beredda att höja den egna vinsten genom direkt oetiska och olämpliga affärsupplägg.

Att genom hårdare inträdeskrav göra det svårare för oseriösa aktörer att etablera sig på fondtorget är därmed ett viktigt steg för att stärka konsumentskydd inom premiepensionssystemet.

Inom ramen för samrådet mellan Pensionsmyndigheten och Finansinspektionen kring rapporten har Finansinspektionen förordat väsentligt högre krav för inträde än de Pensionsmyndigheten föreslår. Finansinspektionen bedömer att tio års erfarenhet är ett lämpligt krav på fondbolag. De fonder som dessa fondbolag ska kunna lansera på fondtorget ska också ha varit verksamma en tid och ha uppnått ett inte obetydligt fondkapital. Finansinspektionen bedömer att en minimigräns på tre år och ett minimikapital på 5 miljarder kronor för respektive fond är lämpliga nivåer.

Finansinspektionen menar att krav av denna storleksordning mer effektivt skulle hålla ute olämpliga fondförvaltare och begränsa riskerna för oetiska och otillåtna beteenden. Konsumentskyddet stärks på flera sätt.

För det första säkerställs att förvaltaren och den enskilda fonden under en längre tid och med framgång vad gäller förvaltad kapital har klarat konkurrensen på den vanliga fondmarknaden. Detta är att gå tillbaka till en grundtanke bakom fondtorget: att ge sparare i premiepensionssystemet tillgång till etablerade och välskötta fonder. För att nå ett fondkapital på 5 miljarder kronor krävs att förvaltaren lyckats övertyga ett stort antal aktiva småsparare och/eller ett antal professionella aktörer att fonden är värd att satsa på. Det är en typ av test som inte går att efterlikna genom extern granskning av verksamheten.

För det andra försvinner i praktiken möjligheten att skapa fondbolag och fonder som enbart riktar sig till premiepensionssparare. I stället släpps bara aktörer som har erfarenhet och ett förtroendekapital utanför premiepensionssystemet att vårda in. Sådana aktörer arbetar normalt med ett längre tidsperspektiv, eftersom de har huvuddelen av sina inkomster från annat håll och därmed ett starkare egenintresse av att agera ansvarsfullt. Att bete sig illa mot sparare i premiepensionssystemet kan slå tillbaka mot förvaltarens övriga verksamhet och därmed riskera fondbolagets långsiktiga lönsamhet. Ett system med högre inträdesbarriärer kräver därför inte heller lika omfattande tillsynsinsatser från statens sida.

Utöver att hålla ute aktörer och fonder som inte klarat konkurrensen utanför premiepensionssystemet möjliggör högt ställda krav för tillträde till fondtorget enklare regler för hanteringen av fonder när de väl kommit in på fondtorget. Både effektivitets- och kostnadsskäl talar således för att ställa högre inträdeskrav på aktörerna på fondtorget.

Sådana högre krav på historik och kapital skulle minska antalet fonder. Närmare 700 av de cirka 840 fonder som fanns på fondtorget vid årsskiftet 2016/2017 hade mindre än 5 miljarder kronor i förvaltad kapital och sköttes av förvaltare som varit på fondtorget kortare tid än tio år. Beräkningen är en uppskattning, men illustrerar att det går att stärka konsumentskyddet i premiepensionssystemet genom väsentligt högre inträdeskrav och samtidigt ge spararna ett stort antal fonder att välja mellan. Finansinspektionen bedömer att det även efter en sådan förändring snarare skulle finnas för många än för få fonder på fondtorget utifrån syftet att ge spararna rimliga förutsättningar att fatta väl övervägda beslut; se vidare nedan.

Som ett komplement till nya inträdeskrav föreslår Pensionsmyndigheten att aktörerna på fondtorget ska vara föremål för omfattande granskning och uppföljning. Den ska ske inom ramen för det avtal de ingår med Pensionsmyndigheten.

Finansinspektionen avstår från att kommentera dessa förslag. Av skäl som framgår ovan bedömer Finansinspektionen att ett system med högre inträdesbarriärer inte kräver lika omfattande granskningsinsatser från statens sida. Det gäller oavsett om granskningen utförs av Finansinspektionen eller Pensionsmyndigheten.

Markant höjda inträdeskrav enligt förslaget ovan bidrar till att stärka konsumentskyddet. Men som Finansinspektionen framförde i remissvaret på SOU 2016:61 bör än mer genomgripande förändringar av premiepensionssystemet övervägas. I det sammanhanget är det nödvändigt att väga systemets öppenhet mot fondbolag mot möjligheten att i praktiken ge ett tillräckligt högt konsumentskydd. Finansinspektionen anser att både principiella skäl och erfarenheterna av hur premiepensionssystemet fungerar talar för övergång till en modell med ett litet antal fonder med begränsat utrymme för risktagande. Finansinspektionen anser således att det krävs en mer genomarbetad mål/medel-analys som underlag för politiska beslut om hur konsumentskyddet inom premiepensionssystemet på bästa sätt ska stärkas än som varit möjligt inom de tidsramar som funnits för denna rapport.

5.4 Krav för att få verka på fondtorget

Pensionsmyndighetens bedömning: Pensionsmyndigheten bör ha möjlighet att ställa krav på att det totala kapitalet i en fond sett över tid inte ska understiga det kapitalkrav som gäller för inträde på fondtorget.

Pensionsmyndigheten bör inte vara en alltför dominerande andelsägare i en fond. Att fonden är konkurrenskraftig även utanför premiepensionens fondtorg innebär att fler investerare har valt att placera i fonden. Det minskar också affärsrisken för fondbolaget om Pensionsmyndigheten väljer att avveckla sina innehav.

Sådana krav kan införas om de i avsnitt 5.2 föreslagna ändringarna i socialförsäkringsbalken införs.

Pensionsmyndighetens förslag: Pensionsmyndigheten ska ställa krav på att det totala förvaltade kapitalet i en fond över tid inte ska understiga det krav på minsta förvaltat volym som gäller för inträde på fondtorget.

Pensionsmyndighetens andel av det totala fondkapitalet för en fond ska inte överstiga 50 procent av det totala fondkapitalet. Fonder i vilka andelen premiepensionskapital överstiger taket om 50 procent ska köpstoppas.

Pensionsmyndigheten ska också ha möjlighet att i framtiden ställa krav på att ett visst nominellt kapital i fonden ska ägas av annan part än Pensionsmyndigheten eller att fonden ska ha ett visst minsta nominellt kapital inom premiepensionen.

Kraven ska införas genom ändringar i samarbetsavtalet efter uppdrag från regeringen.

Skälen för Pensionsmyndighetens bedömning och förslag

5.4.1 Krav på visst kapital över tid

Som beskrivs i föregående avsnitt föreslår Pensionsmyndigheten införande av ett krav att fonder ska ha förvaltat ett minsta kapital om 500 miljoner kronor innan fonden kan bli aktuell för registrering på premiepensionens fondtorg. Samma skäl som enligt Pensionsmyndigheten gör sig gällande för att godkänna en fond för registrering – dvs. att kräva att fonden har ett minimikapital på 500 miljoner kronor – ska gälla även under tiden fonden verkar på fondtorget, med samma motivering för kravet som gällde i avsnitt 5.3.3 ovan. Ett krav bör därför på liknande sätt ställas på att fonder på fondtorget ska förvalta ett kapital på minst 500 miljoner kronor över tid.

Kravet på kapital över tid bör tillämpas med sund bedömning från fall till fall. Med *över tid* menas att fonden vid tre mättillfällen (årsskiften) inte ligger under den kvantitativa gränsen. Pensionsmyndigheten bör därtill ha möjlighet att kunna frångå detta krav t.ex. vid stora allmänna kursfall eller om en fond uppvisat en mycket god utveckling och inom kort kan förväntas att åter uppfylla den beslutade nivån.

5.4.2 Krav på högsta andel som får ägas av Pensionsmyndigheten

Pensionsmyndigheten föreslår ett procentuellt krav för en högsta möjliga andel av fondens kapital som får ägas av Pensionsmyndigheten. Nivån för Pensionsmyndighetens andel av det totala innehavet föreslås till maximalt 50 procent av fondens totala förvaltade kapital.

Det aktuella förslaget innebär en hälften-princip, dvs. att maximalt hälften av fondens kapital får ägas av Pensionsmyndigheten som fondandelsägare. Det finns två grundläggande argument för att Pensionsmyndigheten inte ska äga en större andel.

För det första var avsikten med premiepensionen vid starten att anknyta det obligatoriska sparandet till en väl fungerande fondmarknad vid sidan av premiepensionen. Pensionsmyndigheten anser således att fondtorget ska erbjuda stabila och beprövade fonder. Att en fond har betydande investeringar utanför premiepensionen visar på en marknadskvalifikation som kan indikera god kvalitet på kort och lång sikt.

För det andra vill Pensionsmyndigheten undvika att en medverkande fond ska ha för stort enskilt beroende till premiepensionssystemet, varför myndigheten inte bör vara en helt dominerande majoritetsägare i något fall.

En nivå om 50 procent tillgodoser detta och framstår som rimlig.

Pensionsmyndigheten bedömer att ett *köpstopp* ska införas för fonder när Pensionsmyndighetens ägarandel når 50 procent. Köpstoppet innebär att fonden inte kan ta emot nytt premiepensionskapital som har sin grund i nya premiepensionsrätter. De köp av fondandelar som beror på arvsvinster och återbetalade fondavgifter föreslås undantas från köpstoppet.

Köpstopp kräver kommunikation med de sparare som har valt den aktuella fonden om deras alternativ för nya pensionsrätter/pensionskapital framåt. Pensionsspararna erbjuds att inom viss tid göra ett omval, alternativt acceptera att pensionsrätterna i stället placeras i AP7 Såfa.

Ett köpstopp behöver kombineras med en gräns för när en fond återigen ska kunna väljas på fondtorget. Pensionsmyndigheten bedömer att en fond ska kunna öppnas för köp igen när den har kommit ner till en premiepensionsandel under 40 procent, så att en marginal finns innan fonden eventuellt når andelstaket igen. En fond ska förbli köpstoppad så länge det krävs.

Pensionsmyndigheten vill också möjliggöra för fondbolag att, om bolaget så önskar, själv kunna initiera ett köpstopp när gränsen 40 procent av det totala kapitalet har passerats. Vi erfar att en sådan möjlighet för fondbolaget att självt kontrollera skeenden och att kunna kombinera det med t.ex. marknadskommunikation ses som positivt av branschen.

5.4.3 Krav på att visst minsta kapital i fond måste ägas av annan part än Pensionsmyndigheten

Ett krav på minsta förvaltningsvolym som ska ägas av part utanför fondtorget har i den preliminära rapporten till regeringen lagts fram som ett tänkbart komplement till kravet på andelstak ovan, men skulle kunna anses överflödigt om krav samtidigt ställs på en viss maximal andel ägande från Pensionsmyndigheten. Pensionsmyndigheten anser därför att något sådant krav, dvs. på viss minsta förvaltningsvolym i externt ägande, i nuläget inte bör införas, men vill ha rätten att kunna införa ett sådant krav om det senare skulle bedömas behövligt.

5.4.4 Krav på visst minsta fondkapital inom premiepensionen

I den preliminära rapporten till regeringen lyftes även möjligheten att kunna ställa krav på att ett visst minsta kapital i fonden skulle härröra från Pensionsmyndigheten som fondandelsägare. Ett sådant krav skulle innebära att många fonder med lågt sparande inom premiepensionen skulle försvinna från fondtorget. Ett krav på minsta förvaltningsvolym inom premiepensionen är inget självändamål och vore framför allt effektivt om det primära målet är att minska antalet fonder på fondtorget generellt, vilket inte är hur Pensionsmyndigheten har tolkat detta uppdrag. Pensionsmyndigheten avstår därför från att lägga fram ett sådant förslag.

5.4.5 Avgift för medverkan på fondtorget

I Pensionsmyndighetens uppdrag i regleringsbrevet 2017 ”Översyn av kostnadsänkande åtgärder” ska Pensionsmyndigheten se över taknivåerna i rabattmodellen, analysera om det finns andra sätt att sänka kostnaderna i form av fondavgifter samt utreda möjligheten att ta ut årliga avgifter för att fonder ska få verka på fondtorget.¹⁸ Översynen pågår för närvarande inom myndigheten. Ett vidare resonemang kring möjliga konsekvenser av att införa en avgift för fonder på fondtorget återfinns i avsnitt 7.2. Storleken på en framtida avgift bör bestämmas i relation till framtida kostnader och resursbehov för hanteringen av fonder på fondtorget.

5.5 Förtydligt uppdrag för Pensionsmyndigheten

Pensionsmyndighetens bedömning: De föreslagna åtgärderna innebär en väsentlig förändring av Pensionsmyndighetens arbets- och förhållningssätt till fondtorget. Den förändringen gör att regeringens intention och styrning av Pensionsmyndighetens fortsatta arbete med fondtorget behöver tydliggöras.

Pensionsmyndighetens förslag: Regeringen ska i beslut ge Pensionsmyndigheten i uppdrag att utöka och utveckla sitt arbete för att stärka konsumentskyddet och öka affärsmässigheten i samarbetsavtalet genom att ställa nya och högre krav på deltagande fondbolag och fonder samt säkerställa att fondbolagen och fonderna följer samarbetsavtalet och att skadliga och olämpliga beteenden därigenom motverkas.

Skälen för Pensionsmyndighetens bedömning och förslag: Pensionsmyndigheten ser ett behov av att förtydliga i lag att myndigheten i egenskap av försäkringsgivare inom premiepensionen ingår avtal med fondbolag avseende fondförvaltningstjänster och andra leverantörer av kapitalförvaltningstjänster inom premiepensionen. Myndighetens uppdrag i detta avseende bör också uttryckligen framgå av instruktionen. Härigenom kommer den behörighet som Pensionsmyndigheten har att genom bl.a. regleringen i samarbetsavtalet främja konsumentskyddet och motverka och förhindra olämpliga eller för pensionsspararna eller pensionssystemet skadliga beteenden hos aktörer på marknaden för premiepensionstjänster att tydliggöras.

Utöver dessa åtgärder av formell karaktär från regeringens och riksdagens sida finns det som framgår ovan anledning att införa nya krav på fondbolag och fonder inom premiepensionen. Pensionsmyndigheten bedömer att dessa nya krav samt erfarenheter

¹⁸ Uppdraget ska rapporteras till regeringen senast den 15 september 2017.

från det senaste årets händelser visar på ett behov av tämligen omfattande förändringar av processer och arbetssätt inom myndigheten. Det innebär sammantaget att mer resurser – avseende såväl personal som tekniskt stöd – behöver läggas på hanteringen av premiepensionen under såväl ett uppbyggnads- som förvaltningsskede. Pensionsmyndigheten anser att dessa förändringar av verksamhetens inriktning och kostnader är sådana att de inte bör genomföras utan ett uttryckligt uppdrag från regeringen. Av det skälet föreslår Pensionsmyndigheten att regeringen ska ge myndigheten ett särskilt uppdrag att utöka och utveckla arbetet med att säkerställa att fondbolag och fonder följer samarbetsavtalet. Pensionsmyndigheten anser vidare att de nya krav som föreslås eller andra tillkommande krav bör införas i samarbetsavtalet efter ett uttryckligt uppdrag från regeringen.

Det är viktigt att betona att myndighetens arbete med att följa upp och granska att fondtorgets aktörer följer det civilrättsliga samarbetsavtalet *inte* utgör tillsyn, istället kompletterar det tillsynsmyndigheternas arbete i syfte att åstadkomma ett tillräckligt skydd. Granskningsarbetet grundar sig inte på lag eller annan föreskrift i direkt mening, utan just på det civilrättsliga avtalet som det i och för sig finns stöd för i författning. Vidare sker inte granskningen inom den del av Pensionsmyndighetens verksamhet som innebär myndighetsutövning mot enskild. Denna del av Pensionsmyndighetens verksamhet faller således utanför det förvaltningsrättsliga tillsynsbegreppet.

5.6 Samarbetsavtalet ska utvecklas

Pensionsmyndighetens bedömning: Dagens samarbetsavtal mellan Pensionsmyndigheten och fondbolagen speglar i stor utsträckning hur uppdragsgivaren och Pensionsmyndigheten historiskt har sett på fondtorget för premiepensionen. Vid införande av nya och högre krav och en ny kvalitetsgranskande roll för myndigheten, finns det ett behov av att förstärka avtalet med tillkommande krav och för att säkerställa att Pensionsmyndigheten får tillgång till den information som krävs för att pröva fondbolag och fonder vid inträde respektive registrering samt för myndighetens löpande granskning och uppföljning.

Att avstå från att ingå avtal med aktörer som är etablerade i en annan medlemsstat men som enbart riktar sig mot premiepensionen skulle kunna komma i konflikt med EU-rätten och vi har därför valt att inte föreslå något sådant generellt krav.

Pensionsmyndighetens förslag: Pensionsmyndigheten ska genom ett utvecklat samarbetsavtal pröva och granska lämpligheten hos fondbolag och fonder som ett utifrån konsumentskyddsperspektiv nödvändigt komplement till tillsynsmyndigheternas tillståndsgivning och tillsyn.

Pensionsmyndigheten ska genom ett utvecklat samarbetsavtal säkerställa en ökad affärsmässighet och ett brett fondutbud av effektiva, transparanta och hållbara fondförvaltningstjänster till premiepensionsspararna, på goda villkor. Det ska kunna gälla frågor som rör

- Affärsmodell, strategier och riktlinjer
- Organisation och nyckelpersoner
- Innehav och handel
- Intressekonflikter
- Marknadsföring
- Tredjepartsförhållanden och tredjepartsinformation
- Deltagande i uppföljnings- och kvalitetsarbete

Avtalet ska säkerställa Pensionsmyndighetens rätt till nödvändig informationsinhämtning från fondbolagen.

Skälen för Pensionsmyndighetens bedömning och förslag: Att en fond och ett fondbolag uppfyller kraven enligt UCITS är enligt Pensionsmyndigheten inte tillräckligt för en fullgod trygghet och pålitlighet i ett system för tvångssparande. Ytterligare krav för medverkan behöver införas som bland annat ska säkerställa att Pensionsmyndigheten har tillräcklig kännedom om fondbolaget och dess fonder.

Genom ett utvecklat samarbetsavtal för fondbolag på fondtorget ska Pensionsmyndigheten säkerställa en ökad affärsmässighet och leverans av kvalitativa tjänster och ett bra fondutbud till premiepensionsspararna, på goda marknadsmässiga villkor.

Genom att anta ett affärsmässigt förhållningssätt blir förhållandena på fondtorget för premiepensionen mer lika dem som gäller på andra fondtorg och plattformar, såsom tjänstepensionen, där affärsmässiga och kvalitativa överväganden är en självklarhet och görs löpande av försäkringsgivare och valcentraler på uppdrag av avtalsparterna. Ett likställande härvidlag med andra plattformar gör att premiepensionen löper mindre risk att dra till sig oseriösa aktörer.

Det är viktigt att de krav som fondbolagen och fonderna förväntas leva upp till är tydligt uttryckta och kommunicerade i avtalet, så att fondbolaget kan göra rationella och väl övervägda beslut i fråga om att medverka på fondtorget.

I linje med detta, redovisas nedan några av de områden för kvalitetsbaserade krav och bedömningar som Pensionsmyndigheten avser att ställa upp i avtalet.

5.6.1 Affärsmodell, strategier och andra riktlinjer för verksamheten

För fondbolag som vill delta på Pensionsmyndighetens fondtorg kommer myndigheten i framtiden att göra en analys och helhetsbedömning av dess affärsmodell, placeringsstrategi och andra relevanta riktlinjer för verksamheten. Pensionsmyndigheten kan också komma att göra en bedömning av om risknivåer, marknadsföringsstrategier m.m. är rimliga givet den breda gruppen premiepensions-sparare på fondtorget. Vidare kan Pensionsmyndigheten som en del i sin helhetsbedömning komma att analysera de fastlagda processer som fondbolaget ska ha, bolagets ägarpolicy och ersättningspolicy för anställda.

Fondbolaget ska på förfrågan delge Pensionsmyndigheten information om modeller, strategier och andra riktlinjer som fondbolaget eller fonden arbetar efter. Pensionsmyndigheten kommer att förbehålla sig rätten att ta beslut om fondens eller fondbolagets deltagande på fondtorget utifrån vad som framkommer ur myndighetens samlade bedömning av dessa.

5.6.2 Organisation och nyckelpersoner

Pensionsmyndigheten kommer i framtiden att kräva att fondbolaget delger Pensionsmyndigheten information om ägarbild, bolagsstruktur, organisation och processer som är relevanta för fondförvaltningen samt information om nyckelpersoner för såväl fonden som fondbolaget. Det innefattar även de egentliga grundarna till fonder i de fall de inte ingår i kretsen för fondbolaget.

Pensionsmyndigheten kommer också att kräva en redovisning av avtalsituationen för fondbolagets och fondens verksamhet liksom inom en eventuell företagsgrupp. Verksamhetens koppling och beroenden till andra bolag genom t.ex. personer eller avtal ska, vid förfrågan, redovisas och fondbolaget ska då även kunna redovisa hur dessa beroenden hanteras.

Ändrade förhållanden i fondbolagets ägarstruktur eller ledning ska alltid meddelas Pensionsmyndigheten utan dröjsmål.

Pensionsmyndigheten kommer vid behov att ställa krav på att nyckelpersoner, som styrelseledamöter, ledande befattningshavare eller personer med betydande inflytande i fondbolaget, ska visa sin lämplighet att medverka på fondtorget. Eftersom sekretess i stor utsträckning gäller i förhållande till Pensionsmyndigheten för vissa uppgifter hos Finansinspektionen behöver Pensionsmyndigheten själv ha möjlighet att närmare granska ägare, ledning och andra nyckelpersoner i fond eller fondbolag, eller hos dessas relevanta samarbetspartner, med avseende på lämplighet utifrån personlig vandel och anseende. Det omfattar även personer i andra bolag med vilka fondbolaget eller fonden har avtal eller samarbete, vilka i dagsläget inte regelmässigt granskas när ett nytt fondbolag eller fond tas in på fondtorget.

Eftersom sekretess i stor utsträckning gäller i förhållande till Pensionsmyndigheten för vissa uppgifter hos Finansinspektionen bör samarbetsavtalet fastställa att fondbolaget har skyldighet att underrätta Pensionsmyndigheten om tillsynsmyndigheter inleder en undersökning. Samarbetsavtalet bör även ge möjlighet att begära ut information från fondbolaget om tidigare eller pågående tillsynsaktiviteter. Pensionsmyndigheten bör i sin bedömning av lämplighet ta hänsyn till huruvida de personer som granskas visat prov på att de bedrivit sund och stabil fondverksamhet eller om de har åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamhet eller i andra ekonomiska angelägenheter eller har gjort sig skyldiga till annan brottslighet. Pensionsmyndighetens lämplighetskrav ska innebära att ägare, ledning och andra nyckelpersoner ska ha agerat och kunna förväntas att framgent agera på ett sådant klanderfritt sätt att de inte skadar förtroendet för premiepensionssystemet.

Fondbolaget ska tillhandahålla sådan information som krävs för att Pensionsmyndigheten ska kunna genomföra en fördjupad prövning och löpande granskning av förhållanden i och kring fondbolag och fonder. Om så inte sker, eller om den lämnade informationen visar på olämplighet hos granskade personer eller olämpliga förhållanden kring fondbolaget eller fonden, kan detta vara grund för Pensionsmyndigheten att neka registrering, att avregistrera en fond eller att säga upp avtalet med fondbolaget. Ansvaret vilar på fondbolaget att säkerställa information och troliggöra lämplighet.

Vid en granskning av förhållanden i och kring fonden och fondbolag kommer Pensionsmyndigheten att hämta in olika offentliga uppgifter från öppna källor. Pensionsmyndigheten avser att vidare undersöka vad som krävs, utöver formuleringar av avtalsvillkor i samarbetsavtalet, för att myndigheten ska kunna ta del av relevant information.

Pensionsmyndigheten ska ha rätt att bedöma om fondbolaget respektive förvaltningsbolaget har lämpliga personer i sin organisation, eller samverkande organisationer, och att bedöma huruvida bolaget är ekonomiskt sunt. Personer som Pensionsmyndigheten anser relevanta att granska för sitt samröre med verksamheter med anknytning till premiepensionen ska inte ha åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamhet eller i andra ekonomiska angelägenheter eller ha gjort sig skyldiga till allvarlig brottslighet. Kriterier som kan innebära bristande lämplighet kan t.ex. vara inblandning i konkurser, skulder i allmänna eller enskilda mål, att nyckelpersoner äger eller har koppling till många bolag med dålig lönsamhet eller att ägarstrukturen hindrar en effektiv tillsyn. Ett annat kompletterande krav för lämplighet är att man inte som ägare, styrelseledamot eller ledande befattningshavare haft koppling till ett bolag som lämnat tillbaka sitt tillstånd i samband med att Finansinspektionen inlett en undersökning.

Pensionsmyndigheten gör en helhetsbedömning vid bedömning av lämplighet och hänsyn ska kunna tas till förmildrande eller försvårande omständigheter i det enskilda fallet.

Pensionsmyndigheten avser vidare förbehålla sig rätten att neka en fond registrering eller att avregistrera en fond vid strategiska förändringar som avsevärt förändrar inriktning eller andra förhållanden kring fonden.

5.6.3 Innehav och handel

Pensionsmyndigheten avser att genom villkor i avtalet kunna begära att fonden med angiven periodicitet ska redovisa samtliga innehav och underlag om transaktioner till Pensionsmyndigheten. Pensionsmyndigheten kommer att ställa samma krav på transparens och rapportering i innehav för fonder och underliggande fonder (fond-i-fond-lösningar). Det är särskilt angeläget eftersom det kan förekomma att underliggande fonder inte är granskade och registrerade på fondtorget. Tiden för inrapportering av innehav i underliggande fonder kan tillåtas att vara något längre än för den registrerade fonden.

Underlåtelse att lämna information om innehav, liksom förekomst av innehav där fondbolaget efter fråga från Pensionsmyndigheten inte kan påvisa eller göra troligt att innehavet inte missgynnar premiepensionsspararna, kan utgöra grund för Pensionsmyndigheten att neka ansökan om registrering, att avregistrera en fond från fondtorget eller att säga upp avtalet med fondbolaget.

I den preliminära rapporten till regeringen föreslog Pensionsmyndigheten ett uttryckligt krav på objektiv (marknadsmässig) värdering av innehav. Fondbolagets verksamhet ska vara organiserad så att funktionen för värdering av tillgångarna är skild från förvaltningsfunktionen. Tillgångar och skulder ska marknadsvärderas på objektiva och på förhand angivna grunder, t.ex. med användning av oberoende källor för värdering eller angivna värderingsmodeller. Även i detta fall ligger ansvaret för att visa att prissättningen är marknadsmässig på fondbolaget som avtalspart. Kan fondbolaget inte visa att prissättningen är marknadsmässig kan det utgöra grund för uppsägning av avtal med fondbolaget med en generell uppsägningstid om sex månader samt avregistrering av fonden från fondtorget. Vid allvarigare händelser eller förhållanden ska avtalet kunna hävas med omedelbar verkan.

5.6.4 Intressekonflikter

Fondbolagens hantering av intressekonflikter omfattas av reglering och tillsyn. Det är viktigt att intressenter och intressen hos fonden och fondbolaget är kända för Pensionsmyndigheten. Intressekonflikter ska aldrig leda till högre kostnader eller sämre avkastning för premiepensionsspararna. Som en del av initial granskning eller löpande uppföljning ska Pensionsmyndigheten kunna begära information om förekomst av intressekonflikter, hur de hanteras och följs upp av fonden och fondbolaget. Förekomsten av och risken för intressekonflikter behöver kunna redovisas både för den registrerade fonden och för underliggande fonder vid fond-i-fond-lösning.

Intern handel, liksom handel eller andra transaktioner med närstående bolag är förenat med en risk för att den som styr transaktionen gynnar egna eller närståendes intressen på bekostnad av andelsägarna.

Utöver den information fondbolag årligen i sina årsredovisningar är skyldiga att lämna om andelen intern handel ska Pensionsmyndigheten, som en del av initial granskning och löpande uppföljning, kunna inhämta och från avtalsparten motta mer detaljerad information om förekomst, syfte, omfattning och hantering av handel med närstående bolag. Sådan information ska fondbolaget lämna skyndsamt på myndighetens begäran.

5.6.5 Fondens placering kontra fondens marknad

Det kan finnas anledning för Pensionsmyndigheten att särskilt följa de fonder och fondbolag som är registrerade i annat land men som har huvudparten av sin marknad och marknadsföring inom premiepensionen. Erfarenheter från de senaste åren visar att det i sådana fall kan föreligga en förhöjd risk för ageranden som skadar pensionsspararna.

Inom ramen för arbetet med uppdraget har vi analyserat om vi helt skulle kunna avstå från att ingå avtal med aktörer etablerade i andra medlemsstater men som enbart riktar sig mot premiepensionen. Vår bedömning är dock att ett sådant förfarande skulle kunna komma i konflikt med EU-rätten och vi har därför valt att inte ställa upp något sådant generellt krav, som även skulle kunna drabba seriösa fondbolag och fonder med säte i andra EU-länder.

5.6.6 Krav på att marknadsföring följer riktlinjerna

Pensionsmyndigheten förutsätter att fondbolag ska följa de riktlinjer för marknadsföring av fonder som har överenskommit mellan Konsumentverket och Fondbolagens förening.¹⁹ Om inte fondbolaget och dess samarbetspartners lever upp till dessa krav bör Pensionsmyndigheten ha rätt att säga upp samarbetsavtalet. Det innebär bland annat att all marknadsföring ska utformas i enlighet med god marknadsföringssed (lagar och andra författningar, domstolspraxis, god affärssed etc.), att informationen ska vara relevant, saklig och tydlig samt att fondbolagen redogör för de risker som finns.

Marknadsföring och försäljning via telefon bör inte få förekomma inom premiepensionen. Ett sådant förbud bör regleras i lag (se vidare avsnitt 5.8 nedan).

5.6.7 Tredjepartsförhållanden och tredjepartsinformation

Det avtal som upprättas mellan förvaringsinstitutet och fondbolaget reglerar dels vad som ingår i förvaringsinstitutets kontroller, dels hur kontroller sker. Exempelvis ska förvaringsinstitutet kontrollera att värdering av innehav sköts korrekt. Pensionsmyndigheten ska genom samarbetsavtalet ha rätt att på begäran kunna få ta del av avtalet mellan fondbolaget och förvaringsinstitutet i samband med ansökan om att få registrera fond på fondtorget. Den av förvaringsinstitutet och fondbolaget överenskomna processen för värdering av innehav ska av Pensionsmyndigheten anses vara tillräcklig.

Pensionsmyndigheten bör via avtalsparten, fondbolaget, kunna motta information om hur fondbolaget har värderat sina innehav under hela avtalstiden, det vill säga ta del av information mellan fondbolaget och dess förvaringsinstitut. Fondbolaget ska säkerställa att sådan information kan lämnas vidare till Pensionsmyndigheten.

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

¹⁹ Riktlinjer för fondbolagens marknadsföring och information, p. 2.1-2.8. Riktlinjen är senast uppdaterad den 29 januari 2016.

Pensionsmyndigheten bör utan dröjsmål få del av information om ändrade förhållanden i fondbolagets relation till förvaringsinstitutet.

Oklarheter eller brister i rutinerna kring värderingen bör utgöra grund för Pensionsmyndigheten att kunna vägra registrering, att avregistrera en fond från fondtorget eller för att säga upp avtalet med fondbolaget.

5.6.8 Uppföljnings- och kvalitetsarbete

Det bör krävas att fondbolaget och dess ägare ska acceptera att medverka i Pensionsmyndighetens löpande uppföljnings- och kvalitetsarbete med representanter som innehar nödvändig kompetens och beslutanderätt. Fondbolaget ska därvidlag vara berett på att besvara frågor om sin verksamhet och närliggande verksamheter både skriftligt och muntligt.

5.6.9 Uppsägning av avtalet

För att tydliggöra att förtroendet för att förvalta andras premiepensionsmedel inte är en rättighet anser Pensionsmyndigheten att det bör införas en generell möjlighet för Pensionsmyndigheten att säga upp avtalet med sex månaders uppsägningstid. Vid allvarliga avtalsbrott bör avtalet kunna sägas upp med omedelbar verkan.

5.7 Förändrad organisation och förändrat arbetssätt för Pensionsmyndigheten

Pensionsmyndighetens bedömning: Pensionsmyndighetens organisation för fondtorget är skapad för ett arbetssätt som bygger på att alla fondbolag som klarar UCITS-kraven och har tillstånd från tillsynsmyndighet att bedriva verksamhet samt i övrigt uppfyller nuvarande samarbetsavtal ska tillåtas verka på fondtorget. Med tillkommande krav och högre ambition vad gäller prövning vid inträde och registrering samt löpande granskningsverksamhet behöver såväl organisation som arbets- och förhållningssätt utvecklas.

Pensionsmyndighetens förslag: Genom en förstärkt fondorganisation för granskning och uppföljning, med vidareutveckling av dagens processer, ska Pensionsmyndigheten öka affärsmässigheten och kvaliteten på fondtorget och aktivt värna om konsumentskyddet i premiepensionen.

Skälen för Pensionsmyndighetens bedömning och förslag: Granskningen av nytt fondbolag inför inträde på premiepensionens fondtorg är i dagsläget främst en manuell process. Hittills har hanteringen omfattat cirka tio nya fondbolag per år och cirka 40 – 50 fonder registreras respektive avregistreras från fondtorget på ett år. Till det kan komma sammanslagningar eller uppköp av fondbolag samt fusioner av fonder som kan ställa krav på myndighetens bedömning.

Ett förtydligat uppdrag och ökade krav på de fondbolag som vill medverka på fondtorget för premiepensionen kräver ett nytt förhållningssätt och en förstärkt organisation. Det syftar dels till förstärkt prövning av fondbolag och fonder inför inträde på fondtorget, dels för löpande granskning och uppföljning av samarbetsavtalet gentemot fondbolag som avtalspart och av registrerade fonder. Det handlar om att utveckla ett nytt arbetssätt och anpassa befintliga arbetsmoment till nya granskningar och processer för att upprätthålla god kvalitet i fondtorgets utbud.

Det är främst följande områden som kommer påverkas: utökad prövning av fondbolag och fonder inför registrering samt utökad löpande granskning och uppföljning av att fondbolag och fonder lever upp till villkoren i samarbetsavtalet. Andra viktiga utvecklingsområden är hantering av kundsynpunkter och utredningsprocesser. Arbetet med att avregistrera och köpstoppa fonder förväntas bli mer omfattande än hittills. Även om det kan bli färre fondbolag och fonder som ansöker om inträde på fondtorget så kommer processen att godkänna deras deltagande att vara mer resurskrävande. För att utveckla gransknings- och kvalitetsarbetet krävs också en utvecklad samverkan med andra myndigheter och aktörer (se vidare avsnitt 5.13).

I syfte att öka effektiviteten ska tekniska möjligheter att upptäcka riskbeteenden genom dataanalys användas när det bedöms lämpligt och ändamålsenligt.

Pensionsmyndigheten bedömer också att det kommer att krävas utveckling av it-stöd för att granskning och uppföljning ska kunna utföras effektivt.

5.7.1 Utökad granskning av fond och fondbolag inför registrering

De nya kraven innebär att Pensionsmyndigheten behöver förstärka processen inför registreringen av nytt fondbolag genom att samla in och granska betydligt fler uppgifter för att säkerställa att vi får en så komplett bild som möjligt av bolaget och om verksamheten i sin helhet. Pensionsmyndigheten behöver utveckla en systematisk och mer detaljerad granskning för att säkerställa ägarförhållanden, nyckelpersoner och intressenter i fondbolagen och fonderna. Pensionsmyndigheten kommer därför bland annat samla in och granska information om bolagets struktur och intressenter, information om vad bolaget utför i egen regi och var det finns beroenden och uppdragsförhållanden, årsredovisningar och eventuellt andra redogörelser för ett visst antal år tillbaka. Möte med representanter för bolaget blir en del av granskningsprocessen. Om kraven är uppfyllda och fondbolaget och dess ägare och ledande befattningshavare har kunnat redovisa att de är lämpliga och att inga tveksamheter finns rörande fondförvaltningen så kan samarbetsavtal tecknas. Om bolaget inte uppfyller kraven kommer samarbetsavtal inte att tecknas.

Även granskningen av ny fond inför registrering på premiepensionens fondtorg är i dagsläget till övervägande del en manuell process. De nya kraven innebär att Pensionsmyndigheten behöver förstärka processen inför registreringen av ny fond genom att samla in och granska betydligt fler uppgifter om fonden än hittills, för att säkerställa att Pensionsmyndigheten får en så komplett bild som möjligt inför registreringen. Underlag som kan komma att begäras in för granskning är årsberättelser för fonden, detaljerad innehavslista och avtal med och rapporter från förvaringsinstitut samt till exempel redogörelse för hur fonden lever upp till samarbetsavtalets krav och i vilken mån fonden är aktivt förvaltd eller inte. Dessutom bör information hämtas från den löpande uppföljningen av hur fondbolaget som äger fonden tidigare hanterat regelförfaranden av samarbetsavtal och andra formella krav på fondbolaget.

5.7.2 Utökad löpande uppföljning

Regelbunden uppföljning av hur fondbolaget efterlever samarbetsavtalet förutsätter att aktuell information om verksamheten samlas in löpande. Den framtida uppföljningen kan förenklat sägas bestå av tre delar. Den första delen är analys av om fonden ligger

inom ramarna för de nivåer som beslutats i enlighet med de nya kraven, samt att fondbolaget och dess verksamhet är i linje med de uppgifter som bolaget uppgav vid inträdet på fondtorget. Vidare ska granskas att fondbolaget har underrättat Pensionsmyndigheten om förändringar i de fall som det krävs i samarbetsavtalet. Där ingår även att bedöma om fondens inriktning är i överensstämmelse med den fondtyp/fondkategori som fondbolaget uppgivit och att man följer fondbestämmelserna. Den andra delen är en riskbaserad analys. I detta inkluderas även eventuella iakttagelser från mottagna kundsynpunkter (se även avsnitt 5.7.3). Den tredje delen är en löpande uppföljning med företrädare för bolagen som behöver ske såväl i skriftlig form som vid fysiska möten med viss periodicitet. Flera moment i dessa analyser kan företrädesvis i första hand ske automatiserat, men utveckling av it-stödet krävs.

Uppföljning baserad på riskanalys är ett viktigt inslag i framtida uppföljning. Det föreslagna gransknings- och uppföljningsarbetet bör ta sin utgångspunkt i en årlig riskanalys. Riskbedömningsprocessen ska utvecklas. Tekniska stöd kan och bör användas för att upptäcka samband och identifiera de varningssignaler som myndigheten behöver agera på med t.ex. fördjupad granskning och inhämtning av ytterligare underlag.

En löpande granskning av avtalsefterlevnaden ska ske för samtliga fonder och fondbolag som finns representerade på fondtorget.

5.7.3 Förbättrad process för hantering av kundsynpunkter

Under 2016 inkom cirka 3 500 synpunkter från Pensionsmyndighetens kunder, varav cirka 1 300 av synpunkterna var relaterade till fondtorget. Pensionsmyndigheten avser att utarbeta rutiner för snabbare överlämnande av information till tillsynsmyndigheterna samt att i största möjliga utsträckning försöka se till att den information och det underlag som lämnas innehåller de uppgifter som tillsynsmyndigheterna behöver för att kunna påbörja ett eventuellt tillsynsärende eller andra åtgärder. Förekomst av många kundsynpunkter kan leda till att Pensionsmyndigheten inleder en fördjupad granskning och uppföljning av vissa fondbolag och fonder.

Pensionsmyndigheten behöver arbeta vidare med att skapa en systematisk och väl anpassad process och it-stöd för att samla in, bearbeta och dokumentera kundsynpunkter.

5.7.4 Utredningsprocessen

I de fall som det finns skäl att utreda lämpligheten hos fondbolag och fonder påbörjas en utredningsprocess. För att få finnas på fondtorget ska fonder vara lämpliga i premiepensionssystemet och förväntas fungera på ett tillfredsställande sätt. Fonden måste löpande uppfylla dessa krav. I annat fall ska den avregistreras. Medan en utredning om fonders lämplighet pågår och det finns risk för uppsägning av samarbetsavtalet eller avregistrering av fonden har myndigheten rätt att stoppa fonden för nya insättningar, ett så kallat köpstopp.

Det är inte självklart att ett köpstopp alltid införs under en utredningsprocess. Om det finns särskilda skäl, bör Pensionsmyndigheten kunna gå direkt från utredning till avregistrering utan att först köpstoppa en fond.

5.8 Förbud för telefonförsäljning inom premiepensionen

Pensionsmyndighetens bedömning: En stor del av dagens problem inom premiepensionen startar med aggressiv försäljning per telefon för att förmå premiepensionssparare att göra fondbyten. Beslut om investeringar med pensionsändamål är komplexa beslut och därför inte lämpliga att fatta i samband med säljsamtal per telefon. Telefonförsäljning lämpar sig därför inte som kanal för marknadsföring av produkter kopplade till premiepensionen. Det inkluderar även försäljning av förvaltnings- och rådgivningstjänster.

Pensionsmyndighetens förslag: Genom en ändring i lagen (2005:59) om distansavtal och avtal utanför affärslokaler ska marknadsföring och försäljning av produkter på premiepensionsområdet via telefon förbjudas.

Skälen för Pensionsmyndighetens bedömning och förslag: Telefonförsäljning inom premiepensionen har varit i fokus för ett flertal utredningar under de senaste dryga tio åren. Konsumentverket har deltagit i flera av dessa utredningar och har återkommande pekat på faran med telefonförsäljning inom premiepensionens område. Från Pensionsmyndighetens sida görs bedömningen att det inte finns något egenvärde i att pensionssparare ska ta beslut i komplexa frågor om hela sitt premiepensionsinnehav via telefon.

Förslag har under åren bl.a. lämnats om ökade medel för tillsyn, ökade sanktionsmöjligheter och krav på skriftlig bekräftelse vid telefonförsäljning, Se vidare en förteckning över utredningar med syfte att stärka konsumentskyddet i [bilaga 2](#). Ett av de förslag som har genomförts är ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning av förvaltnings- och rådgivningstjänster som avser premiepension. Bestämmelsen, som trädde i kraft den 1 juli 2014, finns i 3 kap. 4 a § lagen om distansavtal och avtal utanför affärslokaler. Denna åtgärd har dock inte fullt ut visat sig råda bot på problemet med ofrivillig avtalsbindning.

Pensionsmyndigheten föreslog i sin preliminära redovisning ett förbud mot direktmarknadsföring inom premiepensionens område. Den fördjupade utredningen har dock resulterat i bedömningen att det sannolikt skulle kunna hävdas utgöra ett oproportionerligt handelshinder att införa ett förbud mot direktmarknadsföring av finansiella tjänster generellt eller enbart tjänster kopplade till premiepension.

Det finns ett utrymme att på nationell basis reglera hur marknadsföring får ske. Mot bakgrund av att direktivet om otilbörliga affärsmetoder är ett minimidirektiv för finansiella tjänster bedömer vi således att det finns möjlighet att ställa mer långtgående krav än vad som följer av direktivet under förutsättning att de kraven inte på något sätt står i strid med något annat direktiv eller förordning.

Pensionsmyndigheten och Konsumentverket föreslår gemensamt ett totalförbud för marknadsföring och försäljning av produkter på premiepensionsområdet via telefon. Begreppet produkter innefattar både varor och alla typer av tjänster inom premiepensionens område. Det ska vidare röra sig om telefonsamtal som utgör led i försäljning eller annan liknande verksamhet. Vår bedömning är att ett sådant förbud är lättare att kommunicera – och för pensionssparare att åberopa – än ett krav på skriftlig bekräftelse i efterhand.

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

Sker det, trots förbudet, sådan marknadsföring via telefon bör det vara grund för en möjlig sanktion enligt marknadsföringslagen (2008:486) samt uppsägning av samarbetsavtalet. En sådan handling ska även kunna medföra marknadsstörningsavgift enligt bestämmelserna i 29 – 36 §§ marknadsföringslagen. Avtalet bör vara ogiltigt om förbudet inte iakttagits och pensionsspararen bör i sådant fall inte vara skyldig att betala för de produkter som näringsidkaren ändå levererar.

5.9 Höjda krav på rådgivning inom premiepensionen

Pensionsmyndighetens bedömning: Kraven för att bedriva värdepappersverksamhet enligt lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden är betydligt högre än kraven för att bedriva försäkringsförmedlarverksamhet. Pensionsmyndigheten anser att all rådgivning inom premiepensionen bör omfattas av samma verksamhetskrav som gäller för att driva värdepappersverksamhet. Pensionsmyndigheten anser således att det ska krävas ett tillstånd enligt lagen om värdepappersmarknaden för att få tillhandahålla rådgivning om fonder i premiepensionssystemet.

Skälen för Pensionsmyndighetens bedömning: I 2002 års utredning av konsumentskyddet vid finansiell rådgivning föreslogs en ny lag, lagen (2003:862) om finansiell rådgivning till konsumenter. Lagen innebar att krav ställdes på näringsidkare att uppfylla vissa generella krav på kompetens hos rådgivarna, iakttagande av god sed, skyldighet att anpassa rådgivningen till den enskilde konsumentens önskemål och behov samt krav på dokumentation. Vid vårdslös rådgivning skulle näringsidkaren kunna bli skyldig att betala skadestånd, dock med vissa begränsningar. Vi kan konstatera att lagstiftningen i sig inte har inneburit att god sed generellt följs.

I proposition 2016/17:162, Nya regler om marknader för finansiella instrument (MiFID II och MiFIR), konstaterade regeringen att rådgivning som avser finansiella instrument som ingår i olika försäkringslösningar och i premiepensionssystemet bör anses utgöra investeringsrådgivning enligt MiFID II. Finansinspektionen har framfört att de delar denna bedömning. Vidare konstaterade regeringen i propositionen att det innebär en ändring i förhållande till hur sådan rådgivning bedömts enligt Finansinspektionens praxis och att de konsekvenser som det kan innebära kommer att redovisas närmare i det lagstiftningsärende som behandlar genomförandet i svensk rätt av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/97 av den 20 januari 2016 om försäkringsdistribution (direktivet om försäkringsdistribution).²⁰ Även vad gäller diskretionär portföljförvaltning inom ramen för premiepensionssystemet har det tidigare diskuterats huruvida detta är att betrakta som diskretionär portföljförvaltning

²⁰ Prop. 2016/17:162, Nya regler om marknader för finansiella instrument (MiFID II och MiFIR), s. 258.

avseende finansiella instrument enligt lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden.²¹ I angiven proposition klargörs att regeringen anser att så är fallet. Regeringen konstaterar även att denna bedömning överensstämmer med gällande praxis.²²

Pensionsmyndigheten delar regeringens bedömning och anser att det ska krävas ett tillstånd enligt lagen om värdepappersmarknaden för att få tillhandahålla rådgivning om fonder i premiepensionssystemet. Det är angeläget att förslaget genomförs så fort som möjligt.

5.10 Pensionsmyndighetens självbetjäningstjänster

Pensionsmyndighetens bedömning: Det är enligt gällande rätt straffbart att sanningslöst åberopa annans e-legitimation såsom gällande för någon annan än den som e-legitimationen avser. Därmed anser Pensionsmyndigheten att myndigheten redan i dagsläget har stöd för att agera mot de bolag som tillämpar sådant olovligt förfarande. Det finns mot denna bakgrund inte heller anledning för Pensionsmyndigheten att föreslå några förändringar av straffansvaret.

Det förslag till lagändring som Pensionsmyndigheten lämnat till regeringen innebär att det, i enlighet med vad som i övrigt gäller för förmåner enligt socialförsäkringsbalken, ska krävas egenhändig underskrift vid fondval. Förändringen bör genomföras snarast. Detta förslag i kombination med en ändring av Pensionsmyndighetens föreskrift (PFS 2012:9) om självbetjäningstjänster via internet minskar möjligheten för oseriösa aktörer att utan påföljd byta fonder åt enskilda utan deras informerade och uttryckliga samtycke.

Genom att Pensionsmyndigheten avskaffar möjligheten att använda PIN vid inloggning höjs säkerheten i myndighetens e-tjänster.

Skälen för Pensionsmyndighetens bedömning: Pensionsmyndigheten har inom ramen för detta uppdrag utrett rättsläget kring annans användning av pensionssparares e-legitimationer. Pensionsmyndighetens ståndpunkt är sedan tidigare att det är straffbart enligt 15 kap. 12 § brottsbalken att sanningslöst åberopa annans e-legitimation såsom gällande för sig själv. De förfaranden som beskrivs i avsnitt 4.1 är således enligt myndighetens uppfattning straffbara. Trots detta har två av varandra oberoende åklagare inte funnit anledning att gå vidare med förundersökningen i ett flertal fall av, enligt Pensionsmyndigheten, missbruk av urkund. Åklagarnas bedömningar har gjort att Pensionsmyndigheten valde att göra en bredare prövning av om myndighetens uppfattning av rättsläget är felaktig. Inom ramen för det arbetet har myndigheten därför anlitat extern expertis och bl.a. inhämtat ett rättsutlåtande från professor Per Ole Träskman, se [bilaga 4](#).

Vidare har frågan tagits upp av samverkansorganisationen eSam:s juridiska expertgrupp, vilken har antagit ett rättsligt uttalande med innebörden att det enligt brottsbalken inte är tillåtet att åberopa någon annans e-legitimation för att bli insläppt i en e-tjänst under sken av att vara den som anges i e-legitimationen.²³

²¹ SOU 2014:4 s. 375 f.

²² Prop. 2016/17:162, Nya regler om marknader för finansiella instrument (MiFID II och MiFIR), s. 258.

²³ eSam:s rättsliga uttalande publicerades på www.esamverka.se den 28 april 2017

Mot denna bakgrund har Pensionsmyndigheten inte funnit anledning att frånga sin tidigare gjorda bedömning i fråga om vad som i dagsläget är straffbart i fråga om användande av annans e-legitimation. Pensionsmyndigheten lämnar därför inte några förslag om skärpning av brottsbalken.

Däremot anser Pensionsmyndigheten att det finns ett generellt behov av att förtydliga att missbruk av e-legitimation är en straffbar handling. För premiepensionsspararna är det behovet ytterligare accentuerat av de bedrägliga beteenden och olovliga flyttar av fondkapital som har skett genom att bedra eller pressa pensionssparare att logga in för att släppa in försäljare i Pensionsmyndighetens it-system.

För att ytterligare understryka det straffrättsliga läget avser Pensionsmyndigheten att göra en ändring i myndighetens föreskrift (PFS 2012:9) om självbetjäningstjänster via internet. Ändringen innebär att det uttryckligen anges att en e-legitimation inte får missbrukas i Pensionsmyndighetens självbetjäningstjänster via internet så att den sanningslöst åberopas såsom gällande för någon annan än den som e-legitimationen avser. Kompletterande instruktioner arbetas samtidigt in i två steg i Pensionsmyndighetens webbsidor kring fondvalsfunktionaliteten.

Pensionsmyndigheten kommer inom kort att ta bort möjligheten att använda PIN-kod vid inloggning i myndighetens e-tjänster. Det kommer leda till höjd säkerhet.

I februari 2017 lämnade Pensionsmyndigheten in en framställan till regeringen om ändring i socialförsäkringsbalken som innebär krav på egenhändig underskrift vid fondval. En sådan förändring i kombination med avskaffande av möjligheten att beställa fondbytesblanketter via webben leder till att det blir avsevärt svårare för oseriösa aktörer att genom att förmå den enskilde att överlämna icke ifyllda fondbytesblanketter byta fonder för denne. En sådan ändring i lag skulle därför kunna ha stor inverkan på omfattningen av dylika bedrägerier. Pensionsmyndigheten anser därför att det är angeläget att lagstiftningsärendet behandlas skyndsamt.

5.11 Tillsyn

Pensionsmyndighetens bedömning: Det har under arbetet med denna promemoria inte kommit fram skäl som motiverar att Pensionsmyndigheten föreslår några särskilda tillsynsinsatser riktade mot premiepensionen inom Finansinspektionens tillsynsområde.

Konsumentverkets arbete har visat att tillsyn utifrån bl.a. marknadsföringslagen ger effekt. Ökad tillsyn ger en än starkare effekt om den vidtas tillsammans med andra kraftfulla åtgärder på marknadsföringens område, såsom förbud mot telefonförsäljning och genom bestämmelser om marknadsföring i samarbetsavtalet. Genom ytterligare resurser bör därför Konsumentverket ges möjlighet att utöva riktad tillsyn gällande marknadsföring inom premiepensionen.

Skälen för Pensionsmyndighetens bedömning

Finansinspektionens tillsynsområde

Pensionsmyndigheten konstaterade i delrapporteringen som gavs in till regeringen den 16 mars 2017 att det inte ingår i Finansinspektionens eller Konsumentverkets uppdrag i dagsläget att bedriva riktad tillsyn eller extra tillsyn av aktörer som verkar på premiepensionsområdet. Vidare konstaterades att sådan extra tillsyn skulle, vad gäller Finansinspektionens tillsynsområde, dock endast gälla svenskregistrerade fonder. Effekten bedömdes dessutom riskera att bli en kostnadsökning för tillsyn för svenskregistrerade fonder och att aktörer väljer att registrera sig i annat EU/EES-land. Vid tiden för delrapporteringen hade Finansinspektionen gjort bedömningen att den myndigheten för sin del inte önskade ett särskilt uppdrag eller särskilt öronmärkta resurser för tillsyn inom premiepensionen. Pensionsmyndigheten gjorde ingen annan bedömning gällande Finansinspektionens tillsynsuppdrag i detta avseende.

Finansinspektionens tillsyn träffar också framför allt bolag med säte i Sverige. Pensionsmyndigheten har som ett led i arbetet med detta uppdrag analyserat möjligheten att införa ett krav om att en fond ska stå under tillsyn av Finansinspektionen för att få verka på fondtorget. Analysen kring rättsläget har resulterat i slutsatsen att EU-rätten hindrar Pensionsmyndigheten från att föreslå att det ska ställas krav på att fondföretag och förvaltningsbolag ska stå under svensk tillsyn. Ett sådant krav riskerar att vara för långtgående i förhållande till medlemsstaternas unionsrättsliga självbestämmanderätt vad gäller utformandet av sina sociala trygghetssystem och inverka på de fria rörligheterna.

Det har sedan delrapporteringen inte framkommit några skäl som talar för att Pensionsmyndigheten nu bör ändra sin bedömning. Det innebär att några förslag om nya uppdrag eller öronmärkta resurser för Finansinspektionen inte lämnas.

Konsumentverkets tillsynsområde

Konsumentverket bedriver en aktiv tillsyn som ofta startar med en anmälan från en konsument, från en annan myndighet eller Konsumentverkets egen omvärldsbevakning. Eftersom Konsumentverket inte har resurser för att utöva tillsyn över alla bolag görs ett urval som bygger på att hitta mesta möjliga konsumentnytta. Om en anmäld aktör verkar på premiepensionsområdet är anmälan prioriterad av Konsumentverket.

Oegentligheter på fondtorget har under senare år lett till att Konsumentombudsmannen har dragit fyra bolag inför rätta. Konsumentverket har vid ett flertal tillfällen påtalat hur skadlig telefonförsäljning är och även deltagit i utredningar av telefonförsäljning av fonder.

Pensionsmyndigheten och Konsumentverket är överens om att endast tillsynsåtgärder på marknadsföringens område inte leder till ett tillräckligt ökat skydd för spararna inom premiepensionen. Konsumentskyddet skulle förstärkas väsentligt till följd av införande av det telefonförsäljningsförbud som föreslås i avsnitt 5.8. Konsumentverket har tidigare haft ett tidsbegränsat uppdrag med särskilda medel för att utöva tillsyn inom det finansiella området. Det uppdraget är nu slut. Konsumentverket ställs dock inför nya utmaningar genom införandet av ett förbud mot försäljning av tjänster på premiepensionsområdet över telefon, samt i takt med att nya försäljningsmetoder utvecklas på den aktuella marknaden. Det är angeläget att Konsumentverket kan fortsätta med en aktiv tillsyn inom premiepensionsområdet, att efterlevnaden av ett eventuellt förbud mot telefonförsäljning och försäljningsmetoderna på området kontrolleras samt att tillämpningen av bestämmelsen utvärderas.

Pensionsmyndigheten och Konsumentverket gör den samlade bedömningen att tillsyn inom den finansiella marknaden generellt och premiepensionen specifikt även fortsättningsvis bör prioriteras. Det bör ske genom att Konsumentverket får extra medel för tillsyn inom premiepensionen.

5.12 Informationslämning vid organiserad ekonomisk brottslighet

Pensionsmyndighetens bedömning: En tätare samverkan mellan myndigheterna när det gäller informationsutlämning vid eventuellt brottsliga förfaranden är önskvärd för att stärka konsumentskyddet inom premiepensionen. Pensionsmyndigheten har i en framställan till regeringen tillsammans med Finansinspektionen och Ekobrottsmyndigheten begärt en förordningsändring i syfte att underlätta informationsutbyte inom ramen för samverkan mot grov organiserad brottslighet. Det är angeläget att förslaget genomförs.

Skälen för Pensionsmyndighetens bedömning: I juni 2016 utfärdades lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet, LUS, som ger möjlighet för myndigheter att frångå sekretesskravet vid särskilt beslutad samverkan mellan myndigheter, när den brottsliga verksamheten är allvarlig eller av omfattande karaktär, eller bedrivs i organiserad form eller systematiskt av en grupp individer. LUS ger ett utrymme för tätare samverkan mellan myndigheter kring enskilda fall.

Ett tydligt formulerat uppdrag och mandat från huvudmannen att samarbeta kring informationsutbyte ger förutsättningar och tyngd åt det konsumentskyddande arbetet. Ett förslag med denna innebörd har redan getts in till regeringen gemensamt av Pensionsmyndigheten, Finansinspektionen och Ekobrottsmyndigheten. Det är angeläget att förslaget, som fortfarande bereds inom Regeringskansliet, genomförs.

5.13 Strategisk samverkan

Pensionsmyndighetens bedömning: Det finns möjligheter att ytterligare förstärka det konsumentskyddande arbetet på fondtorget genom att vidareutveckla såväl kort- som långsiktig samverkan mellan Pensionsmyndigheten, Konsumentverket, Finansinspektionen, Ekobrottsmyndigheten samt med branschföreträdare på fondmarknaden.

Samverkan bör gälla frågor som rör främjande av konsumentskydd, som uppföljning, tillsyn och brottsförebyggande åtgärder på fondtorget. Samverkan ska också avse ett långsiktigt kunskapsutbyte om omvärldstrender på fondmarknaden, etiska frågor och god sed.

Pensionsmyndighetens förslag: Pensionsmyndigheten ska påbörja ett arbete för att upprätta överenskommelser mellan Pensionsmyndigheten, Konsumentverket, Finansinspektionen, Ekobrottsmyndigheten samt med branschföreträdare på fondmarknaden om hur samverkan bör ske.

Pensionsmyndigheten ska som ett led i utvecklad samverkan inrätta ett råd för premiepensionsfrågor med deltagande från branschen. Arbetet med att identifiera och bjuda in deltagare påbörjas hösten 2017.

Skälen för Pensionsmyndighetens bedömning och förslag: Det är önskvärt att fördjupa och stärka samverkan mellan myndigheter så att de olika myndigheternas insatser är ömsesidigt förstärkande och ökar effektiviteten i åtgärderna på fondtorget. Pensionsmyndigheten kommer under hösten att inleda en process för att söka fördjupat samarbete och samverkan mellan Pensionsmyndigheten och andra myndigheter, i första hand Konsumentverket, Finansinspektionen och Ekobrottsmyndigheten. Förhoppningen är att kunna reglera samarbetet i skriftliga överenskommelser. Av överenskommelserna bör det framgå hur det praktiska samarbetet ska ske myndigheterna emellan, från t.ex. process för inhämtning av kundsynpunkter fram till en eventuell process för att agera mot fondbolag som konstaterats bryta mot aktuella regelverk. Den skriftliga överenskommelsen bör vidare reglera vilka långsiktiga frågor som myndigheterna ska samarbeta kring. Exempel på sådana frågor kan vara omvärldstrender på fondmarknaden, etiska frågor och brottsförebyggande åtgärder och stödsystem.

Ett nära samarbete bör också eftersträvas med branschaktörer på fondmarknaden. Pensionsmyndigheten har för avsikt att inrätta ett råd för premiepensionen dit branschaktörer ska bjudas in. Arbetet med att identifiera och bjuda in deltagare kommer att påbörjas hösten 2017. Premiepensionsrådet ska behandla strategiska frågor inom området, utöva omvärldsbevakning och erfarenhetsutbyte. Gemensamma riktlinjer kan utarbetas och beslutas i rådet efter överenskommelse.

5.14 Hållbara fonder på fondtorget

Pensionsmyndighetens bedömning: Hållbarhet är förhållandevis svårt att reglera på ett för konsumenten entydigt sätt. Pensionsmyndigheten har i rapporten ”Hållbara fonder på fondtorget” ett antal förslag på åtgärder för hållbar utveckling, däribland en fortsatt satsning på Swesif:s hållbarhetsprofil och utökad information, förbättrade tjänster och förstärkt kompetens inom området hållbara fonder. Pensionsmyndigheten arbetar vidare med de förslag som myndigheten har lämnat i sin rapport från den 6 december 2016.

Skälen för Pensionsmyndighetens bedömning: I regleringsbrevet för 2016 fick Pensionsmyndigheten ett uppdrag gällande hållbar utveckling inom premiepensionssystemet. Uppdraget rapporterades till regeringen i december 2016.²⁴ De föreslagna åtgärderna var sådana att de kunde genomföras inom ramen för gällande regelverk med betoning på förbättrad hållbarhetsinformation för pensionssparare och pensionärer. Myndigheten annonserade sin avsikt att tillföra mer lättförståelig, lättillgänglig och jämförbar hållbarhetsinformation om samtliga fonder på myndighetens fondtorg för att underlätta för pensionssparare och pensionärer att själva välja vilken hänsyn de vill ta till hållbarhet vid valet av fonder.

Pensionsmyndighetens avsikt såsom presenterat i rapporten är att bygga vidare på delar av informationen i Swesif:s ”Hållbarhetsprofil”, ett fondfaktablad med hållbarhetsinformation, som presenteras på en särskild sida på myndighetens fondtorg.

Pensionsmyndigheten har konstaterat att myndighetens kompetens inom hållbarhetsområdet behöver utvecklas och att ytterligare resurser behöver tillsättas. Myndigheten avser att delta i Swesif, branschsamarbetet för organisationer som arbetar för eller med hållbara investeringar i Sverige och den organisation som ansvarar för Hållbarhetsprofilen. Vidare behöver Pensionsmyndigheten fördjupa sin kunskap om att den information och tjänsteutveckling som sker upplevs som användbar av pensionsspararna.

5.15 Premiepensionsgaranti

Pensionsmyndighetens bedömning: Frågan om en premiepensionsgaranti har väckts inom ramen för detta arbete. Pensionsmyndigheten anser att frågan på grund av sin dignitet och de effekter den kan få behöver utredas och belysas ytterligare ur såväl ett nationellt som ett internationellt perspektiv. Pensionsmyndighetens rekommendation är att hantera frågan om en eventuell premiepensionsgaranti separat från denna rapports övriga förslag. Frågan om en premiepensionsgaranti kräver närmare överväganden som inte har varit möjliga att göra inom ramen för detta uppdrag.

Skälen för Pensionsmyndighetens bedömning: Pensionsmyndigheten har i sin tidigare redovisning till regeringen nämnt tanken på ett potentiellt förslag om införande av en premiepensionsgaranti. Garantin skulle kunna vara en form av

²⁴ *Hållbara fonder på fondtorget*, Pensionsmyndighetens rapport till regeringen den 6 december 2016, Dnr VER 2016-379.

motsvarighet till dagens insättningsgaranti eller investerarskydd²⁵ och skulle kunna täcka pensionspararnas förluster vid exempelvis konstaterad brottslighet.

Myndigheten anförde att ett sådant förslag bör analyseras noggrant i en separat utredning. Flera svårigheter med idén har identifierats.

Bland annat medför garantin en ”moralisk risk” (moral hazard), dvs. att själva förekomsten av en garanti nyttjas av oseriösa fondbolag för egen vinnings skull och att spararna blir mindre aktsamma i förhållande till sådana bolag. Vidare skulle en garanti kunna medföra att skadan repareras (med andras pengar) efter att skada har skett snarare än att koncentrera insatserna på att förebygga skada. Dessutom är det ibland svårt att avgöra vad som är brottsligt beteende eller ej.

Vidare skulle konkurrensrättsliga- och likabehandlingsaspekter på att införa en garanti och dess finansiering för fonder med hemvist i ett stort antal länder behöva analyseras.

I denna rapport har konsekvensbeskrivning inte gjorts med beaktande av en eventuell premiepensionsgaranti. Om regeringen vill gå vidare med ett förslag om premiepensionsgaranti föreslår Pensionsmyndigheten en separat utredning kring denna fråga.

²⁵ Insättningsgarantin skyddar pengar insatta på konton hos banker, kreditmarknadsföretag och värdepappersbolag (institut) och innebär en ersättning från staten om det institut där en sparare har sina pengar går i konkurs eller om Finansinspektionen beslutar att insättningsgarantin ska träda in. Insättningsgarantin skyddar upp till 950 000 kronor. Investerarskyddet gäller fysiska och juridiska personer och skyddar upp till 250 000 kronor om institutet går i konkurs och det, till exempel på grund av grovt slarv eller brottslighet, inte går att få ut sina tillgångar.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Pensionsmyndigheten bedömer att de föreslagna ändringarna i myndighetens instruktion ska träda i kraft den 1 september 2017. Övriga föreslagna författningsändringar bör träda i kraft senast den 1 januari 2018. Något behov av övergångsbestämmelser bedöms inte finnas.

När det gäller ikraftträdandet och behovet av övergångsbestämmelser m.m. för den reglering som föreslås ske med stöd av dessa bestämmelser i avtalet med fondbolagen gör Pensionsmyndigheten följande bedömning.

6.1 Nytt samarbetsavtal

Ett nytt samarbetsavtal för fondtorget utarbetas med sikte på ikraftträdande i slutet av 2017, dock senast i januari 2018. Hur omfattande förändringen i avtalet blir beror till viss del på hur snabbt ett genomförande av föreslagna lagändringar, dvs. ett bemyndigande för Pensionsmyndigheten att ställa högre krav på fonder och fondbolag på fondtorget, kan ske.

Vidare föreslår Pensionsmyndigheten att de nedan beskrivna generella kraven ska införas först sedan ett uppdrag med en sådan innebörd lämnats av regeringen till Pensionsmyndigheten.

6.2 Utvecklad organisation och arbetsätt

Utifrån ett utökat och utvecklat uppdrag för Pensionsmyndigheten kommer myndigheten att utveckla sin organisation och sitt arbetsätt. Pensionsmyndigheten har som målsättning att en förstärkt organisation och nya processer i sina huvuddrag kommer att kunna vara på plats inom sex månader från ett eventuellt beslut.

6.3 Krav för inträde på fondtorget

Kraven för inträde (dvs. krav på verksamhetshistorik för fond och fondbolag samt minsta förvaltningsvolym) ska införas direkt för nya fonder som ansöker om registrering på premiepensionens fondtorget, så snart nödvändiga förändringar i lag och samarbetsavtalet är genomförda och kommunicerade på tillbörligt sätt. Kraven för inträde kommer inte att appliceras på redan existerande fonder och fondbolag på fondtorget. Däremot kommer kravet på minst 500 miljoner i förvaltad kapital att gälla dessa aktörer, genom det speglade kravet på samma kapitalnivå som införs för att fortsatt få verka på fondtorget, se vidare avsnitt 6.4 nedan.

6.4 Krav för att verka på fondtorget

Fonder som redan är registrerade på fondtorget ska, efter en treårig övergångsperiod, uppfylla krav om minsta förvaltningsvolym vid treårsperiodens slut. Fondinnehav i fonder som inte uppfyller det föreslagna kravet (om 500 miljoner kronor) i förvaltad kapital vid övergångsperiodens slut ska säljas av och fonden avregistreras. Sparare med innehav i fonden ska ges möjlighet att göra ett nytt val inom viss period. Om så inte sker förs pensionsspararens kapital över till AP7 Såfa.

Vid utgången av en övergångsperiod om tre år kontrolleras även Pensionsmyndighetens ägarandel i fonden mot kravet på maximal ägarandel för Pensionsmyndigheten. Fonder som efter den treåriga övergångsperioden fortfarande har Pensionsmyndigheten som ägare till mer än 50 procent av fondens totala kapital

köpstoppas. Eventuella ytterligare åtgärder för att balansera de köpstoppade fonder där Pensionsmyndigheten äger mer än 50 procent kan övervägas. Pensionsmyndigheten ska ha rätt att efter tre år göra en försäljning av tillgångar så att Pensionsmyndighetens kapitalandel minskas till 50 procent av det totala fondvärdet.

I bilaga 5 finns en sammanställning av förslagen i denna rapport. Där redovisas hur förslagen förhåller sig till tidigare inlämnade förslag i den preliminära rapporten till regeringen och en beskrivning av de förutsättningar som behöver vara uppfyllda för ett genomförande samt tidsperspektiv för genomförande av förslagen i denna rapport.

7 Konsekvensanalys

De konsekvenser som beskrivs nedan relaterar till de förslag som myndigheten har som ambition att införa i relativ närtid (0-3 år), givet att nödvändiga lagändringar och uppdrag beslutas.

Konsekvenserna för såväl pensionsspararna och fonderna på fondtorget som för Pensionsmyndigheten och andra myndigheter bör följas löpande under de närmaste åren.

7.1 Konsekvenser för pensionssparare

Förväntade konsekvenser för pensionssparare har beskrivits i samband med presentationen av förslag på åtgärder ovan. Nedan summeras de effekter som förslagen bedöms få för pensionssparare och pensionärer.

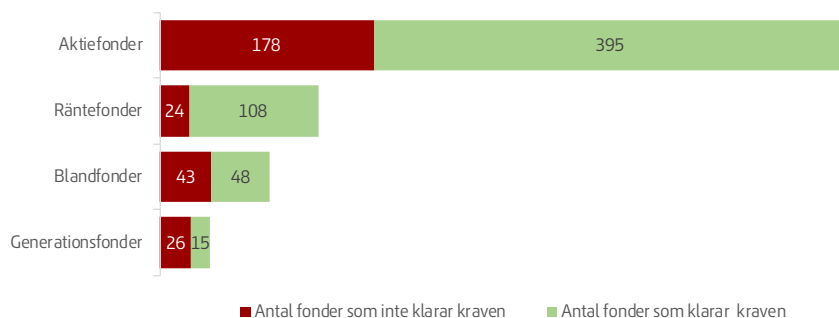
- Tryggheten i systemet bedöms *öka* då verksamheten bedrivs med skärpta krav och skärpt kontroll. Ett tak för premiepensionens andel av det totala kapitalet kräver att fonderna är konkurrenskraftiga på fondmarknaden i övrigt. Riskspridningen vid stora förluster ökar då Pensionsmyndigheten inte utgör ensam- eller majoritetsägare i en fond.
- Stabiliteten i systemet *bibehålls* då premiepensionssystemet i allt väsentligt kvarstår.
- Pålitligheten för systemet *ökar* när oseriösa eller t.o.m. bedrägliga beteenden eftersöks och möts med aktiva åtgärder från Pensionsmyndigheten. Kombinationen av skärpta regler för marknadsföring och en ökad tillsyn på området, nolltolerans mot användning av annans e-legitimation tillsammans med krav på egenhändig underskrift ökar också pålitligheten.
- Öppenheten på fondtorget *minskar* i termer av att kraven ökar och dörren inte hålls öppen för alla som har grundläggande tillstånd att verka på fondmarknaden.
- Kvaliteten på fondtorget *ökar* med kravet om minst tre års dokumenterad historik för fondbolag och fonder. Pensionsmyndighetens granskande och uppföljande arbete för att hålla fondtorget fritt från fondbolag och fonder som inte tillvaratar pensionsspararnas intressen inverkar också positivt på kvaliteten.
- Graden av enkelhet förväntas vara *oförändrad* eller *ökar* möjligen något eftersom färre fonder på fondtorget kan göra valsituationen något enklare. Samtidigt kan köpstopp som aktualiseras av nya krav vara svåra att kommunicera till spararna vilket kan öka komplexiteten. Det är dock i första hand andra faktorer som påverkar konsumenters känsla av enkelhet.
- Kostnadseffektiviteten i verksamheten förväntas *öka*. Pensionsmyndighetens bedömning är att pensionsspararnas förväntade kostnader för oseriösa eller bedrägliga beteenden på fondtorget minskar mer än den kostnadsökning Pensionsmyndigheten kommer att få om förslagen genomförs. De ökade kostnaderna förväntas således mer än uppvägas av de vinster pensionsspararna och pensionärerna gör. En grund för denna bedömning är att t.ex. Falcon inte hade blivit en aktör på premiepensionens fondtorg om de i denna rapport föreslagna

reglerna gällt. Pensionsspararnas förlust i Falcon uppskattas till omkring en miljard kronor.

- Pensionsspararnas *valmöjligheter* är fortsatt *stora* men utbudet av fonder *minskar* eftersom ett antal fonder inte bedöms klara de nya kraven.

Nedan beskrivs vilka effekter på pensionsspararnas valmöjligheter som skulle ha uppstått vid en kombination av ett krav på minst 500 miljoner kronor i förvaltad kapital och en maximal andel för Pensionsmyndighetens ägande om 50 procent. Analysen visar effekter om kraven hade applicerats på fondtorget vid årsskiftet 2016/2017.

Figur 2 Effekt på fondtorget vid minst 500 miljoner kronor i förvaltad kapital och en maximal ägarandel för Pensionsmyndigheten om 50 procent av totalt förvaltad kapital.



Cirka 211 000 pensionssparare hade vid årsskiftet valt fonder vars förvaltade kapital var lägre än 500 miljoner kronor. Sammantaget hade cirka 2,4 miljoner pensionssparare valt fonder med ett förvaltad kapital under 500 miljoner kronor och/eller fonder där Pensionsmyndighetens ägande överstiger 50 procent av det samlade kapitalet (i vissa fall är kraven överlappande, dvs. att en fond träffas av båda kraven).

Sammantaget fanns det vid årsskiftet 271 fonder som *inte* skulle ha klarat de direkta kraven i form av kvantitativa nivåer om minst 500 miljoner kronor i förvaltad kapital respektive maximalt 50 procent i andelsägande från premiepensionen.²⁶ Dessa 271 fonder förvaltade vid det tillfället 306 miljarder kronor från premiepensionssystemet, varav närmare 183 miljarder kronor i andelsägande över 50 procent.²⁷

Totalt klarade samtidigt 566 fonder på fondtorget de två kvantitativa nivåerna. Dessa opåverkade fonder hade cirka 311 miljarder kronor i totalt förvaltad kapital från premiepensionen.

Hade kravet om maximalt 50 procents ägarandel för Pensionsmyndigheten realiserats så som sammansättningen på torget såg ut vid årsskiftet, och fondbolagen inte hade

²⁶ Isoleras de två kvantitativa kraven vart och ett för sig kan vi konstatera att 197 fonder inte klarade kapitalkravet ensamt, och att 133 fonder överskred 50 procents ägarandel från premiepensionen. Vissa fonder träffas alltså av båda nivåerna. Ur ett kundperspektiv är det mer intressant vilken den samlade effekten på valbara fonder blir.

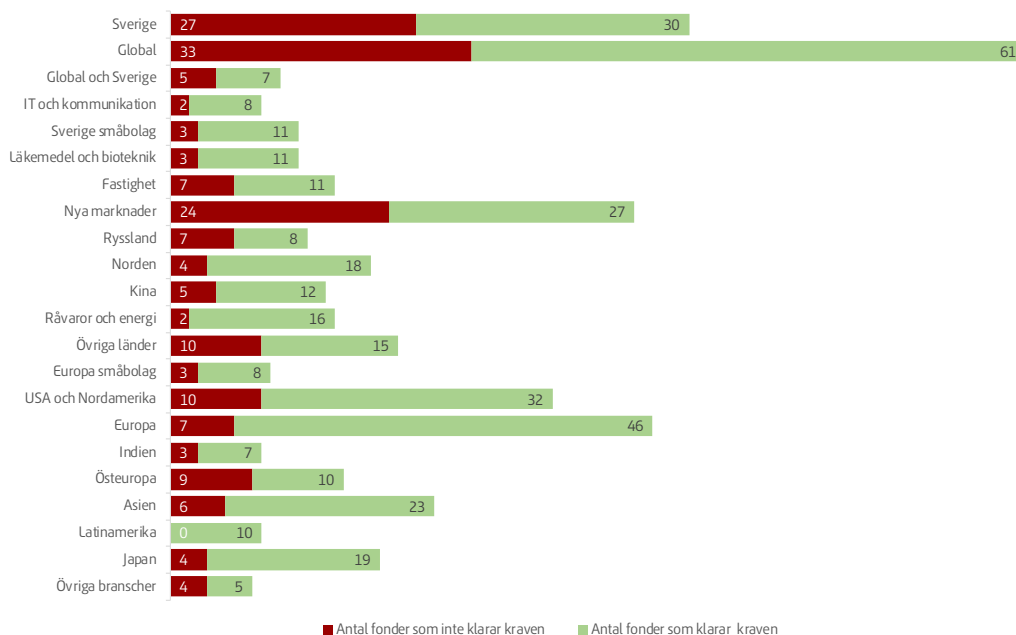
²⁷ Vid samma tidpunkt, årsskiftet 2016/2017, förvaltade AP 7 Såfa ett sammanlagt kapital om cirka 333 miljarder kronor från premiepensionssystemet.

vidtagit andra åtgärder i syfte att uppfylla kraven, hade det medfört försäljning av andelar motsvarande 183 miljarder kronor i 133 fonder med koppling till cirka hälften av bolagen med vilka Pensionsmyndigheten har ingått samarbetsavtal (51 av sammanlagt 105 bolag skulle ha berörts).

Som figuren ovan visar skulle den mest tydliga förändringen i utbudet för pensionsspararna av de två kombinerade kraven bli att endast ett fåtal generationsfonder blir fortsatt valbara. Vid årsskiftet hade cirka 786 000 pensionssparare (motsvarade 2/3 av samtliga som hade valt en generationsfond) placerat i någon av de generationsfonder som inte skulle ha klarat de två kraven i kombination. Generationsfonderna är skraddarsydda just för långsiktigt pensionssparande. I en generationsfond behöver spararen inte byta fond för att få mer rëntetillgångar med lägre risk vid högre ålder, det sköts istället av fondförvaltaren. Om pensionsspararna i ett sådant läge söker sig till kvarvarande generationsfonder kommer även dessa över tid att nå taket för Pensionsmyndighetens ägarandel och därmed köpstoppas på samma sätt som övriga. Detta anser vi vara en nackdel med förslaget. Vi anser dock att nackdelarna för generationsfondernas pensionssparare och pensionärer uppvägs av de fördelar för premiepensionssystemet som helhet som följer av kravet på att fonderna i premiepensionen kvalificerar sig även utanför premiepensionen. Den faktiska effekten på generationsfonderna kan även påverkas av om fonderna hittar parallella marknader inom t.ex. tjänstepensionen eller annat privat sparande.

Ytterligare en aspekt av pensionssparares valmöjligheter gäller påverkan på utbudet av nischfonder, t.ex. möjligheten att välja fonder med placeringar i en viss region eller inom ett visst industrisegment. Vår analys visar att med föreslagna nivåer finns fortfarande fler än en eller ett par valbara fonder inom varje nisch, se figur nedan.

Figur 3 Effekt av kombinerade krav på aktiefonder på fondtorget



De nya kraven kan leda till att det under övergångsperioden sker ett antal förändringar på marknaden som annars inte hade skett, såsom fusioner och försäljning av fonder. Beroende på utfallet kan sådana förändringar både gynna och missgynna spararna.

Som redogjordes för i avsnitt 6.4 ska taket för Pensionsmyndighetens ägarandel inte i sig göra att några fonder avregistreras från fondtorget. I stället införs ett köpstopp när en fond har uppnått nivån 50 procent. Skulle fonden – till följd av köpstoppet - under tiden den är köpstoppad minska i värde så att kapitalet understiger en beslutad nivå om 500 miljoner kronor under viss tid ger det dock konsekvensen att fondandelarna säljs och fonden avregistreras.

För premiepensionsspararna kan köpstoppet upplevas som ett besvär. Spararna har valt en fond, men insättningar motsvarande deras pensionsrätter kommer efter ett köpstopp inte längre att kunna placeras i denna fond. Endera måste spararen göra ett nytt val, eller låta nya insättningar – samt eventuell intäkt från sålda andelar – gå till förvalsfonden AP7 Såfa. Det finns en risk för att premiepensionssystemet kan komma att anses mer komplicerat och svårbegripligt när personer som gjort egna val inte längre kan stå kvar vid sina val.

Försäljning till följd av avregistrering av en fond eller vid en engångsförsäljning av andelar över 50 procent av fonden i slutet av övergångsperioden skulle kunna upplevas som ett ingrepp i spararens egen beslutsfär. Dock har avregistrering och försäljning alltid förekommit i premiepensionssystemet, med tillhörande kommunikering av orsaker, utan några större reaktioner från pensionsspararna. Den större omfattningen av avregistreringar och försäljningar och de nya skäl som förklarar dessa åtgärder, kan eventuellt ge upphov till andra reaktioner än de som erfarits hittills.

Förslagen till inträdeskrav ökar Pensionsmyndighetens möjligheter att mota bort sådana fonder från fondtorget som anses innebära oacceptabla eller oönskade risker för spararna. Som kollektiv bör pensionsspararna gynnas ekonomiskt av högre inträdeskrav. Förvaltningsavgifterna sjunker något samtidigt som risken minskar för att enskilda premiepensionssparare drabbas av avsevärda förluster.

Kravet på historik för fond och fondbolag kan få som en konsekvens att premiepensionen får ett mer trögrörligt fondtorg vad gäller etablering av nya fonder. Det gör att spararna får vänta en viss period innan nya fonder finns tillgängliga på fondtorget. På sikt finns en risk att fondtorget inte omfattar lika många nya, innovativa fonder eller nischfonder som idag. Detta inkluderar även mindre nischfonder eller fonder som attraherar sparare kortare perioder eller som är populära i olika delar i en konjunkturcykel, dvs. fonder som idag "byts ut naturligt över tid" på fondtorget. Pensionsspararna kan å andra sidan uppleva en trygghet i vetskapen att fonden återfinns även på andra delar av fondmarknaden, vilket inte alltid är fallet i dag.

Sist, men inte minst, konstaterar Pensionsmyndigheten att de lagda förslagen hade kunnat stoppa de förluster som pensionsspararna har drabbats av till följd av i några av de fall som motiverar förslagen. De förslag som vi i dagsläget med säkerhet vet hade kunnat stoppa dessa, men även andra identifierat oseriösa aktörer, är kraven på viss andel kapital utanför premiepensionssystemet samt förbudet mot försäljning inom premiepensionen via telefon. Affärsmodellen för dessa aktörer har byggt på att med aggressiv marknadsföring riktad nästan enbart mot premiepensionssystemet få tillgång till kapital som inte är utsatt för samma dagliga genomlysning som kapital investerat på andra marknader är. Utan telefonförsäljning och med ett krav på att först bygga upp ett kapital på den reguljära marknaden för fondsparande hade detta inte varit möjligt.

Det är också sannolikt att en djupare granskning inför inträdet i premiepensionssystemet av de personer som ligger bakom fonderna och personkretsen kring dem hade resulterat i att huvuddelen av de nu aktuella fonderna över huvud taget inte hade släppts in på fondtorget.

7.2 Konsekvenser för fondbolag och fonder inom premiepensionen

En del av konsekvenserna av förslagen för fondbolag och fonder har framkommit i resonemanget ovan när effekter på individens valmöjligheter har analyserats. I detta avsnitt fördjupas konsekvensbeskrivningen ur fondbolags- och fondperspektiv.

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

I och med kravet på verksamhetshistorik och kravet på ett tak för Pensionsmyndighetens ägarandel kommer det inte att vara möjligt för ett fondbolag att rikta in sig mot premiepensionssystemet som enda plattform och marknadsföringskanal. Det medför att exempelvis små fondbolag med nischfonder

kan få svårare att etablera sig på den svenska marknaden via premiepensionssystemet. Det innebär dock inte ett hinder för att verka på en svensk fondmarknad som sådan.

Ett kombinerat krav med minst tre helårs historik samt det föreslagna kravet på en minsta förvaltningsvolym på 500 miljoner kronor innebär fortfarande goda möjligheter för nya fonder och nischfonder att delta på fondtorget.

Det finns risker för att olämpliga fondbolag kan köpa fondbolag eller fusionera fonder utanför fondtorget med fonder inom premiepensionen. Det går inte att med enbart kvantitativa krav säkerställa att så inte sker. Därför behövs ytterligare granskning som främst syftar till att pröva lämpligheten hos fondbolag och fonder. Fondbolag som vill bedriva affärsverksamhet på fondtorget får finna sig i att vara beredda att delge Pensionsmyndigheten mer information än i dagsläget.

Efter den föreslagna övergångsperioden om tre år kommer sannolikt ett antal fonder fortfarande inte kvalificera sig då de fortfarande inte kommer att nå upp till "golvet" om 500 miljoner kronor. Den direkta effekten blir antingen att dessa fonder fusioneras med andra fonder och eventuellt även säljs till andra fondbolag, eller att andelarna löses in till följd av nytt fondval och flyttas till andra fonder eller förs över till AP7 Såfa, varefter fonden kan avregistreras från fondtorget.

I dialog med branschföreträdare har det framförts att premiepensionskapitalets andel av totalt fondkapital växer snabbare än marknaden i övrigt och att det därför finns en risk för att allt fler fonder över tid kommer att nå taket för en högsta tillåten andel premiepensionskapital. Det skulle kunna inträffa om många av de premiepensionssparare som får sina fonder köpstoppade inte låter nytt pensionskapital gå till AP7 Såfa utan aktivt väljer andra fonder eller uppmanas att göra fondbyten av andra fondbolag eller deras samarbetspartners. De framförda nackdelarna och riskerna är, enligt Pensionsmyndighetens bedömning, reella men samtidigt inte sådana att de överväger de fördelar vi anser att det innebär för premiepensionsspararna och pensionärerna att ha ett tak på 50 procent för premiepensionskapitalets andel av totalt fondkapital. Myndigheten kommer dock att följa utvecklingen noga under övergångsperioden.

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

Effekten av de föreslagna kraven kan bli stor på enstaka fondbolag, särskilt sådana mindre eller medelstora bolag som har nischat sig inom premiepensionen eller helt enkelt lyckats väldigt bra med att attrahera just sparare inom premiepensionen.

År 2040 uppskattas marknadsvärdet för premiepensionen till cirka 4 900 miljarder kronor jämfört med dagens cirka 1 000 miljarder kronor. Det privata fondkapitalet (bland Fondbolagens förenings medlemmar) var cirka 2 345 miljarder per den 30 september 2016. Pensionsmyndigheten har beräknat att premiepensionens andel av

den framtida totala fondförmögenheten 2040 förväntas ligga i ett spann på 30 till 35 procent. En 50-procentig ägarandel över lag innebär därmed fortfarande en viss övervikt av kapitalet i premiepensionssystemet, med hänsyn tagen till att premiepensionen inte utgör halva fondmarknaden.

Tabell 1 Premiepensionens andel av total fondförmögenhet bland fondbolagens föreningsmedlemmar

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

Kravet på externt ägande skulle kunna medföra risk för att bolagen riktar sig mot pensions spararna genom aggressiv försäljning av fonderna utanför premiepensionssystemet för att få spararna att välja dessa. Kravet på externt ägande skulle också kunna ge bolagen incitament att ge kunder råd om att placera i egna eller närstående bolags fonder, och incitament för diskretionära förvaltare och fondbolag att placera i egna eller närstående bolags fonder. Det ställer högre krav på att Pensionsmyndigheten följer upp fondbolagen och deras marknadsföring och ingriper om det finns skäl att säga upp samarbetsavtalet. Utvecklingen bör även följas noggrant av bl.a. Konsumentverket.

Pensionsmyndighetens pågående regleringsbrevsuppdrag ”Översyn av kostnadssänkande åtgärder” ger en möjlighet för Pensionsmyndigheten att föreslå årliga avgifter för att fonder ska få verka på fondtorget²⁸ eller sänka kostnaderna för fondförvaltningen på annat sätt. Översynen pågår för närvarande inom myndigheten. Ett förslag om årsavgift för medverkan skulle i sig kunna leda till att fonder med litet premiepensionskapital väljer att avregistrera sig till följd av för dålig lönsamhet.

En indikation på lönsamheten för respektive fond finns i tabell 2 nedan. Tabellen visar fondavgiftens storlek i kronor efter rabatt för fonder med olika stort premiepensionskapital. Ett fondbolag kan givetvis besluta att kvarstå med en fond på fondtorget även om den vid en snabb analys torde förlora ekonomiskt på en medverkan. Förklaringen kan t.ex. vara att ett deltagande på premiepensionens fondtorg ses som en god marknadsföringsåtgärd och ger framtida affärsmöjligheter.

²⁸ Uppdraget ska rapporteras till regeringen senast den 15 september 2017.

Tabell 2 Intäkter från premiepensionen för dagens fonder på fondtorget

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

7.3 Konsekvenser för Pensionsmyndigheten

Det utökade uppdraget och den utvecklade rollen innebär att myndigheten behöver se över både sin organisation samt sitt arbetssätt för att kunna möta förväntningen om högre ställda krav på aktörerna på premiepensionens fondtorget. Myndigheten behöver införa löpande granskningar och uppföljningar, kombinerat med riskbaserad uppföljning. Pensionsmyndigheten kommer att väsentligt utvidga sina initiala granskningar jämfört med nuläget. Såväl skriftlig som muntlig uppföljning kommer att göras, i vissa fall även hos fondbolagen. Pensionsmyndigheten kommer att behöva förstärka resursmässigt inom bl.a. områdena fondanalys och affärsjuridik/fondjuridik. Ytterligare controllerresurser kommer också att krävas. I ett uppbyggnadsskede krävs mer resurser för fördjupade analyser kring processutveckling, teknikstöd och kommunikation. Myndighetens teknikstöd kommer att behöva vidareutvecklas under framför allt 2018 och 2019. Teknisk gapanalys görs för dagens system för fondhandel, Pluto, samt det externa gränssnittet Focus i förhållande till de ytterligare kraven och behoven av utvecklade funktioner för såväl Pensionsmyndigheten som fondbolag.

Vid sidan av förstärkt organisation för det löpande kvalitets- och granskningsarbetet bedömer Pensionsmyndigheten att det finns ett fortsatt behov av extra resurser, framför allt juridiska, för att fortsätta driva rättsprocesser. I takt med nya och högre krav samt den utökade granskning som föreslås förväntas dessa bli färre än vad som har varit fallet under de senaste åren, och vad som kan vara att vänta under de närmast kommande åren. Vid sådana processer behöver Pensionsmyndigheten dock möjlighet att ta in extern kompetens, till exempel vid rättsprocesser som inkluderar aktörer i andra EU-länder.

Innan fördjupade analyser har vidtagits och processerna detaljerats ytterligare är uppskattningen av resursbehovet ungefärligt. Resursåtgången påverkas därtill både av hur fondbolag kommer att agera på nya krav, och antal fondbolag och fonder på torget i framtiden, utveckling av rättsprocesser inom området, samt resultatet av tekniska förstudier. Det uppskattade resursbehovet summeras nedan. I denna summering har inte kostnader till följd av att förslagen kan antas leda till en minskning av antalet

fonder på fondtorget beaktats fullt ut. Kostnader av engångskaraktär för den omställningen kan således tillkomma. Det handlar framförallt om administrationskostnader när fonder avregistreras.

Tabell 3 Uppskattning av resursbehov 2017-2020

År	Estimerat resursbehov	Avser
2017	10 mkr	Uppbyggnad av organisation och processer Rekrytering och uppstart för ny funktion
	3,5 mkr	Förstudier IT-stöd
	0,5 mkr	Kommunikation
2018	20 mkr	Fortsatt rekrytering och etablering av ny funktion, löpande drift
	8 mkr	IT-utveckling Licenser
	1 mkr	Kommunikation
2019	20 mkr	Drift av kvalitets- och granskningsfunktionen
	8 mkr	IT-utveckling Licenser
	1 mkr	Kommunikation
2020 -	C:a 25 mkr	Drift av kvalitets- och granskningsfunktionen Kommunikation

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

Kostnaderna för de förslag som lämnas i denna rapport ska också vägas mot de kostnader som kan uppstå om åtgärderna inte vidtas. Det är mer eller mindre omöjligt att bedöma, med någon säkerhet, hur stora de kostnaderna kan bli och hur effektivt förslagen motverkar att de uppstår. Erfarenheterna från de senaste årens mycket allvarliga händelser på fondtorget visar dock att kostnaderna i form av väsentligt minskat premiepensionskapital för vissa pensionssparare när oseriösa aktörer vidtar skadliga åtgärder blivit mycket hög. Enbart i fallet Falcon Funds räknar Pensionsmyndigheten med att förlusterna när fonderna är avvecklade kommer uppgå till flera hundra miljoner kronor. Kostnaderna för förslagen framstår enligt Pensionsmyndigheten i ljuset av såväl den ekonomiska skadan som förtroendeskadan som rimliga.

Myndigheten bedömer att det finns anledning att överväga att låta kostnaderna för arbetet med fondtorget belasta fondbolagen genom ett uttag av en årlig avgift för att ha fonder registrerade. En sådan fördelning av kostnaden är skälig med hänsyn till det värde möjligheten att få verka på fondtorget har för fondbolagen.

7.4 Konsekvenser för Finansinspektionen

För Finansinspektionen förutses inga ekonomiska eller organisatoriska konsekvenser av lagda förslag. Det kan emellertid krävas en tydligare kommunikation kring vad Finansinspektionens uppdrag är och vad tillsynen innebär, i relation till Pensionsmyndighetens granskning av samarbetsavtalet med aktörerna på fondtorget.

En viss ökning i myndighetens resursåtgång kan väntas vid ett deltagande från myndigheten i forum för samverkan i premiepensionsfrågor. Resurser för samverkan bedöms kunna rymmas inom ramen för den löpande verksamheten.

7.5 Konsekvenser för Konsumentverket

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

Pensionsmyndighetens bedömning att särskilda medel bör avsättas för att Konsumentverket ska kunna följa upp marknadsföringsåtgärder på premiepensionsområdet.

Genomförandet av åtgärderna som föreslås i denna rapport, däribland en utökad granskning och uppföljning av kundsynpunkter, kan leda till en ökning av den mängd information som överlämnas från Pensionsmyndigheten till Konsumentverket.

Konsumentverket är generellt positivt till en fördjupad samverkan kring frågor kopplat till premiepension som ligger under Konsumentverkets tillsyn exempelvis marknadsföring. Särskilda medel för Konsumentverkets tillsyn på premiepensionsområdet kan bidra till en effektiv och fördjupad samverkan både kring enskilda ärenden och i strategiska frågor.

7.6 Konsekvenser för Ekobrottsmyndigheten

Ekobrottsmyndigheten lägger i dagsläget betydande resurser på hanteringen av särskilda händelser på fondtorget, cirka 30 miljoner kronor på årsbasis.

För att inte få en ohållbar och kostsam situation under en längre tid betonar Ekobrottsmyndigheten vikten av att Pensionsmyndigheten ska ha möjlighet att stoppa oseriösa aktörer redan *innan* inträdet på fondtorget, alternativt redan vid konstaterad förekomst av otillåten marknadsföring eller marknadsföring som strider mot god sed. Det är vidare viktigt, erfar Ekobrottsmyndigheten, att bevisbördan när det gäller den civilrättsliga processen om tillstånd och granskning av fondbolag tydligt läggs på bolagen.

Ekobrottsmyndigheten är generellt positiv till en fördjupad samverkan med Pensionsmyndigheten kring frågor som t.ex. brottsförebyggande åtgärder. Resursåtgången för fördjupad samverkan bedöms kunna klaras av inom ramen för dagens anslag och löpande verksamhet.

Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken**64 kap.***14 a §*

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

Paragrafen är ny. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

I bestämmelsen tydliggörs Pensionsmyndighetens uppdrag att som försäkringsgivare inom premiepensionen göra placeringar och ingå avtal med förvaltare av värdepappersfonder. Med förvaltare av värdepappersfonder avses sådana förvaltare som anges i 64 kap. 19 §. Rättsförhållandet mellan Pensionsmyndigheten och förvaltarna av värdepappersfonder vilar på civilrättslig grund. Detta innebär att eventuella tvister mellan Pensionsmyndigheten och förvaltarna med anledning av avtalet ska lösas utifrån vad som gäller enligt rättegångsbalken om dispositiva tvistemål eller enligt vad parterna annars kommit överens om. Avtalet ska baseras på affärsmässiga grunder och villkoren i avtalet ska utformas särskilt med hänsyn till vad ett starkt konsumentskydd och ökad affärsmässighet inom ramen för ett obligatorisk sparande kräver. Kravet på affärsmässighet innebär bl.a. att Pensionsmyndigheten bör utgå minst från vad som vid var tidpunkt gäller enligt bästa branschstandard. I kravet på affärsmässighet ligger vidare att Pensionsmyndigheten i avtalet ska tillförsäkras effektiva och kraftfulla möjligheter att vidta åtgärder för att kunna förebygga, upptäcka och förhindra att ett fondbolag eller dennes samarbetspartner agerar på ett sätt som skadar pensionsspararna eller pensionssystemet.

14 b §

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

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

Paragrafen är ny. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Av *första stycket* framgår att Pensionsmyndigheten i egenskap av försäkringsgivare av premiepensionen ska administrera ett fondtorget. Syftet med fondtorget är att ge de pensionssparare som vill möjlighet att välja från ett brett utbud av fonder. Av 19 § framgår vissa krav för att få finnas på fondtorget.

I *andra stycket* bemyndigas Pensionsmyndigheten att ställa upp ytterligare generella krav på de fonder och fondförvaltare som vill medverka på fondtorget. De generella kraven, som ska framgå av avtalet, ska vara motiverade av sakliga hänsyn och tillämpas lika för samtliga aktörer som önskar medverka på fondtorget. Krav som kan ställas upp med stöd av denna bestämmelse är exempelvis krav på historik för fonden och fondbolaget samt ett minsta förvaltad kapital i fonden. Vidare kan Pensionsmyndigheten med stöd av denna bestämmelse bestämma att myndighetens ägande i en fond inte ska överskrida en viss andel.

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

3 kap.

4 a §

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

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

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

Paragrafen får en ny lydelse som innebär att marknadsföring eller försäljning av produkter på premiepensionsområdet inte längre får ske via telefon. Övervägandena finns i avsnitt 5.8.

I första stycket införs ett förbud mot marknadsföring och försäljning av produkter på premiepensionsområdet via telefon. Begreppet produkter innefattar både varor och alla typer av tjänster inom premiepensionens område. Det ska vidare röra sig om telefonsamtal som utgör led i försäljning eller annan liknande verksamhet (se prop. 2004/05:13 s. 134). Detta innebär att förbudet i första hand träffar fall när näringsidkaren ringer upp konsumenten i försäljningssyfte. Även fall när konsumenten kontaktar näringsidkaren omfattas dock, om kontakten beror direkt på näringsidkarens marknadsföring. Det kan t.ex. vara fråga om uppmaningar i reklam att kontakta näringsidkaren. Detsamma gäller för den som agerar för näringsidkarens räkning.

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

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

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

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

I *tredje stycket* införs en särskild bestämmelse som gäller vid överträdelser av förbudet. I bestämmelsen finns en hänvisning till marknadsföringslagens påföljdssystem. Motsvarande bestämmelser finns bland annat i lagen (2005:405) om försäkringsförmedling och lag (2004:46) om värdepappersfonder.

Bilaga 1 Regeringens uppdrag till Pensionsmyndigheten att stärka konsumentskyddet på fondtorget

Uppdrag till Pensionsmyndigheten att stärka konsumentskyddet på Pensionsmyndighetens fondtorg

Beslut

I syfte att stärka skyddet för premiepensionssparare ska Pensionsmyndigheten analysera och klargöra risker relaterade till bristande regelefterlevnad hos fondbolag och förvaltningsbolag med ansvar för förvaltning av en eller flera fonder på Pensionsmyndighetens fondtorg och föreslå åtgärder för att reducera identifierade risker.

Redovisningen bör även innehålla följande:

- En beskrivning av Pensionsmyndighetens och Finansinspektionens förutsättningar att inom ramen för befintligt regelverk uppmärksamma eventuella regelbrott och besluta om sanktioner samt uppmärksamma om villkor enligt samarbetsavtalet inte följs och besluta om sanktioner.
- En beskrivning av effektiva åtgärder för att säkerställa ett högt skydd för premiepensionssparare med beaktande av att premiepensionssystemet är ett obligatoriskt sparande.
- Förslag till relevanta regeländringar i de fall som myndigheterna bedömer att befintliga regelverk inte ger tillräckliga möjligheter att åtgärda identifierade brister.
- En konsekvensanalys av de förslag som presenteras som även inkluderar en redovisning av de ekonomiska konsekvenserna för berörda myndigheter.

Uppdraget ska redovisas i samråd med Finansinspektionen. Synpunkter ska också inhämtas från Konsumentverket, Ekobrottsmyndigheten och berörda branschorganisationer. Uppdraget ska redovisas till Finansdepartementet senast den 19 juni 2017.

Bakgrund

Premiepensionssystemet

Premiepensionen är en del av den allmänna pensionen. För den enskilde innebär premiepensionssystemet att en summa motsvarande 2,5 procent-enheter av ålderspensionsavgiften årligen sätts in på ett premiepensionskonto hos Pensionsmyndigheten som är knutet till den enskilde individen. Under den tiden då den enskilde sparar till sin pension kan premiepensionskontot ses som en statlig fondförsäkring, där staten genom Pensionsmyndigheten är försäkringsgivare och där den enskilde premiepensionsspararen har möjlighet att själv välja hur de inbetalda pengarna ska placeras och förvaltas. Det är den enskilde pensionsspararen som bestämmer hur pengarna ska placeras och som också får bära konsekvenserna av värdeförändringar i de fonder som valts. I fondförsäkringsmodellen är det försäkringsgivaren som bestämmer vilka placeringsalternativ som ska finnas

tillgängliga inom ramen för försäkringen, och hur förvalsalternativet ska vara närmare konstruerat. De årliga inbetalningarna till premiepensionskontot (sparandet i fondförsäkringen) sker enligt den s.k. livsinkomstprincipen, vilket innebär att det för de flesta pensionssparare kommer att handla om regelbundet återkommande årliga inbetalningar under hela arbetslivet. Premiepensionssystemet är således ett livslångt obligatoriskt pensionssparande i försäkringsform.

Den enskilde kan i dag välja bland nästan 850 fonder på Pensionsmyndighetens fondtorg. Den som inte kan eller vill välja har sina pengar placerade i det statliga förvalsalternativet AP7 Såfa. Sparandet i premiepensionssystemet uppgick vid ingången av 2016 till drygt 830 miljarder kronor, vilket utgör 26 procent av den totala fondförmögenheten i Sverige på 3 200 miljarder kronor. Systemet är under uppbyggnad och det sammanlagda kapitalet kommer att växa påtagligt under de närmaste decennierna.

Regler för fondverksamheten

Pensionsmyndigheten ingår endast avtal med företag som fått tillstånd att driva fondverksamhet eller motsvarande tillstånd i sitt hemland. De förutsättningar som gäller för fonder att delta i premiepensionssystemet finns i socialförsäkringsbalken. I socialförsäkringsbalken anges bl.a. att Pensionsmyndigheten är försäkringsgivare för premiepension och ska föra över medel som motsvarar pensionsrätten samt avkastningen på dessa medel till förvaltning i värdepappersfonder och fondföretag eller i fonder som förvaltas av Sjunde AP-fonden. Överföring får dock endast göras till fonder som har anmälts för registrering hos Pensionsmyndigheten och som förvaltas av fondförvaltare som bl.a. har rätt att driva fondverksamhet enligt lagen (2004:46) om värdepappersfonder samt har slutit samarbetsavtal med myndigheten. I enlighet med bestämmelserna i socialförsäkringsbalken om överföring av medel till fonder har Pensionsmyndigheten upprättat allmänna villkor för samarbete mellan Pensionsmyndigheten och fondförvaltare i form av ett s.k. samarbetsavtal som myndigheten ingår med varje fondbolag eller förvaltningsbolag som vill delta i premiepensionssystemet.

Pensionsmyndighetens samarbetsavtal

Pensionsmyndigheten fastställer villkoren för att få delta på myndighetens fondtorg i ett samarbetsavtal. I samarbetsavtalet anges bl.a. kriterier för registrering och avregistrering av fond, avgifter, prisreduktion, marknadsföringsåtgärder, skadestånd, vite och köpstopp, krav på fondförvaltare avseende god sed, dokumentationskrav, avtalstid, överlåtelse och tillämplig lag m.m.

Risk för bristande regelefterlevnad och ekonomisk brottslighet

Under 2016 gjorde Pensionsmyndigheten bedömningen att ett utländskt förvaltningsbolag som myndigheten tecknat samarbetsavtal med inte levde upp till kraven på att utföra uppdraget på ett omsorgsfullt och professionellt sätt. Vid en närmare granskning av innehaven i tre av förvaltningsbolagets fonder fann Pensionsmyndigheten även skäl att misstänka att förvaltningsbolaget inte levde upp till kraven i fondregelverket. Pensionsmyndigheten införde därför under våren 2016

ett köpstopp av de aktuella fonderna och sade i juni 2016 upp samarbetsavtalet med förvaltningsbolaget. Händelsen är unik i premiepensionssystemets historia. Händelsen uppmärksammade regeringen och berörda myndigheter på risken för att fondbolag och förvaltningsbolag med fonder på fondtorget inte lever upp till kraven i fondregelverket och risken för att fondbolag och förvaltningsbolag ägnar sig åt ekonomisk brottslighet.

Åtgärder

För att säkerställa premiepensionssystemets legitimitet är det viktigt att alla premiepensionssparare kan känna sig trygga med att premiepensions- avsättningar förvaltas på ett säkert och professionellt sätt. Pensionsmyndigheten har vidtagit flera åtgärder, bl.a. skärpt reglerna i det samarbetsavtal som nämns ovan. Tillsynen av fonder på fondtorget är emellertid i huvudsak ett ansvar för behöriga tillsynsmyndigheter. Om det är svensk fond är det Finansinspektionen som ansvarar för tillsynen (s.k. hemlandtillsyn), men om det är en utländsk fond är det den behöriga tillsynsmyndigheten i det land som fonder hör hemma som har det huvudsakliga tillsynsansvaret. Finansinspektionen bedriver dock en begränsad s.k. värdlandtillsyn över utländska fonder som marknadsförs på den svenska marknaden. Mot bakgrund av att kontroll och tillsyn av fonderna på det statliga fondtorget i dag sker av flera aktörer både i Sverige och utomlands är det centralt att en bred analys görs av bl.a. hur den sammantagna tillsynen går till, vilka eventuella brister som finns och vilket tillsynssamarbete som kan vara mest effektivt mellan behöriga myndigheter. En sådan analys bör göras mot bakgrund av de unika förutsättningar som gäller för premiepensionssparandet i Sverige, särskilt med tanke på att sparandet inte är frivilligt för individen.

Med utgångspunkt i analysen bör Pensionsmyndigheten och Finansinspektionen beskriva vilka åtgärder som myndigheterna kan vidta inom ramen för befintligt regelverk för att åtgärda de svagheter som eventuellt identifierats. I de fall som myndigheterna bedömer att befintliga regelverk eller resurser inte ger tillräckliga möjligheter att åtgärda identifierade brister bör myndigheterna lämna förslag på hur myndigheterna kan organisera sin verksamhet för att möta behoven, hur denna verksamhet ska finansieras samt vid behov lämna förslag på de regeländringar som behövs för att säkerställa ett högt konsumentskydd inom ramen för det statliga premiepensionssystemet.

På regeringens vägnar

Per Bolund

Charlotta Brisell

Bilaga 2 Sammanställning av utredningar avseende konsumentskydd kopplat till finansiella produkter och tjänster

Utredning	Problem/ uppdrag	Utredningens förslag i korthet	Genomfört
SOU 2002:41 Konsumentskydd vid finansiell rådgivning	Stärka konsumentskyddet vid finansiell rådgivning.	Införa en ny lag. Krav på kompetens hos rådgivare, krav på dokumentation, krav att rådgivaren ska tillvarata konsumenters intresse. Stärkt tillsyn. KOV tillsyn på de delar som inte står under FI:s tillsynsansvar.	Ja, genom lagen om finansiell rådgivning till konsumenter.
SOU 2007:1 Telefonförsäljning	Översyn av de bestämmelser som tillförsäkrar konsumenter skydd vid telefonförsäljning samt överväga stärkt konsumentskydd vid telefonförsäljning.	Flera förslag – bland annat föreslogs att KOV skulle prioritera tillsynen och ges tillräckliga medel. KOV skulle också få i uppdrag att genomföra utbildnings- och informationsinsatser. Skärpningar i sanktionssystemet. Införandet krav på skriftlig bekräftelse vid telefonförsäljning förordades inte.	Nej, inga av förslagen är genomförda.
Ds 2013:25 Skriftlig bekräftelse vid vissa telefonavtal	Utredde bland annat krav på skriftlig bekräftelse vid telefonförsäljning av förvaltnings- och rådgivningstjänster på premiepensionsområdet.	Krav på skriftlig bekräftelse på avtal om förvaltnings- och rådgivningstjänster avseende premiepensioner. Som alternativ II föreslogs skriftlig bekräftelse av telefonavtal om finansiella tjänster.	Ja, ny bestämmelse om skriftlighetskrav vid telefonförsäljning av vissa tjänster på premiepensionsområdet infördes.
Ds 2014:22 – Stärkt konsumentskydd vid försäkringsförmedling	Stärka konsumentskyddet vid försäkringsförmedling	Utökad lämplighetsprövning av försäkringsförmedlare. Möjlighet för Finansinspektionen att förena ärenden om ingripande mot en förmedlare och en eventuell begäran om återkallelse av tillståndet. Försäkringsförmedlare som utövar sidoverksamhet skulle följa vissa föreskrifter. Nya krav på uppträdande och lämnande av information vid försäkringsförmedling.	Nej, inga av förslagen är ännu genomförda.
SOU 2014:4 Det måste gå att lita på konsumentskyddet	Förbättra konsumenternas ställning vid finansiell rådgivning.	Effektivisering av tillsynen. Mer normativ och mer proaktiv tillsyn gentemot de aktörer som utmanar regelverket. Upphåva rådgivningslagen och ersätt med lag om skadestånd vid finansiell rådgivning till konsumenter. Låta investerarskydd i lagen om värdepappersmarknaden gälla i tillämpliga delar för placeringsrådgivning mot konsumenter. Överföra tillsynsansvar från Konsumentverket till Finansinspektionen.	Nej, inga förslag genomförda.
SOU 2014:85 Telefonförsäljning av finansiella tjänster och produkter	Kartlägga problem för konsumenter och småföretag vid telefonförsäljning av finansiella tjänster och produkter.	Krav på skriftlig bekräftelse vid telefonförsäljning liknande det som finns på premiepensionsområdet, för ökad möjlighet till förståelse och rådrum för konsumenten.	Nej, inga omedelbara lagstiftningsåtgärder föreslogs.

Stärkt konsumentskydd inom premiepensionen
Svar på regeringsuppdrag

Datum 2017-06-01
Dok.bet. PID157780
Version 1.0
Dnr/Ref. VER 2016-387

RiR 2014:13 Riksrevisionens rapport Att gå in pension – varför så krångligt?	Granska bland annat valmöjligheter i det allmänna pensionssystemet.	Överväga att utforma ett förval som ger samtliga som går i pension en automatisk riskanpassning, ex generationsanpassning.	Statliga utredningar tillsattes.
SOU 2015:61 Ett stärkt konsumentskydd vid telefonförsäljning	Överväga stärkt konsumentskydd vid telefonförsäljning och vid behov föreslå åtgärder.	Konsumentverket bör prioritera överträdelser i sin tillsyn samt utarbeta rutiner för särskilda svårigheter. Ett opt in-system skulle få alltför långtgående konsekvenser för företagen. Skriftlighetskrav vid telefonförsäljning bör införas.	Nej
Ds 2017:13 Skadeståndets bestämmande vid finansiell rådgivning	Analysera hur skadestånd ska bestämmas vid brister i finansiell rådgivning till konsumenter.	Utredningen lämnar två alternativa förslag. Enligt det ena förslaget framgår det uttryckligen av lagtexten att konsumenten inte har rätt till ersättning för utebliven vinst och enligt det andra står det uttryckligen att konsumenten har rätt till sådan ersättning. Skadeståndsansvaret ska, liksom nu, förutsätta styrkt uppsåt eller oaktsamhet. Förslag att konsumenter ska ges rätt att kräva att en värdslös rådgivare tar över ett finansiellt instrument som sjunkit väsentligt i värde och samtidigt ersätter konsumenten med vad han eller hon ursprungligen har betalat.	Remissperioden pågår t.o.m. september 2017.

Bilaga 3 Tillsynsmyndigheternas verksamhet

I denna bilaga finns Finansinspektionens och Konsumentverkets redogörelser för vissa delar av dessa myndigheters verksamhet med relevans för detta uppdrag.

Finansinspektionens tillsyn

Finansinspektionen (FI) arbetar för ett finansiellt system som är stabilt, präglas av förtroende och har väl fungerande marknader som tillgodoser behoven av finansiella tjänster samtidigt som det finns ett högt skydd för konsumenter.

Ett av FI:s uppdrag är tillsynen över fondmarknaden, inte minst ur ett konsumentskyddsperspektiv. Det är i första hand inom detta uppdrag som FI kommer i kontakt med aktörer i premiepensionssystemet. FI:s tillsyn omfattar svenskregistrerade fondbolag och fonder. För utländska fonder som riktar sig till svenska kunder – i och utanför premiepensionssystemet – är FI:s mandat som världlandsmyndighet begränsat. FI har också ansvar för tillsyn av aktörer som ägnar sig åt distribution av och rådgivning om fonder i premiepensionssystemet.

Utöver ovan har FI haft ett bemyndigande som ger rätt att skriva föreskrifter om avvikelser från vissa bestämmelser i försäkringsrörelselagen. FI har därmed haft möjlighet att utöva ytterst begränsad tillsyn över premiepensionsverksamhetens livränterörelse baserad på detta bemyndigande och god försäkringsstandard. Tillsynen har begränsats till att ta del av försäkringstekniska riktlinjer och i något fall medge undantag från bestämmelserna.

I den nya lagen (2017:230) om Pensionsmyndighetens försäkringsverksamhet i premiepensionssystemet som trädde i kraft den 1 maj 2017 får FI ett något bredare bemyndigande som ger möjlighet att också meddela föreskrifter om bl.a. försäkringstekniska avsättningarnas innehåll och beräkning, vad de försäkringstekniska riktlinjerna och beräkningsunderlaget ska innehålla och vilka upplysningar Pensionsmyndigheten ska lämna till FI och när dessa ska lämnas.

Föreskrifterna ska bidra till att premiepensionssystemet omfattas av moderna regler för värdering av försäkringsåtaganden och att medlen i premiepensionssystemet bättre tryggas.

Ytterligare analys behövs för att bedöma behovet av rapportering av data till FI.

Kort om principer för FI:s tillsyn

Ett av de viktigaste verktyg som FI har för sitt uppdrag att säkerställa en gott konsumentskydd är tillsyn. Tillsynens huvuduppgift är att förebygga problem. För att tillsynen ska göra mest nytta måste den vara både riskbaserad och framåtblickande. Strategin för en riskbaserad tillsyn baseras på två delar – en riskbedömningsprocess och en klassificering av risk. Riskbedömningsprocessen identifierar och rangordnar de största riskerna. Klassificeringen av risk rangordnar företagen utifrån var problem bedöms få störst negativa konsekvenser för konsumenter eller för samhällsekonomin. De högst rankade riskerna adresseras i den löpande tillsynen eller genom särskilda undersökningar.

FI:s uppdrag är också att bedriva en heltäckande tillsyn. Det kompliceras av att tillsynen omfattar ett stort antal företag. Målet är att i princip varje företag som arbetar

på basis av ett tillstånd från FI med en viss periodicitet ska bli föremål för minst en tillsynsaktivitet. Detta är viktigt för att upprätthålla principen att regler för en viss typ av finansiell verksamhet gäller lika för alla och måste respekteras av alla. Även ett företag som har begränsad verksamhet eller av andra skäl innebär måttliga risker för samhället och för enskilda konsumenter ska följa reglerna. För en heltäckande tillsyn talar även att det är viktigt att aktörer har likvärdiga konkurrensförutsättningar.

En viktig del i konsumentskyddet är att kunna säga att konsumenter erbjuds skäliga villkor, att marknadsföring sker på rätt sätt och att avtalsvillkor är korrekt utformade. Detta styrs primärt av marknadsrättsliga regler som Konsumentverket (KOV) har tillsyn över. FI:s tillsyn avser huvudsakligen det näringsrättsliga regelverket, det vill säga de regler som gäller specifikt för de företag som bedriver den tillståndspliktiga verksamheten. Detta regelverk har betydelse för konsumentskyddet bland annat genom att säkerställa att verksamheten och de som leder den uppfyller vissa kvantitativa och kvalitativa krav.

Finansinspektionens processer

FI har utarbetade processer för hur undersökningar ska bedrivas och när FI ska vidta åtgärder. I processerna måste ett flertal aspekter beaktas, bland annat hur iakttagna brister kan verifieras, på vilket sätt bolagen ska få yttra sig och inom vilka tidsramar. Ingripanden i form av återkallelse av tillstånd, varning och anmärkning (med eller utan sanktionsavgift) beslutas av FI:s styrelse.

Grunden för tillsynen är gällande regelverk. För värdepappersfonderna finns lag och föreskrifter som baseras på EU-regler inom det så kallade UCITS-regelverket. Syftet med UCITS-regelverket är bl.a. att harmonisera fondregelverket inom Europa. Det gör att Sverige har begränsat utrymme att införa egna regler eller att tolka regler på annat sätt än vad som följer av gällande EU-regler. Även reglerna på värdepappersmarknaden är harmoniserade inom EU. Samma begränsningar i handlingsfriheten finns således där.

Av såväl fondlagstiftningen som lagen om värdepappersmarknaden framgår att FI ska ingripa om något bolag åsidosatt sina skyldigheter enligt respektive lag eller annan författning som reglerar bolagets verksamhet. Dock kan FI avstå från att ingripa om t.ex. överträdelsen är ringa eller om bolaget vidtar rättelse.

FI genomför varje år ett antal enskilda undersökningar inom olika områden. Eftersom en stor del av FI:s tillsyn är riskbaserad identifieras inte allt för sällan brister i bolagens verksamhet när undersökningar genomförs. Dock kan bristerna vara av olika karaktär och ha olika omfattande konsekvenser. Under en undersöknings gång sker en löpande dialog med bolaget. Det är inte ovanligt att bolaget under tiden då undersökningen pågår vidtar en rad åtgärder. I ett antal fall varje år är de identifierade bristerna så pass allvarliga att det finns skäl att pröva ärendet för ett ingripande, trots åtgärder från bolaget. Även om ett ingripande inte görs kan FI framföra omfattande synpunkter på bolaget och dess verksamhet. I vissa fall måste bolaget visa på en åtgärdsplan. Alla undersökningar avslutas med en slutskrivelse och även om FI inte vidtar rättsliga åtgärder kan FI avsluta en undersökning med en skarp slutskrivelse med förväntade åtgärder och en plan för hur åtgärderna ska följas upp.

I tillsynen har FI även förvaltningslagen att hålla sig till. Det betyder bl. a. att i tillsynsundersökningar har bolaget alltid en rätt att få yttra sig över iakttagna brister men även eventuella underlag som har tagits fram av tredje man. Det betyder bland annat att det tar tid innan ingripanden, i form av sanktioner eller på annat sätt, kan göras även om det är fråga om allvarliga avsteg från reglerna som FI funnit i tillsynen.

FI:s primära mål är inte att ingripa utan att ändra ett felaktigt beteende eller att få bolaget att vidta rättelse när fel har begåtts. I vissa fall är felaktigheterna och bristen på insikt hos bolagets ledning så pass allvarliga att FI inte ser någon annan väg än att ingripa.

Tillsynen av fonder och fondbolag

I dag finns det närmare 900 svenska fonder, varav drygt 600 är värdepappersfonder. Fonderna förvaltas av ca 40 fondbolag och ca 60 AIF-förvaltare. Den totala fondförmögenheten för svenska fonder är drygt 3 000 miljarder kronor. Dessa företag har tillstånd från FI för att bedriva sin verksamhet och står under FI:s tillsyn (se vidare nedan).

På den svenska marknaden finns även ca 5 600 utländska fondföretag (UCITS-fonder) som marknadsförs mot svenska konsumenter. Dessa står under tillsyn av myndigheter i de länder där de hör hemma, i enlighet med EU-principen om hemlandstillsyn.

FI har inte i sina register information om vilka fonder som finns med i premiepensionssystemet. Enligt uppgift från Pensionsmyndigheten svarade utländska fonder vid årsskiftet 2016/2017 för 55 procent av de ca 840 fonderna som finns på fondtorget. De svarar för ca 20 procent av kapitalet. Följaktligen står närmare hälften av fonderna under FI:s tillsyn. Sjunde AP-fondens stora andel av fondkapitalet gör dock att fonder med hemvist i Sverige står för ca 50 procent av förvaltade medel i premiepensionssystemet.

Vad som ingår i FI:s tillsynsansvar och de mandat som finns att utöva tillsyn framgår av aktuella regelverk. Regelverket för värdepappersfonder baseras på UCITS-direktivet²⁹. De föreskrifter FI skriver är till för att tolka lagstiftningen och görs inom ramen för bemyndiganden från regeringen. FI kan alltså inte göra ytterligare tolkningar eller införa regler som inte ryms inom gällande direktiv eller bemyndiganden.

Eftersom regelverken är omfattande är vissa områden mer viktiga än andra för att kunna säkerställa ett högt konsumentskydd. Att bolagen bedriver sin verksamhet med god intern styrning och kontroll är i grunden avgörande för att alla andra mål ska nås och principer ska uppfyllas. Det kräver att styrelse och ledning är kunniga och på andra sätt lämpliga för att ta det ansvar de har. FI prövar lämpligheten hos ett bolags styrelseledamöter, styrelsesuppleanter, VD och ställföreträdande VD.

Lämplighetsprövning utgår från vissa kriterier i FI:s föreskrifter. Bland annat beaktas anseende, erfarenhet och eventuella intressekonflikter kopplade till uppdraget. FI prövar också alla ägare med ägarandel över 10 procent. För att avslå en

²⁹ 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).

ledningsperson eller ägare måste FI tydligt motivera varför den prövade inte är lämplig. Avslag får inte ske på subjektiva grunder och beslutet är överklagbart.

Ett ytterligare krav är att kontrollfunktionerna är oberoende från den verksamhet som ska kontrolleras. Det innebär bland annat att kontrollfunktionerna självständigt ska rapportera till bolagets ledning. Det är därtill ledningens ansvar att kontrollfunktionerna har de resurser och kompetens som behövs.

Därutöver är det viktigt att identifiera och hantera de intressekonflikter som uppstår i verksamheten samt att kunder behandlas lika. Denna princip syftar till att säkerställa att alla andelsägare får rätt till fondens förmögenhet i förhållande till den andel de äger. Skulle till exempel fonden inte marknadsvärderas så kommer denna princip automatiskt åsidosättas då andelsägare som köper och löser in andelar gör detta till fel pris. Följaktligen är det även väsentligt att fonder håller tillgångar för vilka marknadsvärdet löpande går att fastställa.

Fondbolagen och värdepappersbolagen rapporterar kvartalsvis finansiell data till FI. Den använder FI bland annat för att kontrollera efterlevnaden av gällande kapitalkrav. Fondbolagen rapporterar även värdepappersfondernas innehav på detaljerad nivå.

FI:s tillsynsansvar omfattar, som nämns ovan, alla svenska fonder och fondbolag. I gällande regleringar finns ingen koppling till premiepensionen och de fondbolag som förvaltar fonder inom premiepensionssystemet. FI har heller inte med automatik några uppgifter om vilka fonder som finns på fondtorget. Med anledning av den senaste tidens problem med fonder på fondtorget har FI haft ett nära samarbete med Pensionsmyndigheten för att i sin riskbaserade tillsyn beakta de mer specifika problemen på fondtorget. FI kommer även framöver väga in i riskbedömningen eventuella problem på fondtorget, eller välja att ha extra fokus på nytillkomna fondbolag på fondtorget.

Rådgivning om och distribution av fonder

Fonder distribueras bland annat genom värdepappersbolag och försäkringsförmedlare. Här förekommer omfattande rådgivning, inte minst riktad till sparare i premiepensionssystemet. Rådgivning är en komplicerad tjänst, bland annat för att intressekonflikter ofta finns mellan rådgivaren och kunden. Rådgivaren är skyldig att se till kundens intresse, men påverkas i många fall av andra hänsyn, till exempel ersättningssystem som gör att rådgivaren tjänar mer om kunden väljer en viss fond framför en annan. Erfarenheterna visar att dessa intressekonflikter ofta inte hanteras på ett godtagbart sätt.

Genom att det är omöjligt att bedriva tillsyn av varje enskild rådgivningskontakt är det viktigt att det läggs fast tydliga regler som mer direkt reducerar dessa intressekonflikter och rådgivarens möjligheter att sätta sitt eget intresse framför kundens. Förändringar är nu på gång som kan komma att förbättra konsumentskyddet. De gäller dels provisioner, dels hinder mot att företag undviker ansvar för regelöverträdelser genom att begära att tillstånd återkallas för att sedan ansöka om ett nytt.

Provisioner

FI har under många år uppmärksammat problem inom rådgivning, såväl generellt som för fonder inom premiepensionssystemet. FI har i tillsynen kunnat konstatera att en

stark drivkraft i distributionen är provisioner. Det är bakgrunden till att FI i januari 2016 publicerade rapporten ”Ett nödvändigt steg för en bättre sparandemarknad”.

I proposition 2016/17:162 Nya regler om marknader för finansiella instrument (nedan ”proposition avseende MiFID II och MiFIR”) föreslås bland annat ett förbud mot provisioner i samband med att rådgivning ges på oberoende grund. Regeringen konstaterar även att rådgivning som avser finansiella instrument som ingår i olika försäkringslösningar och i premiepensionssystemet bör anses utgöra investeringsrådgivning och följa för detta tillämpliga regler. De konsekvenser som det kan innebära för regleringen kommer att redovisas i samband med genomförandet av direktivet om försäkringsdistribution.

Dessa förändringar bör förbättra skyddet för spararna. Det kan dock konstateras att de är generella och inte specifikt utformade för eller föranledda av brister i premiepensionssystemet.

Försäkringsförmedlare och värdepappersinstitut som begär att tillstånd återkallas

FI har tidigare uppmärksammat regeringen på de problem som uppstår till följd av att försäkringsförmedlare under pågående sanktionsförfarande avstår från tillståndet och på så sätt undgår sanktioner. I och med att ingen sanktion har meddelats saknar FI sedan ofta grund att neka nytt tillstånd om samma personer startar ett nytt bolag med liknande verksamhet.

FI:s möjligheter att vid tillståndsgivningen ställa krav på försäkringsförmedlare är mer begränsade än vad som gäller för andra finansiella företag, till exempel värdepappersbolag. När det gäller personer i företagets ledning finns exempelvis inte som för andra finansiella företag ett mer allmänt krav på lämplighet. I stället krävs endast att den som ska ingå i ledningen har tillräcklig insikt och erfarenhet för att göra detta. Ett hinder för att få tillstånd är däremot om personen suttit i ett förmedlarföretag som tidigare fått tillståndet återkallat av FI på grund av regelbrott. Detta i kombination med att det är enkelt och billigt att få ett nytt tillstånd gör att företag själva kan välja att få tillståndet återkallat om de misstänker att FI är på väg att återkalla tillståndet på grund av regelbrott, för att sedan starta ett nytt företag med liknande verksamhet.

Det är en allvarlig brist i nuvarande lagstiftning att ett företag (eller person) under tillsyn på detta sätt kan kringgå sanktioner och på så sätt myndighetens möjlighet att genom effektiv tillsyn ta bort olämpliga aktörer från marknaden.

I tidigare utredningar har det föreslagits att FI ska ha möjlighet att besluta att frågan om återkallelse av tillstånd enligt försäkringsförmedlingslagen ska handläggas gemensamt med ärendet om ingripande, samt att FI i ett sådant fall får avgöra frågan om ingripande innan FI avgör frågan om återkallelse på frivillig grund. Det har även lämnats förslag om utvidgad lämplighetsprövning.³⁰

FI har konstaterat att det förekommer att även värdepappersinstitut avstår från tillståndet under ett pågående sanktionsförfarande. I proposition avseende MiFID II och MiFIR föreslås att om ett värdepappersinstitut har förklarat sig avstå från sitt tillstånd så ska FI först få pröva om det finns skäl att ingripa mot företaget med

³⁰ Ds 2014:22 Stärkt konsumentskydd vid försäkringsförmedling.

anledning av regelöverträdelse hos det och, om det finns sådana skäl, besluta om ingripande.³¹ Motsvarande regler bör införas avseende försäkringsförmedlare, förslagsvis i samband med genomförandet av direktivet om försäkringsdistribution.

Särskilda åtgärder kopplade till premiepensionssystemet
FI fick i regleringsbrevet för 2011 i uppdrag av regeringen att redovisa omfattningen av den tillsyn som genomförts över företag som erbjuder förvaltar- och rådgivningstjänster inom premiepensionssystemet samt vidtagna åtgärder. FI genomförde i början av 2011 en undersökning av hur värdepappersföretag som erbjuder diskretionär förvaltning av premiepensionsmedel uppfyller kraven i lagen om värdepappersmarknaden, med särskilt fokus på konsumentskyddsreglerna. Undersökningen och resultatet presenterades i rapporten ”Premiepensionsförvaltning – en granskning av aktörerna”. Utifrån de undersökta områdena identifierades bland annat ottydlighet i hur avtal ingås och kan sägas upp, otillräcklig information om intressekonflikter m.m.

Under hösten 2014 genomförde FI en enkätundersökning där FI bland annat tillfrågade större försäkringsförmedlare (med en omsättning på mer än 10 miljoner kronor under 2013) om hur många som ger rådgivning inom ramen för premiepensionssystemet och hur många av dessa som har tillstånd enligt lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden. Liknande frågor ställdes under sommaren 2016 till ett större antal juridiska personer med tillstånd att förmedla sak- eller livförsäkring. Av de drygt 400 svaren kan det konstateras att ca 20 procent av försäkringsförmedlarna erbjuder rådgivning kring fonder inom premiepensionssystemet. Vissa värdepappersbolag har även tillstånd till försäkringsförmedling. Det finns knappt 40 försäkringsförmedlare som har tillstånd till värdepappersverksamhet, varav vissa är banker/sparbanker.

Tillsyn över fonder utanför Sverige

Till den svenska fondmarknaden tillkommer ca 5 600 utländska fondföretag (UCITS-fonder) som marknadsförs i Sverige mot svenska konsumenter. Dessa fondföretag har inte något tillstånd i Sverige, utan använder sig av det s.k. marknadsföringspasset som regleras i UCITS-direktivet. Passet har ett anmälningsförfarande genom hemlandsmyndigheten som grund.

UCITS-direktivet, ett minimiharmoniseringsdirektiv, bygger på principen om hemlandstillsyn, dvs. att fondföretagen står under tillsyn av behörig myndighet i sitt hemland (se artikel 108). Tillsynsmyndigheten i värdlandet har endast begränsad behörighet att bedriva tillsyn över den verksamhet som bedrivs i landet. Myndigheterna i fondföretagets värdmedlemsstat får dock vidta åtgärder mot fondföretaget om det bryter mot lagar och andra författningar i medlemsstaten som inte omfattas av UCITS-direktivets tillämpningsområde eller kraven i artiklarna 92 och 94. Ovanstående artiklar har genomförts i svensk rätt genom 1 kap. 7 och 10 §§, 12 kap. 1, 4 a, 5, 17, 17 a §§ och 13 kap. 1 § lagen (2004:46) om värdepappersfonder (LVF).

³¹ Proposition avseende MiFID II och MiFIR, sid. 574 ff.

Finansinspektionen får i enlighet med ovanstående ingripa mot ett fondföretag som marknadsför andelar i Sverige om företaget åsidosätter sina skyldigheter enligt svensk rätt. Inspektionen får i första hand förelägga fondföretaget att vidta rättelse. Om rättelse inte sker får fondföretaget förbjudas att påbörja nya transaktioner i Sverige.

Om Finansinspektionen har befogade skäl att tro att fondföretaget vid marknadsföringen i Sverige åsidosätter sina skyldigheter enligt direktivet och inspektionen enligt direktivet inte har befogenhet att agera ska iakttagelserna istället anmälas till den behöriga myndigheten i företagets hemland. Om fondföretaget, trots de åtgärder som vidtagits av den behöriga myndigheten i företagets hemland eller om dessa åtgärder visats otillräckliga eller inte har vidtagits inom rimlig tid, fortsätter att agera på ett sätt som klart skadar investerarna i Sverige får Finansinspektionen ingripa. Enligt direktivet får inspektionen, efter att ha underrättat den behöriga myndigheten i företagets hemland, vidta alla lämpliga åtgärder som krävs för att skydda investerarna, vilket innefattar möjligheten att hindra fondföretaget från att fortsätta marknadsföringen i Sverige. Inspektionen får också om så krävs anmäla ärendet till Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (ESMA).

ESMA kan även efter anmälan eller på eget initiativ utreda överträdelser av unionsrätten, dvs. om en nationell tillsynsmyndighet inte tillämpar regelverket på ett korrekt sätt. En sådan process slutar i en rekommendation från ESMA till den berörda nationella myndigheten om att vidta relevanta åtgärder. Vidtar inte den myndigheten åtgärderna får ESMA under vissa förutsättningar fatta ett beslut riktat direkt mot den berörda fondföretaget. ESMA har också ett mandat att lösa tvister mellan nationella myndigheter genom att medla. Ett sådant förfarande kan, om man inte kommer överens, sluta i ett beslut från ESMA om att åtgärder ska vidtas av den nationella myndigheten eller fondföretaget.

Fondföretag som är verksamma i Sverige är bl.a. skyldiga att lämna inspektionen upplysningar om sin verksamhet och därmed sammanhängande omständigheter. Vidare är företagen skyldiga att lämna Finansinspektionen de upplysningar som inspektionen begär. Finansinspektionen får även när det är nödvändigt genomföra platsundersökningar hos företagen (10 kap. 2 och 3 §§ LVF) (prop. 2010/11:135 s. 227).

Enligt artikel 101.1 i UCITS-direktivet ska de behöriga myndigheterna samarbeta med varandra när det är nödvändigt för att de ska kunna utföra sina uppgifter enligt direktivet och utöva sina befogenheter enligt direktivet eller nationell lagstiftning.

Konsumentverkets tillsyn

Konsumentverkets tillsynsansvar

Som förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor har Konsumentverket ansvar för att de konsumentskyddande regler som ligger inom myndighetens tillsynsansvar följs, att konsumenter har tillgång till information och vägledning om sina rättigheter och skyldigheter samt annan information som ger dem möjlighet att göra väl avvägda val om ingen annan myndighet har den uppgiften. Genom kontakter med privata aktörer, branschöverenskommelser och insatser på standardiseringsområdet arbetar myndigheten också för att stärka konsumenternas ställning på marknaden.

Konsumentverket utövar bland annat tillsyn över Marknadsföringslagen (2008:486), Lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållande, Lagen (2005:59) om distansavtal och avtal utanför affärslokaler, Prisinformationslagen (2004:347), Lagen (2003:862) om finansiell rådgivning till konsumenter samt Försäkringsavtalslagen (2005:104).

Myndigheten utövar även tillsyn över informationsbestämmelserna i Lagen (1995:1571) om insättningsgaranti, Lagen (1999:158) om investerarskydd, Lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet, Lagen (2011:1268) om investeringssparkonto, Lagen (2004:46) om värdepappersfonder samt Lagen (2013:56) om förvaltare av alternativa investeringsfonder.

Tillsyn och sanktioner enligt marknadsföringslagen

Konsumentverket kan inleda ett tillsynsärende mot företag som bryter mot någon av lagarna under verkets tillsyn, exempelvis marknadsföringslagen. Däremot är sanktionerna som är tillämpliga vid överträdelser av MFL förbehållna Konsumentombudsmannen (KO).

Av 3 § MFL följer att med marknadsföring avses reklam och andra åtgärder i näringsverksamhet som är ägnad att främja avsättningen av och tillgången till produkter inbegripet en näringsidkares handlande, underlåtenhet eller någon annan åtgärd eller beteende i övrigt före, under eller efter försäljning eller leverans av produkter till konsumenter.

Enligt 5 § MFL ska marknadsföringslagen stämma överens med god marknadsföringssed. Begreppet "god marknadsföringssed" är brett och definieras som god affärssed eller andra vedertagna normer som syftar till att skydda konsumenter vid marknadsföring av produkter. Med god affärssed avses i huvudsak det utomrättsliga normsystem som har utvecklats inom näringslivet, främst Internationella handelskammarens (ICC) grundregler för reklam, men även andra uppförande- och branschkode. Förutom god affärssed och god yrkessed innefattar begreppet god marknadsföringssed även andra vedertagna normer för marknadsföring. Därmed avses bland annat speciallagstiftning, Konsumentverkets föreskrifter och allmänna råd, de normer som Marknadsdomstolen har skapat genom sin praxis samt andra internationella vedertagna normer inom ramen för lagens syfte. Därtill kommer den s.k. lagstridighetsprincipen, som innebär att marknadsföring som strider mot annan lagstiftning eller som är ägnad att leda till lagöverträdelser ska anses strida mot god marknadsföringssed. God marknadsföringssed är således inget statiskt begrepp då det

innefattar t.ex. ny eller ändrad domstolspraxis, nya uppförandekoder och vedertagna förändringar i branschpraxis.

I MFL finns även bestämmelser om bland annat förbud mot aggressiv marknadsföring (7 §), reklamidentifiering (9 §), förbud mot vilseledande marknadsföring (10 §), förbud mot vilseledande utelämnande av väsentlig information (10 § 3 st.), köperbudandena (12 §) och obeställd reklam (19 §). Till marknadsföringslagen finns även en direktivbilaga, den s.k. svarta listan. Listan innehåller vilseledande och aggressiva affärsmetoder som under alla omständigheter är otillbörliga. Svarta listan gäller som lag i Sverige enligt 4 § MFL.

Som nämnts ovan har Konsumentverket tillsyn över informationsbestämmelser i vissa näringsrättsliga lagar exempelvis lagen om insättningsgaranti och lagen om värdepappersfonder. Om ett bolag inte lämnar föreskriven information utgör det ett vilseledande utelämnande av väsentlig information enligt 10 § 3 st. MFL.

Av 47 § MFL framgår att talan om förbud eller åläggande enligt 23, 24 eller 25 §§ får väckas av KO, en näringsidkare som berörs av marknadsföringen eller en sammanslutning av konsumenter, näringsidkare eller löntagare. Vad gäller sanktionen marknadsstörningsavgift så är det KO som, enligt 48 § MFL, i första hand får väcka talan. Om KO i ett visst fall beslutar att inte föra talan om marknadsstörningsavgift får en enskild näringsidkare som berörs av marknadsföringen eller en sammanslutning av näringsidkare väcka en sådan talan. I fall som inte är av större vikt får KO, enligt 28 § MFL, meddela föreläggande om förbud eller åläggande enligt 23, 24 eller 25 §§ MFL. Sedan den 1 oktober 2016 gäller att KO kan besluta om att ett föreläggande ska gälla omedelbart. En näringsidkare behöver således inte längre godkänna ett föreläggande för att det ska bli giltigt.

Konsumentverkets tillsynsarbete

På Konsumentverket bedrivs tillsyn antingen genom löpande tillsyn, där enskilda ärenden öppnas mot näringsidkare, eller genom tematisk tillsyn, där en bransch, marknad eller företeelse granskas. Tillsynen sker vid någon av de två rättsenheterna inom avdelningen för konsumentskydd, vilka sammantaget har cirka 30 medarbetare. Området finansiella tjänster är i sin tur uppdelat på tre fokusområden; Investeringar och pension (som består av tre personer), Kredit- och betaltjänster (som består av fyra personer) samt Försäkringar (som består av tre personer).³²

Löpande tillsyn

Ett tillsynsärende inleds med anledning av en anmälan från exempelvis en konsument, en annan myndighet eller en konsumentorganisation eller då ett problem har uppmärksamats i Konsumentverkets egen omvärldsbevakning.

Då det inte finns resurser för att inleda tillsynsärenden mot alla bolag som överträder de konsumentskyddande lagarna måste prioriteringar göras för att uppnå största möjliga konsumentnytta. Prioriteringen görs bland annat utifrån om det finns ett stort allmänt konsumentintresse dvs. att det inkommer ett stort antal anmälningar från konsumenter mot en näringsidkare, om frågan berör många konsumenter eller om

³² I regleringsbrevet för 2013, 2014 och 2015 tilldelades Konsumentverket 1,5 mkr extra för att förstärka den finansiella tillsynen på finansmarknaden.

frågan är viktig ur ett rättsligt perspektiv och bör prövas av domstol. Konsumentverket inleder i princip alltid ett ärende då en näringsidkare överträtt ett föreläggande eller en dom, då en näringsidkare överträtt en tidigare utfästelse eller när en begäran inkommer till myndigheten i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2006/2004 av den 27 oktober 2004 om samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheter som ansvarar för konsumentskyddslagstiftningen.

I majoriteten av fallen avslutas ett tillsynsärende utan rättslig åtgärd mot bakgrund av att näringsidkaren utfäst att rätta sig i enlighet med Konsumentverkets synpunkter. I sammanhanget bör påpekas att de beslut som Konsumentverket fattar inte är beslut i förvaltningsrättslig mening och kan således inte överklagas. Konsumentverket följer alltid upp avslutade ärenden för att säkerställa att näringsidkaren fullföljer sin utfästelse. Skulle det visa sig att näringsidkaren inte gör detta inledes ett nytt tillsynsärende som med största sannolikhet kommer resultera i att KO vidtar rättsliga åtgärder för att säkerställa att näringsidkaren inte bryter mot lagen igen.

I de fall en näringsidkare vägrar att ändra sin marknadsföring eller sina avtalsvillkor i enlighet med Konsumentverkets synpunkter, då näringsidkaren bryter mot en tidigare utfästelse eller inte efterlever ett föreläggande eller en dom kan ärendet föredras för KO, varefter beslutas om och vilka rättsliga åtgärder som ska vidtas.

Tematisk granskning

En tematisk granskning är en arbetsmetod som används för att få ett vidare grepp om ett visst område, en produkt eller en viss företeelse. En tematisk granskning avslutas med en promemoria där resultatet av granskningen redovisas. De som ingått i granskningen får ta del av promemorian, liksom även branschorganisationer och liknande. Granskningen kan sedan ligga till grund för enskilda tillsynsärenden, insatser som exempelvis utbildning för branschen eller internt kunskapsbyggande.

En tematisk granskning kan genomföras på en mängd olika sätt, t.ex. genom granskning av bolags webbplatser eller genom att bolagen ombeds komma in med marknadsföringsmaterial eller avtalsvillkor som sedan granskas. Det är juristerna inom de olika fokusområdena som i samråd med enhetschefen beslutar om en tematisk granskning ska genomföras.

Tillsyn över tjänster kopplade till premiepension

Ansaret för att bedriva tillsyn över de företag som marknadsför tjänster kopplade till premiepension ligger idag på fokusområdet "Investeringar & Pension". Fokusområdet arbetar med tillsyn över bland annat sparkonton och inlåningskonton, investeringssparkonto, fonder, aktier, strukturerade produkter (t.ex. aktieindexobligationer), obligationer, optioner, derivat, terminer med mera, pensionsförsäkringar (tjänste-/privat), kapitalförsäkringar, premiepensionsrådgivning /förvaltning, samt finansiell rådgivning.

Konsumentverkets ärenden inom premiepensionen

Konsumentverket har sedan ett antal år tillbaka prioriterat tillsynen av bolag som tillhandahåller tjänster kopplade till premiepension. Konsumentverket har sedan 2008 haft 39 tillsynsärenden mot sådana bolag. Ärendena är fördelade över åren enligt följande (för år 2017 avses ärenden fram till och med den 6 februari 2017).



Året avser det år som ärendet inleddes. Ärendena från 2015 har till största del handlagts under 2016. Majoriteten av ärendena har avslutats då bolagen utfäst att rätta sig. I något enstaka fall har ärendet avslutats mot bakgrund av att bolaget bytt verksamhetsområde. Av dessa 39 ärenden har sju överlämnats till KO för rättsliga åtgärder. KO har utfärdat förelägganden mot fyra av bolagen samt väckt talan mot tre av bolagen vid domstol, ett av målen pågår fortfarande.

De tre bolagen KO har tagit till domstol är PSW Trading AB (Svensk Premierrådgivning), Lundstedt Fond och Finans samt Advisor Fondförvaltning AB, där det senare omfattar två olika mål. De ärenden som har tagits till domstol beskrivs kortfattat nederst i denna bilaga.

Andra insatser för att stärka skyddet för konsumenter vid försäljning av tjänster kopplade till premiepensionen

Deltagande i olika utredningar avseende skriftlighetskrav vid telefonförsäljning

Telefonförsäljning av tjänster kopplade till premiepension är ett område inom vilket Konsumentverket har mottagit många anmälningar. Konsumentverket har vid upprepande tillfällen genom åren i olika sammanhang framfört att marknadsföring via telefon vållar många konsumenter stora problem. För att komma till rätta med detta har Konsumentverket på olika sätt bidragit till olika utredningar som tillsatts för att hitta lösningar på problemet, däribland i utredningen av krav på skriftlig bekräftelse vid telefonförsäljning av vissa tjänster på premiepensionsområdet, utredningen om telefonförsäljning av finansiella tjänster och produkter, samt utredningen om konsumentskydd vid telefonförsäljning.

Information till näringsidkare som tillhandahåller tjänster kopplade till premiepension angående lagändring rörande telefonförsäljning på premiepensionsområdet

I juni 2014 skickade Konsumentverket ut ett s.k. varselbrev³³ till de bolag som verket vid det aktuella tillfället kände till erbjöd konsumenter tjänster kopplade till

³³ Ett varselbrev är ett sätt att vägleda näringsidkare eller branschorganisationer. Ett varselbrev kan skickas ut i samband med att Konsumentverket ska genomföra en tillsynsaktivitet för att

premiepension. Skrivelsen innehöll information om den nya bestämmelsen (som trädde i kraft den 1 juli 2014) som innebär att vid telefonförsäljning av en förvaltnings- eller rådgivningstjänst som avser premiepension ingås ett avtal genom att konsumenten skriftligen accepterar näringsidkarens anbud och att ett avtal som inte ingås skriftligen är ogiltigt samt att näringsidkaren i rimlig tid innan ett avtal ingås ska lämna viss information och samtliga avtalsvillkor till konsumenten (3 kap. 4 a § DAL). Syftet med skrivelsen var att informera bolagen om den kommande lagändringen samt att informera om att Konsumentverket skulle bevaka marknaden för att säkerställa att de nya reglerna efterlevs.

PSW Trading AB (T 6805–10)

PSW Trading AB (PSW) marknadsförde under namnet Svensk Premierådgivning en premierådgivningstjänst. Tjänsten bestod av rådgivning om vilka premiepensionsfonder som konsumenter borde välja. Av anmälningar till Konsumentverket framgick att trots att konsumenten inte ingått något avtal med PSW om tjänsten hade PSW tillsänt konsumenten en orderbekräftelse och en faktura.

I avgörandet från Stockholms tingsrätt den 20 maj 2011 förbjöds PSW Trading AB att vid marknadsföring av nämnda tjänst översända en faktura eller liknande betalningsupppmaning som ger konsumenten intryck av att ha beställt produkten, om så inte är fallet. Motsvarande förbud utfärdades för Andreas Karlsson som var ensam styrelseledamot i bolaget.

Lundstedt Fond och Finans AB (PMT 8565-16)

I juni 2016 lämnade KO in en stämningsansökan mot Lundstedt Fond och Finans AB till Patent- och Marknadsdomstolen (PMD). Stämningsansökan rörde byte av fond med BankID samt marknadsföring av premiepensionstjänst i strid med föreläggandet FF 2015:8/IF 2015:5. I en dom från PMD som meddelades den 27 januari 2017 förbjöds Lundstedt fond och finans AB (numera i konkurs) att flytta premiepensionsfondinnehav åt konsumenter genom att på Pensionsmyndighetens hemsida logga in genom konsumentens BankID, att flytta konsumenters premiepensionsfondinnehav från konsumentens befintliga fonder till den av Lundstedt anvisade fonden utan att konsumenten beställt det, att vid telefonförsäljning av premiepensionstjänst gentemot konsument ingå avtal utan att konsumenten skriftligt accepterat bolaget anbud. Dessutom ålade PMD Lundstedt Fond och Finans AB att vid telefonförsäljning av premiepensionstjänster gentemot konsumenter, i rimlig tid innan avtal ingås, ge lagstadgad information samt tillhandahålla samtliga avtalsvillkor, i en handling eller annan läsbar och varaktig form som är tillgänglig för konsumenten.

Alla förbuden samt åläggandena var förenade med ett vite om en miljon kronor. Dessutom förpliktades Lundstedt Fond & Finans AB att betala marknadsstörningsavgift med 400 000 kr.

sprida information om ett aktuellt eller påvisat konsumentproblem eller för att informera näringsidkare och branschorganisationer om exempelvis lagändringar.

Stärkt konsumentskydd inom premiepensionen
Svar på regeringsuppdrag

Datum 2017-06-01
Dok.bet. PID157780
Version 1.0
Dnr/Ref. VER 2016-387

Advisor Fondförvaltning AB (PMT 10759–16 samt PMT 10763–16)

I juni 2016 skickade Konsumentombudsmannen in en stämningsansökan samt en ansökan till Marknadsdomstolen (som numera ersatts av Patent- och marknadsdomstolen). I stämningsansökan yrkade KO att domstolen skulle ålägga Advisor Fondförvaltning AB (Advisor) att vid telefonförsäljning gentemot konsument i början av samtalet informera om att samtalets syfte är att sälja tjänsten premiepensionsförvaltning, om så är fallet, att vid telefonförsäljning gentemot konsument informera om konsumentens ångerrätt, vilken tidsfrist som gäller, när den börjar löpa, hur ångerrätten utövas, verkan av att konsumenten utövar sin ångerrätt samt om vad konsumenten enligt 3 kap. 11 § lag om distansavtal och avtal utan affärslokaler (DAL) kan komma att få betala vid utövande av ångerrätten och att vid telefonförsäljning av förvaltningstjänst avseende premiepension gentemot konsument, innan avtal ingås, ge konsumenten all information enligt 3 kap. 3 § första stycket DAL och samtliga avtalsvillkor i en handling eller i någon annan läsbar och varaktig form som är tillgänglig för konsumenten.

I ansökan yrkade KO att domstolen skulle förbjuda Advisor att vid erbjudande av premiepensionstjänster till konsumenter tillämpa avtalsvillkor som innebär en bindningstid om mer än 12 månader, eller den längre tid som domstolen finner skälig. Skriftväxlingen mellan parterna håller på att avslutas och huvudförhandling i målet kommer att hållas den 24 maj 2017.

Bilaga 4 Särskilt rättsutlåtande avseende gärningar som begås med stöd av annans av e-legitimation

Per Ole Träskman

Juris doktor, Juris doktor (HC), professor emeritus i straffrätt (Lunds Universitet), Docent i straff- och straffprocessrätt (Helsingfors Universitet)

Utlåtande

Uppdraget

Pensionsmyndigheten har bett mig att utarbeta ett utlåtande avseende en typ av gärningar som begås med hjälp av e-legitimation. Avsikten med denna granskning och analys är att utreda om den typ av gärningar - som närmare beskrivs nedan - är straffbara som brott enligt gällande svensk straffrätt. De faktiska omständigheterna i samband med de relevanta gärningsmomenten beskrivs i enlighet med ett PM som Per Furberg har utarbetat "*Missbruk av e-legitimation - straffrättsligt ansvar*" (PM 2017-03-01). Detta PM beskriver utförligt och mycket väl både de faktiska gärningarna och den möjliga straffrättsliga bedömningen av dem. Av denna grund kommer jag i flera fall att hänvisa till det - också när det gäller den straffrättsliga bedömningen. Som benämning för Per Furbergs utredning använder jag i fortsättningen "*PM Furberg*".

1. Beskrivning av de gärningar som ska bedömas

I PM Furberg finns (under punkt 1) en teknisk beskrivning av hur man legitimerar sig och använder en e-legitimation för att logga in på en webbplats, i detta fall Pensionsmyndighetens webbplats. Av särskild relevans för den straffrättsliga granskningen är den omständigheten att Pensionsmyndigheten tillhandahåller elektroniska tjänster via webbplatsen, "pensionsmyndigheten.se". På denna plats kan pensionssparare både få information om sin pension och byta fonder för sin premiepension.

De relevanta gärningarna som granskas i detta utlåtande består av flera moment och involverar minst två handlande personer. I det följande beskrivs dessa moment i kronologisk ordning med angivande både av själva handlingen och följderna av handlingen. I granskningen görs en uppdelning mellan två skilda fall, ett fall som kallas "*dolt missbruk*" och ett fall som kallas "*öppet missbruk*". De två fallen beskrivs först och

därefter behandlas först det dolda missbruket och den straffrättsliga bedömningen av det, och först därefter görs den straffrättsliga bedömningen av det öppna missbruket.

1.1. Tillvägagångssättet vid det dolda missbruket

De involverade personerna är för det första en säljare vid ett fondbolag (i fortsättning kallad "säljaren") och för det andra en pensionssparare (i det följande kallad "spararen"). De relevanta gärningarna består av att:

1. *Säljaren i sin dator* har fyllt i spararens personnummer och på Pensionsmyndighetens webbplats klickat på "Logga in";
2. *Säljaren* har efter detta *uppsmanat spararen att logga in* hos Pensionsmyndigheten, men medvetet *underlåtit att upplysa spararen* om att han/hon själv redan har valt "E-leg: Mobilt BankID" och klickat "LOGGA IN", varefter han/hon har styrts till Pensionsmyndighetens webbsida och dess rubrik "Logga in med mobilt BankID, fyllt i spararens personnummer och klickat på knappen "Logga in", varefter säljaren har styrts till den inloggningssida där vederbörande uppmanas att starta sin BankID säkerhetsapp. Det är denna uppmaning som säljaren nu ger vidare till spararen.
3. Säljaren avvaktar sedan att spararen följer uppmaningen och legitimerar sig med sin BankID säkerhetsapp. I följande steg uppfyller spararen det som han har uppmanats till av säljaren.
4. Spararen loggar in på Pensionsmyndighetens webbplats tills också han eller hon kommer fram till steget med uppmaningen att starta BankID säkerhetsapp. Han/hon uppfyller nu denna uppmaning och legitimerar sig. Allt detta gör spararen *i god tro* och utan insikt om att säljaren redan kommit så långt i sin inloggning på samma konto att bara legitimeringen återstår.
5. Spararens legitimering medför nu att säljaren släpps in på pensionsspararens pensionssidor hos Pensionsmyndigheten. Detta betyder att säljaren *har missbrukat spararens legitimering* för att bli insläppt på spararens pensionssidor och få del av spararens pensionsinformation. Det var tidigare också möjligt att ändra spararens val av fonder.
6. Däremot misslyckas spararens försök att komma in på sina pensionssidor - på grund av att säljaren redan har fått tillgång till dem på grund av spararens legitimering. En legitimering som han eller hon har gjort i god tro men med bristande insikt om verkningarna.
7. Säljaren gör nu ett nytt försök att komma in på sina egna pensionssidor genom att genomföra alla de åtgärder som krävs för att framgångsrikt logga in. Nu lyckas det, men samtidigt har säljaren kvar sin tillgång till pensionsspararens hemsidor.
8. Under den tid som spararen har använt för sitt andra försök att logga in (punkt 7) hade säljaren tidigare möjlighet att registrera

ett byte i pensionsspararens namn till sitt eget fondbolags fonder och klicka på knappen "Godkänn". Numera har denna möjlighet försvunnit genom en ny teknisk åtgärd.

9. Vad som hände innan möjligheten att ändra fonder stängdes tekniskt var att både säljaren och spararen samtidigt var inne på spararens pensionssidor. Det byte av fond som säljaren hade gjort kunde ses på spararens pensionssidor. Först i detta skede frågade säljaren spararen om han eller hon vill genomföra den ändring som redan var gjord.

1.2. Tillvägagångssättet vid det öppna missbruket

Tillvägagångssättet vid det öppna missbruket skiljer sig på vissa punkter från det missbruk som sker dolt. I detta fall finns det *en aktör* som tillhandahåller en webbtjänst åt *användare* där användaren öppet förmås att legitimera sig för att släppa in tillhandahållaren av webbtjänsten så att denne kan hämta uppgifter hos Pensionsmyndigheten. Pensionsmyndigheten uppfattar och noterar inte att det är någon annan än den som legitimerat sig som användare som hämtar uppgifterna. I förfarandet ingår följande moment:

1. Aktören tillhandahåller en webbtjänst för en användare som uppmanas att använda den.
2. Aktören som tillhandahåller webbtjänsten förmår öppet, utan att i detta avseende vilseleda användaren, att legitimera sig för att släppa in tillhandahållaren av webbtjänsten så att denne kan hämta uppgifter hos Pensionsmyndigheten avseende användaren. Uppmaningen kan t.ex. ske genom texten: "logga in mot X-myndigheten så att vi kan hämta..."
3. Den som ska legitimera sig *informerar* alltså av tillhandahållaren av webbtjänsten att det är denne som kommer att släppas in på Pensionsmyndighetens informationssidor och inte användaren. Men Pensionsmyndigheten kan inte upptäcka att det är någon annan än den person som har legitimerat sig som släpps in hos myndigheten och hämtar uppgifterna.

Tekniken som används kan vara svår att förklara och svår att förstå för en lekman. I PM Furberg beskrivs detta på följande sätt:

"Åtgärden utförs med en robot som tekniskt agerar så att all information i utrymmet visas i form av skärmbilder, varefter dessa bilder tolkas elektroniskt (jfr vanlig OCR-läsning) så att uppgifterna kan hämtas digitalt och lagras i en databas hos den tjänsteleverantör som förmått användaren att legitimera sig. Den som förmår användare att legitimera sig i detta syfte behöver inte känna till e-legitimationsinnehavarens personnummer. Innehavaren anger själv sitt personnummer, inte i den avsedda e-tjänsten hos myndigheten (så som ska

ske), utan ett användargränssnitt som tillhandahålls av den som vill missbruka användarens e-legitimation. På så sätt kan den som vill missbruka e-legitimationen bestämma vilken förklarande text som ska visas för användaren och dessutom ta emot personnumret för att kunna instruera en robot att skriva personnumret på den webbsida som Pensionsmyndigheten tillhandahåller.”

4. Efter att användaren legitimerat sig med användning av sin BankID-app släpps alltså *roboten* in hos myndigheten. Men Myndigheten tror att det är en fysisk person som har använt *myndighetens* webbtjänst och att det är denna person som legitimt släpps in och tar del av uppgifter om honom eller henne.

Detta öppna missbruk innebär ett nytt hot särskilt mot allmänhetens tilltro till e-legitimationer och säkerheten för myndigheternas och andra aktörers it-baserade tjänster.

2. Den straffrättsliga bedömningen av det dolda missbruket - handlar det om straffbart missbruk med användning av elektronisk kommunikation?

De straffrättsligt sett mest centrala gärningsmomenten vid det dolda missbruket beskrivs ovan i punkterna 2, 4 och 5 i avsnitt 1.1.

Sammanfattat består de av följande moment:

- *Säljaren uppmanar spararen att logga in hos Pensionsmyndigheten, utan att upplysa spararen om att han/hon själv redan har skrivit dennes personnummer i myndighetens webbtjänst och att det enda som återstår för att säljaren ska komma in på spararens pensionssidor är den legitimering som ska göras med giltig e-legitimation;*
- *Spararen loggar nu själv in och legitimerar sig, allt i god tro och utan insikt om att säljaren redan kommit så långt i sin inloggning på samma konto att bara legitimeringen återstår. Den saknade legitimeringen görs nu genom spararens inloggning, men det är inte han eller hon som loggas in utan säljaren.*
- *Detta betyder att säljaren har missbrukat spararens legitimering för att bli insläppt på spararens pensionssidor och få del av spararens pensionsinformation.*

Säljaren missbrukar pensionsspararens e-legitimation på ett sätt som gör att han/hon har kommit in på spararens pensionssidor. Detta gör säljaren genom att *utnyttja den villfarelse* som spararen har försatts i genom att säljaren *medvetet har underlåtit att upplysa pensionsspararen om alla relevanta omständigheter*. Pensionsspararen har, när han eller hon har legitimerat sig, handlat under villfarelse. Detta ger skäl till en granskning av om fråga är om *bedrägeri*.

2.1. *Bedrägeri*

Den allmänna bedrägeribestämmelsen finns i brottsbalken 9 kap. 1 § första stycket. Enligt denna döms den för bedrägeri som medelst *vilseledande* förmår någon till handling eller underlåtenhet, som innebär *vinning* för gärningsmannen och *skada* för den vilseledde eller någon i vars ställe denne är.

Den allmänna bestämmelsen kompletteras av en bestämmelse i andra stycket samma paragraf. Enligt den döms också den för bedrägeri som genom att lämna oriktig eller ofullständig uppgift, genom att ändra i program eller upptagning eller på annat sätt olovligen påverkar resultatet av en automatisk informationsbehandling eller någon annan liknande automatisk process, så att den innebär vinning för gärningsmannen och skada för någon annan.

Pensionsspararen har i de fall som granskas här förmåtts att legitimera sig med en e-legitimation på grund av en villfarelse och därigenom gett möjlighet för en säljare för ett fondbolag att ta del av information på en pensionssida som gäller denna sparare. Men villfarelsen har endast förmått spararen till e-legitimeringen och legitimeringen som sådan utgör inte en vinning för den som vilselett eller en sådan skada för den vilseledde eller någon i vars ställe denne är som bedrägeribestämmelsen förutsätter. Möjlig skada eller vinning uppstår först genom senare åtgärder, t.ex. genom ändrat val av fond. Då denna möjlighet i praktiken har funnits har - enligt den beskrivning av de faktiska gärningsmomenten som anförts i avsnitt 1.1. - säljaren vanligen frågat spararen om han eller hon vill genomföra den ändring som redan är gjord och som då kan ses på pensionssidan.

I de fall då säljaren inte har frågat spararen om detta finns det anledning att överväga om bestämmelsen i paragrafens andra stycke avseende datorbedrägeri möjligen blir tillämplig. Min bedömning är att de rekvisit som uppställs i bestämmelsen, alltså "att gärningsmannen olovligen på något sätt lämnar en oriktig eller ofullständig uppgift och därigenom påverkar resultatet av en automatisk informationsprocess eller någon annan liknande automatisk process, så att den innebär vinning för gärningsmannen och skada för någon annan" inte uppfylls genom de missbruksgärningar som är relevanta i denna granskning.

2.2. *Dataintrång*

Av den beskrivning av de gärningsmoment som det aktuella förfarande består av framgår att gärningsmannen, säljaren, *uppmantar spararen att logga in* hos Pensionsmyndigheten, utan att *upplysa spararen om att han/hon själv redan har skrivit dennes personnummer i myndighetens webbtjänst* och att det enda som återstår för att komma in på spararens

pensionssidor är den legitimering som ska göras med giltig e-legitimation, varefter spararen legitimerar sig, *i god tro* och utan insikt om att säljaren redan kommit så långt i sin inloggning på samma konto att bara legitimeringen återstår. Den saknade legitimeringen görs genom spararens inloggning, men det är inte han eller hon som loggas in *utan säljaren*.

Vad det betyder är att säljaren har missbrukat spararens legitimering och blivit insläppt på spararens pensionssidor hos Pensionsmyndigheten. Säljaren har genom att vilseleda spararen fått tillgång till pensionsinformation hos Pensionsmyndigheten och han/hon kan därigenom ta del av spararens pensionsinformation, samt tidigare också möjlighet att ändra val av fonder. Detta gjorde säljaren innan han upplyste spararen om ett möjligt nytt val.

Vad det betyder är - kort sagt - att säljaren genom att vilseleda pensionsspararen utan dennes vetskap olovligen har loggat in i pensionsspararens namn hos Pensionsmyndigheten och berett sig tillträde till pensionsspararens pensionsinformation hos myndigheten. Detta handlande svarar mot den konstruktion som i straffrättslig doktrin kallas "*medelbart gärningsmannaskap*" - en konstruktion som inte med de bestämmelser om delaktighet i brott som nu gäller i Sverige har en omedelbar praktisk betydelse för det rättsliga utfallet, men som väl kan användas som teoretisk modell.

Vad det handlar om är att den medelbara gärningsmannen (i detta fall säljaren) använder den omedelbara gärningsmannen (i detta fall pensionsspararen) som det "redskap som utför den gärning som den medelbara gärningsmannen önskar bli utförd". Den omedelbara gärningsmannens ansvar påverkas av att han saknar relevant insikt eller förutsatta egenskaper för att vara straffansvarig. Säljaren har alltså *olovligen berett sig tillgång till uppgift som är avsedd för automatiserad behandling*.

I brottsbalken finns en bestämmelse om dataintrång (4 kap. 9 c §). Enligt denna bestämmelse döms den som olovligen bereder sig tillgång till en uppgift som är avsedd för automatiserad behandling eller som olovligen ändrar, utplånar, blockerar eller i register för in en sådan uppgift för dataintrång.

I bestämmelsen används uttrycket "uppgift som är avsedd för automatiserad behandling". Med uppgift avses "alla uppgifter, dvs. Fakta, information eller begrepp som uttryckts i en för dator anpassad och läsbar form (prop. 2006/07:66 s 49). Själva gärningen utgörs av ett "intrång" som är olovligt. Med detta förstås att någon *bereder sig tillgång till en uppgift* som är avsedd för automatiserad behandling samt att någon olovligen *ändrar, utplånar eller blockerar* en sådan uppgift

eller *för in* en sådan uppgift i register. Ett av rekvisiten är alltså det enkla förfarandet "bereder sig tillgång" (Se närmare Holmqvist m.fl.: Brottsbalken. En kommentar Del I (1-12 kap.) Brotten mot person och förmögenhetsbrotten m.m., s. BrB 4:9 c s. 5-6).

En förutsättning för straffansvar för dataintrång är att åtgärden sker *olovligen*. Detta krav medför att ett sådant förfarande som sker med samtycke av den som har rätt att förfoga över upptagningen utesluts från det straffbara området.

Brottet förutsätter också *uppsåt*. Men alla former av uppsåt omfattas. Det krävs inte direkt uppsåt, alltså inte att gärningsmannens uttryckliga syfte är att åstadkomma den angivna effekten, t.ex. att bereda sig tillgång till en uppgift som är avsedd för automatiserad behandling. Alla uppsåtformer omfattas av bestämmelsen, också likgiltighetsuppsåt. Då det gäller de konkreta gärningarna som granskas här kan följande anföras beträffande olovlighetskravet och uppsåtskravet. Säljarens intrång gjordes inte med spararens samtycke. Spararen hade ju blivit vilseledd att använda sin e-legitimation för att nå informationssidorna utan insikt om att det som han/hon gjorde var att bereda säljaren tillgång till de uppgifter som fanns på dem. Också uppsåtskravet är uppfyllt. Säljaren har handlat minst med likgiltighetsuppsåt. Han/hon vidtog åtgärder med insikt om att dessa kunde leda till ett olovligt intrång och förhöll sig vid gärningstidpunkten likgiltig till om detta realiserades i det aktuella fallet.

På grund av ofullständig information om de konkreta fallen tar jag inte ställning till möjligheten att fråga är om *ett grovt brott*. Detta kan vara fallet: enligt brottsbalken 4 kap. 9c andra stycket ska ett intrång bedömas som grovt "om gärningen har orsakat allvarlig skada eller avsett ett stort antal uppgifter eller annars varit av särskilt farlig art". Beträffande den sistnämnda kvalificeringsgrunden, " varit av särskilt farlig art", anföras i Brottsbalkskommentaren att den bl.a. avser att träffa sådana fall då "tillvägagångssättet varit förslaget och gjort brottsligheten svårupptäckt" samt fall då "brottet begåtts mot ett kritiskt infrastruktursystem som upprätthåller viktiga samhällsfunktioner".

2.3. *Missbruk av urkund (e-legitimation)*

I brottsbalken 15 kap. 12 § finns en straffbestämmelse som gäller *missbruk av urkund*. Bestämmelsen är gammal och den har inte reviderats i takt med den samhälleliga och tekniska utvecklingen. Men den ska trots detta också tillämpas på sådana nya fall som begås t.ex. med ny teknologi och som var fullständigt okända då bestämmelsen

ursprungligen formulerades. Detta ställer sina egna krav på tolkning och tillämpning av bestämmelsen.

I brottsbalken 15 kap. 12 § kriminaliseras två fall av missbruk av urkund. Det första fallet gäller en gärning då en urkund missbrukas genom att en person "sanningslöst åberopar pass, betyg, identitetshandling eller annan sådan för enskild person utställd urkund såsom gällande för sig eller annan person eller lämnar ut sådan urkund för att missbrukas på det sättet". Det andra fallet gäller en gärning då någon "sanningslöst utger en handling för att vara en riktig kopia av en viss urkund".

Denna bestämmelse avser en "urkund" som är utställd för viss person. Som exempel nämns pass och betyg, men också andra urkunder ska hänföras under bestämmelsen i den mån de kan jämföras med de nämnda handlingarna, dvs. "är utfärdade för att tjäna till att identifiera den person för vilken urkunden är utställd eller ange egenskaper hos honom. Hit hör exempelvis legitimationskort, passersedlar och för viss person utställda inträdesbiljetter" (se Holmqvist m.fl. Brottbalkskommentaren (Del II), kommentar under 15 kap. 12 §, s. BrB 15:12 s. 1-3).

I det konkreta fall som granskas här handlar det om en e-legitimation. I "PM Furberg" finns en mycket god och klargörande beskrivning av vad en e-legitimation är och vilken juridisk status den har (punkt 3). Jag hänvisar här kort till den framställningen, utan att närmare återge den. Den straffrättsliga kärnfrågan besvaras i "PM Furberg" i punkt 4.1. med hänvisningar till uttalanden i de lagmotiv som föregick revisionen av brottsbalkens 14 och 15 kap., som trädde i kraft den 1 juli 2013: "Av betydelse är emellertid att det för tillämpningen av 15 kap. 12 § BrB *centrala begreppet "urkund" numera definieras så att det även innefattar "en elektronisk handling som upprättats till bevis eller annars är av betydelse som bevis och som har en utställarangivelse som kan kontrolleras på ett tillförlitligt sätt* (se 14 kap. 1 § andra stycket 2 BrB). I lagmotiven anges e-legitimationer som exempel på elektroniska handlingar som blir att anse som urkunder."

I "PM Furberg" ingår vidare en straffrättslig bedömning av de konkreta missbruksgärningar som upptas till granskning som missbruk av urkund. Jag ställer mig fullständigt bakom de slutsatser som framförs där. Jag återger de två konklusionerna som enligt min mening är de mest centrala:

- "De missbruk som har beskrivits [...]har i praktiken resulterat i att säljare vid fondbolaget respektive tillhandahållare av webbtjänster *åberopat* pensionsspararens e-legitimationer för att själva få tillträde till pensionsinformation hos Pensionsmyndigheten. Den använda e-legitimationen har

emellertid inte varit utfärdad för säljaren respektive tillhandahållaren av webbtjänsten utan för pensionsspararen. Säljaren och tillhandahållaren av webbtjänsten har därmed *sanningslöst* hos Pensionsmyndigheten genom det automatiserade förfarandet åberopat pensionsspararens e-legitimation *såsom gällande för sig*. Åberopandet har skett med den tekniska metod som är normal vid legitimering, dock att en annan person än den som e-legitimationen avsåg aktiverat den session som legitimeringen kom att avse till följd av vilseledandet av e-legitimationens innehavare.”

- “Det fritar inte från ansvar om missbruket av annans e-legitimation istället skulle ha ägt rum efter att innehavaren frivilligt lämnat ut sin e-legitimation för att annan ska kunna legitimera sig med den eller annars har samtyckt till åtgärden. Av 15 kap. 12 § BrB följer nämligen att även den som lämnar ut en e-legitimation för att missbrukas på angivet sätt ska dömas för missbruk av urkund, om åtgärden har inneburit fara i bevishänseende.”

2.4. Andra brott som möjligen är relevanta

I “PM Furberg” granskas och diskuteras också brotten *brott mot tystnadsplikt* enligt 28 kap. 5 § första stycket 1 OSL i kombination med brottsbalken 20 kap. 3 §, samt *urkundsförfalskning* enligt brottsbalken 14 kap. 1 §. På grund av att jag inte har några invändningar mot den analys och de slutsatser som framförs i denna del av nämnda PM, och inte heller har några betydande tilläggskommentarer avstår jag från att göra en straffrättslig bedömning som gäller dessa brott.

3. Den straffrättsliga bedömningen av det öppna missbruket - handlar det om straffbart missbruk med användning av elektronisk kommunikation?

Då det gäller det dolda missbruket är det straffrättsligt sett mest relevanta att e-legitimationsinnehavaren (spararen) inte upplyses om att säljarens avsikt är att använda e-legitimationen för att själv bli inloggad på en informationssida. Missbruket består – som beskrivits – i att *säljaren uppmanar spararen att logga in* hos Pensionsmyndigheten, utan att upplysa spararen om att han/hon själv redan har skrivit dennes personnummer i myndighetens webbtjänst och att det enda som återstår för att komma in på spararens pensionssidor är den legitimering som ska göras med giltig e-legitimation. Detta leder till att spararen loggar in och legitimerar sig, *i god tro* och utan insikt om att säljaren redan kommit så långt i sin inloggning på samma konto att bara legitimeringen återstår. Den saknade legitimeringen görs nu genom spararens inloggning, men det är inte han eller hon som loggas in *utan säljaren*.

I fallen med det öppna missbruket vilseleds inte innehavaren av e-legitimationen av agenten, den som tillhandahåller webbplatsen. Det betyder att de brott som karaktäriseras av sådant vilseledande inte blir realiserade: E-legitimationsinnehavaren blir inte offer för bedrägeri. Dataintrång enligt brottsbalken 4 kap. 9 c § utesluts på grund av att den som bereder sig tillgång till en uppgift som är avsedd för automatiserad behandling inte gör det olovligen. Det sker ju nu med e-legitimationsinnehavarens samtycke. Men det straffrättsliga ansvaret för missbruk av urkund (brottsbalken 15 kap. 12 §) kvarstår. Alla rekvisit i brottets gärningsbeskrivning uppfylls: e-legitimationen är en urkund, den använda e-legitimationen har inte varit utfärdad för tillhandahållaren av webbtjänsten utan för en fysisk person, pensionsspararen. Tillhandahållaren av webbtjänsten har därmed *sanningslöst* hos myndigheten (eller annan aktör som upprätthåller it-baserade tjänster) genom det automatiserade förfarandet åberopat pensionsspararens e-legitimation. Det fritar inte från ansvar för missbruket av annans e-legitimation att innehavaren frivilligt legitimerat sig för att annan ska kunna åberopa dennes e-legitimation eller annars har samtyckt till åtgärden. Av 15 kap. 12 § BrB följer nämligen att även den som lämnar ut en e-legitimation för att missbrukas på angivet sätt ska dömas för missbruk av urkund, om åtgärden har inneburit fara i bevishänseende.

4. Viss avslutande reservation

Jag har inte i detta utlåtande tagit ställning till konkreta bevisfrågor. Detta har legat utanför mitt uppdrag och varit uteslutet på grund av att jag inte har haft tillgång till möjligt relevanta grundmaterial. Enligt min mening förringar detta dock inte de straffrättsliga bedömningarna som har gjorts.

Köpenhamn, den 16 mars 2017

Per Ole Träskman

Bilaga 5 Slutrapportens förslag i förhållande till den preliminära redovisningen

Förslag nr (preliminär redovisning)	Förslag	Avsnitt och åtgärd /förslag till hantering i denna rapport	Genomförande
1	Inför nya föreskrifter som ställer ytterligare och skärpande krav på fonder och fondbolag på premiepensionens fondtorg utöver de som nu gäller.	5.1 samt 5.2. Ändring i SFB 14 a § och 14 b § med innebörden att Pensionsmyndigheten ska ha möjlighet att ställa upp ytterligare krav för att fonder och fondbolag ska få verka inom premiepensionen, kompletterat med uppdrag till myndigheten att införa ytterligare krav.	Lagändring krävs. Beslut från regeringen om utvecklat uppdrag.
2	Förtydliga Pensionsmyndighetens instruktion så att det uttryckligen framgår att myndigheten på fondtorget ska agera mot olämpliga eller för pensionsspararna eller pensionssystemet skadliga beteenden från fondföretagens sida.	5.1 Reglering av myndighetens uppdrag m.m. Ändring i förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten att försäkringsgivare inom ramen för premiepensionen och att myndigheten inom ramen för den verksamheten gör placeringar och ingår avtal med förvaltare av värdepappersfonder.	Förordningsändring krävs.
3	Krav på visst minimikapital i fonden under viss minimitid.	5.3.3 Krav på minst 500 mkr i förvaltad kapital. Förslaget innebär <i>inte</i> att fonden måste ha legat över kravnivån under en viss period före registrering.	Rätten att ställa kravet följer av lagändring och utvecklat uppdrag. Implementeras skyndsamt för nya fonder. Övergångsregler för dagens fonder.
4	Krav på viss minsta tids avkastningshistorik.	5.3.2 Krav på tre helårs avkastningshistorik för fond under en sammanhängande period i direkt anslutning till registrering av fonden. Kravet innebär <i>inte</i> att avkastningen under den perioden måste ha nått viss nivå.	Rätten att ställa kravet följer av lagändring och utvecklat uppdrag Implementeras skyndsamt för nya fonder. Övergångsregler för dagens fonder.
5	Krav på viss minsta tids verksamhetshistorik för fondbolag.	5.3.1 Fondbolaget ska ha förvaltad en eller flera UCITS-fonder i minst tre år under en sammanhängande period i direkt anslutning till avtalets ingående.	Rätten att ställa kravet följer av lagändring och utvecklat uppdrag. Implementeras skyndsamt.
6	Krav på objektiv (marknadsmässig) värdering av innehav.	5.6.3 Krav på objektiv värdering av innehav. Funktionen för värdering av tillgångarna ska vara skild från förvaltningsfunktionen. Tillgångar	Regleras i utvecklat samarbetsavtal. Implementeras skyndsamt.

Stärkt konsumentskydd inom premiepensionen
Svar på regeringsuppdrag

Datum 2017-06-01
Dok.bet. PID157780
Version 1.0
Dnr/Ref. VER 2016-387

Förslag nr (preliminär redovisning)	Förslag	Avsnitt och åtgärd /förslag till hantering i denna rapport	Genomförande
		och skulder ska marknadsvärderas på objektiva och på förhand angivna grunder, t.ex. med användning av oberoende källor för värdering eller angivna värderingsmodeller. Fondbolaget ska kunna visa på att en objektiv värdering av innehav föreligger.	
7	Krav på att viss högsta procentuella andel av fondkapitalet får ägas av Pensionsmyndigheten som fondandelsägare.	5.4.2 Pensionsmyndighetens andel av det totala innehavet ska vara maximalt 50 procent av fondens totala förvaltade kapital.	Rätten att ställa kravet följer av lagändring och utvecklat uppdrag. Implementeras skyndsamt för nya fonder. Övergångsregler för dagens fonder.
8	Krav på att visst minimikapital i fond måste ägas av annan part än Pensionsmyndigheten.	5.4.3 Visst minimikapital i fond i externt ägande. behöver inte införas krav på vissa nominell nivåer om krav samtidigt ställs på en viss maximal andel ägande från Pensionsmyndigheten.	Rätt att ställa kravet följer av lagändring och utvecklat uppdrag Föreslås dock <i>inte</i> att införas i nuläget.
9	Uteslut fonder med för lite kapital inom premiepensionen och/eller med för låg aktivitet.	(Jämför 5.4.5) Förslaget i tidigare form utgår. Effekten på fondtorget – dvs förväntad avregistrering av riktigt små fonder - kan dock bli liknande av ev. införande av en årlig avgift för samtliga medverkande fonder (separat RB-uppdrag).	Avgiftsfrågan är under utredning, rapporteras i december 2017.
10	Samma krav ska ställas på fond-i-fonders underliggande fonder som vanliga fonder vad det gäller redovisning av innehav.	5.6.3 Samma krav på transparens och rapportering i innehav för fonder och underliggande fonder. Tiden för inrapportering av innehav i underliggande fonder kan tillåtas att vara längre än för huvudfonden.	Regleras i utvecklat samarbetsavtal. Implementeras skyndsamt.
11	Inga samarbetsavtal ingås med fonder som så gott som uteslutande riktar sig mot svenska marknaden men är etablerade i utlandet.	5.6.5 Förändrad inriktning på förslaget: Pensionsmyndigheten kommer att särskilt följa de fonder som är registrerade i annat land men har huvudparten av sin marknad och marknadsbearbetning i Sverige. Om registrering av fond i annat land medför att kravet på transparens i innehav inte kan uppnås, kommer Pensionsmyndigheten, i likhet med vad som gäller för övriga fonder, förbehålla sig rätten att säga upp avtalet.	Regleras i utvecklat samarbetsavtal. Implementeras skyndsamt.

Förslag nr (preliminär redovisning)	Förslag	Avsnitt och åtgärd /förslag till hantering i denna rapport	Genomförande
12	Förbud genom samarbetsavtalet att direktmarknadsföra fonder mot premiepensionen eller medverka till direktmarknadsföring av premiepensionsfonder.	5.8 Förbud för telefonförsäljning inom premiepensionen. Genom ett tillägg i lagstiftningen (DAL) ska marknadsföring och försäljning av produkter på premiepensionsområdet inte vara tillåtet via telefon.	Lagändring krävs. Förslag till lagändring lämnas med slutrapporten.
13	Förtydliga straffansvaret vid e-ID-kapning.	5.10 Pensionsmyndighetens självbetjäningstjänster samt Bilaga 4 Särskilt rättsutlåtande visar att det enligt gällande rätt är straffbart att sanningslöst åberopa annans e-legitimation såsom gällande för någon annan än den som e-legitimationen avser. Stöd finns m a o för att agera mot de bolag som tillämpar sådant olovligt förfarande.	Underlag framtagna: rättsutredning, särskilt rättsutlåtande, eSam:s rättsliga uttalande.
14	Agera för att sprida synen på rättslaget avseende e-ID-kapning.	5.10 Pensionsmyndighetens självbetjäningstjänster.	Artikelförslag har tagits fram för juridisk tidskrift.
15	Stärk myndighetens kunnande och beredskap när det gäller att säkra bevisning.	5.13 Strategisk samverkan (med bl.a. Ekobrottsmyndigheten) Se även 5.12 avseende informationsutlämning vid brottsliga förfaranden.	Former för strategisk samverkan vidareutvecklas med start hösten 2017.
16	Kräv egenhändigt undertecknande vid fondbyte.	5.10 Pensionsmyndighetens självbetjäningstjänster. Förslag till lagändring som Pensionsmyndigheten lämnat till regeringen och som innebär att det, i enlighet med vad som i övrigt gäller för förmåner enligt socialförsäkringsbalken, ska krävas egenhändig underskrift vid fondval bör genomföras snarast. Detta förslag i kombination med ändring av Pensionsmyndighetens föreskrift (2012:9) om användning av e-legitimation i myndighetens självbetjäningstjänster via internet minskar möjligheten för oseriösa aktörer att utan påföljd byta fonder åt enskilda utan deras informerade och uttryckliga samtycke.	Förslag till lagändring är lämnad till regeringen (februari 2017) Förslag till ändring i Pensionsmyndighetens föreskrift är framtagen.
17	Nytt förhållningssätt och förstärkt organisation för löpande uppföljning av samarbetsavtalet gentemot avtalspart.	5.7 Utvecklad organisation och arbetssätt samt 7.3 Konsekvenser för Pensionsmyndigheten.	Implementeras skyndsamt.
18	Inför regelmässig KYC-granskning av firmatecknare och nyckelpersoner i fondbolaget.	5.7.1 Utökad granskning av fond och fondbolag inför registrering. Utökad informationslämning från fondbolaget.	Regleras i utvecklat samarbetsavtal.

Stärkt konsumentskydd inom premiepensionen
Svar på regeringsuppdrag

Datum 2017-06-01
Dok.bet. PID157780
Version 1.0
Dnr/Ref. VER 2016-387

Förslag nr (preliminär redovisning)	Förslag	Avsnitt och åtgärd /förslag till hantering i denna rapport	Genomförande
			Implementeras skyndsamt.
19	Inför regelmässig granskning av innehav och övrig kravuppfyllnad samt utveckla myndighetens fördjupade granskningar.	5.7.2 Löpande granskning med fördjupad granskning vid behov.	Regleras i utvecklat samarbetsavtal. Implementeras skyndsamt.
20	Förstärkt kontroll av riskbeteende bland aktörerna på fondtorget.	5.7.2 Löpande granskning, riskbaserad analys.	Regleras i utvecklat samarbetsavtal. Implementeras skyndsamt.
21	Snabbare och mer frekventa överlämnanden av kundsynpunkter från Pensionsmyndigheten till de båda tillsynsmyndigheterna.	5.7.3 Utveckla och systematisera hanteringen av kundsynpunkter.	Regleras i utvecklat samarbetsavtal. Implementeras skyndsamt.
22	Utveckla systematisk samverkan mellan Pensionsmyndigheten och tillsynsmyndigheterna.	5.13 Strategisk samverkan.	Påbörjas skyndsamt. "Samverkansavtal" (överenskommelser) tas fram med myndigheterna med start hösten 2017.
23	Inför ett antal nya villkor och skärp redan existerande villkor.	5.6 Samarbetsavtalet samt 5.1 ikraftträdande för samarbetsavtalet.	Förslag till nytt samarbetsavtal är under utveckling
24	Förbättra struktur och tydlighet i avtalet	5.6 Samarbetsavtalet samt 6.1 avseende ikraftträdande för samarbetsavtalet	Förslag till nytt samarbetsavtal är under utveckling
25	Särskilda tillsynsinsatser riktade mot premiepensionen (uppdrag och resurser).	5.11 Tillsyn: Konsumentverket bör få resurser för att kunna utöva riktad tillsyn gällande marknadsföring inom premiepensionen.	Kräver regeringsbeslut.
26	Pensionsmyndigheten, Finansinspektionen och Konsumentverket bör ges i uppdrag att lämna information sinsemellan m a p enskilda tillsynsärenden inom premiepensionen.	Inom ramen för 5.13 Strategisk samverkan samt 5.7.3 förbättrad process för hantering av kundsynpunkter, så långt lagstiftningen tillåter.	Påbörjas skyndsamt. "Samverkansavtal" (överenskommelser) tas fram med myndigheterna med start hösten 2017.
27	Upprätta ett samarbetsavtal (överenskommelse) mellan Pensionsmyndigheten och tillsynsmyndigheterna för samarbete inom premiepensionen.	5.13 Strategisk samverkan.	Påbörjas skyndsamt. "Samverkansavtal" (överenskommelser) tas fram med myndigheterna med start hösten 2017.
28	Sverige bör verka för att tillsynen över aktörer som omfattas av den unionsrättsliga lagstiftningen	Regelverkets tillämpning och hemländernas tillsyn är prioriterade frågor på EU-nivå. Arbete pågår inom EU.	Frågan föranleder inget förslag.

Stärkt konsumentskydd inom premiepensionen
Svar på regeringsuppdrag

Datum 2017-06-01
Dok.bet. PID157780
Version 1.0
Dnr/Ref. VER 2016-387

Förslag nr (preliminär redovisning)	Förslag	Avsnitt och åtgärd /förslag till hantering i denna rapport	Genomförande
	ensas och är förutsägbar, ändamålsenlig och effektiv.		
29	Kräv av förvaringsinstituterna att dessa ska intyga fondens värdering.	Jämför 5.6.7 Information från tredje part. Pensionsmyndigheten ska få ta del av fondbolagets avtal med förvaringsinstitutet med processbeskrivning m.m. samt ska informeras om förvaringsinstitutet inleder s.k. uppdragsförfarande.	Regleras i utvecklat samarbetsavtal. Implementeras skyndsamt.
30	Utred möjligheten att skapa en premiepensionsgaranti.	5.15 Premiepensionsgaranti, bör utredas av regeringen i separat sammanhang.	Kräver regeringsbeslut om separat utredning. Pensionsmyndigheten vidtar ingen åtgärd.
(ej i prel. redovisning)	Åtgärder för hållbara fonder på fondtorget.	5.14 Hållbara fonder på fondtorget. Pensionsmyndigheten föreslås gå vidare med satsning på hållbarhetsprofil m.m. i enlighet med tidigare lämnat uppdrag.	Pensionsmyndigheten jobbar vidare med föreslagna åtgärder.