

Till: Socialdepartement
Från: Swedbank AB (publ)

Remissvar på betänkandet ”Ett bättre premiepensionssystem” (SOU 2019:44)

1. Sammanfattning

Swedbanks **principiella utgångspunkter** är att konkurrens, valfrihet och hållbarhet är centrala aspekter som bör vara vägledande i alla förslag, reformer och överväganden som berör Sveriges konsumenter och pensionssparare. Att dessa aspekter beaktas är angeläget när en omfattande reformering av premiepensionssystemet, som under snart 20 år levererat en mycket god avkastning till pensionsspararna, övervägs.

Swedbanks **övergripande synpunkt** är att det är förhastat att övergå från ett öppet fondtorg till ett statligt upphandlat fondtorg innan den första delen, alltså det 29-punktsprogram som Pensionsmyndigheten föreslagit, implementeras fullt ut och utvärderats. Swedbank är medvetna om att en övergång till ett statligt upphandlat fondtorg är en viljeinriktning som uttryckts både i kommittédirektivet och från pensionsgruppen. Swedbanks synpunkter i remissvaret utgår därför ifrån att ett statligt upphandlat fondtorg i någon form kommer att ersätta dagens öppna fondtorg.

Konsumenternas bästa ska alltid placeras i första rummet. Swedbanks inställning är därför att stora förändringar bör utvärderas efter att de har implementerats. Endast då blir det möjligt att kartlägga hur aktörernas beteende förändrats, vilka effekterna har blivit och vilka eventuella oförutsedda konsekvenser som uppstått.

Swedbank anser att processen nu riskerar att gå för fort och att det därmed kan bli förhastade slutsatser som ligger till grund för beslut i en fråga som rör miljoner sparare och deras långsiktiga pensionssparande.

Vidare berör Swedbanks **synpunkter i sak** följande områden:

- Balansen mellan lagstiftning och myndighetens handlingsutrymme.
- Intressekonflikter och tillsyn.
- Maximal löptid för fondavtal på det upphandlade fondtorget.
- Valarkitekturen

2. Om Swedbank och Swedbank Robur

Swedbank är den ledande banken på hemmamarknaderna Sverige, Estland, Lettland och Litauen och erbjuder ett brett utbud av finansiella tjänster och produkter. Swedbank har drygt 7 miljoner privatkunder och ca 600 000 företags- och organisationskunder med 168 kontor i Sverige och 98 kontor i de baltiska länderna. Koncernen har även verksamhet i övriga Norden, USA och Kina. Swedbank främjar en sund och hållbar ekonomi för de många människorna, hushållen och företagen. Under år 2020 firar sparbanksidén, vari Swedbanks rötter återfinns, 200 år.

Swedbank Robur är Sveriges största och en av Nordens ledande kapitalförvaltare. Bolaget är helägt av Swedbank och verksamt på Swedbanks fyra hemmamarknader. Swedbank Robur bildades 1967 och erbjuder drygt 80 fonder, institutionell och diskretionär kapitalförvaltning och förvaltning av pensionskapital. Totalt antal sparare via Swedbank är ca 3 miljoner i Sverige och ca 1 miljon i de baltiska länderna. Swedbank Robur är den tredje största ägaren på Stockholmsbörsen. Det förvaltade kapitalet uppgår till ca 1 500 miljarder SEK, varav ca 800 miljarder SEK i fonder. Swedbank Roburs vision är att bli världsledare i hållbart värdeskapande.

3. Swedbanks synpunkter

3.1 Inledande kommentarer

3.1.1 Swedbanks principiella utgångspunkter

För Swedbank är **konkurrens**, **valfrihet** och **hållbarhet** centrala aspekter som bör vara vägledande i alla förslag, reformer och överväganden som berör Sveriges konsumenter. Att dessa aspekter beaktas är särskilt angeläget när en omfattande reformering av premiepensionssystemet, som under snart 20 år levererat en mycket god avkastning till pensionsspararna, övervägs.

I marknadsekonomi är **konkurrens** central, den bidrar till utveckling och effektivt användande av resurser. Marknadens aktörer kan erbjuda de varor och tjänster som efterfrågas, i konkurrens med andra. Detta är i grunden en viktig konsumentfråga, som ger förutsättningar för att använda sin konsumentkraft till att både **välja – och att välja bort**.

Konkurrens och valfrihet anknyter därtill till den tredje principiella aspekten för Swedbank – **hållbarhet**. Swedbank Robur påverkar samhället väsentligt i en mer hållbar riktning genom att välja att investera fondernas andelsägares sparkapital i bolag som förstått och hanterar möjligheterna och riskerna inom hållbarhet. Som investerare kan vi genom aktiv ägarstyrning och löpande dialog med ledningarna i de bolag där vi

investerar påverka inriktning och fokus. Motsatsvis kan vi också nyttja rätten att avstå från att investera i bolag som underpresterar hållbarhetsmässigt, eller som helt enkelt inte har en långsiktigt hållbar affärsmodell. Att aktivt styra kapital genom att göra investeringar i bolag med innovativa idéer och lösningar på hur vi löser klimatfrågan är dessutom en viktig faktor i arbetet med att nå måluppfyllelse i FN:s globala hållbarhetsmål.

Avslutningsvis: Swedbank står i allt väsentligt bakom de synpunkter Fondbolagens förening framför i sitt remissvar, och Swedbank vill särskilt hänvisa till den konsekvensanalys som finns med i Fondbolagens förenings remissvar. Swedbank anser att sagda analys ger en rättvisande bild av möjliga (och troliga) konsekvenser av ett upphandlat fondtorg.

3.1.2 Övergripande synpunkter

Swedbank vill inledningsvis klargöra att vi anser att det är förhastat att övergå från ett öppet fondtorg till ett statligt upphandlat fondtorg innan den första delen, alltså det 29-punktsprogram som Pensionsmyndigheten föreslagit, implementeras fullt ut och utvärderats. Swedbank är medvetna om att en övergång till ett statligt upphandlat fondtorg är en viljeinriktning som uttryckts både i kommittédirektivet och från pensionsgruppen. Swedbanks synpunkter i remissvaret utgår därför ifrån att ett statligt upphandlat fondtorg i någon form kommer att ersätta dagens öppna fondtorg.

Pensionsgruppens överenskommelse i april 2017 om en handlingsplan för att stoppa oseriösa aktörer och oseriösa marknadsföringsmetoder inom premiepensionssystemet var välkommen och nödvändig, till detta har vi på Swedbank uttryckt vårt starka stöd. Handlingsplanen beskrevs redan då som en plan bestående av två delar.¹

- I *den första delen* skulle det 30-punktsprogram som Pensionsmyndigheten föreslagit implementeras. Efter att partierna i Pensionsgruppen förhandlat var gruppen enig om att stryka en av punkterna. I mars 2018 remitterade regeringen en departementspromemoria, omfattande de återstående 29 punkterna, till Lagrådet. I maj 2018 biföll riksdagen propositionen "Ett tryggt och mer hållbart premiepensionssystem".
- I *den andra delen* skulle förevarande utredning om premiepensionssystemets framtida utformning tillsättas.

Några av den första delens åtgärds punkter trädde i kraft den 1 juli 2018. Övriga trädde i kraft den 1 november 2018. Sedan dess har implementering av åtgärds punkterna pågått och är först nu, i början av 2020, näst intill fullt ut genomförda. Sammantaget handlar det om ett kraftfullt paket av åtgärder som har implementerats för att förbättra

¹ <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/04/pensionsgruppen-overens-om-handlingsplan-for-ett-tryggt-och-sakert-premiepensionssystem/>

konsumenterskyddet i pensionssystemet. Ett stärkt konsumenterskydd är självfallet något Swedbank står bakom.

Konsumenternas bästa ska alltid placeras i första rummet. Swedbanks principiella inställning är därför att stora förändringar, i synnerhet sådana som berör miljoner privatpersoners sparande och framtida pensioner, alltid bör utvärderas efter att de har implementerats. Endast då blir det möjligt att kartlägga hur aktörernas beteende förändrats, vilka effekterna har blivit och vilka eventuella oförutsedda konsekvenser som uppstått.

Mot denna bakgrund ställer sig Swedbank frågande till regeringens ambition att inom en i sammanhanget kort tidsrymd också implementera den andra delen av handlingsplanen. Swedbank anser i klarspråk att processen riskerar att gå för fort och att det därmed kan bli förhastade slutsatser som ligger till grund för beslut.

Swedbank anser med andra ord att regeringen först bör utvärdera den första delen av handlingsplanen ordentligt. *De/s* av de nyss anförda skälen; att stora förändringar av princip alltid bör utvärderas. *De/s* för att i det här konkreta fallet skapa bästa möjliga förutsättningar för att utforma den andra delen – inrättandet av ett statligt upphandlat fondtorg samt bildandet av en ny myndighet – på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt.

Först när den första delen har utvärderats borde det bli aktuellt att överväga att också implementera den andra delen av handlingsplanen.

Oaktat detta vill Swedbank ta tillfället i akt att, utöver ovan beskrivna övergripande synpunkter, också lämna ett antal synpunkter på betänkandets innehåll i sak.

3.2 Synpunkter i sak

3.2.1 Balansen mellan lagstiftning och myndighetens handlingsutrymme

Några utgångspunkter för rättsstaten och rättsstatens lagstiftning är likhet inför lagen, opartiskhet och frånvaro av godtycke. För aktörer på den finansiella marknaden är därutöver långsiktiga och förutsägbara regler någonting som prioriteras högt. Robusta regelverk som är hållbara över tid minskar osäkerhet och volatilitet, och främjar effektivitet och värdeskapande.

En reform kan regleras på flera olika sätt. Principiellt finns det en skala där den ena extrempunkten innebär att så mycket som möjligt kodifieras i lagstiftning och lämnar mycket lite handlingsutrymme åt den verkställande myndigheten i substantiella frågor. Myndigheten behöver bara förhålla sig till lagbestämmelserna och hamnar sällan i en situation där den behöver tolka lagstiftningen i frågor av avgörande karaktär.

Skalans andra extrempunkt innebär att reformen enbart regleras på ett mycket övergripande plan i lagstiftningen. Verkställande myndighet ges stort handlingsutrymme och har stor frihet att tolka och tillämpa lagbestämmelserna utifrån eget huvud.

De två extrempunkterna är hypotetiska. I praktiken brukar balanspunkten mellan lagstiftningen och myndighetens handlingsutrymme finnas någonstans mittemellan dessa extrempunkter.

Betänkandet hänskjuter upprepade gånger både större och mindre frågor till den nya myndigheten. Några exempel är följande:

- I avsnitt 5.5.1 ("Huvuddragen i en ny valmiljö") föreslås att eftersom utformningen av valarkitekturen har stor betydelse för fondurvalet bör mer detaljerade föreskrifter om valarkitekturen meddelas av den nya myndigheten.
- I avsnitt 9.3 ("Ett flexibelt och särskilt anpassat regelverk") föreslås att regelverket för upphandling av fonder till fondtorget utformas som ett ramverk, inom vilket myndigheten kan "göra de skönsmässiga bedömningar som krävs" för att tillhandahålla de fonder som uppfyller de krav som definierats.
- I avsnitt 10.1 ("Hur ska de övergripande principerna regleras?") föreslås att "myndigheten ska ges handlingsutrymme att göra självständiga bedömningar, till exempel att bedöma hur många fonder som ska upphandlas och vad som krävs i fråga om egenskaper hos fonderna för att målet för premiepensionssystemet ska uppnås och principen om valfrihet upprätthållas".
- I avsnitt 10.2.2 ("Den nya myndigheten ska upphandla fonder med sådana egenskaper och i sådan omfattning att valfrihet upprätthålls") beskrivs att "vilka fondkategorier som ska finnas representerade på fondtorget – och därmed vilka slags fonder som ska upphandlas – får avgöras efter en bedömning av den nya myndigheten", varvid betänkandet konstaterar att denna bedömning "är nära sammankopplad med bedömningen av vad som utgör reell valfrihet."
- I avsnitt 11.5 ("Förfaranden") föreslås att den nya myndigheten "bör ges möjlighet att utforma förfarandet i en upphandling utifrån förhållandena i det enskilda fallet", det vill säga att kunna tillämpa olika upphandlingsförfaranden i olika fall.

Utredningen vill uppdra åt den nya myndigheten att både förvalta premiepensionssystemets förval och sköta kapitalförvaltningen inom den traditionella försäkringen. Dessutom ska myndigheten sköta förvaltning av premiepensionens fondtorg genom bland annat upphandling av fonder samt förvaltning och utveckling av premiepensionssystemets valarkitektur. Det är således ett brett mandat med många uppgifter och stor makt som ges åt den nya myndigheten. De eventuella intressekonflikter som det innebär har inte analyserats av utredningen samtidigt som myndigheten har att leva efter objektivitetsprincipen som är grundläggande för en myndighets verksamhet.

Swedbanks uppfattning är att regeringen i propositionen behöver finna en rimlig balans mellan den nya myndighetens handlingsutrymme och vad som kodifieras i lag. Utifrån våra slutsatser av hur betänkandets förslag skulle kunna komma att implementeras och fungera i verkligheten ges enligt vår mening den nya myndigheten och dess beslutsfattare ett väl stort mandat, vilket riskerar ske på bekostnad av förutsägbarhet och långsiktighet.

Swedbanks syn är att särskilt följande delar bör särskilt beaktas i lagtexten:

Enligt utredningens förslag ska upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg inte omfattas av Konkurrensverkets tillsyn och den nya myndigheten ska inte kunna påföras upphandlingsskadeavgift. Inte heller anser utredningen att någon ytterligare särskild tillsyn av myndighetens verksamhet behövs - utöver den som utövas av statens särskilda kontrollfunktioner. Vidare ska den nya myndigheten även bedriva förvaltning av fonder som i viss mån kan anses vara konkurrerande med de fonder som myndigheten ska handla upp.

Som nämnts ovan ges den nya myndigheten ett stort utrymme att göra självständiga bedömningar av de fonder som ska upphandlas. Den nya myndigheten får alltså stor makt att fatta egna skönsmässiga beslut vid upphandling av konkurrerande fonder. Utredningen har dock inte närmare utrett hurvida den konstruktionen kan ge upphov till intressekonflikter och hur dessa i så fall lämpligen bör hanteras. Den nya myndighetens verksamhet ska dessutom inte omfattas av någon särskild tillsyn. Swedbanks uppfattning är att de ovanstående faktorerna utgör en olämplig kombination som riskerar att undergräva förtroendet för premiepensionssystemet.

3.2.3. Maximal löptid för fondavtal på det upphandlade fondtorget

Betänkandet föreslår att löptiden för ett fondavtal får uppgå till maximalt tolv år. Det ska enligt betänkandet vara myndigheten som bestämmer löptiden för avtal utifrån vilken kategori av fonder upphandlingen gäller. Ett fondavtal kan med andra ord löpa under kortare tid än tolv år. Ett fondavtal får också förlängas, så länge den sammanlagda avtalstiden inte överstiger tolv år.

Swedbank vill framhålla nackdelen med att en fond som upphandlats inte går att ändra under hela 12-årsperioden. Det är till nackdel både för pensionssparare men även övriga andelsägare i fonden eftersom produktutveckling utifrån ändrade marknadsförutsättningar är en viktig del i att säkerställa bästa möjlig avkastning till andelsägarna (pensionsspararna).

Betänkandet resonerar sig fram till tidsgränsen tolv år utifrån framför allt befintliga lagrum och juridiska förarbeten, men också med hänvisning till bland annat det faktum att "den process som följer om en fond inte omfattas av en senare upphandling är förenad med kostnader".

En fond som inte vinner myndighetens gillande i en förnyad upphandling kommer alltså att ersättas av en ny fond, inom samma kategori och med samma egenskaper i övrigt, som går vinnande ur den förnyade upphandlingen. Ett sådant scenario kan hypotetiskt sett bli aktuellt för varje fond på det upphandlade fondtorget inom en tidsperiod om maximalt tolv år.

Pensionssparare med innehav i fonder som inte får förnyat förtroende att medverka på det upphandlade fondtorget behöver således antingen göra ett nytt val av fond, eller hamna i förvalet. Hur stor andel som kommer att göra ett nytt aktivt val av fond och hur stor andel som kommer att förhålla sig passiv och därmed hamna i förvalet går det bara att spekulera om.

Med en ny ordning, där den enskilde pensionsspararen löpande tvingas ändra eller förnya sina fondval, finns det en risk för att fler kommer att betrakta pensionssystemet som besvärligt och att färre kommer att uppleva sig ha kontroll över sina pensionspengar. Sammantaget skulle detta riskera att bidra till att förtroendet för pensionssystemet som sådant långsiktigt eroderas.

3.2.4 Valarkitekturen

I betänkandet finns ett omfattande resonemang om valarkitekturen och behovet av vägledning framhålls när den enskilde pensionsspararen ställs inför val av förvaltning av sin premiepension.

Swedbank har ingen annan uppfattning än att informationsgivning, guidning och olika typer av stöd är centralt för att främja att konsumenterna kan göra genomtänkta val. Vi konstaterar dock att stärkt informationsgivning och ökad transparens för den enskilde pensionsspararen är åtgärder som skulle kunna implementeras även på dagens öppna fondtorg.

Samtidigt som vi välkomnar att betänkandet på ett övergripande plan poängterar behovet av stöd och information i samband med pensionsspararens beslutssituationer, är det förenat med svårigheter att framföra mer kvalificerade synpunkter enbart utifrån textmässiga beskrivningarna av den tänkta valarkitekturen.

Vår generella synpunkt är däremot att det vore olyckligt om det byggs in omotiverat höga trösklar som gör det svårare för alla som vill engagera sig på en högre nivå än att passivt hamna i förvalet. I pensionsbranschen och i de flesta andra delar av samhället är ambitionen tvärtom att främja valfrihet och delaktighet genom att sänka trösklar, öka transparensen och dra nytta av informationssamhällets många fördelar. En sådan ambition är enligt vår uppfattning dessutom särskilt viktig att slå vakt om för den som vill framtidssäkra ett system för kommande generationer. Dagens tonåringar och unga vuxna är uppvuxna i en digitaliserad tillvaro präglad av pluralism och valmöjligheter, och med begränsad tolerans för fyrkantiga och trögrörliga upplägg.

4. Avslutning

För Swedbank AB (publ) och Swedbank Robur



Kerstin Winlöf
Head of Financial Products & Advice
Swedbank AB (publ)



Liza Jonson
vd
Swedbank Robur

* * *