



Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Framställan om ändring i lagen (2022:760) om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg

Fondtorgsnämnden hemställer om att lagen (2022:760) om upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg (LUP) ändras i enlighet med de förslag som presenteras nedan.

Bilagor:

Författningsförslag, bilaga 1

1 Förslag om tillägg till 3 kap. LUP

Fondtorgsnämndens förslag:

Att motsvarande bestämmelser om handläggningen i domstol vid en överprövning eller talan om ett avtals giltighet som de som gäller enligt 20 kap. 5 a - d §§ lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) införs även i LUP.

Bedömd effekt:

De föreslagna ändringarna medför att det införs dels ett skyndsamhetskrav, dels preklusionsregler för mål om överprövning av en upphandling eller av ett avtals giltighet även när det gäller upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg.

Bakgrund

I LOU infördes särskilda bestämmelser om skyndsamhet och preklusionsfrister i förvaltnings- och kammarrätt när det gäller mål om överprövning eller av ett avtals giltighet. Skälen är omsorgsfullt utvecklade i prop. 2021/22:120, *En effektivare överprövning av offentliga upphandlingar*. Som skäl för förslaget om skyndsamhet anges bl.a. att erfarenheten av att en del mål tar lång tid att avgöra skapar en osäkerhet hos de upphandlande myndigheterna och enheterna som gör det svårt för dem att

www.pensionsmyndigheten.se

planera sin verksamhet. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv är möjligheten att få ett snabbt avgörande viktig även för leverantörerna. En snabb och effektiv domstolsprövning kan särskilt förväntas gynna små och medelstora leverantörer, vars ekonomiska och organisatoriska kapacitet att driva en process i domstol många gånger är begränsad¹.

Som skäl för att införa preklusionsfrister anförs bl.a. att om en part åberopar nytt processmaterial sent under domstolsförfarandet finns det en betydande risk för att detta försenar avgörandet av målet. Det kan leda till att planeringen av målets handläggning måste göras om, att skriftväxlingen måste återupptas och att motparten på nytt måste ta ställning till sin egen bevissituation. Preklusionsregler begränsar parternas möjligheter att efter en viss angiven tidpunkt t.ex. åberopa nya omständigheter eller ny bevisning. Genom sådana regler är det möjligt att skapa bättre ordning i processen, hindra att onödigt material tillförs denna och få till stånd ett snabbare avgörande av målet. Preklusionsregler kan därmed vara ett effektivt sätt att åstadkomma särskild skyndsamhet². Det kan antas vara en vedertagen uppfattning att det före lagändringarna, i bl.a. LOU, har varit vanligt att nya omständigheter åberopats sent i överprövningsmål.

Överväganden och förslag

Överprövningsprocesser eller processer om avtals giltighet tar ofta en avsevärd tid i anspråk. Detta, och även de i propositionen grundligt genomgångna och anförda, skäl för skyndsamhet, riskerar att göra sig gällande även för eventuella processer med anledning av upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg. Det torde därför saknas skäl att inte låta även överprövningar av dessa upphandlingar omfattas av samma skyndsamhetskrav.

Enligt Fondtorgsnämndens bedömning gäller samma skäl, som framgår i förarbetena, även i fråga om preklusion vid överprövningar av upphandlingar av fonder till premiepensionens fondtorg. Det finns därför inte några skäl att undanta överprövningar av fondupphandlingar från preklusionsfrister, som bör vara enhetliga med de frister som gäller enligt LOU med fler lagar på upphandlingsområdet.

¹ Prop. 2021/22:120, s. 31 f.

² Prop. 2021/22:120, s. 44 f.

2 Förslag om tillägg till bestämmelserna om kompletterande upphandling i LUP

Fondtorgsnämndens förslag:

att bestämmelserna i 2 kap. 21 - 23 §§ LUP får tillämpas även vid kompletterande upphandling enligt 2 kap. 24 - 26 §§ LUP.

Bedömd effekt:

Den föreslagna ändringen medför att det, till skillnad från nuvarande ordning, införs en möjlighet för en fond som upphandlas genom kompletterande upphandling att få del av placerade medel redan från start, vilket är ägnat att substantiellt öka intresset för fondförvaltare att delta i denna typ av direktupphandling och därmed säkerställa en tillräcklig valfrihet för pensionsspararna.

Bakgrund

När Fondtorgsnämnden genomför en upphandling av fonder i en viss kategori, kommer i regel de fondavtal för de fonder som redan finns på fondtorget i samma kategori att sägas upp. De medel som finns i de uppsagda fonderna kommer då att behöva överföras från de uppsagda fonderna till andra fonder. I första hand ges då pensionsspararna, som har medel placerade i en uppsagd fond, möjlighet att inom viss tid bestämma att medlen ska placeras i en eller flera fonder som omfattas av ett annat fondavtal. Om en pensionssparare inte inom denna tid bestämmer hur medlen ska placeras, ska medlen i stället placeras i en fond som i väsentliga avseenden är likvärdig med den tidigare fonden. Överföringen kommer då i regel att ske till de nya upphandlade fonderna. Om det inte upphandlas eller finns någon annan likvärdig fond, ska medlen placeras i förvalet.

Hur överföringen och fördelningen av befintliga medel går till följer av bestämmelserna i 2 kap. 21 - 23 §§ LUP. Av de bestämmelserna framgår i sin tur att det finns bestämmelser i 64 kap. 27 a § socialförsäkringsbalken om förutsättningarna för att premiepensionsmedel ska överföras till en fond som är likvärdig med en tidigare vald fond. Fondtorgsnämnden ska, enligt bestämmelserna, i samband med att den upphandlar fonder bedöma vilka fonder som i väsentliga avseenden är likvärdiga efter objektiva kriterier. De objektiva kriterierna ska anges i ett upphandlingsdokument. Fondtorgsnämnden ska vidare i fondavtalet fastställa den ordning enligt vilken premiepensionsmedlen ska fördelas mellan likvärdiga fonder, om medel ska överföras. En förväntad följd av en upphandling av fonder är alltså att medel från uppsagda fonder ska överföras till de fonder som har upphandlats enligt LUP.

Att det fungerar enligt denna ordning får antas vara av stor betydelse för fondförvaltarna eftersom det innebär att en ny fond kan förväntas redan från start få del av en ansenlig volym överförda medel.

En upphandlad fondkategori kan dock tidigare än vad som har varit avsett, och av olika skäl, behöva kompletteras med upphandling av en eller flera ytterligare fonder

inom samma kategori. Detta kan särskilt bli fallet om ett fondavtal har sagts upp i förtid eller hävts, och uppsägningen eller hävningen leder till att antalet fonder inom den aktuella kategorin blir för litet för att ge en tillräcklig valfrihet för pensionsspararna. I en sådan situation får Fondtorgsnämnden göra den nödvändiga upphandlingen genom en s.k. *kompletterande upphandling*, vilket är en form av direktupphandling. Ett annat tänkbart fall när detta blir aktuellt är att de kvarvarande fonderna i en fondkategori inte har möjlighet att ta emot omfördelade medel p.g.a. att de har kapacitetsbegränsningar. Då uppstår också ett behov av att kunna använda sig av kompletterande upphandling för att säkerställa urvalet inom en fondkategori. Ytterligare ett möjligt fall där behov av kompletterande upphandling kan uppstå är när en eller flera fonder inom en fondkategori är belagda med köpstopp, dvs. att Fondtorgsnämnden bedömer att det finns skäl att anta att fondförvaltaren bryter, eller kan komma att bryta, mot en bestämmelse i befintligt fondavtal. Vid köpstopp är fonden inte valbar på premiepensionens fondtorg och inga nya medel förs över till fonden. Köpstopp kan även bli aktuellt vid avveckling eller sammanläggning av fond under tiden som Fondtorgsnämnden genomför granskning av gällande förhållanden. Även Pensionsmyndigheten kan bestämma att en fond ska beläggas med köpstopp p.g.a. administrativa skäl.

I ovan nämnda fall gäller dock inte bestämmelserna om omplacering av medel från den uppsagda fonden till den fond som blivit upphandlad genom en kompletterande upphandling. Det innebär således att en fond som upphandlas genom kompletterande upphandling, till skillnad från vad som normalt är fallet, inte får några placerade medel överförda till sig.

I förarbetena anges att regeringen anser att fonder som upphandlats genom kompletterande upphandling inte bör bedömas som likvärdiga fonder som avregistreras från fondtorget. Några pensionsmedel kommer således inte att flyttas till en fond som har upphandlats genom kompletterande upphandling i andra situationer än när en sparare aktivt valt fonden³.

Det kan antas att om fonderna som upphandlats genom kompletterande upphandling inte ges möjlighet att ta del av de omplacerade medlen från de uppsagda fonderna behöver fondförvaltarna kompensera frånvaron av befintliga medel från start på andra sätt, t.ex. genom höga avgifter för fonden. Det finns en överhängande risk att dessa fonder därför inte skulle ses som ett reellt alternativ för pensionsspararna.

Under gällande förutsättningar skulle det inte heller vara attraktivt för fondförvaltarna att delta i en kompletterande upphandling, då upplägget inte skulle vara ekonomiskt eller strategiskt fördelaktigt för dem.

Fondtorgsnämnden bedömer att förutsättningarna för kompletterande upphandlingar i dess nuvarande form inte uppnår syftet som anges i förarbetena, dvs. att ge en tillräcklig valfrihet för pensionsspararna.

Överväganden och förslag

Enligt nuvarande ordning får en fond som förs in på fondtorget efter en s.k. kompletterande upphandling alltså inte ta del av existerande omplaceringsbara medel, utan får så att säga starta från noll. Visserligen finns en i vart fall teoretisk möjlighet

³ Prop. 2021/22:179, s. 132.

att pensionsspararna redan i ett tidigt skede väljer den fond som har tillkommit efter kompletterande upphandling. Fondtorgsnämnden befarar dock starkt att den nuvarande ordningen medför att intresset för fondförvaltarna att teckna fondavtal efter kompletterande upphandling riskerar att bli mycket svagt. Det skulle alltså i så fall kunna få till följd att det inte i önskad omfattning går att upphandla fonder genom kompletterande upphandling. Detta skulle i sin tur medföra att en uppkommen brist i valfriheten när det gäller urvalet av fonder på fondtorget inte kan avhjälpas på det avsedda sättet, dvs. genom kompletterande upphandling.

Fondtorgsnämnden understryker att kompletterande upphandling förväntas vara ett sällan förekommande förfarande och att den föreslagna ändringen därför skulle komma att tillämpas i undantagsfall.

Ikraftträdandetidpunkt och övergångsbestämmelser

De föreslagna ändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt.

3 Ekonomiska konsekvenser

Fondtorgsnämnden gör bedömningen att förslagen inte medför några nämnvärda ekonomiska konsekvenser, utan ryms inom budgeten för den ordinarie verksamheten.

Denna framställan har beslutats av Fondtorgsnämnden på nämndmötet den tionde december 2024 efter föredragning av Alva Eriksson.