

Lagrådsremiss

Förvalsalternativet inom premiepensionen

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 2 juni 2022

Max Elger

Johan Hedberg
(Finansdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslår regeringen ändringar av regleringen för Sjunde AP-fonden, som förvaltar premiepensionen åt de individer som inte själva valt fonder för sin premiepension (förvalsalternativet). Förslagen är i huvudsak följande.

- Det klargörs att målet för Sjunde AP-fondens förvaltning av fonder är detsamma som målet för premiepensionssystemet i stort. Målet ska därför vara att förvalsalternativet inom premiepensionen ska utgöra ett pensionssparande av hög kvalitet som ger en trygg pension. Det innebär
 - att det ska ge en avkastning som är tydligt högre än förändringen av inkomstindex men utan garantier för avkastningen, och
 - att avkastningsmålet under utbetalningstiden efter hand ska ha en minskad betydelse till förmån för allt mer förutsägbara och stabila utbetalningar.
- Det införs ett hållbarhetsmål för Sjunde AP-fondens fondförvaltning som innebär att den ska ske på ett föredömligt sätt. Vid förvaltningen ska särskild vikt fästas vid hur en hållbar utveckling kan främjas.
- Placeringsreglerna för Sjunde AP-fondens fondförvaltning justeras bl.a. på så sätt att möjligheterna utökas att placera i illikvida tillgångar.

I lagrådsremissen behandlas därutöver frågor om Finansinspektionens tillsyn över Sjunde AP-fonden och om sekretess för uppgifter inom AP-fondernas investeringsverksamhet.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

Innehållsförteckning

1	Beslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.....	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder).....	7
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (2000:193) om Sjätte AP-fonden	16
3	Ärendet och dess beredning	17
4	Premiepensionen och förvalsalternativet	18
4.1	Premiepensionen – en del av det allmänna ålderspensionssystemet	18
4.2	Sjunde AP-fonden inrättas för att förvalta förvalsalternativet.....	19
4.3	Utvecklingen av förvalsalternativet inom premiepensionen.....	20
4.4	Andel personssparare i förvalsalternativet	21
4.5	Ett reformerat fondtorg för premiepensionen.....	22
5	Förvalsalternativets mål och utformning	23
5.1	Förvalsalternativet bör ha till ändamål att uppfylla premiepensionssystemets mål	23
5.2	Ett nytt mål om föredömlig förvaltning ska gälla för Sjunde AP-fonden	29
5.3	Förvalsalternativet bör även i fortsättningen vara utformat som en generationsportfölj	36
5.4	Möjligheten för pensionssparare att anpassa risknivån inom ramen för Sjunde AP-fondens förvaltning ska finnas kvar	44
6	Ändrade placeringsregler för Sjunde AP-fonden	46
6.1	Ett vidare placeringsmandat för Sjunde AP-fonden	46
6.2	Förvärv och innehav av illikvida tillgångar.....	53
6.3	Placeringsbegränsningar för Sjunde AP-fonden.....	55
6.4	Beredskap att överföra medel till Pensionsmyndigheten.....	59
6.5	Röstandelsbegränsning.....	60
6.6	Avveckling av vissa innehav	61
6.7	Hur Sjunde AP-fonden ska lämna information till pensionsspararna	62
7	Finansinspektionens tillsyn över Sjunde AP-fonden	63
8	Meddelarfrihet inom AP-fondernas investeringsverksamhet.....	66
9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	67
10	Förslagets konsekvenser	68
11	Författningskommentar.....	76
11.1	Förslaget till lag om ändring socialförsäkringsbalken.....	76

11.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder).....	78
11.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:193) om Sjätte AP-fonden	87
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian	89
Bilaga 2	Promemorians lagförslag	90
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	98
Bilaga 4	Sammanfattning av promemorian Ett nytt mål för Sjätte AP-fondens placeringsverksamhet	99
Bilaga 5	Lagförslag i promemorian Ett nytt mål för Sjätte AP-fondens placeringsverksamhet	100
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanserna till promemorian Ett nytt mål för Sjätte AP-fondens placeringsverksamhet	104

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i socialförsäkringsbalken,
2. lag om ändring i lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder),
3. lag om ändring i lagen (2000:193) om sjätte AP-fonden.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs att 64 kap. 23, 24, 26, 26 c och 27 b §§ socialförsäkringsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

64 kap. 23 §¹

Pensionsspararen har rätt att bestämma var de medel som för spararens räkning förs över enligt 18 § ska placeras, utom i det fall som avses i 24 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om ett högsta antal fonder som samtidigt får antecknas på ett premiepensionskonto.

Bestämmelser om fördelningen av medel när pensionsspararen bestämmer att hans eller hennes medel ska föras över till en eller flera fonder som förvaltas av Sjunde AP-fonden finns i 5 kap. 1 § *andra stycket* lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder).

Bestämmelser om fördelningen av medel när pensionsspararen bestämmer att hans eller hennes medel ska föras över till en eller flera fonder som förvaltas av Sjunde AP-fonden finns i 5 kap. 1 a § *första stycket* lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder).

24 §²

När pensionsrätt för premiepension fastställs första gången för en pensionssparare, ska Pensionsmyndigheten föra över de medel som avses i 23 § till sådan förvaltning som avses i 5 kap. 1 § *tredje stycket* lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder).

När pensionsrätt för premiepension fastställs första gången för en pensionssparare, ska Pensionsmyndigheten föra över de medel som avses i 23 § till sådan förvaltning som avses i 5 kap. 1 a § *andra stycket* lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder).

26 §

När pensionsrätt för premiepension för ett senare år än det första året har fastställts för pensionsspararen, ska Pensionsmyndigheten föra över medlen till en eller flera fonder. Fördelningen mellan fonderna ska svara

¹ Senaste lydelse 2018:772.

² Senaste lydelse 2018:772.

mot vad spararen senast bestämt om placeringen i fond av medlen på premiepensionskontot.

Om pensionsspararen inte har bestämt en sådan placering, ska Pensionsmyndigheten föra över medlen till en eller flera fonder som förvaltas av Sjunde AP-fonden enligt lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder). Bestämmelser om fördelningen av medlen finns i 5 kap. 1 § tredje stycket samma lag.

Om pensionsspararen inte har bestämt en sådan placering, ska Pensionsmyndigheten föra över medlen till en eller flera fonder som förvaltas av Sjunde AP-fonden enligt lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder). Bestämmelser om fördelningen av medlen finns i 5 kap. 1 a § andra stycket samma lag.

Lydelse enligt bet. 2021/22:SfU24

Föreslagen lydelse

26 c §

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

Utgångspunkten i valarkitekturen ska vara att pensionsspararens medel förvaltas av Sjunde AP-fonden med fördelning enligt 5 kap. 1 a § andra stycket lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder).

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

27 b §

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

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

Om det finns särskilda skäl, får Pensionsmyndigheten placera medlen enligt första stycket utan att först ge pensionsspararen möjlighet att bestämma hur medlen ska placeras.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder)¹

dels att rubriken närmast före 4 kap. 1 c § ska utgå,

dels att nuvarande 4 kap. 1 c § ska betecknas 1 kap. 4 §,

dels att den nya 1 kap. 4 §, 4 kap. 2 a och 2 b §§, 5 kap. 1, 2, 3, 6 och 7 §§ och rubriken närmast 5 kap. 6 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas sju nya paragrafer, 5 kap. 1 a–1 c, 2 a, 2 b, 6 a och 6 b §§, och närmast före 1 kap. 4 § och 5 kap. 1 a, 1 c, 2 a, 2 b, 6 a, 6 b och 7 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

Innebörden av vissa uttryck

4 kap. 1 c §

4 §²

I detta kapitel betyder

I denna lag betyder

1. *EES*: Europeiska ekonomiska samarbetsområdet,

2. *fastighetsbolag*: ett bolag som har till huvudsakligt ändamål att äga eller förvalta fast egendom eller tomträtt, och

3. *riskkapitalföretag*: ett företag som har till huvudsakligt ändamål att – äga och förvalta aktier eller andra andelar som inte handlas på en handelsplats eller en motsvarande marknadsplats utanför EES, eller – lämna och förvalta krediter till andra än konsumenter.

Lydelse enligt bet. 2021/22:FiU33

Föreslagen lydelse

4 kap.

2 a §

Första–Fjärde AP-fonderna ska samverka när det gäller målet i 1 a §. Samverkan ska åtminstone omfatta att de tar fram

Första–Fjärde AP-fonderna ska samverka *med varandra och med Sjunde AP-fonden* när det gäller målet i 1 a §. Samverkan ska åtminstone omfatta att de tar fram

1. en gemensam värdegrund för förvaltningen av fondmedlen, och
2. gemensamma riktlinjer för vilka tillgångar som fondmedel inte bör placeras i.

2 b §

Första–Fjärde AP-fonderna ska samverka med varandra och med Sjätte AP-fonden när det gäller redovisning av hur målet i 1 a § har

Första–Fjärde AP-fonderna ska samverka med varandra och med Sjätte och Sjunde AP-fonderna när det gäller redovisning av hur målet

¹ Senaste lydelse av rubriken närmast före 4 kap. 1 c § 2020:144.

² Senaste lydelse av tidigare 4 kap. 1 c § 2020:144.

uppnått. Samverkan ska åtminstone omfatta att fonderna tar fram gemensamma riktlinjer för redovisningen.

i 1 a § har uppnått. Samverkan ska åtminstone omfatta att fonderna tar fram gemensamma riktlinjer för redovisningen.

Lydelse enligt bet. 2021/22:SfU24

Föreslagen lydelse

5 kap.

1 §

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

När medel förs över med stöd av 64 kap. 23 § tredje stycket socialförsäkringsbalken, ska pensionsspararen kunna bestämma att medlen ska

- 1. placeras i en eller flera angivna fonder,*
- 2. fördelas mellan fonderna efter pensionsspararens ålder, eller*
- 3. fördelas mellan fonderna efter den risknivå som pensionsspararen anger.*

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

De medel som enligt 64 kap. 18 § första stycket 2 socialförsäkringsbalken förs över till fonder som Sjunde AP-fonden förvaltar ska placeras så att långsiktigt hög avkastning uppnås vid den valda risknivån.

Medlen i de fonder som Sjunde AP-fonden förvaltar ska förvaltas på ett föredömligt sätt genom ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande. Vid förvaltningen ska Sjunde AP-fonden fästa särskild vikt vid hur en hållbar utveckling kan främjas utan att det görs avkall på målet i andra stycket.

Sjunde AP-fonden får ur var och en av fonderna ta ut medel för de förvaltningskostnader som uppkommit för respektive fond. Om kostnaderna avser flera av fonderna, ska de fördelas mellan fonderna på ett skäligt sätt.

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

Överföring av medel

1 a §

När medel förs över med stöd av 64 kap. 23 § tredje stycket socialförsäkringsbalken, ska pensions-spararen kunna bestämma att med-len ska

1. placeras i en eller flera angiv-na fonder,
2. fördelas mellan fonderna efter pensionsspararens ålder, eller
3. fördelas mellan fonderna efter den risknivå som pensionsspararen anger.

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

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

1 b §

Sjunde AP-fonden ska i sin place-ringsverksamhet ha nödvändig be-redskap för att kunna överföra medel till Pensionsmyndigheten enligt 1 a § tredje stycket.

Uttag av medel för
kostnadstäckning

1 c §

Sjunde AP-fonden får ur var och en av de fonder som fonden för-valtar ta ut medel för de förvalt-ningskostnader som uppkommit för respektive fond. Om kostnaderna avser flera av fonderna, ska de för-delas mellan fonderna på ett skäligt sätt.

2 §

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

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

Fondbestämmelserna för de fonder som förvaltas av Sjunde AP-fonden får inte tillåta att medel delas ut till någon annan än Pensionsmyndigheten.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Verksamhetsplan

2 a §

Sjunde AP-fonden ska årligen fastställa en verksamhetsplan. Denna ska innehålla riktlinjer för placeringsverksamheten och en riskhanteringsplan.

Riktlinjerna för placeringsverksamheten ska innehålla strategier för hur målen i 1 § andra och tredje styckena ska uppnås.

Riskhanteringsplanen ska beskriva de huvudsakliga risker som är förenade med placeringsverksamheten och hur dessa risker ska hanteras. Det ska vidare finnas interna instruktioner för hantering av dessa risker. Riskhanteringsplanen och instruktionerna ska följas upp löpande.

Samverkan

2 b §

Sjunde AP-fonden ska samverka med Första–Fjärde AP-fonderna när det gäller målet i 1 § tredje stycket. Samverkan ska åtminstone omfatta de områden som anges i 4 kap. 2 a §.

Sjunde AP-fonden ska samverka med Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna när det gäller redovisning av hur målet i 1 § tredje stycket har uppnåtts. Samverkan ska åtminstone omfatta att fonderna tar fram gemensamma riktlinjer för redovisningen.

3 §³

Sjunde AP-fonden får inte till fonderna förvärva så många aktier i ett svenskt eller utländskt aktiebolag att röstetalet för dem tillsammans med dessa fonders övriga aktier i samma bolag överstiger fem procent av röstetalet för samtliga aktier i bolaget.

Sjunde AP-fonden får inte till fonderna förvärva så många aktier i ett svenskt eller utländskt aktiebolag att röstetalet för dem tillsammans med dessa fonders övriga aktier i samma bolag överstiger 10 procent av röstetalet för samtliga aktier i bolaget *eller, beträffande sådana aktier eller andra andelar i riskkapitalföretag som inte är upptagna till handel på en handelsplats eller en motsvarande marknadsplats utanför EES, 35 procent av röstetalet för samtliga aktier eller andra andelar i företaget.*

Begränsningen i första stycket gäller inte

1. sådana aktier eller andra andelar i fastighetsbolag som inte är upptagna till handel på en handelsplats eller en motsvarande marknadsplats utanför EES,

2. sådana aktier eller andra andelar i fastighetsbolag som är upptagna till handel på en handelsplats eller en motsvarande marknadsplats utanför EES och i vilka bolag fonden innehade aktier eller andra andelar i bolaget när aktierna eller de andra andelarna togs upp till handel,

3. sådana aktier eller andra andelar i riskkapitalföretag som är upptagna till handel på en handelsplats eller en motsvarande marknadsplats utanför EES och i vilka företag fonden innehade aktier

³ Senaste lydelse 2009:1460.

eller andra andelar i företaget när aktierna eller de andra andelarna togs upp till handel, och

4. andelar i svenska och utländska fonder som inte medför rätt att utöva rösträtt för de aktier eller andra andelar i företag som ingår i dessa fonder.

Sjunde AP-fonden får inte öka innehavet i ett sådant fastighetsbolag som avses i andra stycket 2 så länge innehavet överstiger begränsningen i första stycket.

När aktierna eller de andra andelarna i ett sådant riskkapitalföretag som avses i andra stycket 3 har tagits upp till handel ska fonden avveckla den del av innehavet som överstiger begränsningen i första stycket så snart det är lämpligt med hänsyn till marknadsförhållandena.

Tillämpliga bestämmelser

Bestämmelser för Första–Fjärde AP-fonderna som ska gälla för Sjunde AP-fonden

6 §⁴

Följande bestämmelser i denna lag för Första–Fjärde AP-fonderna ska gälla också i fråga om Sjunde AP-fonden:

– 3 kap. om fondernas ledning utom 3 § första stycket,

– 4 kap. 1 § andra stycket om mål för placeringsverksamheten med den avvikelsen att det för förvaltningen av fonderna inte krävs att den totala risknivån ska vara låg,

– 4 kap. 2 § om verksamhetsplan utom första stycket andra meningen när det gäller riktlinjer för utövande av rösträtt i enskilda företag och andra stycket när det gäller målet i 1 a §, och

– 4 kap. 18 § om förvaltningsuppdrag.

Bestämmelserna i 3 kap. om Första–Fjärde AP-fondernas ledning ska, med undantag av 3 § första stycket, gälla också i fråga om Sjunde AP-fonden.

Följande bestämmelser i denna lag för Första–Fjärde AP-fonderna ska gälla också för Sjunde AP-fondens förvaltning av fonder:

– 4 kap. 3 § om att göra placeringar och ingå andra avtal på kapitalmarknaden samt att också ta på sig förpliktelser som är förenade med sådana avtal,

– 4 kap. 5–5 b §§ om förvärv och innehav av likvida och illikvida tillgångar,

– 4 kap. 7 § om förvärv av obligationer och andra fordringsrätter,

– 4 kap. 8 a § om begränsning av förvärv och innehav av illikvida tillgångar,

– 4 kap. 11 § om exponeringsbegränsning,

– 4 kap. 12 § om råvaruderivat,

– 4 kap. 13 och 14 §§ om skyddande av fordran,

– 4 kap. 17 § om krediter, och

– 4 kap. 18 § om förvaltningsuppdrag.

Begränsning av förvärv och innehav av illikvida tillgångar

6 a §

Sjunde AP-fonden får till en fond som AP-fonden förvaltar förvärva illikvida tillgångar endast om den förvaltade fondens innehav av sådana tillgångar vid förvärvet uppgår till högst 20 procent av det verkliga värdet av den fondens samtliga tillgångar, inbegripet värdet av det aktuella förvärvet.

Avveckling av vissa innehav

6 b §

Om någon av de begränsningar som anges i 3 eller 6 a § eller i 4 kap. 11 § överskrids för en fond som Sjunde AP-fonden förvaltar, ska den överskjutande delen av innehavet avvecklas så snart det med hänsyn till marknadsförhållandena är lämpligt. Den de-

len ska dock avvecklas senast när det kan göras utan förlust för den berörda fonden. Motsvarande gäller egendom som har förvärvats enligt 4 kap. 13 eller 14 §.

Bestämmelser i lagen om värdepappersfonder som ska gälla vid förvaltningen

7 §⁵

Följande bestämmelser i lagen (2004:46) om värdepappersfonder ska gälla för *förvaltningen av fonderna*:

– 2 kap. 18 § om förbud för vissa personer med insynsställning att handla med en värdepappersfond,

– 2 kap. 21 § *första stycket* om skadestånd,

– 4 kap. 2 § om företrädare för andelsägarna i en värdepappersfond m.m.,

– 4 kap. 8 och 9 §§ om upprättande och godkännande av fondbestämmelser,

– 4 kap. 13 § första stycket om inlösen av fondandelar,

– 4 kap. 15–23 och 25–28 §§ om information om en värdepappersfond,

Följande bestämmelser i lagen (2004:46) om värdepappersfonder ska gälla för *Sjunde AP-fondens förvaltning av fonder*:

– 2 kap. 21 § om skadestånd,

– 4 kap. 15 § *första stycket*, 16 § 1 och 2, 16 a § *första–tredje styckena*, 17 §, 18 §, 19–22 §§, 23 § *andra stycket* och 25–28 §§ om information om en värdepappersfond,

– 5 kap. 1, 3–19 och 21–26 §§ *om placering av medel i en värdepappersfond m.m., samt*

– 5 kap. 1 § *första stycket om placeringssinriktning enligt fondbestämmelserna, och*

– 10 kap. 8 § om skyldighet för revisor att anmäla vissa förhållanden till Finansinspektionen.

Vid tillämpningen av de bestämmelser som anges i första stycket ska fonderna anses som värdepappersfonder och Pensionsmyndigheten som fondandelsägare. Det som föreskrivs om fondbolag ska avse Sjunde AP-fonden.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, utom såvitt avser 2 kap. 18 § om förbud för vissa personer med insynsställning att handla med en värdepappersfond och 2 kap. 21 § *första stycket* om skadestånd, meddela föreskrifter om avvikelser från de bestämmelser som anges i

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, utom såvitt avser 2 kap. 18 § om förbud för vissa personer med insynsställning att handla med en värdepappersfond och 2 kap. 21 § om skadestånd, meddela föreskrifter om avvikelser från de bestämmelser som anges i första

första stycket och i ett enskilt fall stycket och i ett enskilt fall besluta
besluta om undantag från dessa om undantag från dessa
bestämmelser. bestämmelser.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:193) om Sjätte AP-fonden

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 1 d § lagen (2000:193) om Sjätte AP-fonden ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt bet. 2021/22:FiU33 Föreslagen lydelse

3 kap.

1 d §

Sjätte AP-fonden ska samverka med Första–Fjärde AP-fonderna när det gäller redovisning av hur målet i 1 a § har uppnåtts. Samverkan ska åtminstone omfatta att fonderna tar fram gemensamma riktlinjer för redovisningen.

Sjätte AP-fonden ska samverka med Första–Fjärde *och Sjunde* AP-fonderna när det gäller redovisning av hur målet i 1 a § har uppnåtts. Samverkan ska åtminstone omfatta att fonderna tar fram gemensamma riktlinjer för redovisningen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

3 Ärendet och dess beredning

I december 2017 träffade Pensionsgruppen, med företrädare för de partier som står bakom pensionsöverenskommelsen, en överenskommelse om långsiktigt höjda och trygga pensioner (S2017/07369). Överenskommelsens innebörd är att premiepensionssystemet ska behållas, men genomgå en reformering. När det gäller förvalet inom premiepensionen (Sjunde AP-fonden) anger överenskommelsen att riskprofilen bör ses över, samt att det inom ramen för förvalet bör finnas en möjlighet för spararna att justera risken uppåt eller nedåt.

I november 2018 fick konsulten Mats Langensjö i uppdrag att som sakkunnig biträda Finansdepartementet med att analysera och föreslå ett mål för förvalsalternativet, en rimlig risknivå för detsamma samt hur pensions-spararna ska kunna justera risken i förvalsalternativet uppåt eller nedåt. Mats Langensjö redovisade sitt uppdrag i juni 2019 (Fi2019/00913).

Med utgångspunkt i Mats Langensjös redovisning har promemorian Förvalsalternativet inom premiepensionen tagits fram inom Finansdepartementet. I promemorian lämnas förslag när det gäller målet för och utformningen av förvalet inom premiepensionen, risknivån inom förvalet, möjligheterna att riskjustera inom ramen för förvalet samt placeringsreglerna för Sjunde AP-fonden. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga på regeringens webbplats (www.regeringen.se) och i Finansdepartementet (Fi2020/00584).

Inom Finansdepartementet har promemorian Ett nytt mål för Sjätte AP-fondens placeringsverksamhet tagits fram (Fi2021/03315). I promemorian föreslås bl.a. att Sjätte och Sjunde AP-fonderna ska samverka med varandra och med Första–Fjärde AP-fonderna när det gäller redovisningen av hur målen om föredömlig förvaltning har uppnåtts. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 4*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 5*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. Remissvaren finns tillgängliga på regeringens webbplats (www.regeringen.se) och i Finansdepartementet (Fi2021/03315). I denna lagrådsremiss behandlas förslagen i promemorian Förvalsalternativet inom premiepensionen. I lagrådsremissen behandlas även förslaget i promemorian Ett nytt mål för Sjätte AP-fondens placeringsverksamhet om att AP-fonderna ska samverka med varandra när det gäller redovisningen av hur målet om föredömlig förvaltning har uppnåtts, såvitt det förslaget avser Sjunde AP-fonden (avsnitt 5.2). Övriga förslag i den promemorian behandlas i propositionen Ett nytt mål för Sjätte AP-fondens placeringsverksamhet (prop. 2021/22:146).

Pensionsgruppen, med företrädare för de partier som står bakom pensionsöverenskommelsen, har ställt sig bakom förslagen i lagrådsremissen.

I regeringens proposition Ett bättre premiepensionssystem (prop. 2021/22:179) lämnar regeringen förslag om ett upphandlat fondtorg för premiepensionen.

4 Premiepensionen och förvalsalternativet

4.1 Premiepensionen – en del av det allmänna ålderspensionssystemet

Premiepensionen är i grunden en socialförsäkring som har till ändamål att svara för ekonomisk trygghet under ålderdomen. Den ingår som en komponent i det allmänna ålderspensionssystemet sedan 1994 års pensionsöverenskommelse och genomförandet av den. De övergripande principerna för premiepensionssystemet beslutades av riksdagen 1994 (se prop. 1993/94:250 Reformering av det allmänna pensionssystemet). Utformning och lagreglering av premiepensionssystemet beslutades av riksdagen 1998 genom antagande av lagförslagen i regeringens proposition Inkomstgrundad ålderspension, m.m. (prop. 1997/98:151).

Riksdagens beslut innebar att det allmänna ålderspensionssystemet omvandlades från ett förmånsbestämt fördelningssystem, som utgick från tidigare inkomster, till ett avgiftsbestämt fördelningssystem, som utgår från vilka inbetalningar till systemet som gjorts, med inslag av individuell fondering. I det reformerade ålderspensionssystemet skulle huvuddelen av inbetalda ålderspensionsavgifter användas för att finansiera utgående inkomstrelaterade pensioner. Därutöver skulle en mindre del byggas upp som ett fullt ut fonderat premiereservsystem, inom vilket den enskilde skulle ges rätt att bestämma över medlens placering. Detta premiereservsystem gavs benämningen premiepension.

Syftet med premiepensionssystemet är att möjliggöra högre avkastning genom investeringar på kapitalmarknaden och att bidra till riskspridning inom den allmänna pensionen. Ytterligare ett syfte är att göra det möjligt för enskilda att själva påverka sin pension genom egna val av fonder.

Till grund för beräkning av inkomstpension och premiepension ligger pensionsrätten. Den fastställs årligen på grundval av pensionsunderlaget, dvs. summan av den fastställda pensionsgrundande inkomsten och de fastställda pensionsgrundande beloppen. Pensionsrätten motsvarar 18,5 procent av pensionsunderlaget. Av den för varje år fastställda pensionsrätten utgör 16 procentenheter pensionsrätt för inkomstpension och 2,5 procentenheter pensionsrätt för premiepension. De medel som motsvarar fastställd pensionsrätt för premiepension fonderas och de enskilda pensionsspararna har möjlighet att själva bestämma över förvaltningen av de medel som fonderas för deras räkning. Placering av medlen och val av förvaltning sker genom val av fonder på fondtorget för premiepensionen. Den enskilda pensionspararen kan när som helst ändra sitt val. Om en enskild pensionsparare inte gör något val placerar Pensionsmyndigheten medlen i det statliga förvalsalternativet (AP7 Såfa) som förvaltas av Sjunde AP-fonden.

Pensionsmyndigheten är försäkringsgivare och ska erbjuda pensionspararna olika placeringsalternativ i fondförsäkring, där statens förvalsalternativ AP7 Såfa ingår. Det innebär att Pensionsmyndigheten är andelsägare till samtliga fondandelar i de fonder som förvaltas av Sjunde AP-fonden. Pensionsmyndigheten har i samarbetsavtal med Sjunde AP-fonden bl.a. reglerat vad som ska gälla för köp och inlösen av fondandelar och fondinformation. I rollen som försäkringsgivare ingår även att vid var tid hantera köp och försäljning av fondandelar inför pensionsutbetalningar,

vid flytt från fondförsäkring till traditionell försäkring och vid dödsfall. För dessa transaktioner behövs aktuella fondandelsvärden.

4.2 Sjunde AP-fonden inrättas för att förvalta förvalsalternativet

I samband med att lagstiftningen om allmän tilläggspension trädde i kraft år 1960 bildades AP-fonden (Allmänna pensionsfonden). Förvaltningen av AP-fondens medel uppdrogs åt tre fondstyrelser. När AP-fonden 1974 fick rätt att placera i aktier inrättades även en fjärde fondstyrelse. År 1984 inrättades de s.k. löntagarfondstyrelserna inom ramen för AP-fonden. Dessa fondstyrelser skulle, liksom fjärde fondstyrelsen, i första hand placera tillgångarna i aktier. En femte fondstyrelse inrättades också i samband med att AP-fondens placeringsmöjligheter utökades 1988. Efter riksdagsbeslut avvecklades löntagarfondstyrelserna 1992. De tillgångar och skulder som då förvaltades av dessa styrelser fördes över till gemensam förvaltning av en nyinrättad avvecklingsstyrelse i avvaktan på en total utskiftning under 1994. Avvecklingsstyrelsen ombildades 1996 till sjätte fondstyrelsen.

I det nya ålderspensionssystemet som skapades under 1990-talet innehade AP-fonden en buffertfunktion som Första-Fjärde AP-fonderna har än i dag. Om inbetalda ålderspensionsavgifter översteg vad som skulle betalas ut i pension överfördes de överskjutande medlen till AP-fonden. Om det som skulle betalas ut i pension i stället översteg inbetalda ålderspensionsavgifter hämtades återstoden av det som skulle betalas ut från AP-fonden.

När riksdagen i juni 1998 fattade beslut om en genomgripande reformering av det allmänna pensionssystemet inrättades en sjunde fondstyrelse inom AP-fonden. Sjunde fondstyrelsens uppgift var att i en särskild fond, Premiesparfonden, inom ramen för det då nyskapade premiepensionssystemet, förvalta premiepensionsmedel åt de pensionssparare som inte utnyttjade möjligheten att själva välja fonder. Utgångspunkten för sjunde fondstyrelsens förvaltning av fondmedlen var att den totala risknivån skulle vara låg, samtidigt som medlen skulle ge så god avkastning som möjligt.

Reformen innebar även att det skulle finnas en eller flera statliga kapitalförvaltare som förvaltar premiepensionsmedel åt de personer som ville välja en statlig lösning. Uppgiften att förvalta medlen för dem som aktivt ville välja en statlig lösning gavs sedan åt sjunde fondstyrelsen och medlen skulle förvaltas i en ny särskild fond benämnd Premievals-fonden.

Som ett led i reformeringen av allmänna pensionssystemet (se prop. 1999/2000:46 AP-fonden i det reformerade pensionssystemet) genomfördes en omorganisation av AP-fonden, vars behållning bedömdes vara större än vad som kunde motiveras av dess funktion som buffertfond. En del av AP-fondens medel överfördes till statskassan. Återstående medel i AP-fonden delades upp i fyra lika stora buffertfonder med identiska placeringsregler.

Övergången till den nya organisationen skedde genom att dåvarande tredje fondstyrelsen lades ner och verksamheten fördes över till första

fondstyrelsen. Dåvarande första, andra och fjärde fondstyrelserna bytte också namn till Första, Andra respektive Fjärde AP-fonden medan femte fondstyrelsen bildade Tredje AP-fonden. I samband med detta bytte även dåvarande sjätte och sjunde fondstyrelserna namn till Sjätte AP-fonden respektive Sjunde AP-fonden.

De lagändringar genom vilka omorganisationen skedde trädde i kraft den 1 juni 2000. I samband med detta slopades även ett krav på att den totala risknivån ska vara låg när det gäller förvaltningen av Premievals-fonden.

4.3 Utvecklingen av förvalsalternativet inom premiepensionen

År 2009 beslutade riksdagen om ändringar av utformningen av förvalsalternativet inom premiepensionen med anledning av propositionen Ändringar i premiepensionssystemet (prop. 2009/10:44). Undersökningar hade visat att endast en mindre andel av pensionsspararna upplevde sig ha tillräckliga kunskaper för att själva ta hand om sitt premiepensions-sparande. Behovet av goda statliga alternativ för dem som inte själva vill sätta ihop en lämplig premiepensionsportfölj ansågs därför vara stort. Det ansågs även att det fanns ett behov för de flesta pensionssparare av att justera risknivån i portföljen över tiden så att risken blir lägre ju närmare pensioneringen spararen kommer. Det ansågs vidare att premiepensions-systemet, som en del av ett statligt obligatoriskt pensionssystem, borde vara utformat så att det passar individer med olika kunskap och engagemang.

Premiesparfonden avvecklades och ett nytt förvalsalternativ skapades: statens årskullsförvaltningsalternativ, AP7 Såfa. AP7 Såfa ersatte Premiesparfonden och fick en generationsfundsprofil. Med den placeringsinriktningen är andelen aktieplaceringar, som allmänt sett är mer riskfyllda, högre när spararen är yngre. Andelen ränteplaceringar, som typiskt sett är mindre riskfyllda, ökar i takt med spararens ålder. Konkret består AP7 Såfa av två s.k. byggstensfonder: AP7 Aktiefond och AP7 Räntefond. Fram till och med det att en sparare uppnår 55 års ålder består AP7 Såfa helt av innehav i AP7 Aktiefond. Därefter minskar andelen aktiefond med tre till fyra procent per år medan andelen räntefond ökar i motsvarande mån. På så sätt utsätts spararen för allt mindre risk upp till 75 års ålder då fördelningen i AP7 Såfa stannar på två tredjedelar räntefond och en tredjedel aktiefond.

I samband med införandet av AP7 Såfa som förvalsalternativ inom premiepensionssystemet slopades ett krav på låg risknivå i placeringarna. Det ansågs vara olämpligt att erbjuda samma risknivå för personer i olika åldrar och stadier av arbetslivet. En annan förändring som då genomfördes var att förvalsalternativet gjordes valbart inom premiepensionssystemet, dvs. det blev möjligt att aktivt välja att flytta tillbaka premiepensionsmedel till AP7 Såfa. Detta hade tidigare inte varit fallet i fråga om Premiesparfonden. Därigenom minskade även behovet av den statliga valbara fonden Premievals-fonden och den avvecklades därför.

Vid reformeringen 2009 angavs inte i lag mer exakt hur generationsfondsprofilen hos AP7 Såfa skulle utformas. Avsikten var att Sjunde AP-fonden skulle kunna ges så stor flexibilitet som möjligt i förvaltningen av förvalsalternativet. En följd av att kravet på en låg risknivå i förvalsalternativet slopades var att medlen inom förvalsalternativet i större utsträckning kom att placeras i aktier i stället för i obligationer.

I samband med införandet av AP7 Såfa som förvalsalternativ inom premiepensionen gavs Sjunde AP-fonden i uppdrag att utöver förvalsalternativet även tillhandahålla placeringsalternativ med skilda riskprofiler och god kostnadseffektivitet. Det ansågs ligga i pensionsspararnas intresse att staten ger spararna möjlighet att förändra sin riskprofil utöver förvalsalternativet. Detta avsågs underlätta för de pensionssparare som vill göra ett aktivt val, men som har svårt att sätta samman en portfölj som matchar deras riskprofil samt löpande följa hur portföljen utvecklas och vid behov göra justeringar i den. För att tillgodose detta intresse inrättades statliga portföljer med olika risknivå. I dag ges pensionsspararna möjlighet att placera sina medel i någon av de statliga fondportföljerna AP7 Försiktig, AP7 Balanserad och AP7 Offensiv.

För att uppnå likvärdiga förutsättningar för förvaltningen hos Sjunde AP-fonden jämfört med övriga premiepensionsalternativ gjordes bestämmelserna i lagen (2004:46) om värdepappersfonder, förkortad LVF, i allt väsentligt tillämpliga för fonden och dess verksamhet. Placeringsreglerna utgår från 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), i det följande benämnt UCITS-direktivet, och är utformade för daglig handel med värdepapper. För att säkerställa att andelsägaren, dvs. pensionsspararen, ska kunna få sina fondandelar inlösta på begäran och för att underlätta värderingen av fondandelarna, innehåller placeringsreglerna krav på likviditet.

4.4 Andel personssparare i förvalsalternativet

Vid skapandet av premiepensionssystemet i slutet av 1990-talet var det en utbredd uppfattning att valfrihet vid kapitalplaceringar skulle intressera och gynna breda befolkningsgrupper. Att avstå från ett aktivt val förväntades leda till en lägre pension än att göra ett aktivt val. En omfattande marknadsföringskampanj genomfördes som framhöll vikten av att göra ett aktivt fondplaceringsval. Resultatet blev att 67 procent av de 4,4 miljoner pensionsspararna valde fonder på fondtorget i det första valet. Under de efterföljande åren sjönk emellertid andelen som gjorde egna val drastiskt och andelen förstagångsväljare vars pensionsmedel placerades i Premiesparfonden ökade. Åren 2007 och 2008 lät 98 procent av de nya pensionspararna sina medel placeras i Premiesparfonden och ca 42 procent av det totala antalet pensionssparare hade då sina medel i Premiesparfonden.

Vid utgången av 2020 omfattade premiepensionssystemet 7,5 miljoner pensionssparare och pensionärer och det totala marknadsvärdet av de tillgångar som fanns placerade i systemet uppgick då till knappt 1 600 miljarder kronor. Detta utgör omkring en fjärdedel av den svenska fondmark-

naden. Enligt Sjunde AP-fondens årsredovisning för 2021 förvaltade Sjunde AP-fonden vid utgången av det året sammanlagt knappt 970 miljarder kronor varav drygt 879 miljarder kronor i AP7 Aktiefond och drygt 87 miljarder kronor i AP7 Räntefond. Det betyder att knappt två tredjedelar av tillgångarna inom premiepensionssystemet finns placerade hos Sjunde AP-fonden.

4.5 Ett reformerat fondtorg för premiepensionen

I pensionsöverenskommelsen från 2017 anges att premiepensionssystemet ska reformeras i enlighet med ett antal principer. Överenskommelsen anger bland annat att premiepensionen är en socialförsäkring för vilken staten måste ta ett tydligare ansvar. Vidare slår den fast att förvalet (Sjunde AP-fonden) är utgångspunkten i försäkringen där staten ansvarar för att ge en kostnadseffektiv och trygg pensionsförsäkring under hela livet, med en målsättning om en avkastning som långsiktigt överstiger inkomstindex. Vad gäller risknivån i förvalet anger överenskommelsen att denna bör ses över, samt att det sparare bör ha möjlighet att justera den individuella risknivån. Som framgår av avsnitt 3 togs promemorian Förvalsalternativet inom premiepensionen fram inom Finansdepartementet mot bakgrund av Pensionsgruppens överenskommelse.

Som en följd av 2017 års pensionsöverenskommelse tillsattes även en utredning med uppdrag att se över fondtorget för premiepensionen. Utredningen redovisade sitt uppdrag i betänkandet Ett bättre premiepensionssystem (SOU 2019:44) i november 2019. Utredningens förslag behandlas i regeringens proposition Ett bättre premiepensionssystem (prop. 2021/22:179), som beslutades den 17 mars 2022.

Regeringen föreslår i propositionen ett lagstadgat mål för premiepensionssystemet. Förslaget innebär att pensionssystemet ska ha som mål att erbjuda ett pensionssparande av hög kvalitet som ger en trygg pension och att avkastningen på pensionsspararnas fonderade medel ska vara tydligt högre än förändringen av inkomstindex men utan garantier för viss avkastning. Under utbetalningstiden ska avkastningsmålet efter hand ha en minskad betydelse till förmån för allt mer förutsägbara och stabila utbetalningar. Det föreslås även att det ska införas ett regelverk för ett upphandlat fondtorg för premiepensionen. Fondtorget ska erbjuda pensionsspararna en valfrihet i fråga om hur deras premiepensionsmedel placeras. De lagändringar som föreslås i den nämnda propositionen föreslås träda i kraft den 1 juni 2022.

5 Förvalsalternativets mål och utformning

5.1 Förvalsalternativet bör ha till ändamål att uppfylla premiepensionssystemets mål

Regeringens bedömning: Sjunde AP-fondens förvaltning bör även fortsättningsvis ske för de ändamål som anges i bestämmelserna om premiepension i socialförsäkringsbalken.

Det bör inte införas något kompletterande mål för förvalsalternativet om att minimera risken för låga pensionsutfall och maximera förutsättningarna för bra pensionsutfall.

Det bör inte anges i lag vilka närmare mål som ska gälla för avkastningen eller risknivån i förvalsalternativet.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer inte med regeringens bedömning. I promemorian föreslås att det ska införas ett kompletterande mål för förvalsalternativet om att minimera risken för låga pensionsutfall och maximera förutsättningarna för bra pensionsutfall, vid sidan av de ändamål som för förvaltningen som framgår av bestämmelserna i socialförsäkringsbalken. I promemorian föreslås inget lagstadgat mål för förvalsalternativet inom premiepensionen men bedömningen görs att avkastningen löpnade och långsiktigt bör överstiga inkomstindex med 3–5 procent per år.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Andra AP-fonden* och *Fjärde AP-fonden* anser att det bör formuleras ett övergripande mål för förvaltningen, men är kritiska till det mål som föreslås i promemorian. Fonderna anför att det kan finnas ett motsatsförhållande mellan att minimera riskerna för ett lågt pensionsutfall och att maximera förutsättningarna för ett bra pensionsutfall. *Andra AP-fonden* anser att en mer ändamålsenlig målformulering skulle kunna vara att fondmedlen ska förvaltas på ett sådant sätt att de blir till största möjliga nytta för pensionsspararna inom förvalsalternativet och att målet ska konkretiseras av Sjunde AP-fondens styrelse. *Fjärde AP-fonden* anser att målformuleringen bör tydliggöra att det måste till en avvägning mellan risken för låga pensionsutfall och möjligheterna till bra pensionsutfall. *Fondbolagens förening* avstyrker förslaget till målstyrning och framför att det föreslagna målet innebär att det även fortsättningsvis är styrelsen för Sjunde AP-fonden som bestämmer risknivån. Föreningen anser att det är ett viktigt politiskt beslut att närmare fastställa vilket avkastningsmål som ska eftersträvas och vilken risk som är acceptabel. Föreningen lyfter fram att det även finns en samhällsaspekt av risken för att förvaltningen ger ett negativt resultat. *Handelshögskolan vid Göteborgs universitet* anser att promemorian innehåller skrivningar som ger uttryck för flera olika mål som inbördes är motstridiga. Förväntningarna om risk och avkastning överensstämmer inte med finansiell teori. *LO* anser att premiepensionen är ett olämpligt inslag i det allmänna pensionssystemet. *LO* kan varken till- eller avstyrka de konkreta förslagen men noterar att de innebär väsentliga förbättringar jämfört med dagens ordning. *Pensionsmyndigheten* och *Saco* anser att det bör formuleras separata mål för förvalsalternativet under sparandefasen respektive utbetalningsfasen.

Pensionsmyndigheten framhåller att det i promemorian föreslås två statliga förvaltsprodukter med olika syfte och utformning och att det därför bör införas två separata mål som är anpassade till respektive produkts syfte. Myndigheten anser även att det kan övervägas om s.k. hävstång borde användas i fortsättningen som riskjusterande teknik i förvaltningen. *Pensionärernas Riksorganisation (PRO)*, *Riksförbundet Pensionärs-gemenskap (RPG)* och *SKPF Pensionärerna* anser att målet för förvaltningen bör vara att ge en avkastning som långsiktigt tydligt överstiger utvecklingen av inkomstindex. De anser att risknivån bör vara acceptabel och att avkastningen bör vara trygg och stabil över tiden. *Sjunde AP-fonden* avstyrker promemorians förslag och anser att målet för förvaltningen bör vara att ge en avkastning som långsiktigt tydligt överstiger utvecklingen av inkomstindex. Ytterligare kvantitativa mål behöver enligt fonden motiveras och underbyggas på ett tydligt sätt. Risknivån i förvaltningen behöver dock vara relativt hög för att premiepensionen ska kunna uppnå en sådan avkastning. När det gäller regleringen av förvaltsalternativet anser fonden att en mer överskådlig lagstiftning kan uppnås om den hålls samman i ett eget avsnitt i lagstiftningen. *SPF Seniorerna* avstyrker förslaget och anser att det saknas behov av förändringar i förvaltsalternativet rent generellt. *SPF Seniorerna* anser att det är ensidigt att fastställa ett mål som är baserat på statens ambitionsnivå och att flertalet pensionssparare i förvaltsalternativet rimligen förväntar sig en premiepension omkring genomsnittet, utan alltför stor risk för överraskningar, och att den fortsatta användningen av s.k. hävstång därför bör övervägas. *Tredje AP-fonden* anser att målet bör vara förvaltningen bara ska bedrivas i pensionsspararnas intresse. Fonden anser att det är orimligt att ställa höga krav både på avkastningen och förutsägbarheten i framtida pensionsnivåer samt att avkastningsmålet bör fastställas av styrelsen för Sjunde AP-fonden. *Greenpeace* anser att förvaltningen bör ha som övergripande mål att inom ramen för en socialt och miljömässigt hållbar utveckling minimera risken för låga pensionsutfall och maximera förutsättningarna för bra pensionsutfall. *Greenpeace* föreslår även en omstrukturerad av regleringen i lagen om Sjunde AP-fonden på så sätt att samtliga regler för Sjunde AP-fonden bör finnas samlade i ett kapitel. *Naturvårdsverket* framhåller betydelsen av ett långsiktigt perspektiv och anser att det målet bör vara att förvaltningen ska ske på ett sätt som leder till ekonomisk trygghet under ålderdomen. *Finansinspektionen*, *Inspektionen för socialförsäkringen* och *TCO* anser att det är positivt att inslaget av socialförsäkring i premiepensionen får ett tydligare genomslag. *PRO*, *RPG* och *SKPF* anser att en insättningsgaranti bör införas för att pensionsspararna ska få ytterligare skydd.

Skälen för regeringens bedömning

Det föreslås ett nytt övergripande mål för premiepensionssystemet

Med utgångspunkt i pensionsöverenskommelsen föreslås i regeringens proposition Ett bättre premiepensionssystem (prop. 2021/22:179) att premiepensionssystemet ska ha följande mål (se s. 36–48). Det ska erbjuda ett pensionssparande av hög kvalitet som ger en trygg pension. Detta innebär att pensionsspararnas fonderade medel ska ge en avkastning som är tydligt högre än förändringen av inkomstindex men utan garantier för

avkastningen. Efter hand ska avkastningsmålet ha en minskad betydelse till förmån för allt mer förutsägbara och stabila utbetalningar. En särskild princip om valfrihet ska därutöver gälla.

Det föreslagna målet uttrycker det grundläggande slutmålet för premiepensionen, dvs. att under utbetalningstiden leverera en god, trygg och stabil pension (samma prop. s. 43–45). Med trygg och stabil pension avses en pensionsutbetalning med låg volatilitet. Även om pensionskapitalet kan möta kraftiga såväl nedgångar som uppgångar under förvärvslivet bör de försäkrade kunna känna trygghet i att premiepensionssystemet under utbetalningstiden ger pensionsutbetalningar som är tillräckligt förutsägbara och stabila.

Placering av medel på kapitalmarknaden är förenat med risk. En högre risk ger möjlighet till en högre avkastning, men kan också innebära det omvända. Naturligtvis bör avkastningen vara så hög som möjligt, men samtidigt balanseras mot målet om en trygg pension. Det måste därför göras en avvägning mellan högsta möjliga avkastning och rimlig trygghet. Utifrån socialförsäkringens grundläggande syfte att ge ekonomisk trygghet bör trygghet normalt prioriteras under utbetalningstiden, vilket dock inte är liktydigt med total frånvaro av risk. Enligt regeringens förslag ska därför avkastningsmålet efter hand ha en minskad betydelse till förmån för allt mer förutsägbara och stabila utbetalningar.

Detta nya mål för premiepensionssystemet har vägletts av att premiepensionen är en del av den allmänna pensionen och därmed en socialförsäkring. Staten har ett tydligt ansvar för att premiepensionssystemet utformas så att risknivån ger möjlighet till en långsiktigt god avkastning från premiepensionsmedlen och att risken för kraftiga förändringar av enskildas pensionsbelopp begränsas (samma prop. s. 40). Målet innebär att premiepensionssystemet ska utformas och förvaltas med enbart pensionärernas och pensionsspararnas intressen i fokus (samma prop. s. 40 f.). Andra intressen kan förvisso beaktas, men bara om sådana inte är till nackdel för sparare eller pensionärer. Om andra intressen också gynnas, t.ex. finansiell folkbildning och möjligheterna att bedriva näringsverksamhet inom fondområdet, är det positivt. Att så ska ske kan dock inte tillåtas styra utformningen av ett system vars syfte är att erbjuda ekonomisk trygghet vid ålderdom.

Målet att premiepensionen ska ge en avkastning som är tydligt högre än förändringen av inkomstindex, men utan garantier för avkastningen, är grundat i att en placering på kapitalmarknaden alltid är förenad med viss risk och att den därför långsiktigt bör ge en tydlig riskpremie. Detta är något som också uppnåtts historiskt, men det kan inte lämnas någon garanti för avkastningen. Det föreslagna avkastningsmålet bör i stället ses som ett riktmärke som inte bör underskridas under en konjunkturcykel och aldrig underskridas totalt sett under en individs premiepensionssparande (samma prop. s. 42).

Förvalsalternativets ändamål bör vara att uppfylla premiepensionssystemets mål

Av pensionsöverenskommelsen framgår att förvalsalternativet ska vara utgångspunkten för sparandet inom premiepensionen och att det inte ska finnas något krav på att välja fonder på fondtorget för att få en kostnads-

effektiv, trygg och stabil pensionsförsäkring. Det föreslagna nya mål som beskrivs ovan ger uttryck för statens ambitioner i termer av önskvärd förväntad avkastning och volatilitet i premiepensionssystemet.

Som regeringen har konstaterat är det genom förvalsalternativet som statens ambition med premiepensionssystemet kommer till konkret uttryck. Det föreslagna avkastningsmålet tar i första hand sikte på förvalet (samma prop. s. 47 f.). Förvalet bör därför ha till ändamål att uppfylla det föreslagna målet för premiepensionssystemet. Detta överensstämmer i sak med det som bl.a. *Sjunde AP-fonden* framför.

I lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder), nedan benämnd lagen om allmänna pensionsfonder, anges att Sjunde AP-fonden förvaltar fonder för de ändamål som framgår av bestämmelserna om premiepension i socialförsäkringsbalken (5 kap. 1 § lagen om allmänna pensionsfonder). Bestämmelsen behandlar den löpande förvaltning av premiepensionsmedel som ska ske hos Sjunde AP-fonden (prop. 1999/00:46 s. 171). Med det föreslagna nya målet för premiepensionssystemet kommer ändamålet med Sjunde AP-fondens förvaltning att omfatta detta mål. Det behöver alltså inte göras några ytterligare lagändringar i syfte att förvalet ska ha till ändamål att uppfylla målet för premiepensionssystemet, utöver den ändring i socialförsäkringsbalken som föreslås i regeringens proposition Ett bättre premiepensionssystem.

Det bör inte införas något kompletterande mål för förvalsalternativet

I promemorian föreslås ett nytt kompletterande mål för förvalsalternativet. Enligt det förslaget ska förvalsalternativet ha som mål att minimera risken för låga pensionsutfall och maximera förutsättningarna för bra pensionsutfall. Målet är bl.a. avsett att framhålla att den viktigaste risken att förhålla sig till är att pensionssparare ska få ett dåligt pensionsutfall.

Att premiepensionskapitalet, på grund av utvecklingen på kapitalmarknaden, varierar innan utbetalningarna av premiepension har inletts är naturligt och kan antas vara relativt oproblematiskt för spararna. Under denna tid är det väsentliga att spararna känner trygghet i att avgiftsinbetalningarna förvaltas på ett säkert sätt och att man med tillräcklig säkerhet faktiskt får den förväntade riskpremie av att kapitalet är placerat på kapitalmarknaden. När spararen sedan närmar sig pensionering ökar intresset av trygghet och förutsägbarhet i utbetalningarna.

Ett pensionssparande av hög kvalitet som ger en trygg pension innebär alltså att det förvaltade kapitalet under lång tid måste investeras i tillgångar som varierar i värde och har osäker avkastning, men som därigenom är utsatt för en investeringsrisk som är förknippad med högre förväntad avkastning. Som framhålls i promemorian minskar en sådan kapitalförvaltning i praktiken risken för att framtida pensionärer får låga pensionsutfall. Det nya mål som regeringen föreslår för premiepensionssystemet överensstämmer med ett sådant synsätt.

Andra AP-fonden och *Fjärde AP-fonden* anser att det mål som föreslås i promemorian inte är tillräckligt tydligt. Regeringen instämmer i denna kritik. Beroende på hur målet uppfattas i denna del kan det uppstå en diskussion om vad det innebär att förvalsalternativet dessutom enligt promemorians förslag ska maximera förutsättningarna för bra pensionsutfall. Regeringen anser därför att det inte finns skäl för att införa något sådant

kompletterade mål för förvalsalternativet inom premiepensionen som föreslås i promemorian.

Några remissinstanser föreslår alternativa målformuleringar. Exempelvis föreslår Andra AP-fonden att Sjunde AP-fonden ska förvalta fondmedlen på sådant sätt att de blir till största möjliga nytta för pensions-spararna inom premiepensionen. Regeringen anser dock att nuvarande reglering om ändamål och målsättningar för förvalsalternativet, i förening med det föreslagna nya målet för premiepensionssystemet, är tillräcklig för att klargöra förvalsalternativets uppdrag. I avsnitt 5.2 föreslås dock att det därutöver ska gälla ett mål om föredömlig förvaltning i fråga om hållbarhet.

Pensionsmyndigheten och *Saco* anser att det bör formuleras separata mål för förvalsalternativet under sparandefasen respektive utbetalningsfasen. Regeringen konstaterar att det övergripande mål för premiepensionssystemet som föreslås tar sikte på att leverera både avkastning på premiepensionsmedlen samt trygga och stabila utbetalningar. Som framgår ovan kommer detta mål att gälla för Sjunde AP-fondens förvaltning och regeringen ser därför inget behov av att formulera ett sådant mål separat för förvalsalternativet.

Regeringen instämmer med *Tredje AP-fonden* att det även i fortsättningen bör gälla att förvaltningen uteslutande ska ske i pensions-spararnas intresse (5 kap. 1 § första stycket lagen om allmänna pensionsfonder). Som nämns ovan är detta en del av innebörden av det föreslagna nya målet för premiepensionssystemet. Det bör dock även fortsättningsvis anges uttryckligen i lagen om allmänna pensionsfonder att Sjunde AP-fondens förvaltning uteslutande ska ske i pensions-spararnas intresse.

Risknivån bör utgå från premiepensionssystemets mål

Enligt pensionsöverenskommelsen ska risknivån i förvalsalternativet ses över. Enligt lagen om allmänna pensionsfonder har Sjunde AP-fonden i dag som mål för placeringsverksamheten att fondmedlen, vid vald risknivå, ska placeras så att långsiktigt hög avkastning uppnås (4 kap. 1 § andra stycket i förening med 5 kap. 6 §). Till skillnad från det som gäller för Första–Fjärde AP-fonderna ställs inget krav på att den totala risknivån ska vara låg. Risknivån i förvalsalternativet anges inte i lag utan bestäms av Sjunde AP-fonden. Sjunde AP-fonden bör när detta sker beakta den samlade risken i det allmänna pensionssystemet (prop. 2009/10:44 s. 44).

Att risknivån för förvalsalternativet inte ska vara låg har gällt sedan 2010. Regeringen uttalade då att valet av risknivå i förvalsalternativet är av central betydelse för den slutliga premiepensionen. För att uppnå en högre förväntad avkastning krävs i regel ett högre risktagande i form av högre risknivå. En låg risknivå innebär vanligen att även avkastningen är låg. Ett förvalsalternativ med låg risk kan resultera i låga pensioner från premiepensionssystemet för den betydande andel pensions-sparare som inte gjort något aktivt val. Samtidigt kan ett val med alltför hög risknivå under ogynnsamma omständigheter resultera i utfall som ger mycket låga pensioner. Detta understryker vikten av en försiktig placeringsstrategi för förvalsalternativet, dock inte så försiktig att resultatet blir en onödigt låg pension (samma prop. s. 46).

Det nya mål som regeringen föreslår för premiepensionssystemet har avgörande betydelse för vilken risknivå som totalt sett behöver finnas i förvalsalternativet, eftersom risknivån har så stor betydelse för vilken avkastning som kan förväntas. Enligt målet ska premiepensionen totalt sett ge en avkastning som är tydligt högre än förändringen av inkomstindex. Detta mål överensstämmer med det mål som Sjunde AP-fonden satt upp i sina nuvarande riktlinjer för placeringsverksamheten och som anger att målet för förvalsalternativet är att uppnå en långsiktig avkastning som tydligt överstiger avkastningen i inkomstpensionen.

Enligt Sjunde AP-fondens nuvarande placeringsriktlinjer innebär målet en långsiktig överavkastning under hela arbetslivet om två till tre procent per år. I promemorian görs bedömningen att det finns anledning att formulera ett mer ambitiöst avkastningsmål för sparandefasen på så sätt att överavkastningen i förhållande till inkomstindex i dagsläget bör vara tre till fem procent per år. Detta bör dock inte regleras i lag.

Några remissinstanser, bl.a. *Andra AP-fonden* och *Sjunde AP-fonden*, anser att det siffersatta mål som formuleras i promemorian inte är realistiskt och att det inte är väl underbyggt i promemorian. Andra remissinstanser, bl.a. *Fondbolagens förening*, anser att risknivån ännu tydligare bör bestämmas i lag och att det inte bör vara upp till Sjunde AP-fondens styrelse att besluta risknivå.

Regeringen anser att det är förenat med svårigheter att bestämma ett siffersatt mål för avkastningen i förvalsalternativet. När det gäller målet för premiepensionssystemet har regeringen uttalat att ett siffersatt mål för avkastningen är olämpligt (prop. 2021/22:179 s. 42). Den historiska utvecklingen på kapitalmarknaden har visserligen varit god, men är en opålitlig indikator för framtida avkastning. Bedömningen av en ansvarsfull nivå för ett mål om avkastning torde också variera över tiden – beroende på den långsiktiga ekonomiska utvecklingen, i Sverige och globalt. Ett avkastningsmål bör ha en långsiktig karaktär. Regeringen anser därför inte att det är rimligt att sätta ett mål för premiepensionssystemet som grundar sig på historisk avkastning eller dagens bedömningar av framtida avkastning. Detta gör sig gällande även i fråga om ett siffersatt mål för förvalsalternativet. Något sådant mål bör därför inte ställas upp.

Vid den översyn av risknivån som ska göras enligt pensionsöverenskommelsen finns det emellertid anledning att beakta vilket resultat som förvaltningen i förvalsalternativet hittills uppnått och hur förvaltningen bedrivs. I promemorian redovisas bl.a. följande. Förvalsalternativet har under perioden 2001–2018 gett en avkastning om i genomsnitt 6,4 procent per år. Samma period uppgick den kapitalviktade avkastningen för förvalsalternativet till 8,6 procent per år, vilket är 5,6 procentenheter högre än inkomstpensionen, som gav en avkastning om 3 procent per år. Sammantaget görs i promemorian bedömningen att förvalsalternativet kan sägas ha levt upp till sitt syfte att ge en högre avkastning än inkomstpensionen och att sprida den samlade risken, samtidigt som det noteras att detta skett under en period med gynnsamma förutsättningar.

När det gäller hur förvaltningen bedrivs kan det nämnas att Sjunde AP-fonden har inrättat två byggstansfonder: AP7 Aktiefond (aktiefonden) och AP7 Räntefond (räntefonden). I fondbestämmelserna för aktiefonden anges bl.a. att den är en global aktiefond med hög risknivå. I fondbestämmelserna för räntefonden anges bl.a. att den är en fond med relativt låg

risknivå. I avsnitt 5.3 beskrivs hur premiepensionsmedlen fördelas på dessa fonder med hänsyn till pensionsspararens ålder.

Det kan nämnas att det är genom aktiefonden som merparten av tillväxten i sparandet är tänkt att skapas, genom hög investeringsrisk. Samtidigt är riskspridningen god i aktiefonden, vilket innebär att den risk som följer med exponering mot enskilda företag och enskilda marknader är förhållandevis låg. En stor del av den sammantagna risken är förknippad med utvecklingen på kapitalmarknaderna i ett globalt perspektiv. Detta kan dock leda till lägre risk, och därmed lägre avkastningsmöjligheter, jämfört med om en större andel hade investerats på enstaka eller några få marknader, t.ex. genom att övervägande göra aktieplaceringar i svenska företag.

För att väga upp detta kan särskilda tekniker för riskjustering användas, t.ex. en s.k. hävstångsteknik. I promemorian beskrivs att Sjunde AP-fonden fått viss kritik för sin användning av sådana tekniker. Några remissinstanser, bl.a. *SPF Seniorerna*, anser att användningen av hävstång bör övervägas så att förvalsalternativet inte har för hög risknivå. Som anges i promemorian används just denna teknik dock i mindre omfattning än förut samtidigt som andra riskjusterande inslag tillkommit, t.ex. exponering mot tillväxtmarknader, mindre bolag och alternativa placeringar. I avsnitt 6 lämnas förslag som ytterligare förbättrar förutsättningarna för goda investeringar utifrån ett riskspridnings- och avkastningsperspektiv.

Regeringen gör sammantaget bedömningen att risknivån i förvalsalternativet bör utgå från målet med premiepensionssystemet och att risknivån, i likhet med det som gäller i dag, inte bör regleras i lag. Den nuvarande risknivån i förvalsalternativet framstår överlag som ändamålsenlig för att uppnå det föreslagna nya målet för premiepensionssystemet (jfr skr. 2020/21:130 Redovisning av AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2020 s. 76 f.). Om det visar sig att det finns skäl att göra förändringar för att öka tryggheten i sparandet eller möjligheterna att uppnå god avkastning, är det i första hand en fråga för Sjunde AP-fondens styrelse. Frågorna om risk och avkastning bör fortlöpande vara föremål för uppföljning och debatt. Det bör därför inte anges i lag vilka närmare mål som ska gälla för avkastningen och risknivån i förvalsalternativet och inte heller formuleras ytterligare mål som tar sikte på hur förvaltningen ska bedrivas, utöver det mål om föredömlig förvaltning i fråga om hållbarhet som behandlas i avsnitt 5.2.

PRO, *RPG* och *SKPF* anser att det bör införas en insättningsgaranti för att pensionsspararna ska få ytterligare skydd. Denna fråga faller dock utanför ramen för detta lagstiftningsärende. Detsamma gäller *LO:s* synpunkt att premiepensionen utgör ett olämpligt inslag i pensionssystemet.

5.2 Ett nytt mål om föredömlig förvaltning ska gälla för Sjunde AP-fonden

Regeringens förslag: Medel som överförs till fonder som förvaltas av Sjunde AP-fonden ska förvaltas på ett föredömligt sätt genom ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande. Vid förvaltningen ska Sjunde AP-fonden fästa särskild vikt vid hur en hållbar utveckling kan främjas utan att det görs avkall på det övergripande målet för place-

ringsverksamheten. Sjunde AP-fondens riktlinjer för placeringsverksamheten ska innehålla strategier om hur målet om föredömlig förvaltning ska nås.

Sjunde AP-fonden ska samverka med Första–Fjärde AP-fonderna när det gäller målet om föredömlig förvaltning. Samverkan ska åtminstone omfatta att ta fram en gemensam värdegrund för förvaltningen av fondmedlen och gemensamma riktlinjer för vilka tillgångar som fondmedel inte bör placeras i.

Sjunde AP-fonden ska samverka med Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna när det gäller redovisning av hur målen om att fondmedlen ska förvaltas på ett föredömligt sätt har uppnåtts. Samverkan ska åtminstone omfatta att ta fram gemensamma riktlinjer för redovisning av hur målet har uppnåtts.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. I promemorian lämnas dock inget förslag om att Sjunde AP-fonden ska samverka med Sjätte AP-fonden när det gäller redovisning av hur målen om att fondmedlen ska förvaltas på ett föredömligt sätt har uppnåtts.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Andra AP-fonden* välkomnar att det införs mål om föredömlig förvaltning för förvalsalternativet. *Greenpeace* föreslår att det övergripande målet för förvaltningen ska vara att inom ramen för en socialt och miljömässigt hållbar utveckling minimera risken för låga pensionsutfall och maximera förutsättningarna för bra pensionsutfall. Organisationen anser att avkastning inte bör vara överordnat utan att hållbarhet bör vara den ram genom vilken hög avkastning eftersträvas. De nya reglerna bör enligt *Greenpeace* gå längre än promemorians förslag och tydliggöra att fossila investeringar ska fasas ut och att samtliga investeringar måste vara förenliga med klimatmålen. Det bör även förtydligas att syftet är att bidra till att nå klimatmålen och främja en hållbar utveckling. *Naturvårdsverket* tillstyrker förslaget men anser att det vore mer konsekvent att ange att förvaltningen ska ske på ett sätt som leder till ekonomisk trygghet vid ålderdomen. Verket anser att strävan efter ett bra pensionsutfall i dag ofta går via ackumulering över tiden av kortsiktigt optimerad avkastning, vilket ibland medför att pensionsspararnas långsiktiga intresse av ekonomisk trygghet under ålderdomen undermineras. Verket poängterar att ett huvudsyfte med det av riksdagen ratificerade klimatavtalet från Paris (Parisavtalet) är att möta utmaningen som den globala uppvärmningen orsakar genom att göra finansiella flöden förenliga med en väg mot låga utsläpp av växthusgaser och en klimatomfattigt motståndskraftig utveckling. *Pensionsmyndigheten* anser att det bör övervägas om inte Sjunde AP-fondens förvalsalternativ bör omfattas av en reglering när det gäller hållbarhetsarbete som ställer minst lika höga krav som de som ställs på privata fonder på fondtorget för premiepensionen. *Svenskt Näringsliv* anser att det är tveksamt att förverkliga miljöaspekter, sociala aspekter och bolagsstyrningsaspekter genom pensionsmedel och anför att de två förstnämnda aspekterna knappast är av karaktären att de nödvändigtvis säkrar den bästa ekonomiska utvecklingen för spararen.

Förslaget i promemorian Ett nytt mål för Sjätte AP-fondens placeringsverksamhet överensstämmer med regeringens förslag när det gäller samverkan mellan Sjätte och Sjunde AP-fonderna.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Första AP-fonden, Sjätte AP-fonden och Tredje AP-fonden* framhåller att AP-fondernas olika uppdrag kan begränsa jämförbarheten mellan fonderna.

Skälen för regeringens förslag

Ett mål om föredömlig förvaltning gäller för Första–Fjärde AP-fonderna

Första–Fjärde AP-fonderna har sedan den 1 januari 2019 som kompletterande mål för placeringsverksamheten att de ska förvalta fondmedlen på ett föredömligt sätt genom ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande. Vid förvaltningen ska särskild vikt fästas vid hur en hållbar utveckling kan främjas utan att det görs avkall på det övergripande målet för placeringsverksamheten (4 kap. 1 a § lagen om allmänna pensionsfonder). Dessa AP-fonder har som övergripande mål att fondmedlen ska förvaltas på sådant sätt att de blir till största möjliga nytta för försäkringen för inkomstgrundad ålderspension samt att den totala risknivån ska vara låg och att fondmedlen, vid vald risknivå, ska placeras så att långsiktigt hög avkastning uppnås (4 kap. 1 § lagen om allmänna pensionsfonder).

Det är en del av modern förvaltningsstrategi att arbeta aktivt med att integrera miljöaspekter, sociala aspekter och bolagsstyrningsaspekter i förvaltningen för att bidra till en långsiktigt hållbar värdetillväxt av kapitalet (prop. 2017/18:271 s. 15). I Sverige och internationellt används ofta förkortningen ESG (eng. Environment, Social and Governance). Med ”Environment” avses t.ex. företagets inverkan på miljö och klimat (miljöaspekter). Med ”Social” avses frågor som rör socialt ansvarstagande, t.ex. mänskliga rättigheter, arbetstagar rättigheter och likabehandling (sociala aspekter). Med ”Governance” avses frågor som rör styrningen av ett företag, t.ex. aktieägares rättigheter och frågor om ersättning till ledande befattningshavare (bolagsstyrningsaspekter). Dessa aspekter brukar sammanfattas under benämningen ESG-frågor.

Uttrycket ”ansvarsfulla investeringar” (eng. responsible investments) används i institutionell kapitalförvaltning, se till exempel FN:s principer för ansvarsfulla investeringar (eng. Principles for Responsible Investments), för att beteckna principer för hur institutionella investerare bör agera för att integrera ESG-frågor i förvaltningen och i rollen som ägare verka för ett hållbart företagande. Uttrycket ”hållbar utveckling” innebär enligt den s.k. Brundtlandkommissionens definition en ”utveckling som tillgodoser dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjlighet att tillgodose sina behov”. Med ”hållbar utveckling” avses långsiktigt miljömässig, social och ekonomisk utveckling. Vad som är en miljömässigt hållbar utveckling har i Sverige konkretiserats genom den målstruktur för det svenska miljöarbetet som riksdagen beslutade om 2010 (samma prop. s. 24 f., jfr även prop. 2009/10:155).

När målet om föredömlig förvaltning infördes för Första–Fjärde AP-fonderna angavs att målet bör vara ett uttryck för en förväntan om att de ska förvalta fondmedlen på ett föredömligt sätt, dvs. utgöra ett föredöme

för olika slag av kapitalförvaltning (prop. 2017/18:271 s. 23). I det ligger att förvaltningen ska vara effektiv, resultatinriktad, präglas av öppenhet och bidra till en långsiktigt hållbar värdetillväxt av tillgångarna. Målet innebär att fonderna ska integrera ESG-frågor i förvaltningen. Var och en av fonderna bör bedöma hur en sådan integrering kan ske på bästa sätt. Målet att fondmedlen ska förvaltas på ett föredömligt sätt innebär inte något ställningstagande till någon viss förvaltningsmodell eller i övrigt till hur förvaltningen av fondmedlen ska ske. Det innebär dock att Första–Fjärde AP-fonderna ska beakta ESG-frågor, oavsett förvaltningsmodell.

För att kunna fästa särskild vikt vid hur förvaltningen kan främja en hållbar utveckling bör var och en av Första–Fjärde AP-fonderna bl.a. analysera hur placeringsverksamheten påverkar möjligheterna till en hållbar utveckling (samma prop. s. 25). Genom att bedöma hur integreringen av ESG-frågor vid förvaltningen av fondmedlen kan främja en hållbar utveckling i uttryckets alla dimensioner, och genom att ta hänsyn till dessa aspekter, kan Första–Fjärde AP-fonderna generera maximal nytta för pensionsspararna. Samtidigt kan Första–Fjärde AP-fondernas förvaltning främja en hållbar utveckling och bidra till att ett högt förtroende för förvaltningen kan upprätthållas.

Första–Fjärde AP-fonderna har intensifierat sitt hållbarhetsarbete

Förbrukningen av fossil energi spelar en direkt avgörande roll för möjligheterna att nå Parisavtalets mål att hålla den globala uppvärmningen under 2 grader och sträva efter att den ska stanna vid 1,5 grader. De finansiella aktörernas handlande har stor betydelse för att styra om investeringar till en mindre fossilberoende ekonomi.

Regeringen har utvärderat de nya placeringsreglerna för Första–Fjärde AP-fonderna med avseende på om placeringar i fossil energi minskar och har konstaterat att så har varit fallet (skr. 2020/21:130 s. 36). Marknadsvärdet för Första–Fjärde AP-fondernas innehav i fossil energi minskade under åren 2016–2020 med mellan 51 och 100 procent. Detta kan både förklaras av en minskning av antalet företag inom fossil energi som fonden investerar i och en nedåtgående utveckling av de tillgångarnas värde. Det förhållandet att takten i minskningen har ökat efter det att de nya placeringsreglerna trädde i kraft visar enligt regeringens uppfattning att den ökade fokuseringen på hållbarhetsarbetet har gett ett tydligt resultat. Regeringen har i sammanhanget uttalat att det är föredömligt att AP-fonderna bedömer att investeringar i företag verksamma inom kol-, olje- och gasindustrin kan medföra en högre finansiell risk för fonden som en konsekvens av den pågående omställningen till en mindre fossilberoende ekonomi.

Riksrevisionen efterlyser ett lagstadgat hållbarhetsmål även för Sjätte och Sjunde AP-fonderna

Riksrevisionen efterlyser i rapporten AP-fondernas hållbarhetsarbete – investeringar och ägarstyrning (RiR 2021:18) att det ska införas ett lagstadgat hållbarhetsmål även för Sjätte och Sjunde AP-fonderna. Riksrevisionen bedömer att ett lagstiftat hållbarhetsuppdrag skulle stärka hållbarhetsarbetets legitimitet i nämnda fonder, samt att det skulle förtydliga

fondernas ansvar att beakta hållbarhet och därmed kan bidra till att främja riksdagens mål och intentioner för en hållbar utveckling fonderna (samma rapport s. 77).

En princip om hållbarhet som omfattar föredömlig förvaltning har föreslagits för fonder på det upphandlade fondtorget och för Sjätte AP-fonden

I regeringens proposition Ett bättre premiepensionssystem (prop. 2021/22:179) föreslås att det ska införas ett upphandlat fondtorget där fonderna ska vara kostnadseffektiva, hållbara, kontrollerbara och av hög kvalitet. Principen om hållbarhet konkretiseras genom att det föreslås en bestämmelse om att ett fondavtal ska innehålla villkor om att fondförvaltaren ska förvalta fondmedlen på ett föredömligt sätt i fråga om hållbarhet, genom ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande. Förslaget innebär att fondförvaltare ska integrera ESG-frågor i sin förvaltning (samma prop. s. 97). I princip samma uttrycksätt används som i den målformulering som gäller för Första–Fjärde AP-fonderna enligt lagen om allmänna pensionsfonder.

Ett minimikrav ska vara att fondförvaltaren i förvaltningen ska iaktta vad som följer av internationella överenskommelser som Sverige har ingått och som rör frågor om hållbarhet. Parisavtalet är ett exempel på en sådan internationell överenskommelse och kravet innebär alltså bl.a. att förvaltningen av fondmedlen ska vara i linje med Parisavtalet (samma prop. s. 98).

I regeringens proposition Ett nytt mål för Sjätte AP-fondens placeringsverksamhet (prop. 2021/22:146) föreslås att det, i likhet med det som gäller för Första–Fjärde AP-fonderna, ska införas ett nytt mål för Sjätte AP-fonden, som innebär att fondmedlen ska förvaltas på ett föredömligt sätt genom ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande. Vid förvaltningen ska särskild vikt fästas vid hur en hållbar utveckling kan främjas utan att det görs avkall på det övergripande målet för placeringsverksamheten.

Sjunde AP-fonden bör omfattas av ett mål om föredömlig förvaltning i fråga om hållbarhet

Sjunde AP-fondens förvaltning av fonder omfattas i dag inte av något lagstadgat mål om föredömlig förvaltning. För närvarande bedriver Sjunde AP-fonden ett hållbarhetsarbete som utgår från 14 övergripande hållbarhetsmål (se skr. 2020/21:130 s. 81). Dessa mål inkluderar mål om omställning hos de företag inom energisektorn som man investerar i, mål om fördubblade gröna investeringar till 2025, mål om aktiv ägarstyrning och om att Sjunde AP-fonden ska sprida kunskap om hållbara investeringar. Sjunde AP-fonden arbetar med påverkan på hållbarhetsområdet genom olika åtgärder, t.ex. röstning, dialog och svartlistning. Det övergripande arbetet för att nå målen har bl.a. innefattat en klimatscenarioanalys av hur väl investeringsportföljen ligger i linje med Parisavtalet. Sjunde AP-fondens prioriterade områden utgår från ett temaarbete som fonden bedriver.

Sjunde AP-fonden redovisade för 2020 ett koldioxidavtryck om 4,2 miljoner ton koldioxidkvivalenter, vilket står i kontrast till de betydligt lägre

koldioxidavtryck som Första–Fjärde AP-fonderna redovisade (samma skrivelse s. 47). Regeringen anser att det redan av den anledningen finns skäl att höja kraven på Sjunde AP-fondens hållbarhetsarbete genom ett mer ambitiöst hållbarhetsmål. I likhet med Riksrevisionen gör regeringen bedömningen att ett lagstiftat hållbarhetsuppdrag skulle stärka hållbarhetsarbetets legitimitet hos Sjunde AP-fonden och att det skulle förtydliga fondens ansvar att beakta hållbarhet och därmed bidra till att främja riksdagens mål och intentioner för en hållbar utveckling.

Pensionsmyndigheten anser att det bör övervägas om inte Sjunde AP-fondens förvaltning bör omfattas av en reglering när det gäller hållbarhetsarbete som ställer minst lika höga krav som de som kommer att ställas på fonder på fondtorget. Regeringen instämmer i detta. Regleringen för Sjunde AP-fonden bör dock utformas på ett annat sätt än för fonderna på fondtorget eftersom det, till skillnad från det som föreslås bli fallet på fondtorget, inte är fråga om upphandling. Det finns dock en förväntan om ett fördömligt hållbarhetsarbete även hos Sjunde AP-fonden. Denna förväntan bör komma till uttryck genom ett nytt hållbarhetsmål för Sjunde AP-fondens verksamhet i enlighet med det som gäller för Första–Fjärde AP-fonderna.

Regeringen anser att ett sådant mål om föredömlig förvaltning innebär att det ställs minst lika höga krav på Sjunde AP-fonden som på fonderna på fondtorget. Regeringen har uttalat att värdegrunden för Första–Fjärde AP-fonderna bör ha sin utgångspunkt i bl.a. de internationella konventioner som Sverige har undertecknat (prop. 2017/18:271 s. 26). Detta överensstämmer med det föreslagna minimikravet för fonderna på fondtorget att fondförvaltaren i förvaltningen ska iaktta vad som följer av internationella överenskommelser som Sverige har ingått och som rör frågor om hållbarhet.

Som statliga myndigheter kan AP-fonderna knappast leva upp till målsättningen om föredömlig förvaltning ifall förvaltningen av fondmedlen t.ex. inte ens skulle vara i linje med Parisavtalet, vilket enligt regeringens förslag kommer att gälla som krav för fonderna på fondtorget. Som *Naturvårdsverket* poängterar är ett huvudsyfte med Parisavtalet att möta utmaningen som den globala uppvärmningen orsakar genom att göra finansiella flöden förenliga med en väg mot låga utsläpp av växthusgaser och en klimatmässigt motståndskraftig utveckling. Att leva upp till detta är en självklar del av en föredömlig förvaltning. Även i övrigt bör AP-fonderna bedriva ett hållbarhetsarbete som ligger i framkant och som inte i någon del är mindre ambitiöst än det som gäller för fonderna på fondtorget.

Svenskt Näringsliv framför att miljöaspekter och sociala aspekter inte är av den karaktären att de nödvändigtvis säkrar den bästa ekonomiska utvecklingen för spararna. Första–Fjärde och Sjunde AP-fonderna har dock redan i dag som mål för placeringsverksamheten att uppnå en långsiktigt hög avkastning (4 kap. 1 § andra stycket lagen om allmänna pensionsfonder i förening med 5 kap. 6 § samma lag). Denna långsiktighet i förvaltningen gör att verksamheten lämpar sig väl för att integrera ESG-frågor (jfr samma prop. s. 23).

Till skillnad från *Greenpeace* och *Naturvårdsverket* anser regeringen att målet inte bör uttryckas på ett annat sätt än enligt målformuleringen för Första–Fjärde AP-fonderna. Målet bör således vara att Sjunde AP-fondens förvaltning av fonder ska ske på ett föredömligt sätt genom ansvarsfulla

investeringar och ansvarsfullt ägande. Vid förvaltningen ska särskild vikt fästas vid hur en hållbar utveckling kan främjas utan att det görs avkall på det övergripande målet för placeringsverksamheten. Den verksamhetsplan som Sjunde AP-fonden ska fastställa årligen ska, i likhet med det som redan i dag gäller för Första–Fjärde AP-fondernas verksamhetsplaner, innehålla riktlinjer för placeringsverksamheten med strategier för hur hållbarhetsmålet ska nås.

Sjunde AP-fonden bör omfattas av krav på samverkan med de övriga AP-fonderna om det nya målet

För Första–Fjärde AP-fonderna gäller att de riktlinjer för placeringsverksamheten som var och en av dem ska fastställa som en del av verksamhetsplanen ska innehålla strategier för hur målet om föredömlig förvaltning ska nås (4 kap. 2 § andra stycket lagen om allmänna pensionsfonder). Vidare ska Första–Fjärde AP-fonderna samverka om målet, vilket ska ske genom att de åtminstone ska ta fram en gemensam värdegrund för förvaltningen av fondmedlen, gemensamma riktlinjer för redovisning av hur målet har uppnåtts och gemensamma riktlinjer för vilka tillgångar som fondmedel inte bör placeras i (4 kap. 2 a § lagen om allmänna pensionsfonder).

När målet om föredömlig förvaltning infördes gjorde regeringen bedömningen att Första–Fjärde AP-fonderna bör samverka när det gäller målet om föredömlig förvaltning inom ramen för Etikrådet eller motsvarande organ och även i övrigt (samma prop. s. 31). Vidare bör AP-fonderna utveckla den gemensamma värdegrunden för förvaltningen av fondmedlen inom ramen för Etikrådet eller motsvarande organ (samma prop. s. 26). Värdegrunden bör ta sin utgångspunkt i de etiska grundvärden som kommer till uttryck i regeringsformen, t.ex. främjandet av en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer, i de internationella konventioner som Sverige har undertecknat, i Agenda 2030 och i de globala målen för hållbar utveckling. Värdegrunden bör dessutom ge uttryck för att Första–Fjärde AP-fonderna har ett vetenskapligt förhållningssätt till frågor om hållbar utveckling. Därutöver bör Första–Fjärde AP-fonderna tillhandahålla lättillgänglig information om sin verksamhet, framför allt när det gäller målet om föredömlig förvaltning (samma prop. s. 29).

Även Sjunde AP-fondens verksamhet kommer enligt regeringens förslag ovan att omfattas av ett mål om föredömlig förvaltning. I enlighet med det som gäller för Första–Fjärde AP-fonderna bör Sjunde AP-fonden ha en strategi för hur målet ska nås. Denna bör tas in i riktlinjerna för placeringsverksamheten. Vidare finns det anledning att även för Sjunde AP-fondens del bygga vidare på det arbete som redan har utförts av Första–Fjärde AP-fonderna. Sjunde AP-fonden bör därför samverka med dessa AP-fonder när det gäller det nya målet. Denna samverkan bör åtminstone omfatta de områden som ska ingå i Första–Fjärde AP-fondernas nuvarande samverkan. Samverkan bör därför åtminstone omfatta att ta fram en gemensam värdegrund för förvaltningen, gemensamma riktlinjer för redovisning av hur målet har uppnåtts och gemensamma riktlinjer för vilka tillgångar som fondmedel inte bör placeras i.

Även Sjätte AP-fonden kommer enligt regeringens förslag i propositionen Ett nytt mål för Sjätte AP-fondens placeringsverksamhet (prop. 2021/22:146) att omfattas av ett mål om föredömlig förvaltning. I den propositionen föreslår regeringen att Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna ska samverka när det gäller redovisningen av hur målen om föredömlig förvaltning har uppnåtts. Det som framhålls i förslaget när det gäller samverkan mellan Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna gör sig också gällande i förhållande till Sjunde AP-fonden. Detta gäller även det som anförs beträffande formerna för samverkan och den farhåga som vissa remissinstanser framför om att AP-fondernas olika uppdrag kan begränsa jämförbarheten mellan fonderna. Regeringen anser därför att alla AP-fonder bör samverka när det gäller redovisning av hur målen om föredömlig förvaltning har uppnåtts. Samverkan bör åtminstone ske genom att fonderna tar fram gemensamma riktlinjer för redovisningen.

5.3 Förvalsalternativet bör även i fortsättningen vara utformat som en generationsportfölj

Regeringens bedömning: Förvalsalternativet bör inte delas upp i två olika produkter som utgörs av en sparandeportfölj och en utbetalningslösning. Den nuvarande utformningen av förvalsalternativet som en generationsfundsportfölj bör behållas.

Möjligheterna att lösa in fondandelar bör vara oförändrade.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer inte med regeringens bedömning. Enligt promemorians förslag ska den nuvarande utformningen av förvalsalternativet, där pensionsmedlen fördelas mellan fonder efter pensionsspararens ålder, avvecklas. Förvalsalternativet ska i stället utformas som en enda fond som förvaltas av Sjunde AP-fonden. Förvalsalternativets nuvarande utformning – som en generationsfond – bör ändras och i stället betraktas som en pensionsfond. Förvalsalternativet bör enligt promemorians förslag bestå av en sparandeportfölj och en utbetalningslösning och förvaltningen bör ha olika inriktning och utformning under sparandefasen respektive utbetalningsfasen. Under sparandefasen bör förvalsalternativet utformas som en diversifierad tillväxtportfölj, med inriktning på att ackumulera pensionskapital. När det gäller utbetalningsfasen föreslås att premiepensionen för en pensionssparare vars medel är placerade i förvalsalternativet ska lämnas i form av en livränta med garanterade belopp när pensionsspararen börjar ta ut premiepension. Pensionssparare ska även kunna begära att premiepensionen ska lämnas i form av uttag från fondförsäkring. En sådan begäran ska göras senast när pensionsspararen börjar ta ut premiepension. När det gäller möjligheten att lösa in fondandelar föreslås att förvalsalternativet ska vara öppet för inlösen en gång i månaden och att Sjunde AP-fonden ska beräkna fondandelsvärdet med samma periodicitet. Bestämmelserna i lagen om värdepappersfonder om inlösen av fondandelar ska inte längre gälla för Sjunde AP-fonden. Bedömningen görs att den närmare utformningen av utbetalningsfasen och övergången till denna fas bör utredas särskilt

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget och bedömningen eller har inget att invända mot dem. *Ekonomistyrningsverket* anser att det är positivt att det görs en uppdelning mellan sparandefas och utbetalningsfas. *Finansinspektionen* har inget att erinra mot förslaget om sparandefas och utbetalningsfas som huvudprincip. *Fondbolagens förening* tillstyrker att en garantiprodukt införs som en del av förvalsalternativet och att sparare successivt förs över till denna produkt. *Offentliganställdas förhandlingsråd (OFR)* anser att det är positivt att utgångspunkten blir traditionell försäkring under utbetalningstiden. *Pensionsmyndigheten* anför att förvalsalternativet bör bestå av en sparandeportfölj och en utbetalningslösning för utbetalningsfasen och att automatisk överföring till traditionell försäkring bör sker vid utbetalning. *Pensionärernas Riksorganisation (PRO)*, *Riksförbundet Pensionärs-gemenskap (RPG)* och *SKPF Pensionärerna* tillstyrker förslaget att förvalsalternativet ska bestå av en sparandeportfölj och en utbetalningslösning. Organisationerna anser att förvalsalternativet i dag är väl avvägt när det gäller risk, men avstyrker att det sparade kapitalet exponeras mot riskfyllda placeringar under utbetalningsfasen. *TCO* instämmer i att det behöver göras en tydlig åtskillnad i investeringsstrategi och riskprofil mellan sparandefasen, då kapital ackumuleras, och utbetalningsfasen. *Saco* tillstyrker förslaget att dela upp förvalsalternativet i en sparandelösning i form av en diversifierad tillväxtportfölj och en utbetalningslösning i form av en traditionell försäkring samt att en automatisk övergång sker till den sistnämnda förvaltningsformen.

Flera av de remissinstanser som inte har några synpunkter på att det görs en uppdelning mellan en sparandefas och utbetalningsfas anser dock att förslaget bör utredas ytterligare. *Ekonomistyrningsverket* anser att risken för större nedgångar i pensionskapitalet under slutet av sparandeperioden bör minimeras. *Finansinspektionen* anser att staten har ett ansvar för att anpassa risknivån för pensionssparare i förvalsalternativet som närmar sig pensionsåldern, vilket finns i dagens system, och att en övergångslösning mellan faserna är nödvändig för att uppnå tillräckligt skydd. *Inspektionen* anser att förvalsalternativets utformning inte bör ändras innan en sådan övergångslösning finns på plats. *OFR* anser att det är av särskild vikt att utreda konsekvenserna om anpassningen av sparandet utifrån ålder tas bort. *Pensionsmyndigheten* anser att utbetalningslösningen och den automatiska överföringen till traditionell försäkring bör utredas vidare. *PRO*, *RPG* och *SKPF* anser att förslaget inte bör genomföras innan det har utretts hur övergångsfasen och hur utbetalningsperioden bör vara utformade. *TCO* anser att samtliga delar av förslaget bör vara färdigutredda innan den nuvarande utformningen avvecklas. *Fondbolagens förening*, *Pensionsmyndigheten*, *SPF Seniorerna* och *Svenskt Näringsliv* anser att det även efter det att utbetalningstiden har inletts bör vara möjligt att byta från traditionell försäkring till fondförsäkring.

Flera remissinstanser är kritiska mot förslaget att avskaffa den nuvarande utformningen av förvalsalternativet som en generationsfundsportfölj. *Andra AP-fonden* anser att det saknas en tydlig analys som ställer eventuella vinster mot kostnaderna och riskerna med förslaget och att det inte är tydligt att de skäl som ligger till grund för den skarpa uppdelningen i en sparandefas och en utbetalningsfas är tillräckliga för att motivera att nuvarande förvalsalternativ helt ersätts. *Andra AP-fonden* anser att det kan

vara motiverat att bibehålla en viss risknivå även under utbetalningsperioden och att den föreslagna lösningen inte tillgodoser detta behov. *Fjärde AP-fonden* anser att den befintliga generationsfondsportföljen tar hänsyn till de enskilda spararnas förutsättningar såsom ålder för att löpande hantera risknivån i investeringarna på individbasis, något som därmed främjar förutsättningarna för ett bra pensionsutfall. Att enbart ha en sparandeportfölj och en utbetalningslösning riskerar enligt *Fjärde AP-fonden* att skapa en struktur med en risknivå som förvisso är lämplig för hela kollektivet av sparare, men som inte nödvändigtvis är lämplig för de enskilda individerna med hänsyn till deras respektive ålder. *Första AP-fonden* anser att uppdelningen i en sparandeportfölj och en utbetalningslösning riskerar att leda till fragmentisering som försvårar nödvändig helhetssyn och långsiktighet.

Handelshögskolan vid Göteborgs universitet anser att det i promemorian görs ett val att föreslå en enhetlig förvaltning för alla pensionssparare, trots att det i analysen framhålls flera fördelar med ett individanpassat sparande. Enligt *Handelshögskolan* kan förvalsalternativet med fördel förvaltas till lika delar av *Första–Fjärde AP-fonderna*. *Inspektionen för socialförsäringen (ISF)* kan varken tillstyrka eller avstyrka förslaget om övergång från sparande- till utbetalningsfas. Förslaget är enligt ISF oklart och behöver utredas vidare. ISF anser att det finns fördelar med att förvalsalternativet har en successiv risknedtrappning och att det inte är givet att denna nedtrappning bör vara helt avslutad när uttaget av premiepension påbörjas. *Riksgäldskontoret* anser att den föreslagna nya sparandeportföljen inte tycks innebära att placeringsrisken justeras baserat på pensionsspararens ålder. Förvalsalternativet skulle därmed förlora den fundamentala egenskapen att risken minskar med placeringshorisonten, vilket framstår som en nackdel för den enskilda pensionsspararen. *Riksgäldskontoret* anser dock att utbetalningslösningen kan utgöras av en traditionell försäkring med relativt låg risk i stället för dagens fortsatta fondförsäkring. *SPF Seniorerna* avstyrker förslaget om sparandefasen och anser att det saknas motiv till att förändringar skulle behövas. *SPF Seniorerna* tillstyrker dock att Pensionsmyndighetens traditionella försäkring ska utgöra förvalsalternativets utbetalningslösning.

Sjunde AP-fonden avstyrker att förvalsalternativet delas upp i två olika produkter där utbetalningslösningen utgörs av Pensionsmyndighetens traditionella försäkring. *Sjunde AP-fonden* anser att den nuvarande generationsfondslösningen bör behållas till dess relevanta frågor har utretts, t.ex. hur utbetalningarna från pensionssystemet bör hanteras utifrån ett helhetsperspektiv. Förslaget skulle enligt *Sjunde AP-fonden* innebära en fragmentering som förhindrar helhetssyn och långsiktighet, vilket är en väsentlig försämring som inte är acceptabel. Avkastningsmålet för premiepensionen går inte att nå om risken är för låg i utbetalningsfasen. Om det inte finns en balans mellan risktagandet under sparandetiden och under utbetalningstiden, blir resultatet lägre pension. *Sjunde AP-fonden* anser även att den förvaltningsmodell som beskrivs i för sparandefasen behöver utvecklas och beskrivas mer ingående om det ska gå att ta ställning till den. Det finns enligt fondens uppfattning också en rad problem med göra Pensionsmyndighetens traditionella försäkring till förval under utbetalningstiden och det redovisas inte varför det skulle vara lämpligt.

Svenskt Näringsliv anser att förvalsalternativet inte bör ändras innan den i promemorian föreslagna utredningen om utformningen av och övergången till utbetalningsfasen har gjorts. Enligt Svenskt Näringsliv kan det ifrågasättas om utbetalningsfasen ska ta vid i samband med uttagstidpunkten eller om den bör inträda tidigare. Den föreslagna modellen är lik den hantering som under många år funnits i många länder och som under senare år har ifrågasatts. *Swedish House of Finance vid Handelshögskolan i Stockholm* anser att förslaget att ersätta generationsportföljen med en enhetlig portfölj som inte längre anpassas efter pensionsspararens ålder går emot finansiell och beteendekonomisk forskning. Avsaknaden av en gradvis avtrappning i slutet av investeringsfasen skulle kunna få problematiska konsekvenser för personer som oturligt nog råkar gå i pension just när konjunkturen vänder. *Tredje AP-fonden* anser att en åldersanpassad riskprofil i förvalsalternativet bör kvarstå och att det är den gradvisa nedtrappningen med stigande ålder som gör att den riskfyllda delen av förvalsalternativet kan användas för alla individer som har sina medel i förvalet.

När det gäller möjligheterna att lösa in fondandelar tillstyrks förslaget av PRO, RPG och SKPF som anser att andelen sparare med medel i förvalsalternativet som utnyttjar möjligheten till mer frekvent handel än en gång i månaden är begränsad. Sjunde AP-fonden välkomnar förslaget om mindre frekvent möjlighet till handel än dagligen, men förordar en övergång till kvartalsvis snarare än månatlig handel eftersom normal värderingsfrekvens för de alternativa tillgångsslag som enligt förslaget ska tillåtas för fonden är kvartalsvis. Finansinspektionen poängterar att det är viktigt att de pensionssparare vars medel förvaltas i förvalsalternativet får tydlig information eftersom en inlösenfrekvens på en gång per månad skiljer sig från den inlösenfrekvens som gäller för fonder på fondtorget. *Fondbolagens förening* anser att månadsvis handel innebär en kraftig försämring av spararnas möjligheter att byta till och från förvalsalternativet och att det för många sparare är en viktig konsumentfråga att kunna genomföra transaktioner utan dröjsmål. Handelshögskolan vid Göteborgs universitet anser att förslaget riskerar att öka kostnaderna eftersom det är marknadspåverkan vid transaktioner som skapar kostnader och denna blir större om försäljningarna koncentreras till en gång per månad. Pensionsmyndigheten avstyrker förslaget och anser att månatlig handel bara marginellt skulle underlätta för Sjunde AP-fonden att investera i illikvida tillgångar. Förslaget är enligt Pensionsmyndighetens uppfattning dessutom förenat med en hög kostnad för systemombyggnad. Förslaget om handel i förvalsalternativet så sällan som en gång i månaden innebär att pensionsspararens premiepensionskonto skulle vara låst för handel under en längre tid, varför övriga händelser på kontot skulle fördröjas och läggas på kö.

Skälen för regeringens bedömning

Den nuvarande utformningen av förvalsalternativet som en generationsfondsportfölj bör behållas

Förvalsalternativet är för närvarande utformat som en generationsfondsportfölj, vilket innebär att förvaltningen av premiepensionsmedlen för varje pensionssparare anpassas efter spararens ålder. Till och med 55 års ålder placeras pensionsspararens medel uteslutande i AP7 Aktiefond. Vid

56 års ålder minskar spararens andel i AP7 Aktiefond medan andelen i AP7 Räntefond ökar. Vid 75 års ålder stannar fördelningen vid två tredjedelar AP7 Räntefond och en tredjedel AP7 Aktiefond. Förvalsalternativet är alltså utformat som en samlad produkt, där det sker en tydlig justering av investeringsrisken över tiden.

Förvalsalternativet fick 2010 den utformning med en generationsfondsprofil som det har i dag (prop. 2009/10:44 s. 38) Det tidigare kravet att förvaltningen skulle ha låg investeringsrisk togs bort eftersom det medförde risk för lägre avkastning och lägre pensionsnivåer. Att ställa upp ett krav på att den totala risknivån skulle vara låg ansågs inte optimalt, framför allt inte för den yngre generationen pensionssparare. För dessa bedömdes det vara mest fördelaktigt att växla upp risken i sparandet. När spararen närmade sig pensionsåldern och humankapitalet minskade skulle risknivån trappas ned (samma prop. s. 44–48).

Det nya mål för premiepensionssystemet som föreslås i regeringens proposition Ett bättre premiepensionssystem (prop. 2021/22:179 s. 41) utgår från samma grundläggande synsätt. Premiepensionssparandet ska vara av hög kvalitet och ge en trygg pension. Det innebär att det måste ske en godtagbar avvägning mellan risk, avkastning och trygghet. När det gäller det nya målet har regeringen uttalat att tyngdpunkten ur den enskilde spararens synvinkel behöver förskjutas över tid. Innan utbetalningarna av premiepension har inletts bör de fonderade premiepensionsmedlen generera avkastning och i syfte att uppnå detta är det nödvändigt att risknivån då är högre. Intresset av hög avkastning avtar efter det att utbetalningstiden inleds och ju längre denna pågår, till förmån för intresset av förutsebarhet och stabilitet i pensionsbeloppen. Eftersom viss avkastning fortfarande bör eftersträvas, även efter det att premiepensionen börjat utbetalas, behöver den återstående utbetalningstiden beaktas när det bedöms hur förutsägbara och stabila pensionsutbetalningarna bör vara. Under utbetalningstiden bör därför målet om låg volatilitet påverka risktagandet gradvis för att säkerställa en rimlig balans mellan intresset av hög avkastning och låg volatilitet. Till detta kan läggas att ett visst överlappande intresse kan identifieras redan under tiden innan utbetalningarna av premiepension inletts när pensioneringstidpunkten närmar sig. Det kan då finnas anledning att gradvis anpassa risknivån, vilket görs i förvalsalternativet i dag, som ett led i övergången till utbetalningstiden.

Eftersom premiepensionen är en socialförsäkring är det väsentligt att risknivån, framför allt under utbetalningstiden, anpassas så att variationer i pensionsbeloppen begränsas. Som många remissinstanser anför behöver det därför finnas en skillnad i sparandets inriktning under den tid då fokus är på att spara in till pension och den tid då fokus är på utbetalningarna.

I promemorian föreslås att detta ska ske genom att förvalsalternativet under utbetalningstiden förvaltas i form av traditionell försäkring med garanterad livränta. Som *Andra AP-fonden* anför kan det framstå som tryggt att ha hela kapitalet i en traditionell försäkring med låg risk under hela utbetalningstiden, men det innebär samtidigt att en förväntad värdetillväxt uteblir. Som *Sjunde AP-fonden* påpekar kan avkastningsmålet för premiepensionen inte uppnås om risken är för låg i utbetalningsfasen. Detta skulle därmed resultera i lägre förväntade pensionsnivåer. *PRO*, *RPG* och *SKPF* avstyrker att det sparade kapitalet exponeras mot riskfyllda placeringar under utbetalningsfasen. Som regeringen uttalat bör det

dock efterstråvas viss avkastning även efter det att premiepensionen har börjat betalas ut, vilket inte innebär att det ska tas någon orimligt hög risk som skulle riskera att påverka tryggheten i förvaltningen.

Det är således viktigt att det även när det gäller utbetalningstiden görs en avvägning mellan risk, avkastning och trygghet så att de förväntade pensionsnivåerna blir tillräckligt höga, samtidigt som tyngdpunkten under utbetalningstiden ligger i den eftersträvade tryggheten genom tillräckligt förutsägbara och stabila utbetalningar.

Flera remissinstanser, bl.a. *OFR*, anser att det skulle vara ändamålsenligt med traditionell försäkring under utbetalningstiden. Det är dock inte givet att en sådan lösning skulle förbättra avvägningen mellan avkastning, risk och trygghet för flertalet pensionssparare i förvalsalternativet. Som flera andra remissinstanser framför, bl.a. *ISF*, är det en fördel med det nuvarande systemet att risktagandet gradvis sänks så att utbetalningarna blir allt mer förutsägbara samtidigt som intresset av avkastning minskar. Detta överensstämmer väl med det som regeringen uttalat om innebörden av det nya målet för premiepensionssystemet. För den som vill ha en annan risknivå finns möjligheten att göra val på fondtorget för att anpassa sitt sparande så att större vikt läggs vid antingen förbättrade avkastningsmöjligheter eller ännu mer stabila utbetalningar. Det är också möjligt att välja förvaltning i form av traditionell försäkring hos Pensionsmyndigheten.

Staten har, som bl.a. *Finansinspektionen* framför, ett ansvar för att anpassa risknivån för de pensionssparare i förvalsalternativet som närmar sig pensionsåldern. Som flera remissinstanser poängterar, bl.a. *Ekonomistyrningsverket*, är det viktigt att beakta den risk som kan finnas att enstaka pensionssparare får stora nedgångar i värdet av pensionskapitalet när de har kort tid kvar till pensionering. Detta skulle kunna inträffa till följd av en tillfällig och kraftig nedgång på kapitalmarknaderna. Om det inte finns en övergång med successivt sänkt risknivå, kommer pensionssparare som drabbas i en sådan situation att kunna få varaktigt sänkta nivåer av utbetalningarna av premiepension. Andra AP-fonden anser att en enskild sparares premiepension utan en övergångslösning riskerar att bli mycket känslig för tidpunkten för övergången, där kraftiga nedgångar som sker under slutet av sparandefasen inte går att ta igen ifall hela eller delar av marknadens återhämtning sker under utbetalningsfasen.

Med den nuvarande utformningen av premiepensionen som en generationsportfölj, där risken sänks under en längre övergångsperiod, minskar risken betydligt för att sådana negativa konsekvenser uppstår för enskilda sparare. Detta är en av de väsentliga fördelarna med den nuvarande utformningen av förvalsalternativet.

Regeringen anser att den nuvarande utformningen av förvalsalternativet som en generationsfondsportfölj uppfyller de centrala krav som är avgörande för att premiepensionssystemet ska nå sitt mål om ett pensionssparande av hög kvalitet som ger en trygg pension, i den del som berör förvalsalternativet. Utformningen skapar förutsättningar för att även fortsättningsvis nå målet om att ge en avkastning som är tydligt högre än förändringen av inkomstindex, vilket förutsätter att placeringar görs i riskfyllda tillgångsslag som skapar avkastning samtidigt som risken balanseras genom en god riskspridning. Avkastningsmålet får för varje pensionssparare efter hand minskad betydelse till förmån för allt mer förutsägbara

och stabila utbetalningar. Individer får inför och efter det att utbetalningarna påbörjats ett visst skydd mot att tillfälliga nedgångar på marknaden skulle påverka kommande utbetalningar i alltför stor utsträckning. Detta skydd skapar ett tryggare pensionssparande.

Med hänsyn till de synpunkter som flera remissinstanser framför är det inte tydligt att den lösning som föreslås i promemorian för utformningen av förvalsalternativet skulle ge ett pensionssparande av högre kvalitet när man ser till de betydelsefulla aspekter som påverkar tryggheten i sparandet. Regeringen anser mot denna bakgrund att förvalsalternativet inte bör delas upp i två olika produkter som utgörs av en sparandeporfölj och en utbetalningslösning enligt promemorians förslag. Utformningen av förvalsalternativet som en generationsfondsportfölj bör i nuläget i stället behållas.

Som beskrivs ovan kan en särskild utbetalningsprodukt underlätta för pensionssparare att riskjustera i större utsträckning. Flera remissinstanser, bl.a. PRO, RPG och SKPF och *Svenskt Näringsliv*, framhåller dock att en ändring till en utbetalningsprodukt inte bör ske innan en övergångslösning har utretts tillräckligt. Det är dock troligt att en övergångslösning skulle behöva ha inslag som liknar dagens system för att leva upp till de krav på trygghet som kännetecknas av premiepensionen som en socialförsäkring. Som *Fjärde AP-fonden* påpekar tar det nuvarande systemet hänsyn till de enskilda spararnas förutsättningar. Att bara ha en sparandeporfölj och en utbetalningslösning riskerar att skapa en struktur med en risknivå som förvisso är lämplig för hela kollektivet av sparare, men som inte nödvändigtvis är lämplig för de enskilda individerna med hänsyn till deras respektive ålder. Som *Sjunde AP-fonden* anför kan risknivån i den nuvarande utformningen av förvalsalternativet anses vara uppdelad i 21 delar genom den nedtrappning i risk som sker under en 20-årsperiod inför och efter övergången till utbetalningstiden.

I regeringens proposition Ett bättre premiepensionssystem (prop. 2021/22:179 s. 48) föreslås att en utredning bör genomföras i syfte att överväga om en särskild utbetalningsprodukt som ersätter innehavet på fondkontot vid pensionering bör tas fram. Den frågan är komplex och kräver en allsidig belysning. Regeringen avser att i ett annat sammanhang återkomma i frågan om utredning av en särskild utbetalningsprodukt för premiepensionen.

Några remissinstanser, bl.a. *Pensionsmyndigheten*, anser att det även efter att utbetalningstiden har inletts bör vara möjligt att byta från traditionell försäkring till fondförsäkring. I denna lagrådsremiss föreslås inte att traditionell försäkring ska vara utgångspunkten. Regeringen anser inte heller att det finns skäl att överväga en sådan förändring i detta sammanhang.

Regeringen anser inte heller att det finns skäl att överväga att låta Första–Fjärde AP-fonderna förvalta förvalsalternativet, vilket *Handels-högskolan vid Göteborgs universitet* föreslår. Uppdraget att förvalta förvalsalternativet inom premiepensionen skiljer sig på ett så grundläggande sätt från Första–Fjärde AP-fondernas uppdrag att en sådan lösning inte är lämplig.

Möjligheterna att lösa in fondandelar bör vara oförändrade

Ett annat förhållande som rör utformningen av förvalsalternativet är att det i dag finns möjlighet att lämna förvalsalternativet för att göra val på fondtorget vid den tidpunkt som pensionsspararen bestämmer. Det finns även möjlighet att åter välja förvalsalternativet om och när pensionsspararen så önskar. För att detta ska vara möjligt finns bestämmelser om att inlösen av en fondandel som huvudregel ska ske omedelbart på begäran av dess ägare (4 kap. 13 § första stycket LVF och 5 kap. 7 § första stycket lagen om allmänna pensionsfonder). Vidare ska Sjunde AP-fonden dagligen beräkna fondandelsvärdet och underrätta Pensionsmyndigheten om värdet (5 kap. 5 § lagen om allmänna pensionsfonder).

I promemorian föreslås att förvalsalternativet i stället ska vara öppet för inlösen minst en gång i månaden och att Sjunde AP-fonden ska beräkna fondandelsvärdet med samma periodicitet. Bestämmelserna i lagen om värdepappersfonder om inlösen av fondandelar ska enligt promemorians förslag inte längre gälla för Sjunde AP-fonden. Detta motiveras med att sådan frekvent handel som är möjlig i dag medför kostnader och att möjligheten bara används av en begränsad andel sparare. Att frångå daglig värdering och inlösen av fondandelar skulle dessutom kunna förbättra möjligheterna att inom ramen för förvalsalternativet i ökad utsträckning göra s.k. illikvida placeringar som kan förbättra förvaltningen (jfr avsnitt 6.2). Att inlösen ska kunna ske minst en gång i månaden, och t.ex. inte minst en gång per år, motiveras i promemorian med den möjlighet som bör finnas för spararen att styra över var pensionsmedlen ska placeras och att möjligheten för spararen att bestämma när han eller hon ska gå i pension inte får begränsas.

Regeringen konstaterar att det finns vissa fördelar med att det inte skulle vara möjligt att lösa in fondandelar lika ofta som i dag. Som *Sjunde AP-fonden* anför kan det förbättra möjligheterna att göra placeringar i tillgångsslag som inte värderas dagligen. Som *Pensionsmyndigheten* poängterar kan det dock mycket väl vara så att de fördelar som uppnås med månadsvis handel är begränsade, eftersom många sådana tillgångsslag värderas mer sällan än en gång i månaden.

Eftersom pensionssparande till sin karaktär är långsiktigt för de allra flesta sparare, tillhör möjligheten till frekvent handel inte de mest centrala inslagen i premiepensionssystemet. Det finns dock skäl att beakta det som *Fondbolagens förening* framför om att en övergång till månadsvis handel skulle påverka spararnas möjligheter att byta till och från förvalsalternativet och att möjligheten att kunna göra detta utan dröjsmål kan uppfattas som en viktig konsumentfråga. Som *Finansinspektionen* poängterar skulle möjligheten att byta till och från förvalsalternativet, om promemorians förslag genomförs, skilja sig från det som gäller för byte av fonder på fondtorget.

Regeringen anser sammantaget att det inte har framkommit skäl för att slopa kravet på daglig inlösen av fondandelar inom förvalsalternativet för premiepensionen. Promemorians förslag om detta bör därför inte genomföras.

5.4 Möjligheten för pensionssparare att anpassa risknivån inom ramen för Sjunde AP-fondens förvaltning ska finnas kvar

Regeringens bedömning: Pensionsspararna bör ha fortsatt möjlighet att, inom ramen för Sjunde AP-fondens förvaltning, bestämma att premiepensionsmedlen ska placeras i flera fonder eller i olika fonder efter den risknivå som pensionsspararen anger.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer inte med regeringens bedömning. I promemorian föreslås att möjligheten ska tas bort för pensionsspararen att, inom ramen för Sjunde AP-fondens förvaltning, bestämma att medlen ska placeras i flera fonder eller i olika fonder efter den risknivå som denne anger. I promemorian görs bedömningen att det inte bör finnas någon möjlighet till riskjustering av själva förvalsalternativet och att en sådan möjlighet i stället bör tillgodoses genom upphandling av fonder som erbjuder riskdiversifiering i förhållande till förvalsalternativet.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget och bedömningen eller har inget att invända mot dem. *Andra AP-fonden* anser att förslaget inte är i linje med pensionsöverenskommelsen och att det bör finnas kvar en möjlighet till individuell riskjustering för sparare inom ramen för förvalsalternativet. *Pensionsmyndigheten* avstyrker förslaget, eftersom pensionssparare som vill minska sin risk i annat fall har som enda alternativ att föra över sina medel till fonder på fondtorget. *Riksgäldskontoret* anser att pensionsspararens möjlighet till ett aktivt val av risknivå inte bör tas bort och att många pensionssparare troligen varken har tillräcklig finansiell kunskap eller vilja att välja risknivå genom val av fonder. *Saco* ser inte värdet av att ta bort möjligheten till riskjustering. *Sjunde AP-fonden* anser att det bör vara en del av premiepensionssystemets framtida valarkitektur att erbjuda möjlighet att placera i statliga alternativ med på förhand angiven risknivå. *SPF Seniorerna* avstyrker förslaget, eftersom det skulle innebära ett hinder för pensionsspararnas inflytande och valfrihet. *Swedish House of Finance vid Handelshögskolan i Stockholm* poängterar att Sjunde AP-fondens räntefond historiskt haft låga kostnader och att möjligheten att välja denna sparandeform med lägre risknivå även fortsättningsvis bör erbjudas, om det inte är behäftat med stora kostnader. *Inspektionen för socialförsäkringen (ISF)* samt *Pensionärernas Riksorganisation (PRO)*, *Riksförbundet Pensionärgemenskap (RPG)* och *SKPF Pensionärerna* poängterar att det är svårt att fullt ut ta ställning till förslaget med hänsyn till det pågående arbetet med att införa ett upphandlat fondtorg för premiepensionen. ISF anser att de pensionssparare som vill välja en annan risknivå bör ha möjlighet att göra ett sådant val utan att behöva välja mellan enskilda fonder på fondtorget.

Skälen för regeringens bedömning: De pensionssparare som vill påverka risknivå och placeringsinriktning har frihet att göra det på fondtorget. Även det upphandlade fondtorg som regeringen föreslår med anledning av pensionsöverenskommelsen 2017 ska erbjuda ett tillräckligt urval av för premiepensionssystemet – lämpliga fonder med olika risknivå och placeringsinriktning (se prop. 2021/22:179 s. 48).

En pensionssparare som vill anpassa risknivån inom ramen för Sjunde AP-fondens förvaltning har i dag möjlighet att välja mellan tre fondportföljer som också förvaltas av Sjunde AP-fonden, nämligen AP7 Offensiv, AP7 Balanserad och AP7 Försiktig. Dessa fondportföljer, de s.k. riskprofilerna, innehåller andra kombinationer av fonderna AP7 Aktiefond och AP7 Räntefond än förvalsalternativet och ger därmed en annan risknivå:

- AP7 Offensiv består av 75 procent AP7 Aktiefond och 25 procent AP7 räntefond.
- AP7 Balanserad består av 50 procent AP7 Aktiefond och 50 procent AP7 räntefond.
- AP7 försiktig består av 33 procent AP7 Aktiefond och 67 procent AP7 räntefond.

Fonderna AP7 Aktiefond och AP7 Räntefond kan i dag också väljas enskilt om spararen endast vill spara i en av fonderna eller vill sätta samman en annan kombination av de två fonderna än förvalsalternativet eller de tre riskprofilerna.

I promemorian föreslås att möjligheten ska tas bort för pensionsspararna att, inom ramen för Sjunde AP-fondens förvaltning, bestämma att medlen ska placeras i flera fonder eller mellan fonder efter den risknivå som pensionsspararen anger. Det noteras att engagemanget hos pensionssparare att göra aktiva val generellt sett har visat sig vara lägre än man förutsatte när premiepensionssystemet infördes och att möjlighet till riskjustering är mindre lämpligt med hänsyn till promemorians förslag i fråga om förvalsalternativet.

Flera remissinstanser, bl.a. *Andra AP-fonden* och *Pensionsmyndigheten*, avstyrker eller invänder mot promemorians förslag. Regeringen har också, (se prop. 2021/22:179 s. 58 f.), tagit ställning för att pensionsspararens möjlighet att välja att premiepensionsmedlen ska förvaltas av staten, men med en annan risknivå än den som förekommer i förvalsalternativet, bör integreras på fondtorget inom valarkitekturen för premiepensionssystemet. Pensionsspararna bör även i fortsättningen ha möjlighet att, inom ramen för Sjunde AP-fondens förvaltning, bestämma att medlen ska placeras i flera fonder eller mellan fonder efter den risknivå som pensionsspararen anger. Denna valmöjlighet ska även fortsättningsvis finnas kvar och tillgodoses på fondtorget. Promemorians förslag att ta bort möjligheten till riskjustering inom ramen för Sjunde AP-fondens förvaltning bör alltså inte genomföras.

6 Ändrade placeringsregler för Sjunde AP-fonden

6.1 Ett vidare placeringsmandat för Sjunde AP-fonden

Regeringens förslag: Sjunde AP-fonden ska ha möjlighet att inom ramen för sin förvaltning av fonder placera medel i både likvida och illikvida tillgångar. Den begränsning till investeringar i likvida finansiella tillgångar som gäller i dag för Sjunde AP-fonden ska tas bort.

Placeringsbestämmelserna i lagen om värdepappersfonder ska inte längre gälla för Sjunde AP-fondens verksamhet, med undantag för en grundläggande bestämmelse om riskspridning som Sjunde AP-fonden ska tillämpa även i fortsättningen.

Förbudet för Sjunde AP-fonden att genom de fonder den förvaltar utöva sådan fondverksamhet som består i förvaltning av specialfonder ska tas bort.

Regeringens bedömning: Sjunde AP-fonden bör fortsätta följa bestämmelserna i lagen om värdepappersfonder om förbud för personer med insynsställning att handla med en värdepappersfond, om rätt till skadestånd, om företrädare för andelsägarna i en värdepappersfond och om upprättande av fondbestämmelser.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag och bedömning. I promemorian föreslås att förbudet för Sjunde AP-fonden att genom de fonder den förvaltar utöva sådan fondverksamhet som består i förvaltning av specialfonder ska kvarstå.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget och bedömningen eller har inget att invända mot det. *Finansinspektionen* ifrågasätter i vilken utsträckning Sjunde AP-fondens förvaltning relativt regleringen om specialfonder i lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder ska regleras i lagen om allmänna pensionsfonder, eftersom förslaget i promemorian är att förvalet inte längre ska förvaltas enligt de placeringsbestämmelser som gäller för värdepappersfonder. *Fondbolagens förening* lyfter fram att lagstiftningen som gäller för värdepappersfonder, genom riskspridningskrav och likviditetskrav, skyddar spararnas kapital och möjligheter att sälja fondandelar. Vidare anför föreningen att de föreslagna placeringsreglerna möjliggör placeringar i illikvida tillgångsslag, som saknar en löpande marknadsvärdering. Detta kan, enligt föreningen, skapa problem med fondens kursättning, vilket vid spararnas köp och försäljning av fondandelar riskerar deras lika rättigheter. Slutligen noterar föreningen att de föreslagna placeringsreglerna innebär att förvalet kan investera i icke marknadsnoterade bolag och produkter som är svåra att genomlysas med avseende på kostnaderna. *Fjärde AP-fonden* betonar vikten av att säkerställa att Första–Fjärde AP-fondernas respektive Sjunde AP-fondens olika uppdrag vid var tid stöds av ändamålsenlig lagstiftning som med tiden kan utvecklas var för sig. *Första AP-fonden* anser att det innebär en framtida risk med att sam-

ordna regelverken för Första–Fjärde respektive Sjunde AP-fonderna att nödvändiga ändringar i lagstiftningen för övriga AP-fonder inte genomförs om sådana ändringar skulle få konsekvenser även för Sjunde AP-fonden. *Pensionsmyndigheten* förordar att Sjunde AP-fonden ska fortsätta följa placeringsreglerna i lagen om värdepappersfonder samtidigt som regeringen, med stöd av 5 kap. 7 § lagen om allmänna pensionsfonder, i förordning meddelar särskilda föreskrifter om avvikelser från gällande placeringsbestämmelser, t.ex. avseende placeringar i illikvida tillgångar. *Sjunde AP-fonden* avstyrker förslaget om att vissa paragrafer i lagen om värdepappersfonder ska fortsätta gälla för fonden. Vidare anser Sjunde AP-fonden att förbudet mot att bedriva verksamhet som avser förvaltning av specialfonder inte ska tolkas som någon begränsning i fondens placeringsregler, utan enbart ska ses som en reglering av under vilka former en fond som förvaltas av Sjunde AP-fonden får inrättas, samt efterfrågar att denna tolkning bekräftas i förarbeten till ny lagstiftning.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Nuvarande placeringsregler för Sjunde AP-fonden

Sjunde AP-fonden har ända sedan premiepensionssystemets början följt placeringsreglerna i lagen (2004:46) om värdepappersfonder och dess föregångare, den numera upphävda lagen (1990:1114) om värdepappersfonder. Lagen om värdepappersfonder har i sin tur sin grund i UCITS-direktivet. Det är framför allt konkurrensneutralitetsskäl som har förts fram för att Sjunde AP-fonden ska följa placeringsreglerna i lagen om värdepappersfonder, dvs. att samma regler ska gälla för Sjunde AP-fonden som för de andra aktörerna inom premiepensionssystemet (prop. 1997/98:151 s. 421 f.).

Lagen om värdepappersfonder och det bakomliggande UCITS-direktivet har tillkommit och utformats som en konsekvens av ett ökat privat fondsparande, och konsumentskyddet är det avgörande intresset bakom regleringen (se bl.a. prop. 2002/03:150 s. 125). Att enskilda i stor utsträckning placerar sina tillgångar i fondandelar har ansetts kräva tydliga regler och en hög grad av säkerhet. Lagen är därför utformad för att säkerställa en trygg och konsumentvänlig förvaltning av värdepappersfonder.

Placeringsreglerna i lagen om värdepappersfonder innehåller ett grundläggande krav på att fonden ska ha en lämplig fördelning av placeringar med hänsyn till den riskspridning som är förenad med fondens placeringsinriktning enligt fondbestämmelserna. Reglerna innebär att medel i en värdepappersfond får placeras i likvida finansiella tillgångar som utgörs av överlåtbara värdepapper, penningmarknadsinstrument, derivatinstrument och fondandelar samt på konto i kreditinstitut (5 kap. 1 §). Som huvudregel gäller att placeringar får göras i penningmarknadsinstrument eller överlåtbara värdepapper som är upptagna till handel på en reglerad marknad eller andra motsvarande marknader och handelsplatser där instrumentet eller värdepappret är föremål för regelbunden handel. Medel får dock i viss utsträckning placeras även i andra överlåtbara värdepapper och penningmarknadsinstrument, men då högst till tio procent av fondens värde (5 kap. 5 §).

I lagen om värdepappersfonder finns också bestämmelser som begränsar möjligheten att göra placeringar i värdepapper och penningmarknads-

instrument från en och samma emittent. Som huvudregel gäller att ett innehav från en och samma emittent inte får uppgå till mer än fem procent av fondens värde (5 kap. 6 §). Från denna huvudregel görs vissa undantag (5 kap. 6 § andra stycket och 7–9 §§).

Medel i en värdepappersfond får placeras på konto hos svenska kreditinstitut och hos utländska kreditinstitut som uppfyller vissa krav (5 kap. 10 §). I en värdepappersfond får det, som utgångspunkt, ingå insättningar i ett och samma kreditinstitut eller i kreditinstitut som ingår i en och samma företagsgrupp till högst 20 procent av fondens värde (5 kap. 11 §). Medel i en värdepappersfond får vidare placeras i derivatinstrument om de omsätts på en reglerad marknad och i s.k. OTC-derivat som ett led i fondens placeringsinriktning (5 kap. 12 §). Det handlar om derivatinstrument där underliggande tillgångar utgörs av eller hänför sig till överlåtbara värdepapper, penningmarknadsinstrument, finansiella index, räntesatser, växelkurser eller utländska valutor. Det innebär att medel i värdepappersfonden inte får placeras i t.ex. råvaruderivat (se även prop. 2002/03:150 s. 317). Som utgångspunkt gäller att de gränser som gäller för exponeringar mot emittenter ska tillämpas på motsvarande sätt i fråga om exponeringar mot emittent som gett ut de överlåtbara värdepapper eller penningmarknadsinstrument som utgör underliggande tillgång i derivatinstrument (5 kap. 13 § första stycket). Exponeringen mot en och samma motpart vid transaktioner med derivatinstrument får uppgå till antingen högst fem eller högst tio procent av fondens värde beroende på instrumentets karaktär (5 kap. 14 § stycket).

I lagen om värdepappersfonder regleras möjligheten att placera medel i fondandelar, t.ex. i andra värdepappersfonder, specialfonder och utländska alternativa investeringsfonder (5 kap. 15–18 §§). Som utgångspunkt gäller att sådana placeringar bara får ske om värdepappersfonden, enligt fondbestämmelserna eller bolagsordningen, får placera högst tio procent av sina medel i andelar i andra fonder eller fondföretag (5 kap. 15 § andra stycket). Som regel gäller också att det i en värdepappersfond får ingå andelar i en och samma fond eller ett och samma fondföretag med högst 20 procent av fondens värde (5 kap. 16 § första stycket). Medel i en värdepappersfond får dock placeras i andelar i en annan fond eller i ett fondföretag även om fonden därigenom kommer att överskrida vissa av de gränser som annars gäller (5 kap. 17 §).

I lagen om värdepappersfonder finns vissa placeringsbegränsningar relaterade till emittentens eller andra fonders storlek (5 kap. 19 §). Det finns även ytterligare begränsningsregler, som kompletterar dem som redovisas ovan, om vilka exponeringar en fond får ha mot en och samma part (5 kap. 21 och 22 §§). Ett fondbolag får inte i fondverksamheten ta upp eller bevilja lån, gå i borgen eller sälja tillgångsslag som inte ingår i fonden (5 kap. 23 § första stycket). Fondbolag får dock ta upp kortfristiga lån till ett belopp motsvarande högst tio procent av fondens värde (5 kap. 23 § andra stycket). Finansinspektionen får tillåta avvikelser från de villkor som anges i vissa av de ovan angivna bestämmelserna och, med vissa begränsningar, från fondbestämmelserna (5 kap. 24 §). De flesta placeringsbestämmelser i lagen gäller inte i fråga om värdepappersfonder som har auktoriserats som penningmarknadsfonder enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1131 av den 14 juni 2017 om penningmarknadsfonder (5 kap. 24 a §). I lagen finns även bestämmelser om att

rättelse ska ske när värdet av tillgångar i en värdepappersfond kommer att överskrida någon av placeringsgränserna i lagen (5 kap. 25 § första stycket).

Utöver ovan nämnda placeringsregler i lagen om värdepappersfonder omfattas Sjunde AP-fonden även av en bestämmelse i lagen om allmänna pensionsfonder om röstandelsbegränsning (5 kap. 3 §) och om förvaltning av specialfonder (5 kap. 2 § andra stycket).

Placeringsreglerna ska svara mot premiepensionens mål och utformning och mot Sjunde AP-fondens uppdrag

Premiepensionen har med åren kommit att spela en allt större roll för storleken av den slutliga allmänna pensionen. Som redovisas i avsnitt 4 väntas premiepensionssystemet fortsätta växa i decennier framöver och utgör redan i dag en inte oväsentlig del av den svenska fondmarknaden. Samtidigt har pensionsspararna visat sig vara mindre aktiva att välja fonder inom premiepensionen än vad som förutspåddes när systemet skapades. Det finns därför fler sparare i förvalsalternativet än förväntat. Många av dessa sparare stannar kvar i förvalsalternativet både under sparandetiden och under utbetalningstiden. Det sätt på vilket förvalsalternativet utformas har därmed stor betydelse för den slutliga pensionen för många framtida pensionärer.

Synen på vilken risknivå som ska gälla för Sjunde AP-fondens placeringsverksamhet har med tiden förändrats. Tidigare fanns ett lagstadgat krav på låg total risknivå i placeringarna, som dock slopades genom lagändringar som trädde i kraft den 3 maj 2010. Nu föreslås ett nytt lagstadgat mål för premiepensionssystemet om att premiepensionen ska ge en avkastning som är betydligt högre än förändringen av inkomstindex, men utan garantier för avkastningen (se avsnitt 5.1 och prop. 2021/22:179 s. 36–48). Samtidigt ska premiepensionen utgöra ett pensionssparande av hög kvalitet som ger en trygg pension. Som uttalas i regeringens proposition Ett bättre premiepensionssystem är det främst genom förvalsalternativet som målet med premiepensionssystemet kommer till uttryck.

Till skillnad från privata värdepappersfonder, inklusive fonderna på fondtorget för premiepensionen, förvaltar Sjunde AP-fonden enbart premiepensionsmedel och det står inte öppet för andra sparare att placera medel hos fonden. Att förvaltningen avser enbart framtida pensionsmedel som inte kan betalas ut i förtid, innebär att medlen i de fonder som förvaltas av Sjunde AP-fonden ska vara kvar i de fonderna under lång tid, i många fall 20 eller 30 år eller mer. Långsiktigheten i fondförvaltningen kvarstår även om pensionsspararen väljer att flytta medlen till en annan förvaltare på fondtorget.

Sjunde AP-fonden har en särställning som förvalsalternativ. Om det nya målet med premiepensionssystemet ska nås behöver Sjunde AP-fonden ges rätt verktyg för att bidra till det. Regeringen anser mot bakgrund av detta att det behöver övervägas på nytt huruvida Sjunde AP-fonden ska följa placeringsreglerna i lagen om värdepappersfonder.

Sjunde AP-fonden ska ha möjlighet att placera medlen i de fonder som förvaltas i både likvida och illikvida tillgångar på i huvudsak samma sätt som Första–Fjärde AP-fonderna

Placeringsreglerna i lagen om allmänna pensionsfonder har utformats i syfte att skapa förutsättningar för AP-fonderna att förvalta fondmedlen så att de blir till största möjliga nytta för försäkringen för inkomstgrundad ålderspension (4 kap. 1 § första stycket). Lagen ger möjlighet att göra placeringar inom både långa och korta placeringshorisonter och är inte avgränsad till att bara avse placeringar i vissa tillgångsslag eller i enbart finansiella tillgångar.

Första–Fjärde AP-fonderna har sedan den 1 januari 2019 möjlighet att förvärva och inneha upp till 40 procent av det verkliga värdet av respektive fonds samtliga tillgångar i illikvida tillgångar. Med illikvida tillgångar avses i lagen alla tillgångar som inte omfattas av definitionen av likvida tillgångar i 4 kap. 5 § lagen om allmänna pensionsfonder. I förarbetena till lagändringen konstaterade regeringen att utvärderingar av AP-fondernas placeringar visade att alternativa tillgångar hade gett högst genomsnittlig avkastning för perioden 2001–2016 (prop. 2017/18:271 s. 17). Dessutom hade risken i termer av volatilitet varit lägre för alternativa tillgångar än för aktier. God avkastning och relativt begränsad volatilitet ansågs därför innebära att illikvida tillgångar lämpar sig väl för långsiktiga placeringar.

Sjunde AP-fonden har, som berörs ovan, en långsiktig placeringshorisont och bör ges tillgång till de verktyg som behövs för att uppnå en så god avkastning för sina pensionssparare som möjligt. De konstaterade fördelarna för Första–Fjärde AP-fonderna med en ökad andel illikvida tillgångar bedöms kunna uppkomma på motsvarande sätt även för Sjunde AP-fonden. En högre andel illikvida tillgångar kan bidra till att förbättra egenskaperna hos Sjunde AP-fondens tillgångsportfölj i termer av risk och avkastning. Det är visserligen riktigt att en utökad möjlighet att placera i illikvida tillgångar inte är någon garanti för ökad avkastning. Regeringen anser emellertid att det inte går att bortse från möjligheten att ett utvidgat placeringsmandat kan förbättra möjligheterna att öka riskspridningen och samtidigt nå det nya målet för premiepensionssystemet.

Regeringen föreslår därför att Sjunde AP-fonden i sin förvaltning av fonder i huvudsak ska följa de placeringsregler i 4 kap. lagen om allmänna pensionsfonder som gäller för Första–Fjärde AP-fonderna. Sjunde AP-fonden bör få möjlighet att, inom vissa angivna ramar, till en fond som den förvaltar förvärva både likvida och illikvida tillgångar. Den nuvarande begränsningen för Sjunde AP-fonden till investeringar i likvida finansiella tillgångar bör därför tas bort (5 kap. 7 § lagen om allmänna pensionsfonder jämförd med 5 kap. 1 § LVF). I avsnitt 6.2 behandlas frågan om i vilken omfattning som innehav av illikvida tillgångar ska tillåtas.

Ett utvidgat placeringsmandat för Sjunde AP-fonden bör dock inte införas utan att de konsumentskyddsaspekter beaktas som *Fondbolagens förening* och *Pensionsmyndigheten* uppmärksammar. Riskspridnings- och likviditetskrav, som Fondbolagens förening efterlyser, föreslås också gälla även framöver för Sjunde AP-fonden, som framgår nedan och i avsnitt 6.4. Regeringen vill också peka på andra förslag i denna lagrådsremiss som bidrar till att upprätthålla skyddet för pensionsspararna. Det gäller särskilt det fortsatta kravet på att Sjunde AP-fonden ska lösa in fondandelar

dagligen (se avsnitt 5.3), liksom bedömningen att Sjunde AP-fonden även framöver ska stå under Finansinspektionens tillsyn (se avsnitt 7). Sammantaget finner regeringen att intresset av skydd för spararna kan tillgodoses väl även med ett utvidgat placeringsmandat för Sjunde AP-fonden.

Pensionsmyndigheten förordar att Sjunde AP-fonden ska fortsätta följa placeringsreglerna i lagen om värdepappersfonder samtidigt som regeringen, med stöd av 5 kap. 7 § lagen om allmänna pensionsfonder, i förordning meddelar särskilda föreskrifter om avvikelser från gällande placeringsbestämmelser t.ex. avseende placeringar i illikvida tillgångar. Enligt regeringens bedömning är en sådan lösning mindre lämplig. Dels bör de grundläggande placeringsreglerna, med hänsyn till AP-fondernas självständiga ställning i förhållande till regeringen, framgå av lag. Dels skulle den lösning som Pensionsmyndigheten förordar inte innebära att placeringsmandatet för Sjunde AP-fonden vidgas i den utsträckning som är önskvärt.

Som *Första AP-fonden* påpekar är det inte alla bestämmelser i placeringsreglerna för övriga AP-fonder som lämpar sig även för Sjunde AP-fonden. Detta utgör dock inte något hinder mot att Sjunde AP-fonden, i de delar där det är lämpligt, följer samma placeringsregler som Första–Fjärde AP-fonderna.

Fjärde AP-fonden anser att det innebär en framtida risk att nödvändiga ändringar i lagstiftningen för övriga AP-fonder inte genomförs om sådana ändringar skulle få konsekvenser även för Sjunde AP-fonden. Regeringen anser att sådana konsekvenser kan undvikas om det i framtida lagstiftningsärenden blir tillräckligt belyst vilka AP-fonder som bör omfattas av en regeländring som övervägs.

Sjunde AP-fonden ska inte längre tillämpa placeringsreglerna i lagen om värdepappersfonder

Placeringsreglerna för värdepappersfonder i 5 kap. lagen om värdepappersfonder utgår från den grundläggande regeln att medlen i en värdepappersfond endast får placeras i likvida finansiella tillgångar som utgörs av överlåtbara värdepapper, penningmarknadsinstrument, derivatinstrument, fondandelar samt på konto i kreditinstitut (5 kap. 1 § andra stycket LVF). De bestämmelser i det kapitlet som i dag gäller för Sjunde AP-fonden (5 kap. 1, 3–19 och 21–26 §§ LVF) behandlar placeringar i de nämnda typerna av finansiella tillgångar och vissa angränsande frågor om lån m.m., undantag för nya fonder, penningmarknadsfonder, rättelse och investeringar i värdepapperiseringspositioner.

Ovan föreslår regeringen att Sjunde AP-fonden i sin förvaltning av fonder ska få ett vidare placeringsmandat än det som gäller för värdepappersfonder och i stället få placera i likvida och illikvida tillgångar i huvudsak i enlighet med det som gäller för Första–Fjärde AP-fonderna. Det innebär att Sjunde AP-fonden kommer att få placera medel i fler tillgångsslag än vad som är möjligt enligt placeringsreglerna i lagen om värdepappersfonder. De ovan nämnda placeringsreglerna i den lagen bör därför inte längre gälla för Sjunde AP-fonden. Ett undantag bör dock göras. Bestämmelsen i 5 kap. 1 § första stycket lagen om värdepappersfonder, om lämplig fördelning av placeringar med hänsyn till den risk-

spridning som är förenad med fondens placeringsinriktning enligt fondbestämmelserna, är fortsatt relevant för Sjunde AP-fonden. Den bestämmelsen bör, i likhet med det som också föreslås i promemorian, gälla även framöver för Sjunde AP-fonden.

Som en följd av förslaget att Sjunde AP-fonden i sin förvaltning av fonder ska följa andra placeringsregler än de som finns i lagen om värdepappersfonder bör förbudet i lagen om allmänna pensionsfonder (5 kap. 2 § andra stycket) för Sjunde AP-fonden att utöva fondverksamhet som avser förvaltning av specialfonder tas bort. Det finns inte, som *Finansinspektionen* påpekar, längre något behov av att i lagen om allmänna pensionsfonder reglera Sjunde AP-fondens förvaltning i förhållande till regleringen om specialfonder i lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder. Förbudet för Sjunde AP-fonden mot att utöva sådan fondverksamhet som avser förvaltning av specialfonder har tillkommit för att hindra Sjunde AP-fonden, och dess föregångare sjunde fondstyrelsen, från att driva annan fondverksamhet än sådan som avser värdepappersfonder, dvs. från att förvalta det som tidigare benämndes nationella fonder (prop. 1997/98:151 s. 724 och prop. 1999/2000:12 s. 32). När Sjunde AP-fonden ska följa andra placeringsregler än de som gäller för värdepappersfonder, fyller förbudet inte längre någon funktion. Genom att förbudet tas bort uppstår det inte heller någon sådan oklarhet om dess innebörd som *Sjunde AP-fonden* påtalar.

Sjunde AP-fonden ska fortfarande tillämpa vissa regler i lagen om värdepappersfonder

Regeringen anser att det, i likhet med det som föreslås i promemorian, inte bör göras några ändringar när det gäller Sjunde AP-fondens skyldighet att följa bestämmelserna i lagen om värdepappersfonder om förbud mot förvärv vid insyn i daglig handel (2 kap. 18 § LVF), skadestånd (2 kap. 21 § LVF), företrädare för andelsägarna i en värdepappersfond m.m. (4 kap. 2 § LVF) och upprättande av fondbestämmelser (4 kap. 8 § LVF). Till skillnad från *Sjunde AP-fonden* anser regeringen att de bestämmelserna fortfarande är relevanta för fonden och bör tillämpas av den även i fortsättningen. Förbudet mot förvärv vid insyn i daglig handel behövs för att upprätthålla förtroendet för Sjunde AP-fondens verksamhet. Bestämmelsen om företrädare för andelsägarna behövs för att klargöra vem som har rättshandlingsförmåga för de fonder som Sjunde AP-fonden förvaltar. Bestämmelserna om skadestånd och om upprättande av fondbestämmelser bör av konsumentskyddsskäl fortsätta gälla för Sjunde AP-fonden.

Frågan om huruvida fondbestämmelserna för de fonder som förvaltas av Sjunde AP-fonden ska godkännas av Finansinspektionen behandlas i avsnitt 7. Frågan om hur Sjunde AP-fonden ska lämna information till pensionsspararna om de fonder som den förvaltar behandlas i avsnitt 6.7.

Sjunde AP-fonden bör få möjlighet att anpassa sin förvaltningsstruktur till de nya placeringsreglerna

Som framgår av avsnitt 5.3 gör regeringen bedömningen att förvaltsalternativet för premiepensionen bör förbli konstruerat som en generationsfond. De medel som förs över till Sjunde AP-fonden ska därför även i fort-

sättningen fördelas mellan de fonder som Sjunde AP-fonden förvaltar efter pensionspararens ålder.

Som regeringen tidigare har uttalat (prop. 2009/10:44 s. 43) finns ingen anledning att i lag specificera mer exakt hur generationsfundsprofilen ska utformas, eftersom förutsättningarna kan förändras allteftersom de finansiella marknaderna utvecklas. Avsikten är att Sjunde AP-fonden ska kunna ha så god flexibilitet som möjligt när förvalsalternativet sätts samman.

I och med de ändringar i placeringsreglerna för Sjunde AP-fonden som nu föreslås gör sig intresset av sådan flexibilitet gällande särskilt starkt. Sjunde AP-fonden bör själv, inom de ramar som anges av lagen om allmänna pensionsfonder, få avgöra om förvaltningen enligt de nya placeringsreglerna sköts bäst inom ramen för den nuvarande strukturen, med två s.k. byggtensfonder, AP7 Räntefond och AP7 Aktiefond, eller om någon annan struktur är mer lämplig. Förändringar i strukturen bör, liksom tidigare, föregås av samråd med Pensionsmyndigheten (prop. 2009/10:44 s. 43).

6.2 Förvärv och innehav av illikvida tillgångar

Regeringens förslag: Sjunde AP-fonden ska till en fond som den förvaltar få förvärva illikvida tillgångar endast om den fondens innehav av sådana tillgångar vid förvärvet uppgår till högst 20 procent av det verkliga värdet av den fondens samtliga tillgångar, inbegripet värdet av det aktuella förvärvet.

Promemorians förslag överensstämmer inte med regeringens förslag. I promemorian föreslås att Sjunde AP-fonden ska få inneha illikvida tillgångar till högst 40 procent av värdet av fondens tillgångar.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Andra AP-fonden* anser att frågan om hur stor andel illikvida tillgångar som förvalsalternativet bör tillåtas inneha behöver utredas ytterligare, och att det i promemorian saknas en konsekvensanalys av ökade förvaltningskostnader för förvalsalternativet som följd av en högre andel illikvida tillgångar. *Swedish House of Finance vid Handelshögskolan i Stockholm (SHoF)* uttrycker oro över vad som händer när Sjunde AP-fonden tillåts investera upp till 40 procent av medlen i illikvida tillgångar, samtidigt som det ska vara möjligt att lösa in fondandelar på månatlig basis, och anser att ett stort ägande i tillgångsslag som värderas så sällan som en eller två gånger riskerar att medföra att stora arbitragemöjligheter uppstår för medvetna pensionsparare på pensionssystemets bekostnad. Dessutom är det enligt SHoF inte praktiskt möjligt att både tillåta aktiv handel på månadsbasis och ha stora illikvida investeringar utan att väsentlig (och kostsam) likviditetsrisk uppstår, samt att detta kan också skapa instabilitet i förvaltningen i kriser, då onoterade tillgångar har en stor eftersläpning i prissättning i jämförelse med noterade tillgångar. *Pensionsmyndigheten* anser att en rimlig gräns i stället är att högst 20 procent av medlen får placeras i illikvida tillgångar, en nivå som enligt myndighetens uppfattning är väl avvägd i förhållande till de värderings- och likviditetsproblem som kan uppkomma vid en större andel illikvida tillgångar. *Pensionärernas Riksorganisation (PRO)*, *Riksförbundet*

Pensionärsgemenskap (RPG), SKPF Pensionärerna pekar på att utökade investeringar av Sjunde AP-fonden i illikvida tillgångar kräver att kompetens säkerställs inom fonden och dess styrelse för att klara det utökade ansvarsområdet. *Sjätte AP-fonden* anser att investeringar i illikvida tillgångar innebär svårigheter när det gäller möjligheten till löpande värdering och saknar en tydligare analys av likviditetsrisken när upp till 40 procent av tillgångarna hos Sjunde AP-fonden kan vara illikvida. *Tredje AP-fonden* anser att det ligger i pensionsspararnas intresse att förvaltningen av förvalsalternativet ges större handlingsutrymme men att det, med tanke på utformningen av fondandelar som regelbundet ska värderas och omsättas, finns hårdare yttre restriktioner för Sjunde AP-fonden än för Första–Fjärde AP-fonderna. Tredje AP-fonden anser att den optimala andelen illikvida investeringar rimligtvis därför ligger någonstans över dagens tio procent men under Första–Fjärde AP-fondernas 40 procent.

Skälen för regeringens förslag: I avsnitt 6.1 föreslås att Sjunde AP-fonden i sin förvaltning av fonder huvudsakligen ska förvärva och inneha tillgångar som är likvida, men att fonden liksom Första–Fjärde AP-fonderna även ska ges viss möjlighet att investera i illikvida tillgångar. För Första–Fjärde AP-fonderna gäller begränsningen att fonderna får investera i illikvida tillgångar upp till högst 40 procent av det verkliga värdet av fondens samtliga tillgångar, inbegripet värdet av den aktuella investeringen.

Sjunde AP-fonden har en annan roll inom ramen för pensionssystemet än de övriga AP-fonderna. Första–Fjärde AP-fonderna förvaltar buffertkapital inom inkomstpensionssystemet medan Sjunde AP-fonden förvaltar enskilda personers fastställda pensionsrätter, vilka ska kunna flyttas till en annan fondförvaltare när pensionsspararen så begär. Regeringen gör därför i avsnitt 5.3 bedömningen att det fortfarande bör ställas krav på att förvalsalternativet inom premiepensionen ska vara öppet för daglig inlösen av fondandelar. Med det ställningstagandet kan också de risker med ökade investeringar av Sjunde AP-fonden i illikvida tillgångar, som *SHoF* lyfter fram, minska betydligt.

Att det även fortsättningsvis ska finnas möjlighet till daglig handel i förvalsalternativet innebär i sin tur att förvalsalternativet behöver upprätthålla en tillräcklig grad av likviditet för att kunna hantera den frekvens av pensionssparare som väljer att flytta sitt sparande till andra fonder inom premiepensionen. Kraven på möjlighet till daglig inlösen har därför, som *Tredje AP-fonden* påpekar, en direkt påverkan på bedömningen av hur stora investeringarna i illikvida tillgångar kan tillåtas bli inom Sjunde AP-fondens verksamhet, i förhållande till de totala tillgångarna.

Till det kommer de svårigheter kring värdering av illikvida tillgångar som *Andra AP-fonden*, *Pensionsmyndigheten* och *Sjätte AP-fonden* pekar på. Den gräns på att högst 40 procent av placeringarna får göras i illikvida tillgångar som föreslås i promemorian, och som gäller för Första–Fjärde AP-fonderna, framstår därför som alltför hög för Sjunde AP-fondens verksamhet.

I likhet med Pensionsmyndigheten anser regeringen att Sjunde AP-fonden bör få förvärva illikvida tillgångar till en fond som den förvaltar i sådan omfattning än att de illikvida tillgångarna utgör högst 20 procent av fondens totala medel. Det är en nivå som också ligger i linje med vad Tredje AP-fonden förordar. Detta är, enligt regeringens mening, en nivå

som låter sig förenas med ett bibehållet krav på daglig inlösen av fondandelar och som inte medför att svårigheterna med löpande värdering av illikvida tillgångar blir alltför stora.

Precis som i dag kommer det att vara Sjunde AP-fondens ansvar att inom ramen för sin självständiga förvaltning och det övergripande målet för förvalsalternativet avgöra i vilken mån detta utrymme till placeringar kan utnyttjas. Det innebär bl.a. att Sjunde AP-fonden även i fortsättningen kommer att behöva se till att det finns en tillräcklig likviditet för att hantera inlösen av fondandelar och att se till att värdering görs på ett sådant sätt att likabehandling av fondandelsägare uppnås. Som *PRO*, *RPG* och *SKPF* påpekar ingår det också i detta ansvar att se till att det hos Sjunde AP-fonden finns tillräcklig kompetens för att upprätthålla en god kvalitet i förvaltningen av de illikvida tillgångar som förvärvas till de fonder som Sjunde AP-fonden förvaltar.

Regeringen vill också särskilt understryka Sjunde AP-fondens skyldighet att bedriva sin verksamhet på ett sådant sätt att kostnaderna minimeras. Det finns, vilket Andra AP-fonden påpekar, en risk för att ökade investeringar i illikvida tillgångar medför ökade förvaltningskostnader för Sjunde AP-fonden. Regeringen avser att ägna särskild uppmärksamhet åt den frågan i kommande utvärderingar av Sjunde AP-fondens verksamhet.

6.3 Placeringsbegränsningar för Sjunde AP-fonden

Regeringens förslag: Sjunde AP-fonden ska i sin förvaltning av fonder tillämpa de bestämmelser som i dag gäller för Första–Fjärde AP-fonderna om

- förbud mot att vara komplementär i ett i ett svenskt eller utländskt kommanditbolag,
- förbud mot att ta på sig det operativa företagsledningsansvaret i ett riskkapitalföretag,
- begränsningar av möjligheterna att förvärva obligationer och andra fordringsrätter som är utgivna för allmän omsättning,
- begränsningar av möjligheterna att förvärva aktier och andra andelar som inte handlas på en handelsplats eller en motsvarande marknadsplats utanför EES,
- begränsningar av möjligheterna att investera i fondpapper eller andra finansiella instrument som är utgivna av en emittent eller en grupp av emittenter med inbördes anknytning,
- förbud mot placeringar i råvaruderivat,
- skyddande av fordran, och
- krediter.

Regeringens bedömning: Sjunde AP-fonden bör i sin förvaltning av fonder inte tillämpa bestämmelserna i lagen om allmänna pensionsfonder som gäller för Första–Fjärde AP-fonderna om

- att 20 procent av marknadsvärdet av tillgångarna som fonden innehar ska vara placerade i fordringsrätter med låg kredit- och likviditetsrisk,

- att högst 40 procent av tillgångarna får vara utsatta för valutakursrisk,
- begränsning i innehav i svenska börsnoterade bolag, och
- rätt att förvärva fast egendom, tomträtt eller bostadsrätt.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer delvis med regeringens förslag och bedömning. I promemorian föreslås att bestämmelsen i lagen om allmänna pensionsfonder för Första–Fjärde AP-fonderna om att 20 procent av marknadsvärdet av tillgångarna ska vara placerade i fordringsrätter med låg kredit- och likviditetsrisk ska gälla för Sjunde AP-fonden. Vidare föreslås att även bestämmelserna i lagen om allmänna pensionsfonder om att högst 40 procent av tillgångarna får vara utsatta för valutakursrisk, och om begränsning i innehav i svenska börsnoterade bolag, ska gälla för Sjunde AP-fonden.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Pensionsmyndigheten* anser att ett införande av en omfattande begränsning av valutakursrisker, som är anpassad till buffertfondernas uppdrag, är mindre lämplig för Sjunde AP-fondens förvaltsalternativ. *Sjunde AP-fonden* anser att fonden bör ha lagstadgad möjlighet att inom vissa begränsningar låna medel som ett led i placeringsinriktningen eller för att tillgodose ett tillfälligt penningbehov. I fråga om valutakursrisk anser fonden att den nuvarande restriktionen i lagen om allmänna pensionsfonder saknar relevans i förhållande till uppdraget att förvalta förvaltsalternativets sparandefas. Risknivån ska under sparandefasen vara hög, vilket innebär att valutarisken inte kommer att dominera portföljens risk på samma sätt som för buffertfonderna, vars uppdrag är att förvalta en portfölj med låg risk och en betydande allokering till räntebärande tillgångar. Att valutaexponeringen för förvaltningen av förvaltsalternativets sparandefas inte blir föremål för särskild regleringen utesluter enligt fondens mening inte att valutasäkring ändå kan tillämpas under perioder.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

De placeringsbegränsningar som gäller för Första–Fjärde AP-fonderna bör i huvudsak gälla även för Sjunde AP-fondens förvaltning av fonder

I enlighet med promemorians förslag bör i huvudsak samma begränsningar gälla för Sjunde AP-fonden i dess placeringsverksamhet som för Första–Fjärde AP-fonderna. Inte heller Sjunde AP-fonden bör få vara komplementär i ett svenskt eller utländskt kommanditbolag (4 kap. 5 a § lagen om allmänna pensionsfonder) och Sjunde AP-fonden bör inte få ta på sig det operativa företagsledningsansvaret i ett riskkapitalföretag (4 kap. 5 b § samma lag). Sjunde AP-fonden bör vidare iaktta de begränsningar som i dag gäller för Första–Fjärde AP-fonderna i fråga om förvärv av obligationer och andra fordringsrätter som är utgivna för allmän omsättning (4 kap. 7 § samma lag) samt aktier och andra andelar som inte handlas på en handelsplats eller en motsvarande marknadsplats utanför EES (4 kap. 8 a § samma lag).

Sjunde AP-fonden bör även omfattas av bestämmelsen om exponeringsbegränsningar som gäller för Första–Fjärde AP-fonderna (4 kap. 11 § samma lag). Det innebär, med vissa undantag, att högst 10 procent av de

tillgångar som finns i fonder som Sjunde AP-fonden ska förvalta får utgöras av fondpapper eller andra finansiella instrument utfärdade av en emittent eller av en grupp av emittenter med inbördes anknytning. Sjunde AP-fonden bör vidare inte ha möjlighet att placera fondmedel i optioner, terminer eller andra likartade finansiella instrument med råvaror som underliggande tillgång (4 kap. 12 § samma lag), vilket redan, som framgår av avsnitt 6.1, gäller enligt dagens placeringsregler för Sjunde AP-fonden.

Sjunde AP-fonden bör i sin förvaltning av fonder ha samma möjligheter att ta upp lån och skydda en fordran som Första–Fjärde AP-fonderna

Enligt de regler som i dag gäller för Sjunde AP-fondens förvaltning av fonder får denna enbart ta upp kortfristiga lån till ett belopp motsvarande högst 10 procent av fondens värde (5 kap. 7 § lagen om allmänna pensionsfonder jämförd med 5 kap. 23 § LVF). I promemorian görs bedömningen att denna begränsning inte fyller någon egentlig funktion vid pensionsförvaltning, utan att den snarare innebär en risk för att långsiktiga investerare inte kan utnyttja de konkurrensfördelar som följer av att vara just långsiktig. I promemorian föreslås därför att Sjunde AP-fonden ska följa samma bestämmelser angående penninglån som Första–Fjärde AP-fonderna. Enligt gällande regelverk får dessa fonder låna medel för att tillgodose ett tillfälligt penningbehov och åta sig förpliktelser som är förenade med ett sådant lån (4 kap. 17 § lagen om allmänna pensionsfonder). Regeringen instämmer i promemorians bedömning att Sjunde AP-fonden i sin förvaltning av fonder, i likhet med övriga AP-fonder, bör ha möjlighet att ta upp lån för att tillgodose ett tillfälligt penningbehov. Den angivna bestämmelsen bör därför gälla även för Sjunde AP-fonden.

Sjunde AP-fonden anser att fonden även bör ha lagstadgad möjlighet att inom vissa begränsningar låna medel som ett led i placeringsinriktningen. En förutsättning för att effektivt kunna uppnå en ändamålsenlig riskprofil i förvalsalternativet är tillgång till verktyg som gör det möjligt att både höja risken och den riskjusterade avkastningen.

När det gäller frågan om att låna upp medel som ett led i placeringsinriktningen konstaterar regeringen att det visserligen finns skäl som talar för en utökad möjlighet för Sjunde AP-fonden att låna medel som ett led i placeringsverksamheten. En sådan möjlighet kan dock innebära ökade risker i Sjunde AP-fondens placeringsverksamhet och skulle därför kräva ytterligare överväganden, som det inte finns utrymme för att göra inom ramen för detta lagstiftningsärende.

Regering instämmer i promemorians bedömning om att Sjunde AP-fonden i sin förvaltning av fonder bör omfattas av bestämmelserna om skyddande av fordran som gäller för Första–Fjärde AP-fonderna (4 kap. 13 och 14 §§ lagen om allmänna pensionsfonder).

Placeringar i fordringsrätt med låg risk och begränsning av valutakursrisk

För Första–Fjärde AP-fonderna gäller att den totala risknivån i fondernas placeringar ska vara låg. För dessa fonder gäller vidare att minst 20 procent av marknadsvärdet av tillgångarna i fonderna ska vara placerade i fordringsrätter med låg kredit- och likviditetsrisk (4 kap. 4 § lagen om allmänna pensionsfonder). Den bestämmelsen syftar till att begränsa

Första–Fjärde AP-fondernas totala risktagande (prop. 1999/2000:46 s. 165). Eftersom kravet på låg risk inte gäller för Sjunde AP-fondens förvaltning saknas det, som anförs i promemorian, skäl att på motsvarande sätt begränsa medlens placering med hänsyn till risk för Sjunde AP-fondens del. Bestämmelsen bör därför inte gälla för Sjunde AP-fonden.

När det gäller frågan om valutakursrisk omfattas Första–Fjärde AP-fonderna av en bestämmelse om att högst 40 procent av var och en av AP-fondernas tillgångar får vara utsatta för valutakursrisk (4 kap. 10 § lagen om allmänna pensionsfonder). Det centrala skälet bakom denna begränsning är att skydda pensionssystemets buffertfunktion mot allt för stor valutarisk (samma prop. s. 102).

Till skillnad från det som gäller för Första–Fjärde AP-fonderna finns inget krav på att Sjunde AP-fonden ska ha låg risk i sin placeringsverksamhet. Därmed kommer risken i Sjunde AP-fondens verksamhet att skilja sig från den hos Första–Fjärde AP-fonderna, som har en betydligt större andel räntebärande tillgångar i sina portföljer. Den aktieportfölj som Sjunde AP-fonden förvaltar består till stor del av placeringar i utländska värdepapper. Som *Pensionsmyndigheten* anför vore det mot den bakgrunden mindre lämpligt att införa en omfattande begränsning av valutakursrisker för Sjunde AP-fonden. Därför bör bestämmelsen om begränsning av valutakursrisk inte gälla för Sjunde AP-fonden. Som *Sjunde AP-fonden* påpekar utesluter detta dock inte att valutasäkring ändå kan ske när det är lämpligt.

Begränsning av innehav i svenska noterade bolag

För Första–Fjärde AP-fonderna gäller att fonderna får inneha noterade aktier i svenska aktiebolag till ett marknadsvärde som uppgår till högst två procent av det totala marknadsvärdet av sådana aktier i bolagen (4 kap. 6 § första stycket lagen om allmänna pensionsfonder). Vid tillämpningen av bestämmelsen ska emellertid inte beaktas sådana aktier i bolag som ingår i svenska eller utländska fonder i vilka AP-fonden innehar andelar som inte medför rätt att rösta för aktierna (4 kap. 6 § andra stycket lagen om allmänna pensionsfonder). Detsamma gäller aktier i fastighetsbolag i vilka AP-fonden innehar så många aktier att röstetalet för dem överstiger 10 procent av röstetalet för samtliga aktier i bolaget. När bestämmelsen infördes motiverades den med att AP-fonderna inte bör bli för stora ägare och aktörer på den svenska aktiemarknaden (prop. 1999/2000:46 s. 96).

I promemorian föreslås att denna bestämmelse även ska gälla för Sjunde AP-fonden. För Sjunde AP-fonden gäller emellertid redan i dag en bestämmelse som begränsar fondens möjlighet att utöva rösträtt i svenska bolag (5 kap. 4 § lagen om allmänna pensionsfonder). Detta ansågs också utgöra skäl mot att den ovan nämnda begränsningsregeln skulle gälla för Sjunde AP-fonden (samma prop. s. 98). Regeringen anser att det som då anfördes om Sjunde AP-fondens möjlighet att utöva rösträtt i svenska företag fortfarande är relevant och ser därför inte skäl att nu göra någon annan bedömning. Bestämmelsen i 4 kap. 6 § lagen om allmänna pensionsfonder om begränsning av innehavet i aktier i svenska noterade bolag bör därför inte heller i fortsättningen gälla för Sjunde AP-fonden.

Investeringar i fast egendom, tomträtt eller bostadsrätt

Regeringen instämmer också i promemorians bedömning att det för Sjunde AP-fondens del saknas behov av den möjlighet som finns enligt lagen om allmänna pensionsfonder för Första–Fjärde AP-fonderna att förvärva fast egendom, tomträtt eller bostadsrätt (4 kap. 16 § lagen om allmänna pensionsfonder). Inte heller denna bestämmelse bör därför gälla för Sjunde AP-fonden.

6.4 Beredskap att överföra medel till Pensionsmyndigheten

Regeringens förslag: Sjunde AP-fonden ska i sin placeringsverksamhet ha nödvändig beredskap för att kunna överföra medel till Pensionsmyndigheten.

Promemorians bedömning överensstämmer inte med regeringens förslag. I promemorian görs bedömningen att bestämmelsen om att Första–Fjärde AP-fonderna ska ha nödvändig beredskap att kunna föra över medel till Pensionsmyndigheten saknar relevans i förhållande till Sjunde AP-fondens verksamhet.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker bedömningen eller har inget att invända mot den. *Pensionsmyndigheten* anser att en höjning av tillåten nivå för illikvida tillgångar ställer ökade krav på Sjunde AP-fondens likviditetsriskhantering, vilket bör beaktas i den fortsatta beredningen. Bristande likviditet kan, enligt myndighetens mening, exempelvis försvåra värdering av innehav när Pensionsmyndigheten ska köpa eller sälja fondandelar. *Sjunde AP-fonden* anser det bör framgå av lag att fonden i sin placeringsverksamhet ska ha nödvändig beredskap för att kunna överföra medel till Pensionsmyndigheten för att möta en begäran om inlösen av fondandelar.

Skälen för regeringens förslag: När det gäller bestämmelsen om att Första–Fjärde AP-fonderna ska ha nödvändig beredskap att kunna föra över medel till Pensionsmyndigheten (4 kap. 1 b § lagen om allmänna pensionsfonder) anförs i promemorian att denna saknar relevans i förhållande till Sjunde AP-fondens verksamhet. Regeringen anser dock, i likhet med *Pensionsmyndigheten*, att det med de nya placeringsregler som föreslås kommer att finnas ett behov för Sjunde AP-fonden att ha tillräcklig likviditet. Även om ingenting ändras när det gäller skyldigheten att föra över medel till Pensionsmyndigheten finns det enligt regeringens uppfattning skäl att tydliggöra att Sjunde AP-fonden ska anpassa sin placeringsverksamhet för att fullgöra denna skyldighet, inte minst mot bakgrund av det utvidgade placeringsmandatet. Det bör därför, som *Sjunde AP-fonden* föreslår, tydliggöras i lagen om allmänna pensionsfonder att Sjunde AP-fonden i sin placeringsverksamhet ska ha nödvändig beredskap för att kunna överföra medel till Pensionsmyndigheten. Förtydligandet bör göras i en ny bestämmelse i 5 kap. lagen om allmänna pensionsfonder och inte genom en hänvisning till den bestämmelse som gäller för Första–Fjärde AP-fonderna.

6.5 Röstandelsbegränsning

Regeringens förslag: Sjunde AP-fonden ska inte till de fonder som förvaltas få förvärva så många aktier i ett svenskt eller utländskt aktiebolag att röstetalet för dem tillsammans med dessa fonders övriga aktier i samma bolag överstiger 10 procent av röstetalet för samtliga aktier i bolaget eller, beträffande sådana aktier eller andra andelar i riskkapitalföretag som inte är upptagna till handel på en handelsplats eller en motsvarande marknadsplats utanför EES, 35 procent av röstetalet för samtliga aktier eller andra andelar i företaget.

Begränsningen ska inte gälla

- sådana aktier eller andra andelar i fastighetsbolag som inte är upptagna till handel på en handelsplats eller en motsvarande marknadsplats utanför EES,
- sådana aktier eller andra andelar i fastighetsbolag som är upptagna till handel på en handelsplats eller en motsvarande marknadsplats utanför EES och i vilka bolag fonden innehade aktier eller andra andelar i bolaget när aktierna eller de andra andelarna togs upp till handel,
- sådana aktier eller andra andelar i riskkapitalföretag som är upptagna till handel på en handelsplats eller en motsvarande marknadsplats utanför EES och i vilka företag fonden innehade aktier eller andra andelar i företaget när aktierna eller de andra andelarna togs upp till handel, och
- andelar i svenska och utländska fonder som inte medför rätt att utöva rösträtt för de aktier eller andra andelar i företag som ingår i dessa fonder.

Sjunde AP-fonden ska inte, för de fonder som förvaltas, få öka innehavet i ett fastighetsbolag så länge innehavet överstiger begränsningen för innehav i sådana bolag.

När aktierna eller de andra andelarna i ett riskkapitalföretag har tagits upp till handel ska Sjunde AP-fonden, i de fonder som förvaltas, avveckla den del av innehavet som överstiger begränsningen för innehav i sådana företag snart det är lämpligt med hänsyn till marknadsförhållandena.

Promemorians förslag överensstämmer i sak med regeringens förslag. I promemorian föreslås dock att bestämmelsen om röstandelsbegränsning för Första–Fjärde AP-fonderna ska gälla även för Sjunde AP-fondens förvaltning av fonder.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Sjunde AP-fonden* anser att det inte finns någon grund för särreglering av fonden när det gäller röstandelsbegränsning.

Skälen för regeringens förslag: I 4 kap. lagen om allmänna pensionsfonder finns bestämmelser om röstandelsbegränsningar när det gäller Första–Fjärde AP-fondernas innehav av aktier eller andra andelar. Dessa innebär att ingen av dessa AP-fonder får inneha så många aktier eller andra andelar i ett företag att röstetalet för dem överstiger 10 procent eller, beträffande onoterade aktier, 35 procent av röstetalet för samtliga aktier eller

andra andelar i företaget. Begränsningen gäller dock inte aktier i onoterade fastighetsbolag eller fastighetsbolag som var onoterade när förvärvet gjordes, onoterade riskkapitalföretag samt andelar som inte medför rätt att utöva rösträtt (4 kap. 9 § lagen om allmänna pensionsfonder).

För Sjunde AP-fonden gäller i dag i stället att fonden inte till de fonder som den förvaltar får förvärva så många aktier i ett svenskt eller utländskt aktiebolag att röstetalet för de aktierna, tillsammans med fondernas övriga aktier i samma bolag, överstiger fem procent av röstetalet för samtliga aktier i bolaget (5 kap. 3 § lagen om allmänna pensionsfonder).

Förslaget att Sjunde AP-fonden ska få ett utvidgat placeringsmandat och ökade möjligheter att investera i onoterade företag innebär att det även finns behov av att ändra reglerna om röstandelsbegränsning för fonden. Regeringen instämmer i promemorians och *Sjunde AP-fondens* bedömning att det inte finns skäl till särbehandling av Sjunde AP-fonden i förhållande till Första–Fjärde AP-fonderna när det gäller röstandelsbegränsning. Regeln i lagen om allmänna pensionsfonder för Sjunde AP-fonden om röstandelsbegränsning ska därför ändras så att den i sak överensstämmer med det som i dag gäller för Första–Fjärde AP-fonderna.

Eftersom Sjunde AP-fonden till skillnad från Första–Fjärde AP-fonderna förvaltar olika fonder, för närvarande AP7 Aktiefond och AP7 Räntefond, behöver dock bestämmelsen om röstandelsbegränsningar för Sjunde AP-fonden ges en något annorlunda utformning än motsvarande bestämmelse för Första–Fjärde AP-fonderna. Det behövs därför en särskild bestämmelse om röstandelsbegränsning för Sjunde AP-fonden. Bestämmelsen om röstandelsbegränsning för Första–Fjärde AP-fonderna bör inte gälla för Sjunde AP-fondens förvaltning, vilket föreslås i promemorian.

6.6 Avveckling av vissa innehav

Regeringens förslag: Det ska införas en bestämmelse i lagen om allmänna pensionsfonder om att Sjunde AP-fonden ska avveckla innehav som överskrider det som är tillåtet enligt placeringsbestämmelserna för de fonder som Sjunde AP-fonden förvaltar.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. I promemorian föreslås att den bestämmelse som gäller för Första–Fjärde AP-fonderna ska gälla även för Sjunde AP-fonden.

Remissinstanserna uttalar sig inte särskilt om förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen delar promemorians bedömning att det bör finnas en bestämmelse om att Sjunde AP-fonden ska avveckla ett innehav som överskrider gränserna i placeringsbestämmelserna. Sjunde AP-fonden omfattas redan i dag av en sådan bestämmelse i lagen om väderpappersfonder (5 kap. 7 § lagen om allmänna pensionsfonder jämförd med 5 kap. 25 § LVF). En liknande bestämmelse i lagen om allmänna pensionsfonder gäller för Första–Fjärde AP-fonderna (4 kap. 15 §).

I promemorian föreslås att bestämmelsen som gäller för Första–Fjärde AP-fonderna ska gälla även för Sjunde AP-fonden. I avsnitt 6.1–6.3 och 6.5 ovan föreslår regeringen att Sjunde AP-fonden till stora delar, men inte

helt och hållet, ska följa de placeringsregler som i dag gäller för Första–Fjärde AP-fonderna. Eftersom placeringsreglerna enligt förslagen inte kommer att vara helt identiska, kan bestämmelsen om avveckling av innehav för Första–Fjärde AP-fonderna inte tillämpas även av Sjunde AP-fonden. Det behövs därför en särskild bestämmelse för Sjunde AP-fondens förvaltning av fonder i lagen om allmänna pensionsfonder om avveckling av innehav som tar sikte på de placeringsbegränsningar som enligt förslagen i denna lagrådsremiss ska gälla för den fonden, dvs. begränsningarna i fråga om exponeringar mot en emittent eller grupp av emittenter med inbördes anknytning (4 kap. 11 § lagen om allmänna pensionsfonder), röstandelar (5 kap. 3 § samma lag) och innehav av illikvida tillgångar (se avsnitt 6.2). Om någon av de nämnda begränsningarna överskrids bör det finnas en skyldighet att avveckla den överskjutande delen av innehavet så snart det med hänsyn till marknadsförhållandena är lämpligt. Bestämmelsen bör i denna del och även i övrigt utformas efter förebild av den bestämmelse som gäller för Första–Fjärde AP-fonderna (4 kap. 15 § samma lag).

6.7 Hur Sjunde AP-fonden ska lämna information till pensionsspararna

Regeringens förslag: Sjunde AP-fonden ska lämna information till pensionsspararna om de fonder som Sjunde AP-fonden förvaltar enligt de bestämmelser om information om en värdepappersfond som gäller enligt lagen om värdepappersfonder och som är aktuella även för Sjunde AP-fondens förvaltning av fonder.

Promemorians förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag. I promemorian föreslås att Sjunde AP-fonden ska följa alla bestämmelser om information om en värdepappersfond i lagen om värdepappersfonder.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Sjunde AP-fonden* avstyrker förslaget om att vissa paragrafer i lagen om värdepappersfonder ska gälla för fonden även i fortsättningen. Sjunde AP-fonden anser i stället att likartade transparens- och informationskrav bör gälla för fonden som för övriga AP-fonder och att dessa krav bör regleras i lagen om allmänna pensionsfonder. De nu aktuella bestämmelserna i lagen om värdepappersfonder är utformade för att gälla för fonder som består av noterade och lätt omsättningsbara tillgångar. Att göra dessa bestämmelser tillämpliga för en pensionsfond som förvaltar en portfölj, som till stor del kan bestå av alternativa tillgångar, är enligt Sjunde AP-fonden inte lämpligt och riskerar att leda till en rad tolkningsproblem både för fonden och för pensionsspararna.

Skälen för regeringens förslag: Som framhålls i promemorian är det viktigt att pensionsspararna har samma möjlighet till insyn i förvaltningen av fonderna på fondtorget oavsett om verksamheten sker i privat eller statlig regi. Regeringen instämmer i promemorians bedömning att flera av bestämmelserna i lagen om värdepappersfonder, som gäller för såväl Sjunde AP-fonden som för de fondbolag som tillhandahåller fonder på

fondtorget, därför fyller en viktig funktion. Det gäller särskilt bestämmelserna om krav på fondbolag att tillhandahålla information genom att bl.a. upprätta informationsbroschyr, faktablad, årsberättelse och halvårsredogörelse. Detsamma kan enligt regeringens uppfattning även sägas gälla för de nyligen införda och för Sjunde AP-fonden redan gällande bestämmelserna om information om aktivitetsgrad i fondförvaltning (4 kap. 25–28 §§ LVF).

Regeringen anser, till skillnad från *Sjunde AP-fonden*, därför att det är lämpligt att flertalet bestämmelser om information om värdepappersfonder i lagen om värdepappersfonder även i fortsättningen gäller för Sjunde AP-fondens förvaltning av fonder. Det handlar om bestämmelserna om informationsbroschyr och faktablad (4 kap. 15 § första stycket, 16 § 1 och 2, 16 a § första–tredje styckena och 17 §), om årsberättelse och halvårsredogörelse (4 kap. 18 och 19 §§) om tillgång till information (4 kap. 20 och 21 §§), om information om kostnader (4 kap. 22 § och 23 § andra stycket) samt om information om aktivitetsgrad i fondförvaltning (4 kap. 25–28 §§). När det gäller övriga bestämmelser är det mindre lämpligt om de även i fortsättningen skulle gälla för Sjunde AP-fonden eftersom de bestämmelserna avser placeringsbegränsningar eller andra bestämmelser i lagen om värdepappersfonder som inte gäller för Sjunde AP-fondens förvaltning av fonder med de nya placeringsregler som föreslås för Sjunde AP-fonden.

7 Finansinspektionens tillsyn över Sjunde AP-fonden

Regeringens bedömning: Finansinspektionen bör fortsätta utöva tillsyn över Sjunde AP-fonden.

Fondbestämmelserna för de fonder som förvaltas av Sjunde AP-fonden bör även fortsättningsvis godkännas av Finansinspektionen.

Sjunde AP-fonden bör fortsätta följa bestämmelserna i lagen om värdepappersfonder om skyldighet för revisor att anmäla vissa förhållanden till Finansinspektionen.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer delvis med regeringens bedömning. I promemorian föreslås att Sjunde AP-fonden inte längre ska stå under tillsyn av Finansinspektionen. Det föreslås även att Sjunde AP-fonden inte längre ska följa bestämmelserna i lagen om värdepappersfonder om skyldighet för revisor att anmäla vissa förhållanden till Finansinspektionen.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Pensionsmyndigheten*, *Pensionärernas organisation (PRO)*, *Riksförbundet Pensionärs gemenskap (RPG)*, *SKPF Pensionärerna* och *SPF Seniorerna* avstyrker förslaget att Sjunde AP-fonden inte längre ska stå under tillsyn av Finansinspektionen och anser bl.a. att förslaget skulle försvaga skyddet av pensionsspararnas medel. Den granskning revisorerna gör på regeringens uppdrag eller Riksrevisionens

granskningar utgör enligt pensionärsorganisationerna inte något fullgott alternativ till regelmässig finansiell tillsyn över Sjunde AP-fondens verksamhet. En väl fungerande tillsyn har enligt deras uppfattning även betydelse för att återskapa förtroendet för premiepensionssystemet. *Fondbolagens förening* avstyrker förslaget och betonar vikten av att en myndighet som i konkurrens med privata aktörer levererar komplicerade tjänster gentemot konsumenter står under tillsyn. Finansinspektionen har enligt föreningen en viktig funktion för konsumenter på så sätt konsumenterna kan framföra klagomål till en instans med specialistkompetens inom området som har möjlighet att granska att verksamheten följer fondregelverket. Föreningen anser också att den årliga revisionen av Sjunde AP-fonden inte primärt tar sikte på konsumentperspektivet och att den tillsyn som utövas av Riksrevisionen är alldeles för sporadisk för att kunna utgöra en ersättning för finansiell tillsyn. *Swedish House of Finance vid Handelshögskolan i Stockholm* pekar på att Sjunde AP-fonden kan komma att förvalta så mycket som 4 000 miljarder kronor när systemet är fullt utbyggt och anser att frågan om granskning av Sjunde AP-fonden därför bör utredas betydligt utförligare innan det beslutas att Finansinspektionens tillsyn ska upphöra.

Skälen för regeringens bedömning

Sjunde AP-fonden bör även i fortsättningen stå under tillsyn av Finansinspektionen

Sjunde AP-fonden har stått under Finansinspektionens tillsyn sedan premiepensionssystemet infördes. Tillsynen motiverades dels med hänvisning till egendomsförhållandena avseende premiepensionsmedlen, dels med att premiepensionsfonderna var att betrakta som ”syntetiska värdepappersfonder” och därför borde behandlas likvärdigt med andra värdepappersfonder (prop. 1997/98:151 s. 421).

De medel som ska förvaltas inom premiepensionssystemet utgörs av fastställda pensionsrätter som förs över till Sjunde AP-fonden enligt 64 kap. 23 § socialförsäkringsbalken. Till skillnad från de medel som överförs till övriga AP-fonder är en fastställd pensionsrätt kopplad till en specifik framtida pensionärs pensionsunderlag och utgör beräkningsgrund för den framtida pensionen. Vid pensionstidpunkten är den enskilde därefter berättigad att få premiepensionen utbetald utifrån sina fastställda pensionsrätter beroende på hur dessa har utvecklats värdemässigt under tiden som de har förvaltats inom premiepensionssystemet. Till skillnad från det som gäller för de övriga AP-fonderna är det därmed också den framtida eller nuvarande pensionären som står risken för en eventuell värdeminskning av de fonderade kapitalet.

I promemorian beskrivs vidare att en möjlig konsekvens av att Sjunde AP-fonden föreslås få friare placeringsregler är att det kommer att krävas en bred förvaltningskompetens (s. 70). I promemorian görs bedömningen att det sannolikt inte kommer att vara kostnadseffektivt för Sjunde AP-fonden att ha egen kompetens inom alla de områden där placeringar förutsätts ske och att inslaget av extern förvaltning därför troligtvis kommer att öka. De friare placeringsreglerna kan alltså medföra en ökad komplexitet i Sjunde AP-fondens verksamhet.

När det gäller äganderätten till premiepensionsmedlen har regeringen tidigare gjort ställningstagandet att det tillgodohavande som uppkommer för den enskilde i premiepensionssystemet har karaktären av egendom i regeringsformens mening och därmed ska omfattas av grundlagens egendomsskydd (prop. 1997/98:151 s. 400–403 och prop. 1999/2000:46 s. 53). Det har inte framkommit några omständigheter som kan läggas till grund för att nu frågå detta ställningstagande.

Regeringen bedömer att egendomsförhållandena avseende premiepensionsmedlen samt de övriga konsekvenser som de friare placeringsreglerna kan leda till utgör starka skäl för att Finansinspektionen även i fortsättningen bör ha tillsyn över förvalsalternativet till premiepensionen. Av betydelse är även det stora antal personer, nästan fem miljoner, vars fastställda pensionsrätter förvaltas inom förvalet, och de mycket stora värden, i dag omkring 970 miljoner kronor, som dessa pensionsrätter motsvarar. Som flera remissinstanser, bl.a. *Fondbolagens förening* och *Pensionsmyndigheten*, påpekar är det av stor vikt att en verksamhet som förvaltar pensionskapital för så många enskildas räkning, står under någon form av regelbunden tillsyn som utgår från ett konsumentskyddsperspektiv. Som framhålls av *PRO*, *RPG*, *SKPF* och *SPF Seniorerna* bidrar också det faktum att Sjunde AP-fonden står under tillsyn till att stärka förtroendet för premiepensionssystemet.

Som framgår ovan är det främsta skälet för att Finansinspektionens ska utöva tillsyn över Sjunde AP-fonden att säkerställa att pensionsspararnas intressen tillvaratas. Ingen av de övriga aktörer som har i uppdrag att granska Sjunde AP-fondens verksamhet – Sjunde AP-fondens revisorer och Riksrevisionen nämns i promemorian – har en sådan utgångspunkt för sin granskning. Finansinspektionens tillsyn fyller en funktion som enligt regeringens mening inte omhändertas på annat sätt. Regeringen anser därför, till skillnad från det som anförs i promemorian, att varken den revision som sker årligen av Sjunde AP-fonden eller den som görs av Riksrevisionen utgör skäl för att Finansinspektionen inte längre skulle ha tillsyn över Sjunde AP-fonden.

I promemorian framhålls att Finansinspektionens möjligheter att vidta åtgärder i förhållande till Sjunde AP-fonden är begränsade. Detta är dock enligt regeringens mening inte något avgörande skäl för att låta Finansinspektionens tillsyn över Sjunde AP-fonden upphöra. Det primära syftet med Finansinspektionens tillsyn över Sjunde AP-fondens verksamhet kan inte sägas vara att ingripa mot regelöverträdelser. Tillsynen fyller i stället, som redan har berörts, en skydds- och insynsfunktion i en verksamhet som berör flera miljoner blivande och nuvarande pensionärer.

Det principiella argument som förs fram i promemorian, om det olämpliga i att en myndighet under regeringen utövar tillsyn över en myndighet som styrs av lag, har hittills inte ansetts utgöra tillräckliga skäl mot att Finansinspektionen utövar tillsyn över Sjunde AP-fonden. Regeringen finner inte anledning att nu göra någon annan bedömning.

Regeringen anser sammanfattningsvis att Sjunde AP-fonden även i fortsättningen bör stå under tillsyn av Finansinspektionen.

Godkännande av fondbestämmelser och revisors anmälningsskyldighet

Fondbestämmelser för de fonder som Sjunde AP-fonden förvaltar ska i dag godkännas av Finansinspektionen (5 kap. 7 § lagen om allmänna pensionsfonder jämförd med 4 kap. 9 § LVF). Detsamma gäller ändringar i fondbestämmelserna. Regeringen föreslår att kravet på att Sjunde AP-fonden ska upprätta fondbestämmelser ska kvarstå (se avsnitt 6.1).

Det vidare placeringsmandat som Sjunde AP-fonden ska få enligt förslagen i denna lagrådsremiss innebär att Sjunde AP-fonden i huvudsak kommer omfattas av de placeringsbestämmelser som gäller för Första–Fjärde AP-fonderna i stället för placeringsbestämmelser i lagen om värdepappersfonder. Det kan därför antas att det framöver kommer att finnas behov att göra ändringar i de fondbestämmelser som upprättats för de fonder som förvaltas av Sjunde AP-fonden. Eftersom Finansinspektionen även fortsättningsvis ska ha tillsyn över Sjunde AP-fondens förvaltning är det enligt regeringens mening rimligt att inspektionen även fortsättningsvis ska godkänna fondbestämmelserna för de fonder som förvaltas av Sjunde AP-fonden. Hänvisningen i lagen om allmänna pensionsfonder i denna del bör därför, i likhet med det som föreslås i promemorian, inte ändras. Av samma skäl anser regeringen, till skillnad från det som föreslås i promemorian, att Sjunde AP-fonden även fortsättningsvis ska omfattas av bestämmelsen i lagen om värdepappersfonder om skyldighet för revisor att anmäla vissa förhållanden till Finansinspektionen (10 kap. 8 § LVF).

8 Meddelarfrihet inom AP-fondernas investeringsverksamhet

Regeringens bedömning: Det bör inte göras någon inskränkning i rätten att meddela och offentliggöra uppgifter om investeringsverksamhet som drivs av en myndighet.

Promemorians förslag överensstämmer inte med regeringens bedömning. I promemorian föreslås att den tystnadsplikt som följer av bestämmelsen om sekretess för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden i en av myndighet bedriven affärsmässig investeringsverksamhet ska ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Journalistförbundet*, *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* och *TU Medier i Sverige AB* avstyrker förslaget och anser att det inte visats att det finns några skäl för att begränsa meddelarskyddet. Även *Pensionärernas Riksorganisation (PRO)*, *Riksförbundet Pensionärgemenskap (RPG)* och *SKPF Pensionärerna* avstyrker förslaget och framhåller att det bör finnas en visselblåsarventil i lagen vid allvarliga överträdelser och brott.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt förarbetena till den numera upphävda sekretesslagen (1980:100) bör som grundprincip alltid gälla stor återhållsamhet vid prövningen av om undantag ska göras från rätten att

meddela och offentliggöra uppgifter. Den enskilda sekretessbestämmelsens konstruktion kan ge viss vägledning. När det är fråga om bestämmelser om absolut sekretess kan det finnas större anledning att överväga undantag från rätten att meddela och offentliggöra uppgifter än i andra fall (prop. 1979/80:2 Del A s. 110 f.). Undantag från huvudregeln är framför allt aktuellt i fråga om sekretessregler utan skaderekvisit eller med omvänt skaderekvisit. Att undantag görs med hänsyn till allmänna intressen är ovanligt. De undantag som finns i dag rör särskilt viktiga skyddsintressen (se prop. 2012/13:7 s. 18 f. och prop. 2012/13:192 s. 38 och jfr prop. 2017/18:232 s. 410).

Regeringen konstaterar till att börja med att den sekretessbestämmelse som nu är aktuell innehåller ett s.k. rakt skaderekvisit, dvs. sekretess gäller om det kan antas att en enskild lider skada om en uppgift röjs (31 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]). Den sekretess som följer av bestämmelsen är alltså inte av det slaget som normalt sett kan ges företräde framför den grundlagsstadgade rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

I likhet med flera remissinstanser, bl.a. *PRO*, *RPG*, *SKPF* och *TCO*, anser regeringen att det inte har framkommit skäl för att inskränka meddelarfriheten i enlighet med promemorians förslag. Den nuvarande ordningen bör därför gälla även i fortsättningen.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2023.

Regeringens bedömning: Det finns inte behov av några övergångsbestämmelser.

Promemorians förslag överensstämmer inte med regeringens förslag och bedömning. I promemorian föreslås att lagändringarna ska träda i kraft den 1 april 2021. Vidare föreslås att det ska införas en övergångsbestämmelse om överförande av medel från de fonder som i dag förvaltas av Sjunde AP-fonden i AP7 Aktiefond och AP7 räntefond till den nya fond som promemorian föreslår. I promemorian föreslås också en övergångsbestämmelse om att AP7 Aktiefond och AP7 Räntefond ska vara avvecklade senast den 1 januari 2022.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Andra AP-fonden* anser att den föreslagna tidsramen för ikraftträdande framstår som snäv. *Pensionsmyndigheten* avstyrker ikraftträdande den 1 april 2021 för det fall regeringen väljer att gå vidare med förslaget rörande möjlighet till inlösen av fondandelar så sällan som en gång i månaden eller förslaget om automatisk överföring till traditionell försäkring vid utbetalning. *Pensionärernas Riksorganisation (PRO)*, *Riksförbundet Pensionärsgemenskap (RPG)* och *SKPF Pensionärerna* betonar att även utbetalningsfasen och övergångsfasen bör

vara utredda och noga analyserade innan ett ikraftträdande sker. *Sjunde AP-fonden* anser att vissa av förslagen i promemorian bör träda i kraft så snart som möjligt, bl.a. förslaget om en utvidgning av Sjunde AP-fondens placeringsmöjligheter, medan andra förslag behöver utredas vidare. *SPF Seniorerna* avstyrker förslaget till ikraftträdande- och övergångsbestämmelser med hänvisning till att organisationen ställer sig avvisande i sak till promemorians förslag. *TCO* ställer sig tveksamt till att lagändringarna föreslås träda i kraft redan den 1 april 2021 samt till att AP7 Aktiefond och AP7 Räntefond föreslås vara avvecklade redan till den 1 januari 2022, och anser att samtliga delar av förslaget behöver vara färdigutredda innan lagen träder i kraft och fonderna inom AP7 avvecklas.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: De lagändringar som föreslås i lagrådsremissen bör träda i kraft så snart som möjligt efter det att de nya reglerna om ett upphandlat fondtorg för premiepensionen har trätt i kraft. Tidigaste möjliga tidpunkt för ikraftträdande bedöms vara den 1 januari 2023 och lagändringarna bör därför träda i kraft då.

Med tanke på att det i lagrådsremissen inte föreslås några ändringar när det gäller möjligheterna till inlösen av fondandelar, och då promemorians förslag inte avses leda till lagstiftning när det gäller automatisk överföring av premiepensionsmedel till traditionell förvaltning inför utbetalningsfasen, framstår inte tiden fram till ikraftträdande som för kort. Regeringen instämmer därför inte i *Andra AP-fondens* och *Pensionsmyndighetens* farhågor om att tiden inte skulle vara tillräcklig.

Med den inriktning som förslagen i denna lagrådsremiss har finns inte heller något behov av ytterligare analys och utredning före ikraftträdandet i enlighet med vad *PRO*, *RPG* och *SKPF* efterlyser. Regeringen konstaterar också att de delar av promemorians förslag som *Sjunde AP-fonden* anser kan genomföras utan ytterligare utredning, bl.a. en ändring av de placeringsregler som gäller för fonden, i allt väsentligt också är de delar av promemorians förslag som regeringen nu föreslår ska läggas till grund för lagstiftning. *SPF Seniorernas* avstyrkande av promemorians förslag i sak medför ingen annan bedömning när det gäller frågan om ikraftträdande. Detsamma gäller *TCO:s* invändning om tidsramarna för avveckling av AP7 Aktiefond och AP7 Räntefond, med hänsyn till att promemorians förslag om avveckling av de fonderna inte heller föreslås leda till lagstiftning (se avsnitt 5.3).

Regeringen föreslår inte att AP7 Aktiefond eller AP7 räntefond ska avvecklas och det finns därför inte behov av några övergångsbestämmelser när det gäller de fonderna. Det finns inte heller i övrigt något behov av övergångsbestämmelser med anledning av de lagändringar som föreslås i denna lagrådsremiss.

10 Förslagets konsekvenser

Regeringens bedömning: Genom förslagen uppnås en god anpassning av förvalsalternativet inom premiepensionen till den reformering av premiepensionssystemet som regeringen har föreslagit. Vidare sker den

översyn av risknivån i förvalsalternativet inom premiepensionen som Pensionsgruppen beslutat om.

Förslagen medför inte några direkta offentligfinansiella effekter. De samhällsekonomiska effekterna, liksom effekterna för pensions-spararna, blir positiva på så sätt att förutsättningarna för goda pensions-utfall inom förvalsalternativet förbättras. Vidare blir effekterna för håll-bar utveckling positiva.

Förslagen leder endast till begränsade effekter för de finansiella marknaderna, berörda företag och konkurrensen.

Förslagen medför begränsade konsekvenser för Sjunde AP-fonden, Finansinspektionen och Pensionsmyndigheten. De konsekvenserna kan hanteras inom befintliga ekonomiska ramar. Förslagen medför inga konsekvenser för några andra myndigheter eller för domstolarna.

Förslagen kräver inte några särskilda informationsinsatser och de är förenliga med unionsrätten.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens bedömning i de delar promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker promemorians bedömningen eller har inget att invända mot den. *Fondbolagens förening* anser att det i promemorian saknas en konsekvensbeskrivning av de avvikelser från gängse konsumentskydd och -rättigheter som föreslås, samt att konsekvenserna av begränsningar i investerarskyddet bör analyseras för att kunna vägas mot de fördelar som lyfts fram i promemorian. Vidare saknas, enligt föreningens mening, en bedömning av förslagets effekt på framtida pensioner och risken för avvikelser från en sådan bedömning. Berorande på utformning kan också den garanti som enligt promemorians förslag ska lämnas under utbetalningstiden i slutändan innebära ett betydande åtagande för staten som måste hanteras och de nya tillgångsslag som tillåts kan ha egenskaper som enligt föreningens uppfattning skapar problematik med en statlig aktör som ägare. Det nya förvalet förväntas bli mycket stort och på sikt överskugga det samlade kapitalet i övriga AP-fonder och det går enligt föreningen inte att utesluta att AP7 blir en dominerande aktör i flera av dessa tillgångsslag, vilket kan förstöra marknadens funktionssätt. *Pensionsmyndigheten* bedömer att en sådan diversifierad tillväxtportfölj som föreslås i promemorian, och dess påverkan på risktagande och förväntat avkastningsresultat, innebär ökade behov av information och beslutsstöd från Pensionsmyndigheten, bl.a. inför de valsituationer som enligt promemorians förslag uppkommer för pensions-spararna under sparandefasen och vid utbetalningsfasen. Myndigheten bedömer också att ett genomförande av förslaget som möjliggör fondinlösen så sällan som en gång i månaden innebär en så betydande förändring att en ny it-systemlösning för premiepensionens fondförsäkring blir nödvändig. Myndigheten ser också behov av it-utveckling för att enligt promemorians förslag avveckla AP7 Såfa, genomföra automatiska överföringar från fondförsäkring till traditionell försäkring inför utbetalningsfasen samt omöjliggöra aktiva val av AP7 Såfa, de valbara portföljerna och byggstensfonderna. *Regelrådet* finner att konsekvensutredningen i promemorian inte uppfyller kraven i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. Rådet anser att konsekvensanalysen har brister när det gäller förslagets överens-

stämelse med EU-rätten, konsekvenserna av den föreslagna tidpunkten för ikrafträdande, behovet av speciella informationsinsatser, redovisningen av berörda företag utifrån antal och storlek, redovisningen av förslagens påverkan på företagets andra kostnader än administrativa kostnader och på deras verksamhet, redovisningen av förslagens påverkan på företagen i fråga om konkurrensförhållanden och i andra avseenden samt när det gäller redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid utformningen av reglerna. *Sjätte AP-fonden* anser att Sjunde AP-fondens föreslagna ställning som stor investerare i illikvida tillgångar innebär ett ansvar för att aktivt påverka affärsvillkor och företagsstyrning. Detta gäller inte minst hållbarhetsarbetet, som enligt fondens erfarenhet kräver en annan ansats inom de illikvida tillgångsslagen. *Sjätte AP-fonden* saknar en tydligare konsekvensanalys av vilka resursbehov detta medför, kompetens- och kostnadsmässigt, även utifrån en jämförande analys av framgångsrika motsvarande internationella aktörer. *SPF Seniorerna* saknar en analys av effekterna av förslagen för pensionsutfallen och för pensionspararna, liksom för nuvarande pensionärer, vilket enligt pensionärsorganisationens mening får anses vara en klar brist i konsekvensanalysen då just pensionsutfall är vad som förslagen i promemorian avser att förändra. Därtill ser organisationen med viss oro på att konkurrensneutraliteten på finansmarknaderna kan komma att rubbas av förslagen, liksom på att ingen analys görs kring konsumentskyddet. Vidare saknar organisationen en bedömning av vilka konsekvenser förvallets särställning har och kan få för spararna och för konkurrensen. Överlag saknar *SPF Seniorerna* därför en beskrivning av de väsentliga konsekvenserna av förslagen.

Skälen för regeringens bedömning

Förslagen och alternativa lösningar

Genom förslagen i denna lagrådsremiss uppnås enligt regeringens bedömning en god anpassning av förvalsalternativet inom premiepensionen till den reformering av premiepensionssystemet som regeringen har föreslagit. Det är genom förvalsalternativet som statens ambition med premiepensionssystemet kommer till konkret uttryck (se prop. 2021/22:179 s. 47 f.). Genom förslaget får förvalet ett mål som överensstämmer med målet för premiepensionssystemet i stort. Det ska utgöra ett pensionssparande av hög kvalitet som ger en trygg pension. Detta innebär att pensionspararnas fonderade medel ska ge en avkastning som är tydligt högre än förändringen av inkomstindex men utan garantier för avkastningen. Under utbetalningstiden ska avkastningsmålet efter hand ha en minskad betydelse till förmån för allt mer förutsägbara och stabila utbetalningar.

Med utgångspunkt i det tydligt höjda avkastningsmålet för förvalet justeras riksnivån inom förvalet, bl.a. på så sätt att den tillåtna andelen illikvida tillgångar i Sjunde AP-fondens portfölj ökar. Den översyn av risknivån i förvalsalternativet inom premiepensionen som Pensionsgruppen kom överens om i december 2017 sker därmed. De föreslagna ändringarna i placeringsreglerna för Sjunde AP-fonden bedöms vara det mest ändamålsenliga sättet att uppnå att förvalet kan uppfylla målet om ett pensionssparande av hög kvalitet som ger en trygg pension. Regeringen

anser att förslagen i denna lagrådsremiss leder till tydliga förbättringar av det regelverk som styr förvalsalternativet inom premiepensionen. Det resultatet uppnås nu också utan att i grunden stöpa om strukturen för förvalsalternativet.

De förslag som lämnas i promemorian skulle också ha kunnat leda till förbättringar av förvalsalternativet, och till bättre möjligheter till avkastning på premiepensionsmedlen. Förslagen i promemorian skulle dock ha inneburit en grundläggande omdaning av förvalsalternativet, och ter sig i vissa delar tämligen långtgående och med otillräckligt belysta konsekvenser. Det gäller bl.a. förslaget att göra om Pensionsmyndighetens livränteprodukt till förval under utbetalningstiden och förslaget att tillåta Sjunde AP-fonden att placera en så stor del av sina tillgångar som 40 procent i illikvida tillgångar. Förslaget om livränteprodukten som förvalsalternativ väcker också frågor om Pensionsmyndighetens roll som förvaltare av ett mycket stort pensionskapital utan att vara fristående från regeringen på det sätt som AP-fonderna är.

När det gäller den föreslagna tidpunkten för ikraftträdande, som *Regelrådet* önskar se kommenterad i konsekvensanalysen, bedömer regeringen att den inte medför några negativa konsekvenser för berörda aktörer. Den nu föreslagna ändring av Sjunde AP-fondens placeringsregler som kan ses som mest betydelsefull är det utökade mandatet för fonden att placera i illikvida tillgångar. Eftersom det är fråga om ett mandat till utökade sådana placeringar så är det inte vare sig nödvändigt eller önskvärt att Sjunde AP-fonden snabbt förändrar sammansättningen av sin tillgångsportfölj. I stället kan fondens innehav av illikvida tillgångar öka över tiden, om och när Sjunde AP-fonden finner det lämpligt. En relativt näraliggande tidpunkt för ikraftträdande ter sig därför inte problematisk från den utgångspunkten, eller i övrigt.

Offentligfinansiella och samhällsekonomiska effekter

Som påpekas i promemorian är premiepensionen en del av den allmänna pensionen, som inte räknas som en del av statens budget utan är ett fristående system. Förslagen har inga direkta offentligfinansiella effekter. Det kan framhållas att den finansiella risken för staten till följd av förslagen i denna lagrådsremiss inte torde öka i den omfattning som skulle ha skett om promemorians förslag om att göra livränta med garanterade belopp till förvalsalternativ under utbetalningstiden hade lagts till grund för lagstiftning. Färre personer kan förväntas få sin premiepension i form av en livränta med garanterade belopp, för vilken staten står den finansiella risken, om livräntan som i dag är en valmöjlighet, än om livränta med garanterade belopp är förvalsalternativ under utbetalningstiden, som föreslås i promemorian. Det tillkommer därför inte något sådant betydande nytt åtagande för staten som *Fondbolagens förening* befarar genom införande av en utbetalningslösning med traditionell förvaltning.

Regeringen gör också bedömningen att de ändrade placeringsreglerna för Sjunde AP-fonden förbättrar förutsättningarna för fonden att åstadkomma god avkastning på de placerade premiepensionsmedlen, och att bidra till goda pensionsutfall för dem vars medel den förvaltar. Ett sådant utfall minskar belastningen på offentliga finanser genom att behovet av

olika offentliga understöd åt dem med lägst pensioner – allt annat lika – då minskar.

De samhällsekonomiska effekterna av förslagen bedöms bli begränsade. Om pensionsutfallen i enlighet med regeringens förväntningar blir bättre till följd av att Sjunde AP-fonden får bättre förutsättningar att åstadkomma god avkastning på de placerade pensionsmedlen så medför det emellertid en positiv samhällsekonomisk effekt. De som får sin pension ur förvalsalternativet kommer då att få en stärkt köpkraft och kan därmed bidra till stärkt efterfrågan i samhällsekonomin. Det är dock inte möjligt att i nuläget närmare uppskatta vare sig hur stor en förbättring av pensionsutfallen kan bli med anledning av de nya placeringsreglerna för Sjunde AP-fonden eller hur stort ett efterfrågetillskott till samhällsekonomin då kan förväntas bli.

Effekter för hållbar utveckling

Regeringen gör bedömningen att förslagen i lagrådsremissen kommer att medföra positiva effekter för hållbar utveckling. Det införs ett lagstadgat mål för Sjunde AP-fonden att förvalta fondmedlen på ett föredömligt sätt genom ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande. Införandet av ett sådant mål kommer att vara ett stöd för Sjunde AP-fonden i dess hållbarhetsarbete och kommer att underlätta en uppföljning av det arbetet. Med tanke på vilken stor aktör som Sjunde AP-fonden redan är på de finansiella marknaderna, och kommer att vara i än högre grad framöver, anser regeringen att det finns skäl att förvänta sig att förslagen på ett tydligt sätt stärker hållbarhetsarbetet inom finanssektorn och i näringslivet i övrigt. Regeringen instämmer i denna del i *Sjätte AP-fondens* synpunkt att Sjunde AP-fondens utökade möjligheter till investeringar i illikvida tillgångar, vilket kan förväntas medföra att fonden blir en stor investerare i sådana tillgångar, innebär ett ansvar för att aktivt påverka affärsvillkor och företagsstyrning hos de företag som Sjunde AP-fonden investerar i.

Effekter för pensionsspararna

Förslagets effekter för pensionsspararna bedöms bli positiva. Som berörs ovan förväntas de nya placeringsreglerna för Sjunde AP-fonden ge fonden bättre förutsättningar att åstadkomma goda pensionsutfall, vilket som *SPF Seniorerna* påpekar får anses vara de mest centrala effekterna av förslagen. Eftersom en majoritet av pensionsspararna förutses att ha sin premiepension placerad i förvalsalternativet kommer också bättre pensionsutfall till följd av de nya placeringsreglerna för Sjunde AP-fonden att komma flertalet pensionssparare till del.

Regeringen gör bedömningen att risknivån i förvalsalternativet inte kommer att öka till följd av ändringarna i placeringsreglerna för Sjunde AP-fonden. Även om Sjunde AP-fonden fullt ut skulle utnyttja sina utvidgade möjligheter att placera i illikvida tillgångar, som kan vara förenade med större placeringsrisker, kommer andelen sådana tillgångar inte att bli större än 20 procent av fondens totala tillgångar. Enligt regeringens mening kan andelen tillåtas bli så stor utan att risknivån i förvalsalternativet kan anses öka nämnvärt i förhållande till dagens situation.

Kravet på daglig inlösen ska enligt förslaget i lagrådsremissen gälla även i fortsättningen. Detta ser regeringen som ett väsentligt intresse för att bevara pensionsspararnas valfrihet och möjlighet att ta eget ansvar för sitt

premiepensionssparande. Som beskrivs i avsnitt 5.3 skulle möjligheten till daglig inlösen av fondandelar möjligen inte kunna behållas om promemorian förslag om den högsta tillåtna andelen illikvida tillgångar i Sjunde AP-fonden hade höjts till 40 procent.

Förslagen till nya placeringsregler för Sjunde AP-fonden neutrala i förhållande till vems medel det är som förvaltas. Därför gör regeringen bedömningen att förslagen inte påverkar jämställdheten mellan kvinnor och män.

Effekter för de finansiella marknaderna

Förslagen i denna lagrådsremiss bedöms inte medföra några betydande effekter på de finansiella marknaderna eller deras funktionssätt. Sjunde AP-fonden ges i förslaget ett vidare mandat att investera i illikvida tillgångar. Något förenklat ökar största den största tillåtna andelen illikvida tillgångar i Sjunde AP-fonden från 10 procent till 20 procent. Ökningen av den tillåtna andelen illikvida tillgångar är mindre än den ökning som föreslås i promemorian, dvs. från 10 till 40 procent. Det utökade mandatet att investera i illikvida tillgångar innebär inte heller att mandatet måste utnyttjas. Förmodligen kommer andelen illikvida tillgångar i Sjunde AP-fondens portfölj att på kort och medellång sikt att vara lägre än 20 procent. Regeringen instämmer därför inte i den bedömning som görs av *Fondbolagens förening*, att ändringarna av Sjunde AP-fondens placeringsregler medför att fonden blir en dominerande aktör när det gäller de tillgångsslag som berörs, och att ändringen av placeringsreglerna därmed skulle förändra de finansiella marknadernas funktionssätt.

Effekter för berörda företag och för konkurrensen

Överlag förväntas förslagen i lagrådsremissen få begränsade effekter för privata företag, vilket är en fråga som *Regelrådet* önskar se belyst. Bland de företag som mera direkt berörs av förslagen finns de fondförvaltare som i framtiden kommer att erbjuda fonder på det upphandlade fondtorget för premiepensionen. Hur många dessa kommer att vara låter sig inte sägas med säkerhet i dag. I regeringens proposition Ett bättre premiepensionssystem anges att det framstår som sannolikt med ett antal upphandlade fonder i nivå med maximalt antal inom tjänstepensionens valbara del, dvs. 150–200 fonder (se prop. 2021/22:179 s. 105). Detta ska dock, vilket poängteras i den propositionen, inte ses som något tak för det maximala antalet upphandlade fonder. Frågan om antalet fonder kommer att avgöras av den nya myndigheten i professionella upphandlingar. Det bör tas med i beräkningen att en fondförvaltare kan tillhandahålla flera olika fonder på det upphandlade fondtorget. Om det upphandlas 200 fonder så innebär det därför troligtvis inte att dessa fonder tillhandahålls av 200 olika fondförvaltare. Utifrån dessa utgångspunkter gör regeringen bedömningen att antalet direkt berörda företag inte kommer att vara stort.

Regeringens anser att det att det inte finns skäl att förvänta sig att förslagen i denna lagrådsremiss leder till att nämnvärt fler väljer att göra ett aktivt val inom premiepensionen, inte heller att nämnvärt färre gör det. I stort sett samma volymer premiepensionsmedel kommer därmed att placeras hos privata fondförvaltare som om de föreslagna lagändringarna inte gjordes. Av det skälet finns det inte grund för att tro att förslagen

skulle leda till någon beaktansvärd negativ påverkan på de berörda företagen.

Förslagen innebär att Sjunde AP-fondens placeringsregler i betydligt högre kommer att skilja sig från de placeringsregler som gäller för fondförvaltare i privat sektor. Sjunde AP-fonden, förvalsalternativet inom premiepensionen, ges därmed andra förutsättningar för att bedriva sin verksamhet än de privata fondförvaltare som erbjuder pensionsspararna andra placeringsalternativ än förvalet. Det skulle kunna anföras att detta kan leda till negativa effekter för konkurrensförhållandena för berörda företag, en fråga som *SPF Seniorerna* och *Regelrådet* berör. Regeringen anser dock, som nämns ovan, att det finns skäl att tro att den grupp som aktivt väljer fonder på premiepensionens fondtorg inte kommer att vare sig öka eller minska i storlek till följd av förslagen i denna lagrådsremiss. Det finns därför inte heller skäl att tro att förslagen skulle påverka konkurrensituationen negativt för dessa berörda företag.

En påverkan av förslagen på privata företag kan också uppkomma på så sätt att Sjunde AP-fondens investeringar förändras. Med det ökade mandatet för Sjunde AP-fonden att investera i illikvida tillgångar kan det förväntas att Sjunde AP-fonden i framtiden kommer att investera i små och medelstora företag i större utsträckning. Om så blir fallet så uppkommer positiva effekter för sådana företag, en fråga som *Regelrådet* efterlyser en analys av.

Konsekvenser för Sjunde AP-fonden

Enligt regeringens bedömning kommer konsekvenserna för Sjunde AP-fonden av förslagen i lagrådsremissen att bli begränsade. De stora omstruktureringar som hade behövt ske hos Sjunde AP-fonden om promemorians förslag skulle genomföras behöver nu inte ske. I grunden kommer Sjunde AP-fonden att ha möjlighet att bedriva samma verksamhet som fonden drivit hittills och tillhandahålla samma produkter som i dag, förvalsalternativet AP7 Såfa, byggstansfonderna AP7 Aktiefond och AP7 Räntefond, samt de tre riskjusterade portföljerna AP7 Försiktig, AP7 Balanserad och AP7 Offensiv. Som regeringen uttalar i avsnitt 6.1 bör dock Sjunde AP-fonden ha utrymme att göra de anpassningar i sin organisatoriska struktur som man finner lämpliga i samband med att fondens placeringsmandat vidgas.

Som *Sjätte AP-fonden* påpekar, och som även berörs i promemorian, kan utökade investeringar i illikvida tillgångar, enligt det vidgade mandat som Sjunde AP-fonden föreslås få, kräva annan och ytterligare kompetens än den Sjunde AP-fonden har i dag. Det kommer att bli ett ansvar för Sjunde AP-fonden att hålla investeringarna i illikvida tillgångar till sådana tillgångsslag och en sådan omfattning att man har kompetens att vara en omdömesgill och ansvarsfull ägare. Vidare kommer Sjunde AP-fonden att behöva se till att kostnaderna för förvaltningen inte ökar på ett omotiverat sätt om och när investeringar i illikvida tillgångar ökar.

Konsekvenser för Pensionsmyndigheten

För Pensionsmyndighetens del gör regeringen bedömningen att konsekvenserna av förslagen i lagrådsremissen blir begränsade och kan hanteras inom befintliga ekonomiska ramar. Den nuvarande strukturen med för-

valet som en generationsfond med rätt till daglig inlösen behålls, liksom de valbara portföljerna och de två fonderna AP7 Aktiefond och AP7 Räntefond. Därmed uppkommer inte de behov av it-utveckling som *Pensionsmyndigheten* beskriver.

Konsekvenser för övriga myndigheter och domstolar

För Finansinspektionens del innebär förslagen att inspektionen även i fortsättningen ska vara tillsynsmyndighet för Sjunde AP-fonden. Dock kommer tillsynen att behöva organiseras och bedrivs på ett något annorlunda sätt i förhållande till i dag. För närvarande kan Sjunde AP-fonden, eftersom dess placeringsregler i allt väsentligt överensstämmer med dem som gäller för fondbolag enligt lagen om värdepappersfonder, hanteras enligt samma tillsynsmetodik som tillämpas i förhållande till fondbolag. I lagrådsremissen föreslås att Sjunde AP-fonden ska få nya placeringsregler som i betydligt högre grad än de nuvarande skiljer sig från dem som gäller för fondbolag. Därmed torde Finansinspektionen behöva utforma sin tillsyn över Sjunde AP-fonden på ett särskilt sätt, vilket kan vara mer resurskrävande. Exempelvis kan inspektionen behöva hantera rapportering av andra uppgifter och i annat format från Sjunde AP-fonden än från fondbolagen. Det rör sig dock om ett enda tillsynsobjekt, Sjunde AP-fonden, och de tillsynsinsatser som inspektionen framöver kommer att vidta när det gäller Sjunde AP-fonden torde inte i grunden skilja sig från de typer av insatser som vidtas när det gäller fondbolag. Regeringen gör därför bedömningen att konsekvenserna för Finansinspektionen av förslagen i denna lagrådsremiss blir begränsade och kan hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Regeringen bedömer att förslagen inte leder till några konsekvenser för övriga myndigheter eller för domstolarna.

Speciella informationsinsatser

Förslagen i denna lagrådsremiss innebär inte någon sådan mera genomgripande förändring av förvalsalternativet inom premiepensionen som den som föreslås i promemorian. Det införs inte något särskilt förvalsalternativ för utbetalningsfasen i form av en traditionell livförsäkring enligt promemorians förslag. Vidare föreslås inte någon avveckling av Sjunde AP-fondens valbara portföljer eller av de s.k. byggstensfonderna AP7 Aktiefond och AP7 Räntefond. Därmed uppkommer inget sådant behov av speciella informationsinsatser som *Pensionsmyndigheten* omnämner.

De ändringar av regleringen för Sjunde AP-fonden som föreslås i denna lagrådsremiss bedöms inte heller i övrigt kräva några särskilda informationsinsatser, en fråga som *Regelrådet* önskar se belyst i konsekvensanalysen.

Överensstämmelse med unionsrätten

Regelrådet efterlyser en bedömning av huruvida förslagen står i överensstämmelse med unionsrätten.

Regleringen av Sjunde AP-fondens verksamhet, liksom av premiepensionen och den allmänna pensionen i stort, är en del av de nationella systemen för social trygghet och samordnas enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om sam-

ordning av de sociala trygghetssystemen. Det finns inget i förslagen som innebär att denna samordning påverkas och förslagen faller därmed i huvudsak utanför den kompetens som tilldelas Europeiska unionen i fördragen (se artikel 153.4 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). Regeringen anser vidare att förslagen i lagrådsremissen inte heller på annat sätt till någon del innebär diskriminering på grund av nationalitet, vilken är förbjuden enligt artikel 18 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Förslagen i denna lagrådsremiss innebär att andra placeringsregler kommer att gälla för de fonder som förvaltas av Sjunde AP-fonden än för andra fonder som är valbara på fondtorget för premiepensionen. Frågan uppkommer då om detta står i överensstämmelse med unionsrätten.

Det står i och för sig klart att premiepensionen hör till området för social trygghet och att Sverige som medlemsstat i Europeiska unionen, enligt den nyss nämnda artikeln i EUF-fördraget, därmed har rätt att besluta om utformningen av premiepensionssystemet.

EUF-fördragets regelverk för den inre marknaden och konkurrensreglerna är dock som huvudregel tillämpliga även om medlemsstaterna har rätt att besluta inom ett visst område. Detta innebär att de sociala trygghetssystemen måste utformas i överensstämmelse med de grundläggande principerna i EUF-fördraget (t.ex. principen om fri rörlighet).

I den frågan konstaterar regeringen att privata aktörer, både svenska och från andra länder inom EES, kommer att få tillfälle att konkurrera med förvalsalternativet på fondtorget för premiepensionen. I regeringens proposition Ett bättre premiepensionssystem föreslås att såväl värdepappersfonder som specialfonder och utländska motsvarigheter till dessa två typer av fonder ska få upphandlas till det nya fondtorget för premiepensionen (se prop. 2021/22:179 s. 83–88). Det har också betydelse att placeringsreglerna inte kommer att vara helt likartade bland de privata aktörer som kommer att kunna förekomma på det fondtorget. För å ena sidan värdepappersfonder och deras utländska motsvarigheter och å andra sidan specialfonder och deras utländska motsvarigheter gäller olika regler.

Regeringens bedömning är att förslagen i denna lagrådsremiss står i överensstämmelse med EUF-fördragets regelverk för den inre marknaden och konkurrensreglerna och därmed inte står i strid med unionsrätten.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om ändring socialförsäkringsbalken

64 kap.

23 § Pensionsspararen har rätt att bestämma var de medel som för spararens räkning förs över enligt 18 § ska placeras, utom i det fall som avses i 24 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regleringsformen meddela föreskrifter om ett högsta antal fonder som samtidigt får antecknas på ett premiepensionskonto.

Bestämmelser om fördelningen av medel när pensionsspararen bestämmer att hans eller hennes medel ska föras över till en eller flera fonder som förvaltas av

Sjunde AP-fonden finns i 5 kap. 1 a § första stycket lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder).

Paragrafen innehåller bestämmelser om att pensionsspararen har rätt att bestämma var de medel som motsvarar hans eller hennes pensionsrätt för premiepension ska placeras.

I tredje stycket görs en följdändring med anledning av att bestämmelsen i lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder), kallad lagen om allmänna pensionsfonder, flyttas från nuvarande 5 kap. 1 § andra stycket till nya 5 kap. 1 a § första stycket, se författningskommentarerna till de paragraferna i avsnitt 11.2.

24 § När pensionsrätt för premiepension fastställs första gången för en pensionssparare, ska Pensionsmyndigheten föra över de medel som avses i 23 § till sådan förvaltning som avses i 5 kap. 1 a § andra stycket lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder).

Paragrafen innehåller en bestämmelse om överföring av medel när pensionsrätt fastställs första gången.

I paragrafen görs en följdändring med anledning av att bestämmelsen i lagen om allmänna pensionsfonder flyttas från nuvarande 5 kap. 1 § tredje stycket till nya 5 kap. 1 a § andra stycket, se författningskommentarerna till de paragraferna i avsnitt 11.2.

26 § När pensionsrätt för premiepension för ett senare år än det första året har fastställts för pensionsspararen, ska Pensionsmyndigheten föra över medlen till en eller flera fonder. Fördelningen mellan fonderna ska svara mot vad spararen senast bestämt om placeringen i fond av medlen på premiepensionskontot.

Om pensionsspararen inte har bestämt en sådan placering, ska Pensionsmyndigheten föra över medlen till en eller flera fonder som förvaltas av Sjunde AP-fonden enligt lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder). Bestämmelser om fördelningen av medlen finns i 5 kap. 1 a § andra stycket samma lag.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad som ska hända med tillkommande medel för den som redan har premiepensionsmedel placerade i en fond.

I andra stycket görs en följdändring med anledning av att bestämmelsen i lagen om allmänna pensionsfonder flyttas från nuvarande 5 kap. 1 § tredje stycket till nya 5 kap. 1 a § andra stycket, se författningskommentarerna till de paragraferna i avsnitt 11.2.

26 c § Utgångspunkten i valarkitekturen ska vara att pensionsspararens medel förvaltas av Sjunde AP-fonden med fördelning enligt 5 kap. 1 a § andra stycket lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder).

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om den grundläggande utformningen av valarkitekturen för premiepensionssystemet.

I första stycket görs en följdändring med anledning av att bestämmelsen i lagen om allmänna pensionsfonder flyttas från nuvarande 5 kap. 1 §

tredje stycket till nya 5 kap. 1 a § andra stycket, se författningskommentarerna till de paragraferna i avsnitt 11.2.

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

Om det finns särskilda skäl, får Pensionsmyndigheten placera medlen enligt första stycket utan att först ge pensionsspararen möjlighet att bestämma hur medlen ska placeras.

Paragrafen innehåller bestämmelser om hur en pensionssparares medel ska hanteras om ett fondavtal har löpt ut, sagts upp eller hävts.

I *första stycket* görs en följdändring med anledning av att bestämmelsen i lagen om allmänna pensionsfonder flyttas från nuvarande 5 kap. 1 § tredje stycket till nya 5 kap. 1 a § andra stycket, se författningskommentarerna till de paragraferna i avsnitt 11.2.

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

1 kap.

4 § I denna lag betyder

1. *EES*: Europeiska ekonomiska samarbetsområdet,
2. *fastighetsbolag*: ett bolag som har till huvudsakligt ändamål att äga eller förvalta fast egendom eller tomträtt, och
3. *riskkapitalföretag*: ett företag som har till huvudsakligt ändamål att
 - äga och förvalta aktier eller andra andelar som inte handlas på en handelsplats eller en motsvarande marknadsplats utanför EES, eller
 - lämna och förvalta krediter till andra än konsumenter.

Paragrafen, som i nuvarande lydelse betecknas 4 kap. 1 c §, innehåller definitioner.

Ändringen innebär att definitionerna gäller i hela lagen, inte som hittills bara i 4 kap. Uttrycken används även för bestämmelser som gäller för Sjunde AP-fonden, som regleras i 5 kap. (se bl.a. författningskommentaren till 5 kap. 3 §).

4 kap.

2 a § Första–Fjärde AP-fonderna ska samverka *med varandra och med Sjunde AP-fonden* när det gäller målet i 1 a §. Samverkan ska åtminstone omfatta att de tar fram

1. en gemensam värdegrund för förvaltningen av fondmedlen, och
2. gemensamma riktlinjer för vilka tillgångar som fondmedel inte bör placeras i.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att Första–Fjärde AP-fonderna ska samverka när det gäller hållbarhetsmålet för placeringsverksamheten i 1 a §. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Ändringen innebär att det som i dag gäller för Första–Fjärde AP-fondernas samverkan sinsemellan, även ska gälla i förhållande till Sjunde AP-fonden. Ändringen görs med anledning av att även Sjunde AP-fonden

ska omfattas av det hållbarhetsmål som gäller för Första–Fjärde AP-fonderna.

I 5 kap. 2 b § första stycket införs motsvarande bestämmelser för Sjunde AP-fonden om samverkan med Första–Fjärde AP-fonderna.

2 b § Första–Fjärde AP-fonderna ska samverka med varandra och med Sjätte och Sjunde AP-fonderna när det gäller redovisning av hur målet i 1 a § har uppnåtts. Samverkan ska åtminstone omfatta att fonderna tar fram gemensamma riktlinjer för redovisningen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att Första–Fjärde AP-fonderna ska samverka när det gäller redovisning av hur hållbarhetsmålet för placeringsverksamheten i 1 a § har uppnåtts. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Ändringen innebär att Första–Fjärde AP-fonderna ska samverka även med Sjunde AP-fonden. Ändringen görs med anledning av att även Sjunde AP-fonden ska omfattas av det hållbarhetsmål som gäller för Första–Fjärde AP-fonderna.

De gemensamma riktlinjerna bör t.ex. innehålla riktlinjer om öppenhet (jfr prop. 2017/18:271 s. 29 f.). Vid utformningen av riktlinjerna bör skillnader i AP-fondernas uppdrag och tillgångsslag beaktas. Kraven i paragrafen hindrar inte att respektive AP-fond även tar fram egna riktlinjer för redovisningen.

I 5 kap. 2 b § andra stycket införs motsvarande bestämmelser för Sjunde AP-fonden om samverkan med Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna.

5 kap.

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

De medel som enligt 64 kap. 18 § första stycket 2 socialförsäkringsbalken förs över till fonder som Sjunde AP-fonden förvaltar ska placeras så att långsiktigt hög avkastning uppnås vid den valda risknivån.

Medlen i de fonder som Sjunde AP-fonden förvaltar ska förvaltas på ett fördömligt sätt genom ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande. Vid förvaltningen ska Sjunde AP-fonden fästa särskild vikt vid hur en hållbar utveckling kan främjas utan att det görs avkall på målet i andra stycket.

Paragrafen innehåller bestämmelser om ändamålet med Sjunde AP-fondens förvaltning. Övervägandena finns i avsnitt 5.1 och 5.2.

Första stycket innebär att Sjunde AP-fonden ska förvalta fonder för de ändamål som framgår av bestämmelserna om premiepension i socialförsäkringsbalken (jfr prop. 1999/00:46 s. 171 och prop. 1997/98:151 s. 850). Enligt nya bestämmelser i 64 kap. 2 a § socialförsäkringsbalken, som träder i kraft den 20 juni 2022, ska premiepensionssystemet utgöra ett pensionssparande av hög kvalitet som ger en trygg pension. Detta innebär att pensionsspararnas fonderade medel ska ge en avkastning som är tydligt högre än förändringen av inkomstindex men utan garantier för avkastningen. Under utbetalningstiden ska avkastningsmålet efter hand ha en minskad betydelse till förmån för allt mer förutsägbara och stabila utbetalningar.

I *andra stycket* ersätts nuvarande bestämmelser med ett övergripande mål för placeringsverksamheten som motsvarar 4 kap. 1 § andra stycket i förening med nuvarande 6 § andra strecksatsen (jfr prop. 1999/2000:46 s. 78).

I *tredje stycket* ersätts nuvarande bestämmelse med bestämmelser om föredömlig förvaltning. Bestämmelserna är utformade efter förebild av 4 kap. 1 a §.

Målet att fondmedlen ska förvaltas på ett föredömligt sätt genom ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande – ett hållbarhetsmål – innebär att Sjunde AP-fonden i sin förvaltning ska integrera miljöaspekter, sociala aspekter och bolagsstyrningsaspekter (ESG-frågor). Samtidigt får fonden inte göra avkall på det övergripande avkastningsmålet för placeringsverksamheten i andra stycket. Det följer också av första stycket att förvaltningen uteslutande ska ske i pensionsspararnas intresse.

Bestämmelserna i nuvarande andra–femte styckena flyttas till nya 1 a och 1 c §§.

1 a § När medel förs över med stöd av 64 kap. 23 § tredje stycket socialförsäkringsbalken, ska pensionsspararen kunna bestämma att medlen ska

1. placeras i en eller flera angivna fonder,
2. fördelas mellan fonderna efter pensionsspararens ålder, eller
3. fördelas mellan fonderna efter den risknivå som pensionsspararen anger.

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

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

Paragrafen, som är ny, innehåller grundläggande bestämmelser om hur premiepensionsmedlen ska förvaltas och om överföring av premiepensionsmedel.

Paragrafen motsvarar nuvarande 1 § andra, tredje och femte styckena (jfr prop. 2009/10:44 s. 80 f. och prop. 1999/00:46 s. 171).

1 b § Sjunde AP-fonden ska i sin placeringsverksamhet ha nödvändig beredskap för att kunna överföra medel till Pensionsmyndigheten enligt 1 a § tredje stycket.

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om överföring av premiepensionsmedel. Paragrafen är utformad efter förebild av 4 kap. 1 b §. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

Paragrafen innebär att Sjunde AP-fonden i sin placeringsverksamhet ska ha nödvändig beredskap för att kunna överföra medel till Pensionsmyndigheten när myndigheten begär att fonden ska betala ut medel från fonderna. Bestämmelsen innebär ett krav på att Sjunde AP-fonden, i de fonder som den förvaltar, ska se till att ha en tillräcklig likviditet för att kunna överföra medel när det krävs, t.ex. i samband med att pensionssparare flyttar sitt sparande till en annan fond inom premiepensionssystemet eller tar ut sin pension.

1 c § Sjunde AP-fonden får ur var och en av de fonder som fonden förvaltar ta ut medel för de förvaltningskostnader som uppkommit för respektive fond. Om

kostnaderna avser flera av fonderna, ska de fördelas mellan fonderna på ett skäligt sätt.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om uttag av medel för att täcka kostnader.

Paragrafen motsvarar nuvarande 1 § fjärde stycket (jfr prop. 2009/10:44 s. 80 och prop. 1999/00:46 s. 171).

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

Fondbestämmelserna för de fonder som förvaltas av Sjunde AP-fonden får inte tillåta att medel delas ut till någon annan än Pensionsmyndigheten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om bl.a. Sjunde AP-fondens samarbetsavtal med Pensionsmyndigheten. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

I *andra stycket* tas den nuvarande andra meningen bort. I den meningen finns en bestämmelse om att Sjunde AP-fonden inte får utöva sådan fondverksamhet som avser förvaltning av specialfonder enligt 12 kap. lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder. Det är en följd av att Sjunde AP-fonden i sin förvaltning inte längre ska följa de placeringsregler som finns i lagen (2004:46) om värdepappersfonder, nedan förkortad LVF, vilka tydligt skiljer sig från de placeringsregler som finns i 12 kap. lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder. Mellan de nya placeringsreglerna för Sjunde AP-fondens förvaltning och placeringsreglerna i 12 kap. lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder, finns inte samma tydliga skillnad.

2 a § *Sjunde AP-fonden ska årligen fastställa en verksamhetsplan. Denna ska innehålla riktlinjer för placeringsverksamheten och en riskhanteringsplan.*

Riktlinjerna för placeringsverksamheten ska innehålla strategier för hur målen i 1 § andra och tredje styckena ska uppnås.

Riskhanteringsplanen ska beskriva de huvudsakliga risker som är förenade med placeringsverksamheten och hur dessa risker ska hanteras. Det ska vidare finnas interna instruktioner för hantering av dessa risker. Riskhanteringsplanen och instruktionerna ska följas upp löpande.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om verksamhetsplan. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

Paragrafen motsvarar 4 kap. 2 § i förening med nuvarande 6 § tredje strecksatsen, dock med ett tillägg i *andra stycket* som innebär att riktlinjerna för placeringsverksamheten även ska innehålla strategier när det gäller målet i 1 § tredje stycket om föredömlig förvaltning. Tillägget motsvarar det som gäller enligt 4 kap. 2 § andra stycket i fråga om Första–Fjärde AP-fondernas verksamhet (jfr. prop. 2017/18:271 s. 35).

2 b § *Sjunde AP-fonden ska samverka med Första–Fjärde AP-fonderna när det gäller målet i 1 § tredje stycket. Samverkan ska åtminstone omfatta de områden som anges i 4 kap. 2 a §.*

Sjunde AP-fonden ska samverka med Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna när det gäller redovisning av hur målet i 1 § tredje stycket har uppnåtts. Samverkan ska åtminstone omfatta att fonderna tar fram gemensamma riktlinjer för redovisningen.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om samverkan när det gäller målet om föredömlig förvaltning. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Första stycket innehåller en bestämmelse om att Sjunde AP-fonden ska samverka med Första–Fjärde AP-fonderna när det gäller målet för placeringsverksamheten i 1 § tredje stycket. Av 4 kap. 2 a § följer att Första–Fjärde AP-fonderna ska samverka när det gäller det mål om föredömlig förvaltning som gäller för dessa AP-fonder. I 1 § tredje stycket införs ett motsvarande mål för Sjunde AP-fonden. Sjunde AP-fonden ska samverka med Första–Fjärde AP-fonderna när det gäller detta mål. Att samverkan åtminstone ska omfatta de områden som anges i 4 kap. 2 a § innebär att den ska omfatta minst att ta fram en gemensam värdegrund för förvaltningen av fondmedlen och gemensamma riktlinjer för vilka tillgångar som fondmedel inte bör placeras i.

I 4 kap. 2 a § införs motsvarande bestämmelser för Första–Fjärde AP-fonderna om samverkan med Sjunde AP-fonden.

Andra stycket innehåller en bestämmelse om att Sjunde AP-fonden ska samverka med Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna när det gäller redovisning av hur målet för placeringsverksamheten i 1 § tredje stycket har uppnåtts. Detta överensstämmer med det som gäller för Första–Fjärde AP-fonderna och Sjätte AP-fonden och deras samverkan enligt 4 kap. 2 a § och 3 kap. 1 d § lagen (2000:193) om Sjätte AP-fonden. De gemensamma riktlinjerna bör t.ex. innehålla riktlinjer om öppenhet (jfr prop. 2017/18:271 s. 29 f.). Vid utformningen av riktlinjerna bör skillnader i AP-fondernas uppdrag och tillgångsslag beaktas.

Kraven i paragrafen hindrar inte att respektive AP-fond även tar fram egna riktlinjer för redovisningen.

I 4 kap. 2 b § införs motsvarande bestämmelser för Första–Fjärde AP-fonderna om samverkan med Sjunde AP-fonden.

I 3 kap. 1 d § lagen om Sjätte AP-fonden införs motsvarande bestämmelser för Sjätte AP-fonden om samverkan med Sjunde AP-fonden.

3 § Sjunde AP-fonden får inte till fonderna förvärva så många aktier i ett svenskt eller utländskt aktiebolag att röstetalet för dem tillsammans med dessa fonders övriga aktier i samma bolag överstiger 10 procent av röstetalet för samtliga aktier i bolaget *eller, beträffande sådana aktier eller andra andelar i riskkapitalföretag som inte är upptagna till handel på en handelsplats eller en motsvarande marknadsplats utanför EES, 35 procent av röstetalet för samtliga aktier eller andra andelar i företaget.*

Begränsningen i första stycket gäller inte

1. sådana aktier eller andra andelar i fastighetsbolag som inte är upptagna till handel på en handelsplats eller en motsvarande marknadsplats utanför EES,

2. sådana aktier eller andra andelar i fastighetsbolag som är upptagna till handel på en handelsplats eller en motsvarande marknadsplats utanför EES och i vilka bolag fonden innehade aktier eller andra andelar i bolaget när aktierna eller de andra andelarna togs upp till handel,

3. sådana aktier eller andra andelar i riskkapitalföretag som är upptagna till handel på en handelsplats eller en motsvarande marknadsplats utanför EES och i vilka företag fonden innehade aktier eller andra andelar i företaget när aktierna eller de andra andelarna togs upp till handel, och

4. andelar i svenska och utländska fonder som inte medför rätt att utöva rösträtt för de aktier eller andra andelar i företag som ingår i dessa fonder.

Sjunde AP-fonden får inte öka innehavet i ett sådant fastighetsbolag som avses i andra stycket 2 så länge innehavet överstiger begränsningen i första stycket.

När aktierna eller de andra andelarna i ett sådant riskkapitalföretag som avses i andra stycket 3 har tagits upp till handel ska fonden avveckla den del av innehavet som överstiger begränsningen i första stycket så snart det är lämpligt med hänsyn till marknadsförhållandena.

Paragrafen innehåller bestämmelser om röstandelsbegränsningar. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

Ändringarna i paragrafen innebär att det gäller samma röstandelsbegränsningar för Sjunde AP-fonden som de som gäller för Första–Fjärde AP-fonderna enligt 4 kap. 9. De nya bestämmelserna är utformade efter förebild av den paragrafen (jfr. prop. 1999/00:46 s. 167).

Ändringen i *första stycket* innebär att gränsen för hur många aktier eller andra andelar i ett noterat företag som fonderna som Sjunde AP-fonden förvaltar får inneha höjs till 10 procent och att gränsen för motsvarande aktieinnehav i onoterade riskkapitalföretag bestäms till 35 procent.

I *andra stycket*, som är nytt, anges ett antal undantag från denna huvudregel. Enligt *andra stycket 1* undantas onoterade aktier och andra andelar i fastighetsbolag från begränsningsregeln i första stycket. Enligt *andra stycket 2* undantas motsvarande aktier och andelar i fastighetsbolag som blivit noterade, under förutsättning att fonden som Sjunde AP-fonden förvaltar innehade aktier eller andra andelar i fastighetsbolaget när aktierna eller de andra andelarna togs upp till handel. Enligt *andra stycket 3* och *4* gäller motsvarande undantag för aktier och andra andelar i riskkapitalföretag.

Enligt *tredje stycket*, som är nytt, får Sjunde AP-fonden för de fonder som den förvaltar, inte öka innehavet i ett fastighetsbolag som avses i andra stycket 2 så länge innehavet överstiger andelsbegränsningen om 10 respektive 35 procent i första stycket.

Enligt *fjärde stycket*, som är nytt, ska ett innehav av aktier eller andra andelar i ett sådant riskkapitalföretag som avses i andra stycket 3 avvecklas till den del det överstiger begränsningen enligt första stycket så snart det är lämpligt med hänsyn till marknadsförhållandena när aktierna eller andelarna tagits upp till handel.

Vad som avses med uttrycken EES, fastighetsbolag och riskkapitalföretag anges i 1 kap. 4 §.

6 § *Bestämmelserna i 3 kap. om Första–Fjärde AP-fondernas ledning ska, med undantag av 3 § första stycket, gälla också i fråga om Sjunde AP-fonden.*

Följande bestämmelser i denna lag för Första–Fjärde AP-fonderna ska gälla också för Sjunde AP-fondens förvaltning av fonder:

- 4 kap. 3 § om att göra placeringar och ingå andra avtal på kapitalmarknaden samt att också ta på sig förpliktelser som är förenade med sådana avtal,*
- 4 kap. 5–5 b §§ om förvärv och innehav av likvida och illikvida tillgångar,*
- 4 kap. 7 § om förvärv av obligationer och andra fordringsrätter,*
- 4 kap. 8 a § om begränsning av förvärv och innehav av illikvida tillgångar,*
- 4 kap. 11 § om exponeringsbegränsning,*
- 4 kap. 12 § om råvaruderivat,*
- 4 kap. 13 och 14 §§ om skyddande av fordran,*
- 4 kap. 17 § om krediter, och*
- 4 kap. 18 § om förvaltningsuppdrag.*

I paragrafen anges vilka bestämmelser som gäller för Första–Fjärde AP-fonderna som också ska gälla för Sjunde AP-fonden och för Sjunde AP-fondens förvaltning av fonder. Övervägandena finns i avsnitt 6.1 och 6.3.

Första stycket motsvarar den nuvarande första strecksatsen och behandlar vilka bestämmelser i 3 kap. som ska gälla även för Sjunde AP-fonden (jfr. prop. 1999/2000:46 s. 172). Nuvarande andra och tredje strecksatserna tas bort. Bestämmelser som motsvarar dessa strecksatser införs i 1 § andra stycket och 2 a §. Nuvarande fjärde strecksatsen flyttas till andra stycket.

I *andra stycket*, som är nytt, anges de bestämmelser i lagen som ska gälla för Sjunde AP-fondens förvaltning av fonder. Det innebär att fler bestämmelser om medelsförvaltning i 4 kap. ska gälla också i fråga om Sjunde AP-fondens förvaltning av fonder (jfr. prop. 2017/18:271 och prop. 2019/20:157).

Sjunde AP-fonden ska, enligt *första strecksatsen*, följa den allmänna placeringsbestämmelsen för Första–Fjärde AP-fonderna i 4 kap. 3 §. Det innebär att Sjunde AP-fonden, i sin förvaltning av fonder, ska placera medel och ingå andra avtal på kapitalmarknaden, och att fonden får ta på sig förpliktelser som är förenade med sådana avtal.

Enligt *andra strecksatsen* ska bestämmelserna om förvärv och innehav av likvida och illikvida tillgångar i 4 kap. 5 § gälla även för Sjunde AP-fondens förvaltning av fonder. Medlen i de fonder som Sjunde AP-fonden förvaltar får därmed placeras i samma typ av tillgångar som Första–Fjärde AP-fonderna får placera sina fondmedel i. Precis som för Första–Fjärde AP-fonderna ska medlen i de fonder som Sjunde AP-fonden förvaltar huvudsakligen placeras i likvida tillgångar. Placeringar i illikvida tillgångar får emellertid göras inom ramen för de begränsningar som följer av denna lag. En sådan begränsning gäller enligt 4 kap. 5 § andra stycket.

I 4 kap. 5 § finns en uttömmande uppräkningslista av vad som avses med likvida tillgångar. Med sådana tillgångar avses penningmarknadsinstrument eller överlåtbara värdepapper som är, eller inom ett år från emissionen avses bli, föremål för handel på en handelsplats eller en motsvarande marknadsplats utanför EES, fondandelar som kan lösas in med kort varsel, kontoplaceringar i kreditinstitut eller andra liknande kortfristiga likviditetsplaceringar och derivatinstrument.

Uttrycket illikvida tillgångar avser enligt 4 kap. 5 § andra stycket sådana tillgångar som inte är likvida, dvs. sådana som inte omfattas av definitionen i första stycket i den paragrafen. Ett krav på att placeringar ska göras i likvida tillgångar har hittills gällt för Sjunde AP-fondens förvaltning enligt 7 § jämförd med placeringsbestämmelserna i 5 kap. LVF.

Hänvisningen till 4 kap. 5 a och 5 b §§ innebär att Sjunde AP-fonden, i likhet med Första–Fjärde AP-fonderna, inte får vara komplementär i ett svenskt eller utländskt kommanditbolag eller ta på sig det operativa företagsledningsansvaret i ett onoterat riskkapitalföretag.

Genom hänvisningen till 4 kap. 7 § i *tredje strecksatsen* får Sjunde AP-fonden till de fonder som AP-fonden förvaltar som huvudregel endast förvärva obligationer och andra fordringsrätter som är utgivna för allmän omsättning. Denna begränsning gäller dock inte för krediter till fastighetsbolag och onoterade riskkapitalföretag som fonden innehar aktier eller andra andelar i, samt placeringar genom fonder eller riskkapitalföretag.

När det gäller vad som avses med placeringar genom fonder eller riskkapitalföretag, se prop. 2019/20:57 s. 27–29 och 39.

Hänvisningen till 4 kap. 8 a § i *fjärde strecksatsen* innebär att medlen i de fonder som Sjunde AP-fonden förvaltar får placeras i onoterade tillgångar endast genom fonder, fastighetsbolag eller riskkapitalföretag (s.k. sidoinvesteringar, se även samma prop. s. 39). Enligt 4 kap. 8 a § får sådana investeringar göras direkt i företag som fonderna redan innehar aktier eller andelar i eller som fonden samtidigt förvärvar aktier i. Fonderna får inte ta på sig det operativa ledningsansvaret i ett sådant företag.

Hänvisningen till 4 kap. 11 § i *femte strecksatsen* innebär att av de tillgångar, värderade till marknadsvärdet, som finns i en fond som Sjunde AP-fonden förvaltar, får högst 10 procent utgöras av fondpapper eller andra finansiella instrument utfärdade av en emittent eller av en grupp av emittenter med inbördes anknytning. Begränsningen gäller dock inte när emittenten är svenska staten, en svensk kommun eller därmed jämförlig samfällighet.

Begränsningen gäller inte heller när emittenten är en utländsk stat, en centralbank, en utländsk kommun eller därmed jämförlig samfällighet eller en annan emittent som får noll procent riskvikt med stöd av schablonmetoden som, enligt artikel 107 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012, ska tillämpas för att beräkna kapitalkravet för kreditrisker.

Med grupp av emittenter med inbördes anknytning avses i 4 kap. 11 § två eller flera fysiska eller juridiska personer som utgör en helhet från risksynpunkt därför att någon av dem har direkt eller indirekt ägarinflytande över en eller flera av de övriga i gruppen, eller som utan att stå i sådant förhållande till varandra har en sådan inbördes anknytning att någon eller samtliga av de övriga kan befaras råka i betalningssvårigheter om en av dem drabbas av finansiella problem.

Hänvisningen till 4 kap. 12 § i *sjätte strecksatsen* innebär att Sjunde AP-fonden, för de fonder som den förvaltar, inte får placera medel i optioner, terminer eller andra likartade finansiella instrument med råvaror som underliggande tillgång.

Bestämmelserna i 4 kap. 13 och 14 §§ reglerar skyddande av fordran. Hänvisningen till bestämmelserna i *sjunde strecksatsen* innebär att Sjunde AP-fonden, för de fonder som den förvaltar, för att skydda en fordran får köpa egendom som är utmätt eller utgör säkerhet för fordran. Sjunde AP-fonden får också, som betalning för fordran överta egendom, som utgör säkerhet för fordran, eller annan egendom, om det finns anledning att anta att en fond som Sjunde AP-fonden förvaltar annars skulle lida avsevärd förlust.

I utbyte mot egendom som har köpts eller övertagits får Sjunde AP-fonden, för de fonder som den förvaltar, förvärva aktier i ett bolag som bildats för att förvalta egendomen eller för att fortsätta en verksamhet som drivs med den. Om aktier har förvärvats får Sjunde AP-fonden, om det finns uppenbar risk för förlust, förvärva ytterligare aktier i samma bolag.

Om aktier i ett bolag har förvärvats enligt 4 kap. 13 § får Sjunde AP-fonden, för de fonder som den förvaltar, byta ut dessa aktier mot aktier i ett annat bolag, om det förstnämnda bolaget överlåter sina tillgångar till det andra bolaget (se 4 kap. 14 §).

Hänvisningen till 4 kap. 17 § i *åttonde strecksatsen* innebär att Sjunde AP-fonden, för de fonder som den förvaltar, får låna medel för att tillgodose ett tillfälligt penningbehov och åta sig förpliktelser som är förenade med ett sådant lån. Bestämmelsen ger mer långtgående möjligheter för Sjunde AP-fonden att ta upp lån. Fonden har hittills endast fått ta upp kortfristiga lån till ett belopp motsvarande högst 10 procent av fondernas värde (se 5 kap. 23 § LVF). Nu får Sjunde AP-fonden, för de fonder som den förvaltar, möjlighet att hantera tillfälliga likviditetsbelastningar utan att avyttra tillgångar om en kortfristig kredit framstår som mer ändamålsenlig. I vissa fall kan det framstå som lämpligare att finansiera en placering med en kortfristig kredit än att realisera andra tillgångar.

6 a § *Sjunde AP-fonden får till en fond som AP-fonden förvaltar förvärva illikvida tillgångar endast om den förvaltade fondens innehav av sådana tillgångar vid förvärvet uppgår till högst 20 procent av det verkliga värdet av den fondens samtliga tillgångar, inbegripet värdet av det aktuella förvärvet.*

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om begränsning av förvärv av illikvida tillgångar. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Paragrafen innebär att Sjunde AP-fonden, till en fond som den förvaltar, endast får förvärva illikvida tillgångar om den förvaltade fondens innehav av sådana tillgångar vid förvärvstillfället uppgår till högst 20 procent av det verkliga värdet av den fondens samtliga tillgångar, inbegripet värdet av det aktuella förvärvet. Med illikvida tillgångar förstås sådana tillgångar som inte omfattas av definitionen av likvida tillgångar i 4 kap. 5 §. Med uttrycket vid förvärvet avses tidpunkten för beslutet om placering i tillgångar. Med verkligt värde avses det belopp till vilket en tillgång skulle kunna överlåtas eller en skuld regleras genom ett avtal med kunniga parter som är oberoende av varandra och som har ett intresse av att transaktionen genomförs (se prop. 2017/18:271 s. 37).

6 b § *Om någon av de begränsningar som anges i 3 eller 6 a § eller i 4 kap. 11 § överskrider för en fond som Sjunde AP-fonden förvaltar, ska den överskjutande delen av innehavet avvecklas så snart det med hänsyn till marknadsförhållandena är lämpligt. Den delen ska dock avvecklas senast när det kan göras utan förlust för den berörda fonden. Motsvarande gäller egendom som har förvärvats enligt 4 kap. 13 eller 14 §.*

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om avveckling av vissa innehav. Paragrafen är utformad efter förebild av 4 kap. 15 §. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.

Paragrafen innebär att Sjunde AP-fonden ska avveckla den överskjutande delen av innehavet som överskrider bestämmelserna om röstandelsbegränsningar i 3 §, den tillåtna gränsen för illikvida tillgångar i 6 a § eller bestämmelserna om exponeringsbegränsningar i 4 kap. 11 §. Det ska ske så snart det är lämpligt med hänsyn till marknadsförhållandena eller allra senast när det kan göras utan förlust för den förvaltade fonden. En motsvarande bestämmelse har hittills gällt enligt 7 § jämförd med 5 kap. 25 § LVF.

7 § *Följande bestämmelser i lagen (2004:46) om värdepappersfonder ska gälla för Sjunde AP-fondens förvaltning av fonder:*

- 2 kap. 18 § om förbud för vissa personer med insynsställning att handla med värdepappersfond,
- 2 kap. 21 § om skadestånd,
- 4 kap. 2 § om företrädare för andelsägarna i en värdepappersfond m.m.,
- 4 kap. 8 och 9 §§ om upprättande och godkännande av fondbestämmelser,
- 4 kap. 13 § första stycket om inlösen av fondandelar,
- 4 kap. 15 § första stycket, 16 § 1 och 2, 16 a § första–tredje styckena, 17 §, 18 §, 19–22 §§, 23 § andra stycket och 25–28 §§ om information om en värdepappersfond,
- 5 kap. 1 § första stycket om placeringsinriktning enligt fondbestämmelserna, och
- 10 kap. 8 § om skyldighet för revisor att anmäla vissa förhållanden till Finansinspektionen.

Vid tillämpningen av de bestämmelser som anges i första stycket ska fonderna anses som värdepappersfonder och Pensionsmyndigheten som fondandelsägare. Det som föreskrivs om fondbolag ska avse Sjunde AP-fonden.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, utom såvitt avser 2 kap. 18 § om förbud för vissa personer med insynsställning att handla med en värdepappersfond och 2 kap. 21 § om skadestånd, meddela föreskrifter om avvikelser från de bestämmelser som anges i första stycket och i ett enskilt fall besluta om undantag från dessa bestämmelser.

Paragrafen reglerar vilka bestämmelser i lagen om värdepappersfonder som gäller för Sjunde AP-fondens förvaltning av fonder. Övervägandena finns i avsnitt 6.1, 6.7 och 7.

Ändringarna i *första stycket andra strecksatsen* och *tredje stycket* är följdändringar med anledning av att andra stycket i 2 kap. 21 § har upphört att gälla.

Sjätte strecksatsen ändras på så sätt att vissa hänvisningar till 4 kap. LVF, till bestämmelser som reglerar den information som ska lämnas om värdepappersfonder, tas bort. Sjunde AP-fonden ska dock även i fortsättningen omfattas av vissa bestämmelser i lagen om värdepappersfonder om att lämna information om fonder.

Sjunde strecksatsen ändras på så sätt att flertalet av hänvisningarna till 5 kap. LVF, som reglerar förvaltningen av värdepappersfonder, tas bort. För Sjunde AP-fondens del ersätts placeringsreglerna i lagen om värdepappersfonder i huvudsak med bestämmelserna om medelsförvaltning i 4 kap. (se författningskommentaren till 6 §). Hänvisningen till 5 kap. 1 § första stycket LVF kvarstår emellertid. Fonderna som Sjunde AP-fonden förvaltar ska alltså även fortsättningsvis ha en lämplig fördelning av placeringar med hänsyn till den riskspridning som ska ske enligt fondbestämmelserna.

11.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:193) om Sjätte AP-fonden

3 kap.

1 d § Sjätte AP-fonden ska samverka med Första–Fjärde och Sjunde AP-fonderna när det gäller redovisning av hur målet i 1 a § har uppnåtts. Samverkan ska åtminstone omfatta att fonderna tar fram gemensamma riktlinjer för redovisningen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att Sjätte AP-fonden ska samverka med Första–Fjärde AP-fonderna när det gäller redovisning av hur hållbarhetsmålet för Sjätte AP-fondens placeringsverksamhet (1 a §) har uppnåtts. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Ändringen innebär att Sjätte AP-fonden även ska samverka med Sjunde AP-fonden i fråga om redovisning av hur dess hållbarhetsmål har uppnåtts. Samverkan ska åtminstone omfatta att AP-fonderna tar fram gemensamma riktlinjer för redovisningen. De gemensamma riktlinjerna bör t.ex. innehålla riktlinjer om öppenhet (jfr prop. 2017/18:271 s. 29 f.). Vid utformningen av riktlinjerna bör skillnader i AP-fondernas uppdrag och tillgångslag beaktas.

Kraven i paragrafen hindrar inte att respektive AP-fond även tar fram egna riktlinjer för redovisningen.

I 4 kap. 2 b § lagen om allmänna pensionsfonder införs motsvarande bestämmelse för Första–Fjärde AP-fonderna om samverkan med Sjätte och Sjunde AP-fonderna.

I 5 kap. 2 b § andra stycket lagen om allmänna pensionsfonder införs motsvarande bestämmelse för Sjunde AP-fonden om samverkan med Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna.

Sammanfattning av promemorian

Bilaga 1

I promemorian föreslås ett övergripande mål för förvalsalternativet för premiepensionen och ändringar av placeringsreglerna i syfte att nå målet.

Det övergripande målet för förvaltningen av förvalsalternativet föreslås vara att minimera risken för låga pensionsutfall och maximera förutsättningarna för bra pensionsutfall. Målet ska anges i lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder) och komplettera de mål som redan gäller för Sjunde AP-fondens placeringsverksamhet. Det föreslås också att Sjunde AP-fondens styrelse, utifrån det övergripande målet, ska fastslå närmare finansiella mål och inriktning. Dessa ska löpande ses över och vid behov revideras.

Promemorians lagförslag

Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs att 64 kap. 11, 18, 23, 24 och 26 §§ socialförsäkringsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

64 kap.

11 §

Om pensionsspararen begär det ska premiepensionen lämnas i form av en livränta med garanterade belopp. Den finansiella risken för de tillgångar som motsvarar tillgodohavandet på pensionsspararens premiepensionskonto övergår då på Pensionsmyndigheten.

Om pensionsspararens medel är placerade i den fond som förvaltas av Sjunde AP-fonden ska premiepensionen lämnas i form av en livränta med garanterade belopp när pensionsspararen börjar ta ut premiepension.

En pensionssparare får fram till dess han eller hon börjar ta ut premiepension begära att premiepensionen lämnas i form av uttag från fondförsäkring enligt 10 §, i stället för att lämnas i form av livränta enligt första stycket.

Om pensionsspararens medel är placerade på ett annat sätt än vad som anges i första stycket och han eller hon begär det, ska premiepensionen lämnas i form av en livränta med garanterade belopp.

När premiepensionen lämnas i form av en livränta med garanterade belopp övergår den finansiella risken för de tillgångar som motsvarar tillgodohavandet på pensionsspararens premiepensionskonto på Pensionsmyndigheten.

18 §

När pensionsrätt för premiepension har fastställts för en pensionsparare, ska Pensionsmyndigheten föra över medel som motsvarar pensionsrätten samt avkastningen på dessa medel till förvaltning i

1. värdepappersfonder eller fondföretag som avses i 19 §, eller
2. fonder som förvaltas av Sjunde AP-fonden enligt lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder).

2. den fond som förvaltas av Sjunde AP-fonden enligt lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder).

Om pensionsspararen har tagit ut premiepension i form av livränta enligt 11–14 §§ ska medlen i stället föras över till Pensionsmyndighetens livränteverksamhet. Bilaga 2

23 §¹

Pensionsspararen har rätt att bestämma var de medel som för spararens räkning förs över enligt 18 § ska placeras, utom i det fall som avses i 24 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om ett högsta antal fonder som samtidigt får antecknas på ett premiepensionskonto.

Bestämmelser om fördelningen av medel när pensionsspararen bestämmer att hans eller hennes medel ska föras över till en eller flera fonder som förvaltas av Sjunde AP-fonden finns i 5 kap. 1 § andra stycket lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder).

24 §²

När pensionsrätt för premiepension fastställs första gången för en pensionssparare, ska Pensionsmyndigheten föra över de medel som avses i 23 § till sådan förvaltning som avses i 5 kap. 1 § tredje stycket lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder).

När pensionsrätt för premiepension fastställs första gången för en pensionssparare, ska Pensionsmyndigheten föra över de medel som avses i 23 § till sådan förvaltning som avses i 5 kap. 1 § första stycket lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder).

26 §

När pensionsrätt för premiepension för ett senare år än det första året har fastställts för pensionsspararen, ska Pensionsmyndigheten föra över medlen till en eller flera fonder. Fördelningen mellan fonderna ska svara mot vad spararen senast bestämt om placeringen i fond av medlen på premiepensionskontot.

Om pensionsspararen inte har bestämt en sådan placering, ska Pensionsmyndigheten föra över medlen till *en eller flera fonder* som förvaltas av Sjunde AP-fonden enligt lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder). *Bestämmelser om fördelningen av medlen finns i 5 kap. 1 § tredje stycket samma lag.*

Om pensionsspararen inte har bestämt en sådan placering, ska Pensionsmyndigheten föra över medlen till *den fond* som förvaltas av Sjunde AP-fonden enligt lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder).

¹ Senaste lydelse 2018:772. Ändringen innebär att tredje stycket tas bort.

² Senaste lydelse 2018:772.

1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2021.
2. Medel som finns i AP7 Aktiefond eller AP7 Räntefond och som fördelats mellan fonderna efter fondspararens ålder enligt 5 kap. 1 § andra stycket 2 eller tredje stycket lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder) i dess lydelse före den 1 april 2021 ska senast den 1 januari 2022 föras över till den fond som förvaltas av Sjunde AP-fonden.

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

Bilaga 2

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder)¹

dels att 5 kap. 3 och 8 §§ ska upphöra att gälla,
dels att rubrikerna närmast före 5 kap. 3 och 8 §§ ska utgå,
dels att 1 kap. 2 § och 5 kap. 1, 2, 4 och 5–7 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §²

Första–Fjärde AP-fonderna förvaltar de medel som enligt 6 § lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter, 8 § lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift och 6 § lagen (1994:1744) om allmän pensionsavgift ska föras till Första–Fjärde AP-fonderna.

Sjunde AP-fonden förvaltar de medel som enligt 64 kap. 18 § första stycket 2 socialförsäkringsbalken ska föras till *fonder* som förvaltas av Sjunde AP-fonden.

Sjunde AP-fonden förvaltar de medel som enligt 64 kap. 18 § första stycket 2 socialförsäkringsbalken ska föras till *den fond* som förvaltas av Sjunde AP-fonden.

5 kap.

1 §³

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

Sjunde AP-fonden förvaltar *en fond* för de ändamål som framgår av bestämmelserna om premiepension i socialförsäkringsbalken. Förvaltningen ska ske utslutande i pensionsspararnas intresse. *Målet för förvaltningen ska vara att minimera risken för låga pensionsutfall och maximera förutsättningarna för bra pensionsutfall.*

När medel förs över med stöd av 64 kap. 23 § tredje stycket socialförsäkringsbalken, ska pensions-spararen kunna bestämma att medlen ska

1. placeras i en eller flera angivna fonder,

2. fördelas mellan fonderna efter pensionsspararens ålder, eller

¹ Senaste lydelse av 5 kap. 3 § 2009:1460 5 kap. 8 § 2013:571.

² Senaste lydelse 2010:1281.

³ Senaste lydelse 2018:773. Ändringen innebär bl.a. att andra och tredje styckena tas bort.

3. fördelas mellan fonderna efter den risknivå som pensions spararen anger.

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

Sjunde AP-fonden får ur var och en av fonderna ta ut medel för de förvaltningskostnader som uppkommit för respektive fond. Om kostnaderna avser flera av fonderna, ska de fördelas mellan fonderna på ett skäligt sätt.

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

Sjunde AP-fonden får ur fonden ta ut medel för de förvaltningskostnader som uppkommit för fonden.

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

2 §⁴

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

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

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

4 §⁵

Sjunde AP-fonden får rösta för sådana aktier i ett svenskt aktiebolag som den förvärvat till fonderna endast när kravet på långsiktigt hög avkastning eller behovet av att trygga placeringarnas säkerhet inte kan tillgodoses på annat sätt.

Sjunde AP-fonden får rösta för sådana aktier i ett svenskt aktiebolag som den förvärvat till fonden endast när kravet på långsiktigt hög avkastning eller behovet av att trygga placeringarnas säkerhet inte kan tillgodoses på annat sätt.

⁴ Senaste lydelse 2018:773.

⁵ Senaste lydelse 2009:1460.

5 §⁶

De fonder som förvaltas av Sjunde AP-fonden ska vara indelade i fondandelar. Alla fondandelar i en fond ska vara lika stora.

Värdet av en fondandel i en fond är fondens värde delat med antalet fondandelar. *Fondernas* tillgångar ska värderas med ledning av gällande marknadsvärde. Sjunde AP-fonden ska *dagligen* beräkna fondandelsvärdet och underrätta Pensionsmyndigheten om värdet.

När medel tillförs *någon av fonderna*, ska Sjunde AP-fonden utfärda fondandelar till Pensionsmyndigheten. När medel betalas ur *någon av fonderna*, ska det ske genom inlösen av fondandelar.

Den fond som Sjunde AP-fonden förvaltar ska vara indelad i fondandelar. Alla fondandelar ska vara lika stora.

Värdet av en fondandel är fondens värde delat med antalet fondandelar. *Fondens* tillgångar ska värderas med ledning av gällande marknadsvärde. Sjunde AP-fonden ska *minst en gång i månaden* beräkna fondandelsvärdet och underrätta Pensionsmyndigheten om värdet.

När medel tillförs *fonden*, ska Sjunde AP-fonden utfärda fondandelar till Pensionsmyndigheten. När medel betalas ur *fonden*, ska det ske genom inlösen av fondandelar.

Fonden ska vara öppen för inlösen av andelar minst en gång i månaden.

6 §⁷

Följande bestämmelser i denna lag för Första–Fjärde AP-fonderna ska gälla också i fråga om Sjunde AP-fonden:

- 3 kap. om fondernas ledning utom 3 § första stycket,
- 4 kap. 1 § andra stycket om mål för placeringsverksamheten med den avvikelsen att det för förvaltningen av *fonderna* inte krävs att den totala risknivån ska vara låg,
- 4 kap. 2 § om verksamhetsplan utom första stycket andra meningen när det gäller riktlinjer för utövande av rösträtt i enskilda företag *och andra stycket när det gäller målet i 1 a §, och*
- 4 kap. 18 § om *förvaltningsuppdrag*.
- 4 kap. 1 § andra stycket om mål för placeringsverksamheten med den avvikelsen att det för förvaltningen av *fonden* inte krävs att den totala risknivån ska vara låg,
- 4 kap. 1 a § om *föredömlig förvaltning*,
- 4 kap. 2 § om verksamhetsplan utom första stycket andra meningen när det gäller riktlinjer för utövande av rösträtt i enskilda företag,
- 4 kap. 2 a § om *samverkan när det gäller målet i 1 a §, och*
- 4 kap. 3, 5–15 och 17–18 §§ om *placering av medel m.m., med undantag för det som anges i 4 kap. 7 § 2 och 9 § andra stycket 2 om att*

⁶ Senaste lydelse 2009:1460.

⁷ Senaste lydelse 2018:2013.

innehav som någon eller några av Första–Fjärde AP-fonderna har i samma fastighetsbolag kan tillgodoräknas.

7 §⁸

Följande bestämmelser i lagen (2004:46) om värdepappersfonder ska gälla för förvaltningen av fonderna:

- 2 kap. 18 § om förbud för vissa personer med insynsställning att handla med en värdepappersfond,
- 2 kap. 21 § första stycket om skadestånd,
- 4 kap. 2 § om företrädare för andelsägarna i en värdepappersfond m.m.,

– 4 kap. 8 och 9 §§ om upprättande och godkännande av fondbestämmelser,

– 4 kap. 13 § första stycket om inlösen av fondandelar,

– 4 kap. 15–24 §§ om information om en värdepappersfond,

– 5 kap. 1, 3–19 och 21–26 §§ om placering av medel i en värdepappersfond m.m., samt

– 10 kap. 8 § om skyldighet för revisor att anmäla vissa förhållanden till Finansinspektionen.

Vid tillämpningen av de bestämmelser som anges i första stycket ska fonderna anses som värdepappersfonder och Pensionsmyndigheten som fondandelsägare. Det som föreskrivs om fondbolag ska avse Sjunde AP-fonden.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, utom såvitt avser 2 kap. 18 § om förbud för vissa personer med insynsställning att handla med en värdepappersfond och 2 kap. 21 § första stycket om skadestånd, meddela föreskrifter om avvikelser från de bestämmelser som anges i första stycket och i ett enskilt fall besluta om undantag från dessa bestämmelser.

Följande bestämmelser i lagen (2004:46) om värdepappersfonder ska gälla för förvaltningen av fonden:

- 4 kap. 15–24 §§ om information om en värdepappersfond, och
- 5 kap. 1 § första stycket om placeringsinriktning enligt fondbestämmelserna.

Vid tillämpningen av de bestämmelser som anges i första stycket ska fonden anses som en värdepappersfond och Pensionsmyndigheten som fondandelsägare. Det som föreskrivs om fondbolag ska avse Sjunde AP-fonden.

Vid tillämpningen av de bestämmelser som anges i första stycket ska fonden anses som en värdepappersfond, och

– 5 kap. 1 § första stycket om placeringsinriktning enligt fondbestämmelserna.

– 5 kap. 1 § första stycket om placeringsinriktning enligt fondbestämmelserna.

Vid tillämpningen av de bestämmelser som anges i första stycket ska fonden anses som en värdepappersfond och Pensionsmyndigheten som fondandelsägare. Det som föreskrivs om fondbolag ska avse Sjunde AP-fonden.

1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2021.

2. Fonderna AP7 Aktiefond och AP7 Räntefond som förvaltas av Sjunde AP-fonden ska vara avvecklade senast den 1 januari 2022.

Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Bilaga 2

Härigenom föreskrivs att 31 kap. 26 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

31 kap.

26 §¹

Den tystnadsplikt som följer av 1 § första stycket, 2, 12 och 20–22 §§ och den tystnadsplikt som följer av ett förbehåll som har gjorts med stöd av 14 § andra meningen, 19 § andra meningen eller 25 § andra meningen inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 3 och 4 §§ begränsar rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift som hänför sig till affärsmässig utlåningsverksamhet.

Den tystnadsplikt som följer av 3 och 4 §§ begränsar rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift som hänför sig till affärsmässig utlåningsverksamhet *eller investeringsverksamhet*.

Den tystnadsplikt som följer av 15 § begränsar rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift om en enskilds personliga förhållanden vars röjande kan vålla allvarligt men.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2021.

¹ Senaste lydelse 2018:1919.

Förteckning över remissinstanserna

Följande remissinstanser har kommit in med yttranden: Andra AP-fonden, Ekonomistyrningsverket, Finansinspektionen, Fjärde AP-fonden, Fondbolagens förening, Första AP-fonden, Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet, Inspektionen för socialförsäkringen, Justitiekanslern, Kammarkollegiet, Kammarrätten i Stockholm, Konjunkturinstitutet, Konkurrensverket, Landsorganisationen i Sverige (LO), Naturvårdsverket, Pensionsmyndigheten, Pensionärernas Riksorganisation, Regelrådet, Riksförbundet Pensionärgemenskap, Riksgäldskontoret, Sveriges Akademikers Centralorganisation (Saco), Sjunde AP-fonden, Sjätte AP-fonden, SPF Seniorerna, Svenskt Näringsliv, SKPF Pensionärerna, Sveriges riksbank, Swedish House of Finance vid Handelshögskolan i Stockholm, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Tredje AP-fonden och TU-Medier i Sverige.

Därutöver har yttrande kommit in från Greenpeace Sverige och Journalistförbundet.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna synpunkter: Nationalekonomiska institutionen och Knut Wicksells centrum för finansvetenskap vid Lunds universitet, Svenska Aktuarieföreningen, Svenska Fondhandlareföreningen, Sveriges Forum för hållbara investeringar (SWESIF), Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges Pensionärs Riksförbund, Utgivarna och Världsnaturfonden (WWF).

Sammanfattning av promemorian Ett nytt mål för Sjätte AP-fondens placeringsverksamhet

Bilaga 4

I promemorian föreslås att det ska införas ytterligare ett mål för placeringsverksamheten hos Sjätte AP-fonden. Det nya målet innebär att fondmedlen ska förvaltas på ett föredömligt sätt genom ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande. Vid förvaltningen ska särskild vikt fästas vid hur en hållbar utveckling kan främjas utan att det görs avkall på det övergripande målet för placeringsverksamheten. Det nya målet motsvarar det mål om föredömlig förvaltning som gäller för Första–Fjärde AP-fonderna sedan den 1 januari 2019. Det föreslås också att Första–Fjärde, Sjätte och Sjunde AP-fonderna ska samverka när det gäller redovisningen av hur målen om föredömlig förvaltning har uppnåtts.

Lagförslag i promemorian Ett nytt mål för Sjätte AP-fondens placeringsverksamhet

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder)

dels att 4 kap. 2 a § och 5 kap. 6 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 4 kap. 2 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

2 a §¹

Första–Fjärde AP-fonderna ska samverka när det gäller målet i 1 a §. Samverkan ska åtminstone omfatta att de tar fram

1. en gemensam värdegrund för förvaltningen av fondmedlen,
2. gemensamma riktlinjer för redovisning av hur målet har uppnåtts, och
3. gemensamma riktlinjer för vilka tillgångar som fondmedel inte bör placeras i.

1. en gemensam värdegrund för förvaltningen av fondmedlen, *och*
2. gemensamma riktlinjer för vilka tillgångar som fondmedel inte bör placeras i.

2 b §

Första–Fjärde AP-fonderna ska samverka med Sjätte AP-fonden när det gäller redovisning av hur målet i 1 a § har uppnåtts. Samverkan ska åtminstone omfatta att fonderna tar fram gemensamma riktlinjer för redovisningen.

*Lydelse enligt promemorian
Förvalsalternativet inom premiepensionen*

Föreslagen lydelse

5 kap.

6 §

Följande bestämmelser i denna lag för Första–Fjärde AP-fonderna ska gälla också i fråga om Sjunde AP-fonden:

- 3 kap. om fondernas ledning utom 3 § första stycket,
- 4 kap. 1 § andra stycket om mål för placeringsverksamheten med den avvikelsen att det för förvaltningen av fonden inte krävs att den totala risknivån ska vara låg,

- 4 kap. 1 a § om föredömlig förvaltning,
- 4 kap. 2 § om verksamhetsplan utom första stycket andra meningen när det gäller riktlinjer för utövande av rösträtt i enskilda företag,
- 4 kap. 2 a § om samverkan när – 4 kap. 2 a och 2 b §§ om samverkan när det gäller målet i 1 a §, och och
- 4 kap. 3, 5–15 och 17–18 §§ om placering av medel m.m., med undantag för det som anges i 4 kap. 7 § 2 och 9 § andra stycket 2 om att innehav som någon eller några av Första–Fjärde AP-fonderna har i samma fastighetsbolag kan tillgodoräknas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

Förslag till lag om ändring i lagen (2000:193) om Sjätte AP-fonden

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2000:193) om Sjätte AP-fonden *dels* att 3 kap. 1 § och 4 kap. 3 § ska ha följande lydelse, *dels* att det ska införas fyra nya paragrafer, 3 kap. 1 a–1 d §§, och närmast före 3 kap. 1 d § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

1 §

Sjätte AP-fonden *skall*, inom ramen för vad som är till nytta för försäkringen för inkomstgrundad ålderspension, förvalta anförtrodda medel genom placeringar på riskkapitalmarknaden.

Fondmedlen *skall* placeras så att kraven på långsiktigt hög avkastning och tillfredsställande riskspridning tillgodoses.

Fonden skall fastställa närmare mål för sin placeringsverksamhet.

Sjätte AP-fonden *ska*, inom ramen för vad som är till nytta för försäkringen för inkomstgrundad ålderspension, förvalta anförtrodda medel genom placeringar på riskkapitalmarknaden.

Fondmedlen *ska* placeras så att kraven på långsiktigt hög avkastning och tillfredsställande riskspridning tillgodoses.

1 a §

Sjätte AP-fonden ska förvalta fondmedlen på ett föredömligt sätt genom ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande. Vid förvaltningen ska särskild vikt fästas vid hur en hållbar utveckling kan främjas utan att det görs avkall på målet i 1 §.

1 b §

Sjätte AP-fonden ska fastställa närmare mål för sin placeringsverksamhet.

1 c §

Sjätte AP-fonden ska ha en värdegrund för förvaltningen av fondmedlen och riktlinjer för vilka tillgångar som fondmedel inte bör placeras i.

1 d §

Sjätte AP-fonden ska samverka med Första–Fjärde och Sjunde AP-fonderna när det gäller redovisning av hur målet i 1 a § har uppnåtts. Samverkan ska åtminstone omfatta att fonderna tar fram gemensamma riktlinjer för redovisningen.

4 kap.

3 §

Fonden *skall* samtidigt med att årsredovisning och revisionsberättelse överlämnas till regeringen enligt 8 § också överlämna en egen utvärdering av styrelsens förvaltning av fondmedlen (resultatuppföljning) med utgångspunkt i de närmare mål för placeringsverksamheten som fastställts enligt 3 kap. 1 § tredje stycket.

Fonden *ska* samtidigt med att årsredovisning och revisionsberättelse överlämnas till regeringen enligt 8 § också överlämna en egen utvärdering av styrelsens förvaltning av fondmedlen (resultatuppföljning) med utgångspunkt i de närmare mål för placeringsverksamheten som fastställts enligt 3 kap. 1 b §.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

Förteckning över remissinstanserna till promemorian Ett nytt mål för Sjätte AP-fondens placeringsverksamhet

Efter remiss har yttranden kommit in från Andra AP-fonden, Finansinspektionen, Fjärde AP-fonden, Första AP-fonden, Förvaltningsrätten i Stockholm, Kammarkollegiet, Naturvårdsverket, Pensionsmyndigheten, Riksgäldskontoret, Sjunde AP-fonden, Sjätte AP-fonden, Sveriges riksbank, Swedish Private Equity & Venture Capital Association (SVCA) och Tredje AP-fonden.

Därutöver har yttrande kommit in från Fondbolagens förening.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: CSR Sweden, Greenpeace Sverige, Handelshögskolan i Stockholm, Institutet för finansforskning (SIFR), Konkurrensverket, Landsorganisationen i Sverige (LO), Naturskyddsföreningen, Pensionärernas Riksorganisation, Regelrådet, SPF Seniorerna, Svenskt Näringsliv, Sveriges Akademikers Centralorganisation (Saco), Sveriges Forum för hållbara investering (SWESIF), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) och Världsnaturfonden (WWF).