

## Förslag till åtgärder för att stärka konsumentskyddet i premiepensionen (preliminär redovisning)

### Sammanfattning

Pensionsmyndigheten fick i december 2016 i uppdrag av regeringen att stärka konsumentskyddet på Premiepensionens fondtorg. Uppdraget omfattar att analysera och klargöra risker relaterade till bristande regelefterlevnad hos fondbolag och förvaltningsbolag med ansvar för förvaltning av en eller flera fonder på Pensionsmyndighetens fondtorg, samt att föreslå åtgärder för att reducera risker. I myndighetens uppdrag ingår också att göra en konsekvensanalys av de förslag som presenteras. Uppdraget ska slutredovisas till regeringen senast den 19 juni 2017.

Följande är en preliminär redovisning av inriktningen på det pågående arbetet, med övergripande beskrivning av ett antal preliminära förslag. Det analyserande arbetet pågår under våren och fram till juni. Det bör därför noteras att både analyser, förslag och konsekvensanalyser kommer att vidareutvecklas visavi förslagen i denna redovisning.

Utgångspunkten för arbetet är inte att minska antalet fonder, utan att säkerställa att de fonder som finns kvar inom premiepensionen efter genomförda åtgärder möter spararnas krav, däribland att spararna kan känna sig trygga med att fondtorget rymmer seriösa aktörer och konkurrenskraftiga fonder.

Dock leder flera av förslagen på skärpta krav till en naturlig utsällning och därmed även en minskning av det totala antalet fonder på fondtorget. En tidig uppskattning är att förslagen, beroende på vilka kvantitativa nivåer som väljs för nya krav etc., skulle kunna leda till en minskning av antalet fonder med mellan 200 och 400 fonder och att träffsäkerheten vad gäller förmåga att möta oseriösa och brottsliga verksamheter blir mycket hög vid en sådan utsällning.

Premiepensionen omfattar idag ett kapital om drygt 1 000 miljarder kronor. I förhållande till BNP har systemet idag nått ungefär hälften av sin framtida omfattning. Premiepensionens fondtorg har sedan starten hösten 2000 och fram till idag vuxit till cirka 840 fonder med olika inriktningar. Fondtorget har tyvärr också lockat till sig vissa olämpliga och i vissa fall, enligt myndighetens bedömning, kriminella aktörer. Ofta har dessa aktörer affärsidéer som bygger på att premiepensionsspararna i snitt har låg kännedom och ett lågt intresse för finansiella frågor. Vi vet att det förekommer såväl olagliga som olämpliga beteenden, både i det s.k. distributionsledet (marknadsföring mot spararna) och i själva fondverksamheten. I vissa fall har myndigheten observerat beteenden som kan vara straffbara enligt brottsbalken. En grundläggande tanke vid tillskapandet av premiepensionen var att pensionssparare ska få ta del av och välja ur ett stort fondutbud på marknaden. I princip gäller att alla fonder som följer UCITS-regelverket ska beredas möjlighet att delta. Pensionsmyndighetens uppdrag har varit, och är även idag, att spegla det öppna fondtorget. Myndigheten har inte haft till uppgift att ställa ytterligare krav eller att

göra egna granskningar. I dag finns dock ett relativt stort antal aktörer som uteslutande eller i princip uteslutande förvaltar kapital för premiepensionssparare. Premiépensionen har på det sättet utvecklats till en ”sub-marknad” som inte fullt ut speglar fondmarknaden och dess aktörer i övrigt. Pensionsmyndigheten gör bedömningen att det krävs en rad parallella åtgärder för att på ett effektivare sätt skydda konsumenterna och premiépensionssystemets tillgångar från oseriösa aktörer. Dessa åtgärder innebär också viktiga steg för att återupprätta förtroende och långsiktig stabilitet för pensionssystemet som sådant. De förslag till åtgärder som myndigheten arbetar med ryms inom följande områden:

- Förändrat uppdrag och en förändrad roll för Pensionsmyndigheten
- Nya krav på fonder och fondbolag som vill verka på Pensionsmyndighetens fondtorg
- Åtgärd med avseende på marknadsföring inom premiépensionen
- Åtgärder gällande Pensionsmyndighetens självbetjäningstjänster
- Förändrat arbetssätt för Pensionsmyndigheten
- Förtydligat och skärpt samarbetsavtal
- Tillsynsrelaterade åtgärder
- Tolkning och tillämpning av det finansiella regelverket i EU/EES-staterna

De förslag till åtgärder som Pensionsmyndigheten kommer att lägga fram i sin rapport till regeringen kommer att konsekvensbeskrivas. I detta underlag berörs endast till en del de förmodade konsekvenserna av enskilda förslag, och i slutet av dokumentet beskrivs på ett mer övergripande plan olika typer av konsekvenser.

Pensionsmyndigheten kommer att återkomma med mer fyllig beskrivning av konsekvenserna, liksom förslag till införande av nya regler och nytt arbetssätt, i sin slutrapport till regeringen i juni.

De åtgärder som vi föreslår har både kort- och långsiktiga effekter. Eftersom vissa nya krav innebär relativt stora förändringar för ett flertal bolag som redan idag verkar på fondtorget, kan ett omedelbart införande ge en signifikant påverkan både på kapitalmarknaden och på många pensionssparares innehav. Därför föreslår vi övergångsregler som ger bolagen en chans att göra sådana förändringar av sin verksamhet som krävs för att leva upp till kraven. I avvägningen mellan krav och anpassningsperiod förespråkar vi ambitiösa krav kombinerat med en längre anpassningsperiod, snarare än mildare krav i kombination med en kort anpassningsperiod.

### **Förändrat uppdrag och roll för Pensionsmyndigheten på fondtorget för premiépensionen**

Under det gångna året har det stått klart att brottslingar har utsatt premiépensionssystemet och premiépensionsspararna för omfattande bedrägerier. I korthet har bedrägerierna iscensatts genom att skapa fonder med inriktning enbart på premiépensionen. Kapital samlas in till fonden med oetiska eller olagliga metoder. Tillvägagångssättet skiljer sig åt från fall till fall, men gemensamt är att fondbolaget köper tillgångar av närstående till priser som på ett eller annat sätt är manipulerade.

Säkra vinster uppstår hos säljaren som är lierad med fondbolaget. På detta sätt blir premiepensionsspararen ”bestulen” på del av sitt pensionskapital.

En viktig bidragande orsak till det inträffade är, enligt Pensionsmyndigheten att premiepensionskapitalet saknar part som känner ansvar för kapitalets förvaltning, delar av premiepensionskapitalet är herrelöst. Pensionsmyndigheten har inte haft i uppdrag att försäkra sig om att de fonder som finns på fondtorget efterlever gällande lagar och regler. Premiepensionsspararna har inte haft förmåga att tillvarata sina intressen.

Pensionsmyndighetens bedömning är att identifierade problem huvudsakligen och sammanfattningsvis ska motverkas genom att myndigheten får en förändrad roll innebärande att myndigheten får ett förtydligat uppdrag att försäkra sig om att de fonder som finns på fondtorget efterlever gällande lagar och regler. Detta bedömer Pensionsmyndigheten bäst sker genom att få kraftigt ökade befogenheter att ställa krav på vilka fonder som ska få verka på fondtorget. En rätt att på civilrättslig grund vidta åtgärder mot aktörer som agerar i strid med avtalet finns redan idag.

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

Nya bestämmelser bör införas i socialförsäkringsbalken eller annan föreskrift som innebär ytterligare och skärpta krav på fonders och fondföretags historik och olika kapitalrelaterade krav. Dessa krav kan sedan, efter bemyndigande, beskrivas mer detaljerat och kvantifierat i föreskrift från Pensionsmyndigheten.

En juridisk analys pågår för att ta reda på vilken nivå en sådana nya bestämmelser bör läggas på.

#### **Nya krav på fonder och fondbolag som vill verka inom premiepensionen**

Pensionsmyndigheten bör ges möjlighet att ställa ytterligare krav på fonder och fondbolag utöver de grundförutsättningar för att verka på en marknad som ges av EU:s regelverk idag. Både kvantitativa krav och kvalitativa krav behöver kunna ställas, såväl som lämplighetskrav i syfte att stävja skadliga beteenden.

De kvantitativa kraven kan delas upp på krav för att få registrera en fond på fondtorget respektive krav för att en fond ska få stanna på fondtorget. Kvalitativa krav ökar möjligheten för Pensionsmyndigheten att utföra granskning, säkerställa transparens, stävja utnyttjande av komplicerade produkter för att föra pengar ur fonder, eller stödja de kvantitativa kraven så att eventuella kryphål täpps till. De kvantitativa kraven ska ses som en verktygslåda. Pensionsmyndigheten bör ha möjlighet att över tid sänka eller höja kraven genom att ändra kravnivåerna. Samtliga nedan beskrivna krav behöver inte införas samtidigt.

Vid införande av nya krav förordas övergångsbestämmelser eller en definierad övergångsperiod innan kravet ska vara uppfyllt. Övergångsbestämmelser gör att pensionssparare som har fonder med seriös förvaltning inte tvingas att lämna dessa, om det seriösa företaget ges en viss tid för att leva upp till de nya kraven. Om kraven

efter övergångsperioden fortfarande inte uppfylls, bör Pensionsmyndigheten kunna utfärda en varning och begära in en handlingsplan samt ha möjlighet att avregistrera fonden från fondtorget.

Nedan beskrivs ett antal förslag som tar fasta på en ny kravställande roll för Pensionsmyndigheten.

## **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.**

Svenska pensionssparare måste kunna förvänta sig att kraven på de aktörer som tillåts förvalta pensionsspararnas medel är höga. Pensionssparare måste kunna förvänta sig ett tryggt, pålitligt, stabilt och transparent system, där kvalitet och kostnadseffektivitet går parallellt med individens valmöjligheter, men där också aktörer med olämpliga och skadliga beteenden stängs ute.

Pensionsmyndigheten har rätt att genom samarbetsavtalet agera som civilrättslig avtalspart när olämpliga och skadliga beteenden misstänks eller förekommer. En rätt att på civilrättslig grund vidta åtgärder mot aktörer som agerar i strid med avtalet finns därför redan idag. Det behöver dock förtydligas att det finns ett utrymme för mer skönsmässiga helhetsbedömningar i dessa avseenden och att myndigheten ska prioritera mer resurser till detta arbete.

För att Pensionsmyndigheten ska kunna agera fullt ut för pensionsspararnas bästa behöver myndigheten få ett mer vidsträckt uppdrag att verka för avtalsefterlevnad och granskning av att fonder är lämpliga inom systemet. Ett sådant uppdrag bör komma till uttryck i Pensionsmyndighetens instruktion.

## **3. Krav på visst minimikapital i fonden under viss minimitid**

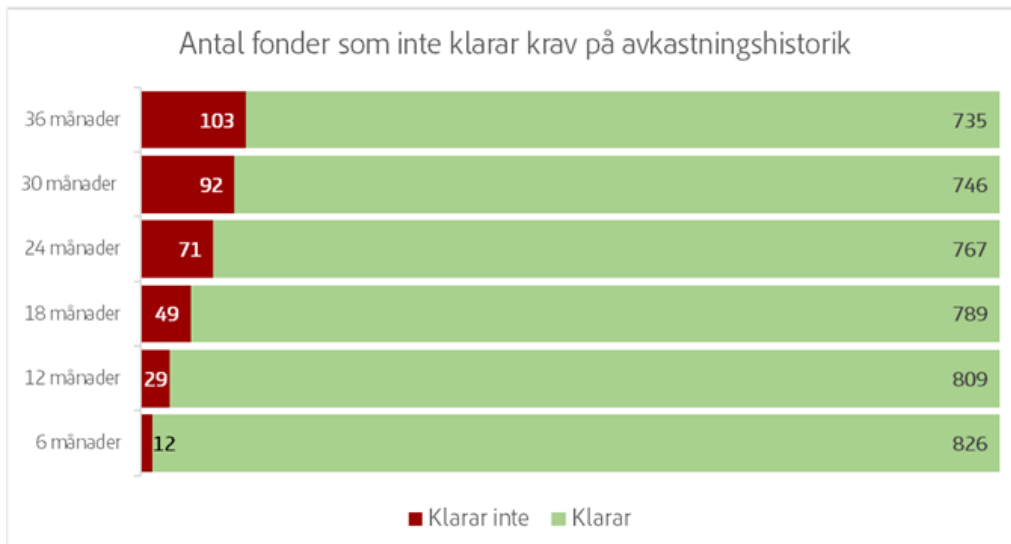
Det krävs ett visst kapital för att kunna driva en fond kostnadseffektivt samtidigt som fonden ska leva upp till höga krav på regelefterlevnad (compliance). Fondens storlek är i någon mån också ett mått på dess attraktivitet och, förmodat, konkurrenskraftighet. Vi förespråkar därför införande av ett krav om viss minsta kapital under en viss minimitid. En preliminär bedömning att kravet bör sättas till 100 mkr i förvaltad kapital under tre års tid.

Pensionsmyndigheten bedömer kravet på visst minimikapital under viss tid som ett effektivt och förhållandevis träffsäkert krav för kvalificering av fonder till fondtorget. Förslaget skulle ha en direkt effekt. Av de 31 fonder som ansökte om att få registrera sig på fondtorget under andra halvan av 2016 hade t.ex. endast fyra av 31 fonder haft ett kapital om minst 100 mkr under en period av tre år.

En analys pågår för närvarande om vilken exakt nivå som är lämplig avseende visst minimikapital. Det preciserade förslaget kommer att redovisas i Pensionsmyndighetens rapport till regeringen.

#### 4. Krav på viss minsta tids avkastningshistorik

Ett krav på viss minsta tids avkastningshistorik ger möjlighet att se hur fonden har utvecklats. Inom ramen för arbetet har effekter av ett krav på avkastningshistorik utifrån dagens fondtorg analyserats. Nedanstående graf visar hur de fonder som finns på dagens fondtorg skulle möta historikkravet vid olika tidsgränser.



36 månader (tre år) är ofta den minsta period man använder sig av då man gör en jämförelse mellan olika fonders historiska avkastning. Vid ett historikkrav på t.ex. 36 månader och en övergångsperiod om samma tid, skulle samtliga idag verksamma fonder automatiskt kvalificeras. Kravet på viss tids historik blir då i praktiken framåtriktat dvs. gällande för nya fonder som vill registreras på torget.

#### 5. Krav på viss minsta tids verksamhetshistorik för fondbolag

Om Pensionsmyndigheten endast ställer krav på historik hos en fond kan ett (oseriöst) fondbolag ”förvärva” historik genom att överta en fond med minst tre års historik och registrera den på fondtorget, alternativt ta över en fond som redan finns på fondtorget. Ett övertagande behöver givetvis inte ha oärligt uppsåt, men minskar säkerheten om aktören är okänd.

Ett krav på verksamhetshistorik för fondbolag kan ses som ett komplement till kravet på ett visst minimikapital under en viss minimitid före registrering på fondtorget samt kravet på avkastningshistorik för en fond före registrering på fondtorget. Även detta krav är framåtriktat.

#### 6. Krav på objektiv (marknadsmässig) värdering av innehav

Godtyckliga värderingar och placeringar i osäkra tillgångar som startups, onoterade bolag etc. utgör i sig en risk för pensionssparare i premiepensionen. Det finns ett behov av att få bort dolda s.k. kick-back-strukturer och osund prissättning. För att

säkra ett högt konsumentskydd föreslås ett av de tillkommande kraven kunna vara att fondens innehav ska handlas (regelbundet) på reglerade marknadsplatser inom EU/EES-länderna eller motsvarande utanför EU. Vid misstanke om att kravet på marknadsmässig prissättning inte uppfylls ska efterlevnad av kravet kunna styrkas av fondbolaget självt. Pensionsmyndigheten bör ha rätt att neka tillträde, alternativt fortsatt registrering på fondtorget vid misstanke om att kravet inte uppfylls. Detta krav skulle i många fall kunna fungera som ”ventil” vid tveksamheter. Kritik skulle kunna riktas mot att en sådan bestämmelse skulle kunna tillämpas godtyckligt. Den kritiken kan inte utan vidare avfärdas men måste också vägas just mot behovet av att skapa en tydlig grund för Pensionsmyndigheten att avsluta ett samarbete med en aktör som myndigheten har en stark tveksamhet till. Det är också av betydelse att även om förvaltningslagen inte gäller vårt förhållande med fondbolagen ska vi ändå iaktta grundlagens krav på objektivitet och saklighet vilket motverkar en godtycklig tillämpning.

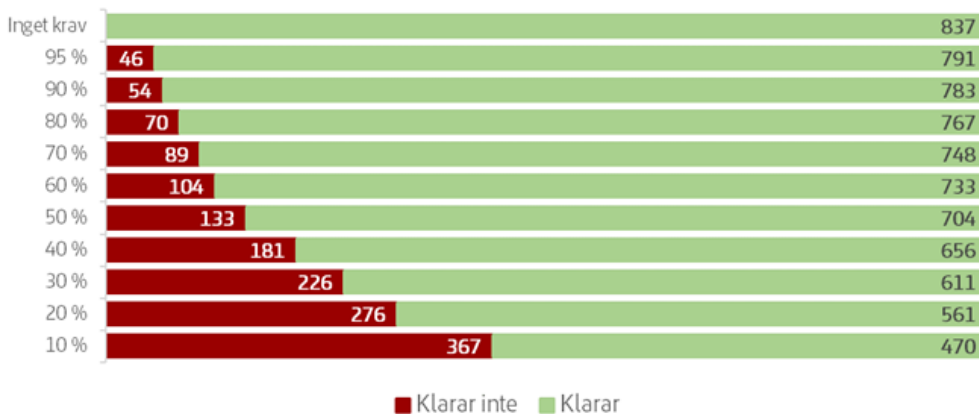
Pensionsmyndigheten analyserar för närvarande huruvida det finns anledning att reglera förekomsten av vissa instrument inom premiepensionens fonder. Myndigheten avser att återkomma med ett utvecklat förslag kring krav på innehav och marknadsmässig prissättning i sin rapport till regeringen.

Krav enligt förslag 3 t.o.m. 5 ovan kontrolleras inför registrering av fond på fondtorget. Utöver krav 6. ovan, som gäller både vid inträde och under tiden fonden är registrerad på fondtorget, ser vi ytterligare ett antal krav som bör kunna uppfyllas av en fond under den tid den är verksam på fondtorget.

### 7. Krav på att viss högsta procentuella andel av fondkapitalet får ägas av Pensionsmyndigheten som fondandelsägare

Genom att kräva en viss andel av fondkapitalet placeras av investerare utanför premiepensionen blir fonden indirekt konkurrensutsatt och kvalificerad utanför premiepensionssystemet. Pensionsmyndigheten har analyserat hur ett krav på maximal andel av fondkapital ägt av Pensionsmyndigheten skulle slå på dagens fondtorg, vilket visas av grafen nedan.

Antal fonder som inte klarar krav på maximal nivå i PMs ägarandel



Vid ett tak på 50 procent av kapitalet i premiepensionen träffas i dagsläget 133 fonder med ett sammanlagt kapital på 302 miljarder kronor och 3,3 miljoner fondval (sparare).

Vid ett tak på 80 procent av kapitalet träffas 70 fonder med ett sammanlagt kapital på 125 miljarder kronor och 1,2 miljoner fondval (sparare).

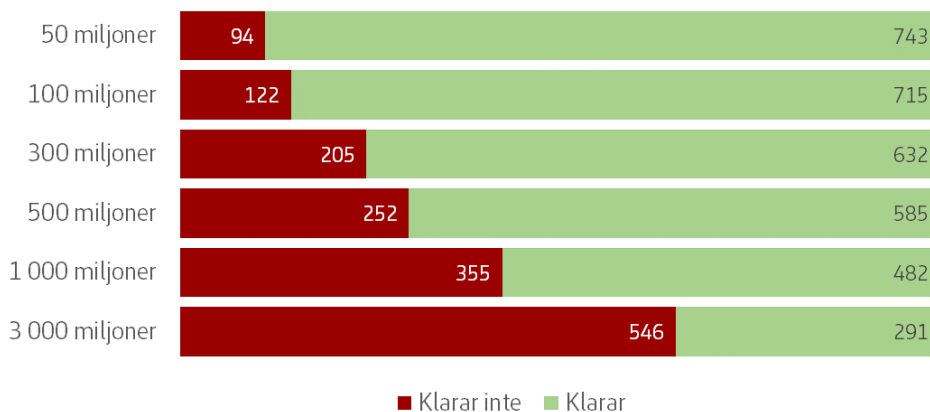
Inför ett maxtak för premiepensionens andel av totala kapitalet kan sparare känna en ökad trygghet i att de fonder som finns på fondtorget visar sig konkurrenskraftiga på fondmarknaden i sin helhet. Pensionsmyndigheten diskuterar ett maxtak som innebär att det förvaltade kapitalet som får ägas av Pensionsmyndigheten sätts till 50 procent. Genom en ”hälften-princip” säkerställs konkurrensutsättning av investerare utanför premiepensionens fondtorg samtidigt som ingen enskild fond blir för beroende av en enskild investerare. Förslaget innebär samtidigt att populära mindre nischfonder kan komma att stängas ute.

Det bör framhållas, att vi kombinerat med ett förslag om maxtak preliminärt föreslår en övergångsperiod om tre år innan kravet måste vara uppnått.

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

Kravet liknar det ovan men avser nominellt belopp. Kravet skulle kunna användas komplementärt till ovanstående krav om maximal andel av kapitalet som ägs av myndigheten som fondandelsägare.

Grafen nedan visar hur många fonder som skulle beröras av ett krav på minimikapital utanför premiepensionen.

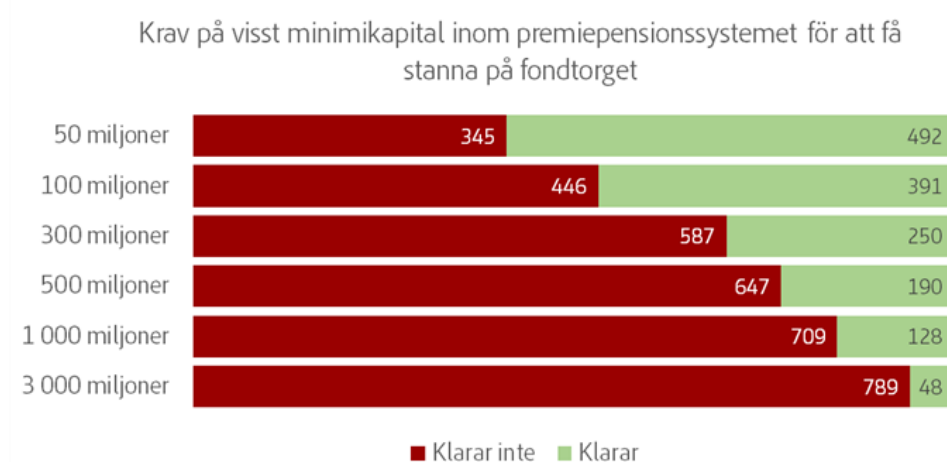


### 9. Uteslut fonder med för lite kapital inom premiepensionen och/eller med för låg aktivitet

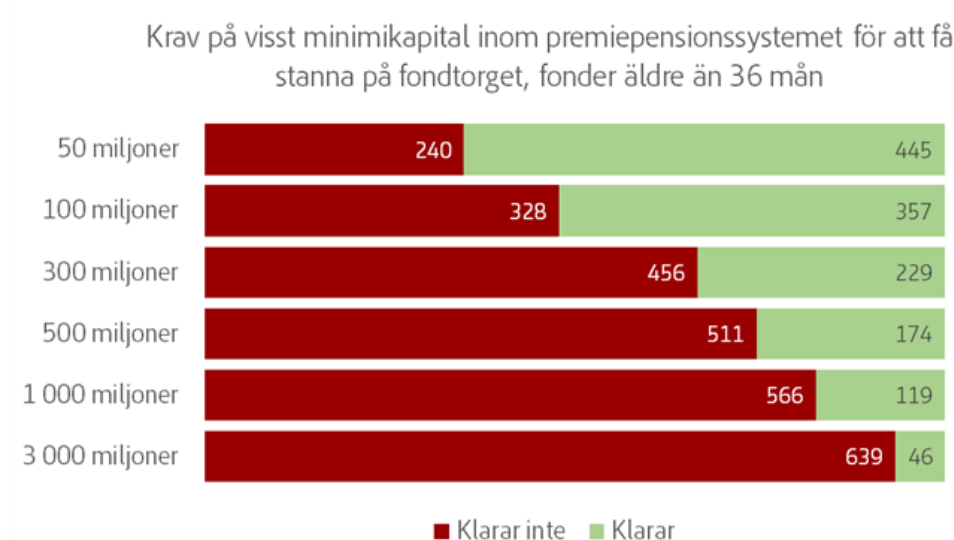
Förslaget innebär ett ”golv” för hur lite kapital en fond har. Varje fond, oavsett storlek, innebär en förvaltningskostnad för Pensionsmyndigheten, samtidigt som kostnadseffektiviteten i fonden kan förväntas vara lägre. Pensionsmyndigheten avser

att återkomma beträffande nivåer och kriterier för vad som ska anses vara för lite kapital och för låg aktivitet.

Nedanstående graf visar hur ett visst minimikapital skulle slå på dagens fondtorg.



Som diagrammet visar finns ett stort antal mindre fonder idag. Som vi framhållit ovan är det dock rimligt att anta en övergångsperiod. Vid uteslutning av fonder som har varit registrerade mindre än tre år, modifieras bilden något:



Skulle kravet sättas till minst 50 miljoner kronor i premiepensionen omfattas alltså 240 fonder, vilka sammantaget har ett kapital om 4,4 miljarder kronor (av torgets totala omfattning om cirka 1000 miljarder. Antalet sparare som berörs är förhållandevis lågt då detta motsvarar 104 100 personer.

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

Kravet på transparens i alla relevanta led är viktigt för att säkerställa att en fond lever upp till de grundläggande kraven enligt ovan. De bolag som inte lever upp till kravet på transparens är automatiskt diskvalificerade.



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

Myndigheten bör få i uppdrag att i samarbetsavtalet ställa krav på att en fond som är etablerad i utlandet också i praktiken har en viss andel andelsägare i hemlandet.

### **Åtgärd med avseende på marknadsföring inom premiepensionen**

Hittillsvarande åtgärder för att förhindra olämpliga eller direkt olagliga beteenden vid införsäljning av förvaltningstjänster och fondutbud till pensionssparare har inte förmått möta de problem som funnits och som alltså fortfarande kvarstår på denna marknad. Pensionsmyndigheten lägger därför följande förslag.

### **12. Förbud genom samarbetsavtalet att direktmarknadsföra fonder mot premiepensionen eller medverka till direktmarknadsföring av premiepensionsfonder**

Pensionsmyndighetens avtalsparter bör genom samarbetsavtalet förbjudas att själva eller genom leverantörer utföra direktmarknadsföring eller försäljning på premiepensionsområdet. Förbudet bör som minst omfatta telefonförsäljning, men kan vidgas. Sker det, trots förbudet, sådan marknadsföring bör det vara grund för en möjlig uppsägning.

### **Åtgärder gällande Pensionsmyndighetens självbetjäningstjänster**

Pensionsmyndigheten har utrett det straffrättsliga läget vid e-ID-kapning och lägger utifrån detta följande förslag.

### **13. Förtydliga straffansvaret vid e-ID-kapning**

Det händer att pensionssparare vilseleds eller på annat (sanningslöst) sätt förmås att legitimera sig i e-tjänsten, så att annan aktör agerande ges tillträde till individens egna utrymme och kan genomföra fondbyten. Detta är redan idag straffbart, men aktuell formulering i lagen är förhållandevis ny och kan anses otydlig. Pensionsmyndigheten bör tydliggöra gällande straffansvar genom föreskrifter, villkor i avtal som Pensionsmyndigheten ingår med berörda aktörer och information på webbsidor som myndigheten tillhandahåller.

### **14. Agera för att sprida synen på rättsläget avseende e-ID-kapning**

Pensionsmyndigheten bör agera för att sprida sin tolkning av rättsläget inom såväl det offentliga Sverige, t.ex. via eSam, som inom rättsväsendet, t.ex. genom artikel i juridisk tidskrift och genom framtagande av särskilt rättsutlåtande som styrker tolkningen. Målet är att synen ska bli etablerad bland jurister och att myndigheten ska vidta åtgärder, för att bevisning ska kunna säkras när missbruk sker, så att lagföring blir praktiskt möjlig.

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

Ta bl.a. del av kunskap från andra sektorer.

### **16. Kräv egenhändigt undertecknande vid fondbyte**

Ett viktigt motiv till införandet av premiepensionen var att stärka den enskildes inflytande över hur de egna pensionsmedlen placeras. I februari 2017 lämnade Pensionsmyndigheten en framställan till regeringen avseende krav i socialförsäkringsbalken på egenhändig underskrift vid anmälan av fondval och begäran om fondbyte. Kravet på egenhändig underskrift inskräper vikten av rättshandlingarna och att pensionsspararen själv är medveten om och tar ställning till hur hans pensionsmedel förvaltas i pensionssystemet. Genom förändringen likställs regelverket med andra områden inom socialförsäkringsbalken. Till exempel krävs egenhändig underskrift vid ansökan om förmån.

Om förslaget antas kommer det fortfarande att vara möjligt för t.ex. gode män och ställföreträdare att företräda annan.

## **Förändrat arbetssätt på Pensionsmyndigheten**

### **17. Nytt förhållningssätt och förstärkt organisation för löpande uppföljning av samarbetsavtalet gentemot avtalspart**

En funktion skapas i myndigheten med ansvar för uppföljning av samarbetsavtalets efterlevnad (compliance). I arbetsuppgifterna ingår att arbeta proaktivt och ha löpande kontakt med fondbolaget, kontrollera utlokaliserad verksamhet etc. I utvecklingen av arbetssätt och organisation analyserar Pensionsmyndigheten hur löpande uppföljning av bolag och fonder sker inom ramen för t.ex. tjänstepensionen.

Arbetsbeskrivningar, rutiner och dokumentation för den löpande uppföljningen behöver tas fram. Till en del sker detta utvecklingsarbete inom ramen för myndighetens arbete med det aktuella regeringsuppdraget under våren, och till del är det tänkt att ske det i samband med att den nya funktionen inrättas.

### **18. Inför regelmässig KYC-granskning av firmatecknare och nyckelpersoner i fondbolaget**

Pensionsmyndigheten bör begära identifikationsunderlag för firmatecknare och nyckelpersoner i fondbolaget. Myndigheten tillställer fondbolaget ett KYC-dokument (know your customer) med standardiserade frågor kring fondförvaltningen, nyckelpersoner och ägande.

### **19. Inför regelmässig granskning av innehav och övrig kravuppfyllnad samt utveckla myndighetens fördjupade granskningar**

Pensionsmyndigheten bör göra en regelmässig granskning av fondernas innehav. Sådan granskning kan ske både innan och under tiden fonden finns registrerad på fondtorget. Pensionsmyndigheten bör, på förekommen anledning, även fortsättningsvis inleda fördjupade granskningar av fonder och fondbolag där man fattat någon form av misstanke. Fördjupad granskning kan innebära att analysera ägarförhållanden och relationer som kan utgöra jäv, analysera fondens placeringar, underliggande tillgångar och dess värderingar etc.

## **20. Förstärkt kontroll av riskbeteende bland aktörerna på fondtorget**

En utökad löpande kontroll införs på basis av ett antal kriterier, såsom:

- a. Avvikande inflöden i fonderna
- b. Relativ underavkastning gentemot kategoriindex
- c. Innehavsförändring i fonder som uppmärksammas i övrig granskning

Kontrollerna bör i stor utsträckning kunna vara automatiserade.

## **21. Snabbare och mer frekventa överlämnanden av kundsynpunkter från Pensionsmyndigheten till de båda tillsynsmyndigheterna**

Dagens process för att ta emot, behandla och återkoppla kundklagomål behöver ses över och synkroniseras för att säkerställa att inte inkomna klagomål lämnas över sent och att de kan hanteras skyndsamt av tillsynsmyndigheten.

## **22. Utveckla systematisk samverkan mellan Pensionsmyndigheten och tillsynsmyndigheterna**

Pensionsmyndigheten ser ett behov av att dela kunskaper kring marknadens utveckling och bygga gemensam kompetens inom staten. Myndigheterna bör kunna verka gemensamt för statliga intressen på ett mer övergripande plan. Pensionsmyndigheten kunna inrätta ett råd för premiepensionen, med deltagande även från branschen. Rådet bör gemensamt kunna följa och analysera trender och beteenden på marknaden, analysera impulser, incidenter etc.

## **Förtydliga och skärp samarbetsavtalet**

### **23. Inför ett antal nya villkor och skärp redan existerande villkor**

Bland nya villkor som planeras att tillföras vid revision av avtalet kan nämnas:

- Tillkommande krav för att få registrera sig respektive verka på premiepensionens fondtorg, i enlighet med vad som ovan har beskrivits.
- Pensionsmyndigheten ska kunna förbehålla sig rätten att inte teckna avtal med förvaltningsbolag där exempelvis verksamhetsplanen, den geografiska fördelningen eller den faktiskt bedrivna verksamheten visar att ett bolag har

valt en viss medlemsstats jurisdiktion i syfte att undgå de strängare normer som gäller i en annan medlemsstat där de avser att bedriva eller redan bedriver större delen av sin verksamhet<sup>1</sup>.

- Pensionsmyndigheten ska inte under några förhållanden anses vara en s.k. ”paying agent” eller kunna åberopas som sådan av fondbolag som inte har ett betalningsombud
- Parterna som tecknat avtal med Pensionsmyndigheten får inte på något sätt agera så att premiepensionssystemet kan skadas.
- Förbud för direktmarknadsföring/Förbud för att medel inom premiepensionen används för försäljning, i enlighet med vad som sagts i annat förslag i detta dokument.
- Tydliggör att Pensionsmyndigheten vid varje tillfälle äger rätt att bestämma att ett visst instrument inte är lämpligt i en fond för premiepensionssparande. Sådana beslut skulle t.ex. kunna komma upp efter dialog i ett gemensamt råd där marknadstrender och beteenden analyseras.

#### **24. Förbättra struktur och tydliggör information i avtalet**

Ett arbete pågår inom Pensionsmyndigheten för att tydliggöra anvisningarnas förhållande till avtalet, ta fram ny signeringssida och förtydliga texter på webben.

### **Tillsynsrelaterade åtgärder**

#### **25. Särskilda tillsynsinsatser riktade mot premiepensionen (uppdrag och resurser)**

Det ingår inte i Finansinspektionens eller Konsumentverkets uppdrag idag att bedriva riktad tillsyn eller extra tillsyn av aktörer som verkar på premiepensionsområdet. Inom ramen för detta arbete har det diskuterats om ett sådan särskilt tillsynsuppdrag vore önskvärt. Sådan 'extra tillsyn' skulle, vad gäller Finansinspektionens tillsynsområde, dock endast gälla svenskregistrerade fonder. Effekten riskerar därför bli en kostnadsökning för tillsyn för svenskregistrerade fonder och att aktörer väljer att registrera sig i annat EU-/EES-land.

---

<sup>1</sup> Skrivning i överensstämmelse med EU-lagstiftning på området. I det s.k. skäl 18 i ingressen till UCITS-direktiv IV (2009/65) framgår: ”Principen om hemlandstillsyn kräver att de behöriga myndigheterna återkallar respektive inte beviljar auktorisation i sådana fall där exempelvis verksamhetsplanen, den geografiska fördelningen eller den faktiskt bedrivna verksamheten klart visar att ett förvaltningsbolag har valt en viss medlemsstats jurisdiktion i syfte att undgå de strängare normer som gäller i en annan medlemsstat, inom vars territorium det avser att bedriva eller redan bedriver större delen av sin verksamhet.” Skäl 18 har, så långt vi har fått svar hittills, inte åberopats av Finansinspektionen.

Finansinspektionen har till dags dato gjort bedömningen att de för sin del inte önskar ett särskilt uppdrag eller särskilt öronmärkta resurser för tillsyn inom premiepensionen. Pensionsmyndigheten gör ingen annan bedömning gällande FI:s tillsynsuppdrag därvidlag. Däremot ser gärna Pensionsmyndigheten att Finansinspektionen aktivt stödjer Pensionsmyndigheten som fondandelsägare i egenskap av sitt kompetensområde (och som företrädare för staten).

## **26. Pensionsmyndigheten, Finansinspektionen och Konsumentverket bör ges i uppdrag att lämna information sinsemellan m a p enskilda tillsynsärenden inom premiepensionen.**

I juni 2016 utfärdades lag (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 från huvudmannen att samarbeta kring informationsutbyte ger förutsättningar och tyngd åt det konsumentskyddande arbetet. Ett förslag med denna innebörd har redan utarbetats inom ramen för hanteringen av särskilda händelser på fondtorget. Beredning pågår med Finansinspektionen och Ekobrottsmyndigheten i syfte att myndigheterna ska kunna ge in en gemensam framställan. Finansinspektionen ser att bättre information om fonderna på fondtorget eventuellt skulle kunna bidra till bedömning av tillsynsbehovet. Information från Pensionsmyndigheten kan tjäna som underlag för Finansinspektionen både i riskbedömningen men även i samband med riskklassificeringen av fondbolagen.

## **27. Upprätta ett samarbetsavtal (överenskommelse) mellan Pensionsmyndigheten och tillsynsmyndigheterna för samarbete inom premiepensionen.**

Finansinspektionen och Konsumentverket har idag ett samarbetsavtal för tillsynsarbetet på det finansiella området. Vi erfar att avtalet för närvarande är under omarbetning. Liknande samarbetsavtal bör kunna sättas upp mellan de båda myndigheterna och Pensionsmyndigheten, alternativt undersöks möjligheten att Pensionsmyndigheten inkluderas i den befintliga överenskommelsen.

I det nu gällande avtalet har fokus lagts på kompetensdelning och arbetsuppdelning. Pensionsmyndighetens uppfattning är att ett samarbetsavtal för premiepensionsområdet bör syfta till att åstadkomma snabba och verkningsfulla myndighetsinsatser. Det bör vidare beskriva hur de tre myndigheterna ska agera i relevanta typer av ärenden.

Frågan om utveckling av samarbetsavtal mellan de tre parterna har lyfts av Pensionsmyndigheten i projektet men befinner sig på ett tidigt stadium i förankringsprocessen.

## Tolkning och tillämpning av det finansiella regelverket i EU/EES-staterna

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

Pensionsmyndighetens analys av rättsförhållandet kring tillsyn inom EU 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.

Sedan starten för premiepensionen har dock antalet EU-länder ökat markant samtidigt som UCITS-regelverket har genomgått ett flertal förändringar. Ju fler länder och ju fler förändringar, desto större är också risken att såväl tolkning som implementering av lagstiftningen skiljer sig åt. Vi konstaterar att ingen aktör i Sverige har kännedom om hur tolkning och tillämpning ser ut i andra EU-/EES-länder. I ett sådant läge är det också viktigt att den centrala tillsynsorganisationen inom EU – ESMA - har kraft att agera och att arbeta för ensning så att förtroendet för det finansiella EU-regelverket som helhet bibehålls.

## **Övriga förslag och överväganden**

### **29. Kräv av förvaringsinstituterna att dessa ska intyga fondens värdering**

Förslaget tar fasta på förvaringsinstituterna och deras roll. Utifrån principen om skild ekonomi mellan fonden och fondbolaget, har förvaringsinstituterna en roll i att säkerställa att fondbolaget inte använder fondens kapital på ett felaktigt sätt. Förvaringsinstituterna är redan idag skyldiga att värdera fondernalöpande. Givet denna skyldighet, skulle de kunna få bära ett explicit ansvar att intyga (ta ansvar för) värderingen. En möjlig effekt av ett sådant förslag skulle kunna vara att färre utländska förvaringsinstitut vill ta sig an fonder inom premiepensionen då man bedömer kunskapsunderlaget som för litet och osäkerheten för stort. Pensionsmyndigheten avser att återkomma i slutrapporten till regeringen med den exakta utformningen av detta förslag, samt en djupare analys av konsekvenserna på fondtorget.

### **30. Utred möjligheten att skapa en premiepensions-garanti**

Den statliga insättningsgarantin för bankkunder har införts dels för att skydda spararna, konsumenterna, och dels också för att skydda stabiliteten i betalningssystemet. En fråga som har kommit upp är om det är möjligt eller önskvärt att tillskapa någon form av liknande garantisystem eller försäkringsmoment för sparare inom premiepensionen, som skulle kunna falla ut vid t.ex. konstaterat brottsliga beteenden. Garantin förväntas inte täcka nedgångar eller förluster i

premiepensionssparares innehav generellt utan användas som säkerhet vid sådana extraordinära tillfällen. En garantikassa skulle kunna betalas av fondbolagen själva, genom avgifter. I det fall inga garantier behöver utnyttjas över en längre period, skulle beslut t.ex. kunna tas om ett temporärt stopp för garantirelaterade avgifter.

Ett garantimoment skulle å ena sidan kunna ge en reell trygghet för pensionsspararen om det i framtiden förekommer oegentligheter. Samtidigt kan ett sådant förslag ha en negativ signalverkan och i värsta fall spä på en känsla av otrygghet hos pensionsspararna.

Vår bedömning är att frågan om en garanti har den digniteten att den bör behandlas i en separat utredning. Vårt förslag till regeringen skulle bli att tillskapa ett särskilt uppdrag för detta. Det är ytterst viktigt att denna stora fråga kan hanteras separat och inte tillåts att försena regeringens beslut med avseende på övriga ovanstående förslag där skyndsamma beslut krävs.

### **Antalet fonder som varje bolag får registrera på fondtorget**

I debatten framförs förslag på att minska antalet valbara fonder inom premiepensionen. Redan idag har Pensionsmyndigheten möjlighet att genom samarbetsavtalet reglera antalet fonder som ett fondbolag får ha registrerat på fondtorget. Dagens gräns, 25 fonder, skulle t.ex. kunna ändras till tio alternativt 15 fonder<sup>2</sup>.

En sådan åtgärd är givetvis effektiv om målet är att minska antalet fonder. Den underlättar i någon mån också myndighetens framtida granskningsarbete när fondantalet minskar. Å andra sidan blir utbudet på fondtorget mindre diversifierat och pensionsspararnas valmöjligheter minskar som följd. Åtgärden bedöms också vara mindre effektiv som medel för att få bort oönskade beteenden och aktörer från fondtorget. En kraftig begränsning skulle därtill innebära en avsevärd övergångshantering på kort tid.

Vår bedömning är att flera av de i övrigt föreslagna åtgärderna i denna promemoria kommer att leda till en minskning av antalet fonder på fondtorget, och att dessa andra åtgärder samtidigt är mer träffsäkra när det gäller att få bort oönskade beteenden och aktörer från fondtorget. Vi ställer oss därför tveksamma till nyttan och effektiviteten i en hårdare begränsning av antalet fonder som varje bolag får registrera på fondtorget.

Sammantaget avser Pensionsmyndigheten *inte* gå vidare med förslag om att begränsa antalet fonder per fondbolag i detta läge.

---

<sup>2</sup> Dagens maxgräns på 25 fonder gäller per fondbolag och koncern, dvs om flera fondbolag från samma koncern är med är max antal 25 totalt. En grupp av generationsfonder räknas som en fond. Swedbank har en dispens på 37 fonder och Handelsbanken 32 fonder. Dispenserna finns kvar sedan två mål i domstol om upphävande av dispenserna förlorades av PPM 2008. Om maxgränsen skulle sänkas till 15 fonder försvinner 138 fonder för 18 bolag. Om maxgränsen skulle sänkas till 10 fonder försvinner 247 fonder för 26 bolag.

## Övergripande konsekvenser

Som nämnts inledningsvis har Pensionsmyndigheten för avsikt att återkomma med detaljerade förslag och konsekvensanalyser för sina förslag i den kommande rapporten till regeringen. Nedan berörs konsekvenser på en övergripande nivå:

### A. Fondtorgets karaktär ändras och torget blir inte längre helt öppet.

En ökad kravställning och granskning gör att färre, men med största sannolikhet mer kvalitativa, fonder i framtiden kommer att finnas kvar på Pensionsmyndighetens fondtorg.

### B. Pensionsspararna får färre - men över lag mer kvalitativa - fonder att välja mellan.

En konsekvens för sparare av kravet på tre års historik blir ett mer trögrörligt fondtorg, som gör att spararna får vänta på möjligheten att kunna investera i nya innovativa fonder. HistorikkraV tillsammans med kapitalkrav gör dock att många oseriösa aktörer sällas bort och kvaliteten ökar i stort. Däremot kan spararna t.ex. komma att få välja mellan något färre nischfonder.

### C. Organisatoriska och ekonomiska konsekvenser.

Ett nytt arbetssätt med avsevärt ökade kontakter (muntliga och skriftliga) i den granskande och uppföljande rollen kräver att organisationen är bemannad för detta, vilket i sin tur kräver ekonomisk förstärkning. Det är viktigt att bygga en tillräckligt kraftfull granskningsfunktion, inklusive resurser och kompetens för uppföljning av kundsynpunkter, för att driva ett fondforum, att kontrollera riskbeteenden, processföring i vissa fall samt kompetens för att samla ”business intelligence”.

Pensionsmyndigheten uppskattar att resursbehovet för myndigheten med beaktande av de förslag som lämnats uppgår till ca 20–30 miljoner kronor per år. Uppskattningen är en nivåhöjning jämfört med budgetunderlag från myndigheten per den 20 februari 2017.

Ett möjligt sätt att finansiera det utökade uppdraget kan vara att ta ut en särskild årlig avgift för medverkande fondföretag. Det förutsätter att Socialförsäkringsbalken ändras samt att följdjusteringar görs i instruktionen för myndigheten.

### D. Övergångsbestämmelser och införande av förslagen.

Det krävs övergångsbestämmelser för att införa strängare regler i enlighet med förslagen i denna promemoria. En avtalsförändring kan implementeras på flera sätt, från en mindre informerande process med eventuellt aktivt godkännande, till en större process där samtliga befintliga avtal sägs upp och nya avtal tecknas med samtliga parter. Pensionsmyndigheten avser att återkomma med förslag på hur övergångsbestämmelser utformas och hur ett nytt samarbetsavtal ska införas.