

Stockholm den 11 februari 2020

R-2019/2256

Till Socialdepartementet

S2019/04594/SF

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 13 november 2019 beretts tillfälle att avge yttrande över betänkandet Ett bättre premiepensionssystem (SOU 2019:44).

### **Sammanfattning**

Advokatsamfundet har en rad invändningar mot utredningens förslag och anser att dessa inte bör ligga till grund för ändringar i premiepensionssystemet. Enligt Advokatsamfundet är de förändringarna i premiepensionssystemet som redan genomförts tillräckliga och mer ändamålsenliga än de förslag som lämnas i betänkandet avseende premiepensionssystemets utformning. Under alla förhållanden bör de redan genomförda förändringarna nogt utvärderas innan några nya större förändringar genomförs.

### **Advokatsamfundets synpunkter**

#### *Avsnitt 5 och avsnitt 10 – Utredningens förslag till valarkitektur och upphandling av fonder*

Upphandlingen av fonder till premiepensionens fondtorg ska ske efter övergripande principer om valfrihet, hållbarhet och kontrollerbarhet. Utredningen har föreslagit att en ny myndighet ska upphandla fonder med olika risknivå och placeringsinriktning i sådan omfattning att urvalet av fonder på fondtorget för premiepensionen ger pensionsspararna en reell valfrihet. Genom den föreslagna regleringen gör utredningen bedömningen att valfriheten på fondtorget upprätthålls.

Advokatsamfundets bedömning är att utredningens förslag inte får till följd att principen om valfrihet uppfylls, till nackdel för spararna. Till detta kommer att utredningens förslag avseende valarkitektur, och inte minst upphandlingsförfarandet, tillför betydande komplexitet och omfattande kostnader för spararna, fondförvaltarna och andra berörda

parter, exempelvis domstolsväsendet, jämfört med rådande ordning. Hur upphandlingen ska gå till i praktiken är dessutom mycket oklart, eftersom utredningen valt att överlåta åt den tilltänkta myndigheten att hantera en stor mängd komplicerade detaljfrågor med stor potentiell påverkan på hur upphandlingen utformas och faller ut i praktiken.

Bakgrunden till Advokatsamfundets inställning är följande. Sedan ändringarna i regelverket avseende premiepensionssystemet genomfördes 2018 har det öppna fondtorget i praktiken redan förändrats till att bli ett upphandlat fondtorg. Fondförvaltare och fonder måste i dag uppfylla betydligt fler och högre krav jämfört med tidigare för att en fond ska kunna anslutas till fondtorget. Några hörnstenar bland de nu gällande kraven är kravet att en fond måste ha minst tre års historik och att minst 500 miljoner kronor av en fonds förmögenhet ska utgöras av kapital investerat av sparare utanför premiepensionssystemet. Till detta kommer att Pensionsmyndighetens nu gällande avtal med fondförvaltarna är mycket omfattande och uppställer hårda krav för att en fondförvaltare ska kunna ansluta en fond.

Ändringarna i regelverket har fått till följd att antalet fonder på fondtorget kraftigt minskat. Det kan dessutom förutsättas att antalet nya fonder som i framtiden ansluts till systemet kommer att vara betydligt färre än tidigare till följd av de nya kraven. Trots detta har utredningen föreslagit att ett nytt upphandlingsförfarande ska införas. Enligt Advokatsamfundet har utredningen inte förmått göra sannolikt att det finns ett behov för ett sådant nytt förfarande. De redan genomförda förändringarna är fullt tillräckliga för att begränsa antalet fonder på fondtorget på ett godtagbart sätt, och får till följd att valfriheten på fondtorget upprätthålls. Det är anmärkningsvärt att utredningen inte har gjort en behovsanalys avseende behov av ytterligare förändringar.

Ett ytterligare skäl för att inte införa ett nytt upphandlingsförfarande är att det enligt Advokatsamfundet inte efterfrågas av de sparare som önskar göra ett eget val av fonder. En sparare som önskar göra ett eget val har inte behov av att ett system införs, där staten ytterligare begränsar spararens valmöjligheter.

Den av utredningen förordade valarkitekturen bör dessutom under alla förhållanden förenklas. Advokatsamfundet kan acceptera att Sjunde AP-fonden görs till förvalet i premiepensionssystemet, så länge som det tydligt klargörs för spararna att fonden är en högriskfond. Det saknas dock anledning att införa ett system, där en sparare som önskar göra ett eget val inte bara ska behöva välja bort förvalet – Sjunde AP-fonden – utan dessutom ska behöva avstå från att välja risknivå och fondkategori innan spararen slutligen tillåts att själv göra ett självständigt val mellan de fonder som finns valbara på fondtorget. Denna form av omyndigförklarande av en aktiv sparare hör inte hemma i premiepensionssystemet. Det bör i sammanhanget dessutom beaktas att Sjunde AP-fonden, som nämnts ovan, är en högriskfond, varför det framstår som anmärkningsvärt att en sparare som inser detta och vill välja själv ska behöva passera olika steg för att slutligen få välja fonder med *lägre* risk. Självfallet bör en sparare som önskar det kunna få ta del av lättillgänglig information om risker med fondsparandet, olika fondkategorier etc., men sådan information bör inte vara en del av valarkitekturen.

Sammanfattningsvis gör Advokatsamfundet bedömningen att utredningens förslag till valarkitektur och upphandling är behäftat med betydande brister och inte bör ligga till grund för lagstiftning. Till detta kommer att de redan genomförda förändringarna i premiepensionssystemet nogga bör utvärderas innan några nya större förändringar genomförs. Det framstår i sammanhanget som anmärkningsvärt att utredningen inte har gjort en behovsanalys avseende behov av ytterligare förändringar.

#### *Avsnitt 7.1 – Vad ska upphandlas?*

Enligt utredningen har direktiven förhindrat utredningen från att komma med adekvata förslag. Advokatsamfundet menar att allvarlig kritik måste riktas mot sådana direktiv ur ett beredningsperspektiv.

#### *Avsnitt 7.2 – Vilka fonder ska kunna upphandlas till premiepensionens fondtorg?*

Vad gäller typer av fonder har utredningen utgått ifrån den näringsrättsliga uppdelningen. För Advokatsamfundet framstår det inte självklart att just denna kategorisering är den mest relevanta ur pensionsspararnas perspektiv. Här är det en myndighet som gör urvalet – de hänsyn som ligger till grund för den näringsrättsliga regleringen behöver inte alls vara relevanta i här aktuellt sammanhang. Utredningen själv understryker att upphandlingen skulle innebära en ytterligare kontroll (s. 360).

Advokatsamfundet anser inte att utredningen har presenterat övertygande argument för varför endast svenska och utländska UCITS-fonder respektive specialfonder och utländska motsvarigheter ska kunna godtas, inte minst mot bakgrund av kravet fondmedlen ska placeras så att *långsiktig* hög avkastning uppnås. En rad andra fondtyper – som inte behöver avstå lika mycket avkastning för att uppnå hög likviditet och som därför inte har lika kortsiktig investeringshorisont – torde vara väl lämpade att uppnå just målet om en avkastning som är hög under längre tid.

#### *Avsnitt 10.3 – Principen om hållbarhet*

Advokatsamfundet anser att det inte är självklart hur hållbarhetskraven är förenliga med det som sägs om att endast pensionsspararnas intressen (och inte ekonomiskt-politiska hänsyn) ska tas.

#### *Avsnitt 10.4.5 – Antalet fonder*

Utredningen anser att resursbegränsningar hos myndigheten medför att antalet fonder som kan väljas behöver begränsas. Advokatsamfundet menar att, om urvalet av fonder styrs av resurserna hos myndigheten, innebär det att valfriheten inte (endast) styrs av vad som finns på marknaden utan av budgetallokeringar. Här finns det risk för politisk manipulering genom att t.ex. budgeten stryps för att minska valfriheten. Detta kan enligt Advokatsamfundet inverka menligt på myndighetens oberoende. Utredningens

resonemang är dessutom svårbegripligt utifrån utredningens förslag att samtliga kostnader för myndigheten ska täckas genom avgifter från fonderna.

### *Avsnitt 11.3 – Krav på fonder som ska upphandlas*

Givet att fondförvaltningen avses ske uteslutande i andelsägarnas intresse, ifrågasätter Advokatsamfundet huruvida det finns något annat mått för kvalitetsbedömningen än avkastningen. Advokatsamfundet anser att det med den kombination av krav som utredningen föreslår ofrånkomligen uppkommer målkonflikter. Lagstiftningen bör därför reglera hur olika aspekter av kvaliteten ska vägas mot varandra.

### *Avsnitt 13 - Utredningens förslag till myndighet med uppgift att upphandla fonder och förvalta fondtorget för premiepensionen*

Av kommittédirektiven framgår att utredningen ska föreslå en myndighet med uppgift att upphandla fonder och förvalta fondtorget för premiepensionen. Av direktiven framgår vidare att myndigheten ska regleras i lag och ha en oberoende ställning i förhållande till regeringen på motsvarande sätt som gäller för AP-fonderna.

Direktiven anger även att utredningen minst ska redogöra för ett förslag, där myndigheten organiseras som en fristående myndighet och ett förslag, där myndigheten leds av en nämnd som samlokaliseras med Pensionsmyndigheten utanför Stockholms län.

Trots direktivens utformning har utredningen valt att lämna ett annat organisationsförslag. Utredningen föreslår att en ny myndighet ska inrättas genom att Sjunde AP-fonden ges nya uppgifter, *utöver* förvaltningen av fonden.

Utredningens förslag är från ett intressekonfliktperspektiv helt oacceptabelt. Att en och samma myndighet ska ha ansvaret för att förvalta Sjunde AP-fonden och därutöver upphandla ett fondtorg – där fonderna på detta torg konkurrerar med Sjunde AP-fonden om att få spararna att välja deras fond – får till följd att en svårhanterad intressekonflikt uppstår. Det finns en uppenbar risk att myndigheten i sitt löpande arbete favoriserar Sjunde AP-fonden i såväl stora som små angelägenheter. Advokatsamfundet kan inte se att denna risk kan hanteras ens med omfattande kontrollåtgärder från extern part. Mot denna bakgrund avstyrker Advokatsamfundet att en och samma myndighet ska ha ansvaret för att förvalta Sjunde AP-fonden och därutöver upphandla ett fondtorg.

Enligt Advokatsamfundet bör i stället en ny nämnd skapas, som övertar huvuddelen av de uppgifter som i dag hanteras av Pensionsmyndigheten. Samverkan med Pensionsmyndigheten kan dessutom ske avseende HR-frågor och andra administrativa göromål. Om nuvarande struktur bibehålls kommer nämndens uppgifter bli att fortsätta att tillämpa nuvarande regelverk. Detta är en betydligt billigare och effektivare lösning än skapandet av en myndighet som ska tillämpa de komplicerade förslag till nytt upphandlingsförfarande som föreslagits.

#### *Avsnitt 13.8.4 - Skadeståndsskyldighet som uppkommit i myndighetens verksamhet*

Utredningen har föreslagit att den föreslagna myndigheten ska kunna ta ut avgifter från spararna, i det fall staten genom myndigheten ålagts att betala skadestånd. Advokatsamfundet avstyrker förslaget. En sådan skadeståndsskyldighet ska inte belasta premiepensionsspararna, utan belasta andra poster i statsbudgeten.

#### *Avsnitt 13.9.3 - Utvärdering av Sjunde AP-fondens förvaltning av fonden*

Utredningen har föreslagit att regeringen inte längre ska utvärdera Sjunde AP-fondens förvaltning av fondmedel. Advokatsamfundet avstyrker förslaget. Sjunde AP-fonden kommer i snar framtid att vara den AP-fond som förvaltar mest kapital av AP-fonderna och det är av stor vikt att fondens förvaltning av fondmedel fortsätter att utvärderas av regeringen. De skäl som utredningen anfört för att fonden inte längre ska utvärderas av regeringen är på intet sätt övertygande. De ger snarare intryck av att vara ett uttryck för framställda önskemål från företrädare för Sjunde AP-fonden. Utredningens förslag är under alla förhållanden inte ägnat att stärka förtroendet för premiepensionssystemet.

#### *Avsnitt 13.9.3 - Finansinspektionens tillsyn över Sjunde AP-fonden*

Utredningen har föreslagit att Finansinspektionens nuvarande tillsynsansvar över Sjunde AP-fondens förvaltning av fonder ska upphöra. Advokatsamfundet avstyrker förslaget. Det saknas skäl att förvaltaren av överlägset störst kapital i premiepensionssystemet inte ska stå under tillsyn avseende sin förvaltning. En pensionssparare ska kunna utgå från att det finns en oberoende myndighet som agerar vid signaler om att förvaltningen inte hanteras korrekt, oavsett om förvaltaren är ett privat aktiebolag eller en statlig fond. Utredningens förslag är inte heller i denna del ägnat att stärka förtroendet för premiepensionssystemet.

#### *Avsnitt 18.12 - Konsekvenser för domstolarna*

Utredningen har gjort bedömningen att det nya regelverket för upphandling endast ska leda till ett ytterst begränsat antal nya mål. Advokatsamfundet delar inte denna bedömning. Med den lösning som utredningen har valt avseende utformningen av upphandlingssystem och flytt av fondkapital till en likvärdig fond i samband med att en fond inte längre får vara kvar på fondtorget efter ett upphandlingsförfarande, kommer enligt Advokatsamfundets bedömning att leda till ett stort antal nya – och mycket komplexa – mål i förvaltningsdomstolarna.

#### *Näringspolitiska aspekter*

En grundläggande fråga gäller att myndighetens val av vilka fonder som får ingå i fondtorget kan få stora konsekvenser för i vilka fonder betydande belopp investeras. Detta i sin tur kan få stora samhällsekonomiska effekter och kan påverka såväl fondmarknadens som övriga kapitalmarknadens struktur och utbud, liksom genom investeringarna olika

realekonomiska branscher. Detta är i princip politiskt-ekonomiska frågor, där beslut borde fattas under politiskt ansvar och inte av en förvaltningsmyndighet. I detta avseende handlar det inte om teknokratiska frågor.<sup>1</sup> Kontroll bör alltså utövas från politisk sida av hur myndigheten gör sitt val – oavsett val av myndighets- och fondstruktur. Vidare bör från politisk sida effekterna av valen utvärderas, inte bara för spararnas räkning utan också ur ett vidare samhällsekonomiskt perspektiv. Detta understryker konflikten mellan spararnas intressen och vidare sociala intressen. Advokatsamfundet menar att sådana intressekonflikter i en demokrati ska lösas under politiskt ansvar.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander

---

<sup>1</sup> Jfr Advokatsamfundets remissvar den 30 maj 2013 över Finanskriskommitténs delbetänkande Att förebygga och hantera finansiella kriser (SOU 2013:6) samt den 13 april 2017 över Finansdepartementets promemoria Ytterligare verktyg för makrotillsyn.