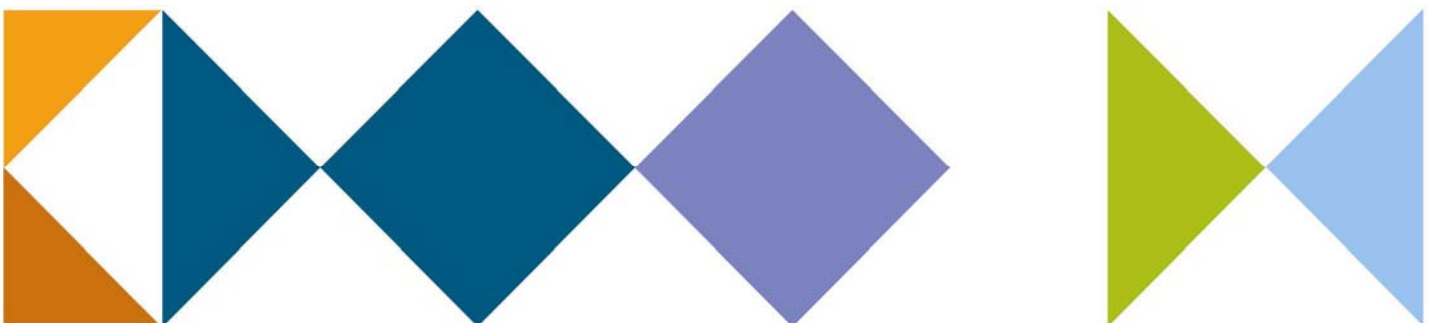




2007:5

# Statens ansvar och åtagande inom premiepensionssystemet







MISSIV

DATUM  
2007-04-23  
ERT DATUM  
2006-12-21

DIARIENR  
2006/280-5  
ER BETECKNING  
Fi2005/5690 (delvis)

Regeringen  
Finansdepartementet  
103 33 Stockholm

## Uppdrag till Statskontoret om statens ansvar och åtagande inom premiepensionssystemet

Regeringen gav den 21 december 2006 Statskontoret i uppdrag att analysera och göra en helhetsbedömning av statens ansvar och åtagande i samband med vägledning om fondval inom premiepensionssystemet, och statliga åtgärder som påverkar fondutbudets sammansättning och storlek.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Statens ansvar och åtagande inom premiepensionssystemet (2007:5)*.

Generaldirektör Anders L Johansson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Maria Wikhall, organisationsdirektör Pia Bergdahl, föredragande, och avdelningsdirektör Enar Lundgren, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Pia Bergdahl

## Innehåll

<b>1</b>	<b>Inledning</b>	<b>7</b>
1.1	Uppdraget	9
1.2	Utgångspunkter och arbetssätt	10
1.3	Avgränsningar	11
1.4	Information, vägledning och rådgivning	12
<b>2</b>	<b>Premiepensionssystemet</b>	<b>17</b>
2.1	Premiepensionssystemet	17
2.2	Premiepensionsmyndigheten (PPM)	20
2.3	Lagregleringar av premiepensionssystemet	20
2.4	Fondbolagens villkor	22
2.5	Närmare om PPM:s roll	24
<b>3</b>	<b>Marknad och tjänster</b>	<b>27</b>
3.1	Fondmarknaden och olika former av långsiktigt sparande	27
3.2	Premiepensionssystemet	30
3.3	Rådgivningstjänster och rådgivningsföretag	35
<b>4</b>	<b>Motiv för statliga åtaganden inom premiepensionssystemet – en nationalekonomisk analys</b>	<b>39</b>
4.1	Samhällsekonomiska motiv	39
4.2	Fördelningspolitiska motiv	46
<b>5</b>	<b>Statens rättsliga ansvar vid finansiell rådgivning</b>	<b>49</b>
5.1	Statens ansvar enligt lagen om finansiell rådgivning till konsumenter	49
5.2	Statens ansvar enligt skadeståndslagen	58
5.3	Avslutande analys	63
<b>6</b>	<b>Sammanfattande bedömning</b>	<b>65</b>
6.1	Statliga åtaganden inom ramen för premiepensionssystemet	65
6.2	Statens ansvar för åtgärder inom ramen för premiepensionssystemet	69
6.3	Avslutande reflektioner	71

## Bilagor

1	Regeringsuppdraget	75
2	Intervjuförteckning	79
3	Källor	81
4	Statens ansvar vid finansiell rådgivning Av Olle Lundin, docent i förvaltningsrätt	83



# 1 Inledning

I juni 2004 tillsatte regeringen en särskild utredare med uppdrag att utvärdera premiepensionssystemets funktion. I uppdraget ingick bl.a. att identifiera eventuella problem i samband med val av fonder och bedöma premiepensionsspararnas informationsbehov. Utredningen skulle också överväga fondutbudets omfattning och sammansättning samt föreslå åtgärder för att underlätta den enskildes val och minska risken för systematiskt dåliga utfall. Vidare skulle systemets kostnader utredas.

Vid denna tidpunkt omfattade systemet mer än 600 fonder, något som i utredningens direktiv konstaterades vara ett mycket stort antal ur ett internationellt perspektiv. Spararnas ursprungligen relativt höga aktivitet när det gäller att välja fonder hade vidare mattats något, ett förhållande som dock, enligt direktivet, lika gärna kunde förklaras av en negativ börsutveckling som av något annat. I direktivet uppmärksammades också att premiepensionssystemet ursprungligen inte hade bedömts behöva utrustas med strängare regler än för annat fondsparande. Detta föranledde regeringen att påpeka att det är den enskilde spararen som bär risken av ett sämre utfall än förväntat. Vidare uppmärksammades att förarbetena inte innehåller några uttalanden om att antalet fonder kan bli för stort, utan tvärtom att det är viktigt att utbudet är brett för att kunna tillgodose samtliga enskilda sparares önskemål. Enligt direktivet hade detta lett till att det är deltagande fondförvaltare som har kommit att avgöra fondernas antal och sammansättning.

Premiepensionsutredningen lämnade sitt betänkande Svårnavigerat? Premiepensionssparande på rätt kurs (SOU 2005:87) i oktober 2005. Utredningen uppfattade att dess uppdrag bestod i att föreslå förbättringar inom ramen för det befintliga systemet och att man därmed inte hade i uppdrag att föreslå något nytt system. Utgångspunkten för utredningens arbete var att premiepensionssystemet är utformat som ett öppet system. Det innebär att fondförvaltare som uppfyller vissa grundläggande krav fritt ska kunna anmäla sina fonder till systemet och att Premiepensionsmyndigheten (PPM) vid registrering inte ska göra någon bedömning av om fonden är lämplig att ingå i systemet. Utredningen menade att avsikten även i fortsättningen ska vara ett öppet fondförsäkringssystem där kapitalförvaltningen sker i fonder som administreras av fristående fondförvaltare, som även kan vara statliga. (SOU 2005:87, sid 9)

Utredningen konstaterade, mot bakgrund av sin analys av tidigare erfarenheter, att det rådande systemet fungerade bra och är rimligt kostnadseffektivt. Ett helt annat system med begränsad valfrihet kräver enligt utredningen en betydande omställning. Efter de förbättringar som utredningen föreslog menade utredaren därför att nuvarande system bör tillåtas fortgå en tid innan en mer genomgripande utvärdering görs.

Vidare konstaterade utredningen att antalet fonder i systemet försvårar den enskildes valsituation. Få har överblick över, och känner till, vad pensions-systemet innebär. Utredningen konstaterade att behovet av information om premiepensionssystemet har ökat. Till grund för den slutsatsen låg bl.a. Demoskops mätningar åren 1998–2005 om vad folk tycker om premiepensionen som en del av ålderspensionen samt hur informationen (orange kuvert) har utvecklats. En majoritet av de tillfrågade uppgav att de saknade tillräckliga kunskaper för att hantera premiepensionen och endast 6 procent instämde i påståendet att de hade tillräckligt med sådana kunskaper. PPM har också själv i en egen undersökning genomförd 2003<sup>1</sup> frågat pensions-spararna om vilket beslutsstöd de vill ha. 71 procent ville då att PPM skulle ge förslag på fonder eller fondkategorier som passar den enskilde, 57 procent ville ha information om genomsnittligt utfall, 56 procent frågade efter hjälp med riskbedömning och 36 procent efter mer detaljerad information om fonderna.

Mot denna bakgrund föreslog Premiépensionsutredningen att PPM ska se till att pensions-spararna får tillgång till ett beslutsstöd för att underlätta spararnas fondval och förvaltning av premiepensionsmedlen och minska risken för systematiskt dåliga utfall. Uppgiften att ge sådant stöd skulle regleras i lag som ett tillägg till det informationsansvar som myndigheten redan har för att ge spararna tillgång till den information de behöver för att ta till vara sin rätt i premiepensionssystemet.

Utredningen föreslog att ett sådant beslutsstöd utvecklas i tre nivåer: 1) Strategiska beslut som beslut om förvaltningsform och val av fondtyp, 2) taktiska beslut som val av risknivå samt 3) beslut om val av fondförvaltare och fonder. Därtill ska spararen erbjudas en möjlighet att utvärdera sitt val.

Utredningen föreslog också att PPM genom aktiv styrning, t.ex. avgifter, ska ges utökad mandat och verktyg att kunna påverka och begränsa utbudet av fonder i systemet. Också här är syftet att förenkla fondvalet för spararna.

PPM har därefter fått i uppdrag av regeringen<sup>2</sup> att bl.a. ta fram förslag hur premiepensionssystemet kan kompletteras med ett antal kostnadseffektiva placeringsalternativ som ska underlätta valet och minska risker för spararna. Vidare ska PPM föreslå åtgärder för en ökad styrning av kostnader och utbud genom t.ex. avgifter. Konsekvenserna av förslagen ska analyseras med avseende på fondutbud, kostnader och konkurrensförhållanden.

I de remissvar som lämnades med anledning av utredningen tillstyrkte de flesta remissinstanserna en utveckling av beslutsstödet. Samtidigt väckte flera remissinstanser frågan om hur långt statens ansvar för sådant stöd

---

<sup>1</sup> Måluppfyllelseanalysen 2003

<sup>2</sup> Regeringsbeslut 2006-07-13, Fi2006/3497

skulle kunna sträcka sig. Ju mer information och stöd PPM ger enskilda sparare, desto större ansvar tar staten för placeringarna och desto större är risken för att pensionssparare ska ställa staten till ansvar för utgången. Ett myndighetsutformat beslutsstöd skulle därmed kunna medföra ökade ekonomiska risker för staten.

## 1.1 Uppdraget

Mot bakgrund av bland annat de frågor som väcktes av remissinstanserna har Statskontoret fått i uppdrag av regeringen att analysera och göra en helhetsbedömning av statens ansvar och åtagande i samband med vägledning om fondval inom premiepensionssystemet och statliga åtgärder som påverkar fondutbudets sammansättning och storlek. Bedömningen ska avse både juridiska och andra relevanta aspekter. Statskontoret ska under arbetet med uppdraget samråda med Finansinspektionen och Premiepensionsmyndigheten. Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2007, (regeringsbeslut 2006-12-21, Fi2005/5690). Samma dag ska PPM redovisa sitt ovan nämnda uppdrag.

Frågeställningen i uppdraget innehåller två olika delar som vi menar bör analyseras var och en för sig. Dels gäller det omfattningen och gränserna för statens åtagande med avseende på de två föreslagna åtgärdstyperna. Dels gäller det frågan vilket ansvar staten har i förhållande till pensionsspararna och andra aktörer samt hur långt detta ansvar kan och bör sträcka sig i anslutning till dessa.

Med *statens åtagande* avses vad staten gör och vilka verksamheter och åtgärder staten engagerar sig i t.ex. för att medborgarna ska få den samhällsliga service och de offentliga tjänster som de har anledning att förvänta sig. I denna del handlar frågan om staten överhuvudtaget ska eller bör engagera sig i uppgiften. Hur omfattande ska åtagandet vara i förhållande till vad andra aktörer gör och hur långt ska det sträcka sig?

Det *statliga ansvaret* handlar här om att medborgarna ska vara garanterade att staten utför sitt åtagande som utlovat på ett sätt som är i enlighet med gällande lagstiftning och som är i linje med vad berörda individer kan anses ha rätt att förvänta sig. Till detta hör att det bör finnas påföljder och sanktioner om staten inte uppfyller sitt åtagande i enlighet därmed. Medborgaren ska med andra ord kunna söka sin rätt och gottgöras för den eventuella skada han eller hon har åsamkats.

## 1.2 Utgångspunkter och arbetssätt

### Utgångspunkter

Vårt uppdrag är således att analysera omfattningen och gränserna för statens åtagande och ansvar i samband med de åtgärder för vägledning och ett reducerat fondutbud i premiepensionssystemet som Premiépensionsutredningen har föreslagit. Som ovan nämnts handlar det statliga åtagandet om vad staten gör (och inte gör) i förhållande till andra för att politiska mål ska uppfyllas och medborgarna få den service de har anledning att förvänta sig. En sådan analys menar vi bör göras utifrån premiepensionssystemets mål, syften och intentioner och belysa alternativa sätt att hantera frågan. Hur ser det ut inom premiepensionssystemet och marknaden i övrigt? Vad fungerar och vad fungerar inte och vad görs eller skulle kunna göras t.ex. i marknadens regi i syfte att lösa de uppmärksammade problemen.

En viktig utgångspunkt för vårt arbete har varit att premiepensionssystemet fortsatt ska vara ett öppet system. Vi konstaterar att Premiépensionsutredningen ansett att premiepensionssystemet fungerar bra och att systemets grundutformning som ett öppet valfrihetsystem med i princip fri etablering och konkurrens mellan fondförvaltarna ska behållas. De förändringar som utredningen föreslog och som PPM har i uppdrag att utreda syftar enligt vår tolkning till att förbättra systemets funktion för spararna men inte att i grunden ändra systemet. Utredningen menade att de åtgärder för att begränsa fondutbudet man föreslog att PPM bör vidta ska vara marknadsmässiga och genomlysbara.

Analysen av det statliga åtagandet syftar till att klargöra vilka uppgifter staten bör utföra inom ramen för det befintliga systemet. Vi har valt att analysera frågan om det offentliga åtagandet ur ett marknads- och konkurrensperspektiv och ur ett samhällsekonomiskt effektivitetsperspektiv.

Våra analyser av statens ansvar syftar i första hand till att klargöra på vilket sätt staten kan uppfylla sina åtaganden inom premiepensionssystemet på ett rättssäkert sätt och vilket ansvar som följer med uppgiften såväl i rent juridisk mening som utifrån andra relevanta aspekter.

Analysen av statens rättsliga ansvar tar sin utgångspunkt i PPM:s roll som den är utformad och uttryckt i lagstiftningen inkl. förarbeten till det reformerade pensionssystemet samt i riksdagens och regeringens styrning och direktiv till myndigheten därefter.

### Vårt arbetssätt

Vi har studerat och beskrivit fondmarknaden och marknaden för premiepensionssparandet med hjälp av olika data och källor från bland annat PPM, Finansinspektionen och Konkurrensverket. Vi har träffat marknadsaktörer. Vi har också träffat och intervjuat berörda myndigheter, förutom PPM och

Finansinspektionen, även Konkursverket och Konsumentverket. Vi har vidare analyserat premiepensionssystemet och dess funktionssätt samt låtit docent Olle Lundin vid Uppsala Universitet analysera statens rättsliga ansvar för råd och vägledning inom systemet. Vi har slutligen analyserat de båda frågorna om en begränsning av fondutbudet och statliga informations- och vägledningsinsatser ur ett teoretiskt nationalekonomiskt perspektiv. Under arbetets gång har vi även träffat företrädare för branschorganisationer på fond- och försäkringsmarknaden. Vi har också intervjuat några av de konsumentbyråer som är verksamma inom detta område. (se intervjuförteckning i bilaga 2)

Under utredningsarbetet har vi samrått med Finansinspektionen och med PPM.

### **1.3 Avgränsningar**

Vårt uppdrag består, som nämnts ovan, i att utifrån olika perspektiv analysera effekter och konsekvenser av de förslag till utökad uppdrag till PPM när det gäller vägledning vid fondval och styrning av fondutbudet som Premiepensionsutredningen har lämnat. Det har däremot inte ingått i vårt uppdrag att lämna egna förslag.

Premiepensionsutredningen utvärderade premiepensionssystemet främst utifrån pensionsspararnas situation och hur de upplevde beslutsfattande och fondval i systemet. En av de viktigaste iakttagelserna och utgångspunkterna för Premiepensionsutredningen var att en mycket stor andel av premiepensionsspararna inte har tillräckliga kunskaper för att kunna fatta välgrundade beslut. Mot denna bakgrund har vi inte sett anledning att närmare gå in på hur pensionsspararnas informationsbehov och behovet av vägledning och råd ser ut. Istället utgår vi från utredningens problembeskrivningar.

Under vårt utredningsarbete har vi haft möjlighet att följa det utvecklingsarbete som pågått inom ramen för PPM:s uppdrag att närmare föreslå åtgärder i linje med utredningens förslag. Eftersom dessa förslag inte kommer att föreligga i slutlig utformning innan vi ska avrapportera vårt uppdrag har vi valt att heller inte närmare kommentera dessa.

En bedömning av gränser för, och omfattning av, det statliga åtagandet menar vi måste ta sin utgångspunkt i alternativen, dvs. vad marknaden och andra aktörer än staten gör eller skulle kunna göra inom ramen för premiepensionssystemet för att tillgodose de uppmärksammade behoven. Vår analys av marknaden är avgränsad till fondmarknaden och marknaden för rådgivningstjänster, dvs. de delar av marknaden som vi uppfattar som jämförbara eller angränsande till premiepensionssystemet och där till systemet motsvarande aktörer och näraliggande tjänster kan tänkas finnas idag eller

på längre sikt. Vi har däremot inte analyserat finansmarknaden i stort eller fördjupat oss i andra former eller system för pensions- eller fondsparande än det som är jämförbart med premiepensionssparandet.

Vi har sett och analyserat frågan om statens ansvar ur främst ett rättsligt perspektiv. Ansvaret skulle emellertid också kunna ses mer generellt. Inom ramen för ett sådant generellt ansvar skulle staten t.ex. förväntas garantera spararnas premiepension för det fall att placeringarna ger dåliga utfall. Premiepensionssystemet är emellertid i grunden byggt som ett fondförsäkrings-system och ska kunna fungera utan statlig finansiering eller statliga garantier. Eftersom vi har utgått från att premiepensionssystemets grundutformning ska stå fast analyserar vi inte denna del av ansvarsfrågan djupare.

## **1.4 Information, vägledning och rådgivning**

Inom ramen för vårt uppdrag ska vi bl.a. analysera statens roll och uppdrag i samband med vägledning om fondval inom premiepensionssystemet. Här redogör vi inledningsvis för hur vi tolkar begreppet vägledning i förhållande till de besläktade begreppen information och rådgivning.

Till att börja med är det viktigt att skilja på objektiv information och företagets marknadsföring som syftar till att saluföra egna produkter. Även om det, särskilt i det enskilda fallet, givetvis kan finnas skilda uppfattningar om vad som är vad i det sammanhanget, utgår vi från att gränserna mellan information och marknadsföring är relativt klara. Det kan tilläggas att det är relativt väl reglerat hur information och marknadsföring från företagen ska och får se ut. Enligt lagen (2004:46) om investeringsfonder ska t.ex. alla fonder som omfattas av lagen ha ett enkelt faktablad (simplified prospectus). Särskilda krav gäller på innehåll i faktablad och informationsbroschyr samt för årsberättelse och halvårsredogörelse (FFFS 2004:2). Branschorganisationen Fondbolagens Förening har vidare tagit fram riktlinjer för rent kommersiella meddelanden och annat innehåll i broschyrer och redovisningshandlingar som går utöver dessa krav.<sup>3</sup> I det fortsatta diskuterar vi inte begreppet marknadsföring vidare och avstår också från att närmare definiera detta begrepp.

---

<sup>3</sup> Fondbolagens förenings riktlinjer för rådgivning, information och marknadsföring av fonder, (2004-12-06). För annat än fonder gäller lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument. Lagen reglerar innehållet i den information som lämnas när finansiella instrument i olika sammanhang erbjuds till allmänheten eller handlas vid en börs eller annan reglerad marknad. Sådana prospekt ska godkännas av Finansinspektionen och innehåller de uppgifter som krävs för att en investerare ska kunna göra en bedömning av vilken avkastning och risk som är förknippad med en investering i det finansiella instrumentet. Informationen i ett prospekt ska belysa företaget, dess ekonomiska ställning, det finansiella instrumentet och dess egenskaper.

När det gäller mer allmän information och kunskapsspridning som inte är att betrakta som marknadsföring förekommer olika begrepp som det kan finnas orsak att närmare definiera. Sådan information, som vi här använder som ett samlingsbegrepp, kan såväl syfta till att ge generell kunskap som till att ge mer specifik och personanknuten sådan (dvs. med utgångspunkt från den enskildes förhållanden). Från generell till specifik information skulle begreppen kunna rangordnas i följande ordning: information – vägledning – rådgivning.

Men det handlar också om innehållet i informationen. För att få ett sammanhang behöver spararna kunskap om hur det allmänna ålderspensionssystemet ser ut, att det finns ett premiepensionssystem och hur det fungerar. För att agera som konsument och välja på premiepensionsmarknaden behöver spararna allmän och generell kunskap om fondsparande, risk och avkastning, hur fonder kan vara sammansatta i kategorier och typer, hur ersättningsystem och avgifter ser ut osv. Men spararna behöver också ha en uppfattning om den egna ekonomin i övrigt, hur övriga personliga förhållanden inverkar på sparandet i premiepensionssystemet och hur detta kan komma att påverka deras val och placeringsstrategi.

Här, dvs. mellan det generella och det specifika, går en gräns mellan vad vi kallar information, dvs. vad som är giltigt för alla, och den vägledning och de råd som är anpassade och utformade utifrån och styrs av den enskildas personliga situation och preferenser. Till hjälp för att sätta denna gräns har vi studerat hur begreppet finansiell rådgivning har använts och definierats i relevant lagreglering.

MiFID-direktivet<sup>4</sup> definierar s.k. *investeringsrådgivning* som ”*tillhandahållande av personliga rekommendationer till en kund på dennes begäran eller på värdepappersföretagets initiativ, i fråga om en eller flera transaktioner som avser finansiella instrument.*”

Vidare kräver MiFID att det företag som tillhandahåller investeringsrådgivning ska inhämta nödvändiga upplysningar om kundens eller den presumtiva kundens kunskaper och erfarenheter på relevanta områden för produkten eller tjänsten. Företaget ska också inhämta upplysningar om kundens finansiella ställning och mål för investeringen. Detta för att rådgivaren ska kunna ge råd som är lämpliga för kunden. (*ur avsnitt 2, art 19 pkt 4*)

---

<sup>4</sup> EU:s direktiv om marknader för finansiella instrument (Markets in Financial Instruments Directive, 2004/39/EG) från april 2004 innehåller regler om hur värdepappersföretagen ska organisera och bedriva sin verksamhet. Syftet med direktivet är bl.a. att skapa enhetliga regler och öka transparensen på värdepappersmarknaderna i EU. Direktivet syftar också till att öka kontrollen, förbättra tillsynen och stärka konsumentskyddet.

Lagen (2003:862) om finansiell rådgivning till konsumenter definierar inte närmare begreppet rådgivning. Av lagens förarbeten framgår emellertid att rådgivning har en individuell prägel och syftar till att lämna rekommendationer och handlingsalternativ som är utformade efter kundens särskilda behov och förutsättningar. (Se vidare om statens rättsliga ansvar för finansiell rådgivning i kapitel 5.) Lagen omfattar finansiell rådgivning som är individuellt anpassad till konsumentens behov och önskemål. Endast sådana lösningar som kan anses lämpliga för konsumenten får rekommenderas. Rådgivaren ska vidare avråda från sådana åtgärder som inte kan anses lämpliga med hänsyn till konsumentens behov, ekonomiska förhållanden eller andra omständigheter. (5 §)

Den som lämnar råd bör enligt Konsumentverkets föreskrifter till lagen (KOVFS 2004:5) "*tydligt skilja på vad som är råd för placeringar respektive marknadsföring eller information om produkter.*" Såväl i Konsumentverkets som i Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2004:4) till lagen tas det förhållandet upp att rådgivningen bör vara baserad på konsumentens personliga förhållanden och syfte med placeringen. Om konsumenten väljer att inte lämna uppgifter om sig själv bör detta noteras och konsumenten informeras om att det kan påverka rådgivningen.

Rådgivning enligt lagen förutsätter alltså att den är individuell och personlig. Kännedom om den enskildas personliga förhållanden krävs samt personlig kontakt och dialog mellan rådgivaren och konsumenten. I ett pressmeddelande från Konsumentverket (2003-06-17) sägs att för att lagen ska vara tillämplig krävs att det finns ett uppdragsförhållande mellan rådgivaren och en enskild konsument. Lagen är däremot inte tillämplig när konsumenten vill köpa en viss produkt, eller ha information om den eller när rådgivningen ges till en större krets av personer i till exempel massmedia.

I det fortsatta definierar vi *information* som sådant som är ensidigt utformat av avsändaren för att gälla alla eller de flesta. I motsats till detta definierar vi *rådgivning* som sådant som är utformat i en dialog mellan avsändare och mottagare och anpassat efter uppgifter om den enskildas personliga förhållanden. Den förra formuleras brett, till alla eller till grupper av människor, men utan särskild anpassning till den enskildes situation. Den senare förutsätter någon form av kontakt med utbytande av uppgifter mellan avsändare och mottagare. Mellan rådgivare och en kund finns ett uppdragsförhållande, men det behöver inte finnas något formellt avtal.

Begreppet vägledning är mer problematiskt eftersom det inte är entydigt. I vårt uppdrag konstaterar regeringen att "med den vägledning som PPM nu föreslås utveckla ska förstås rådgivning som är mer generell till sin natur än specifika placeringsråd. Detta kan avse sådana generella råd som följer av forskning och beprövad erfarenhet.." / .. / "Det är dock knappast klart var gränsen går mer precist mellan vägledning i denna mening och specifika

placeringsråd.” Som ovan nämnts kan vägledning sägas ligga någonstans mitt emellan information och råd och till skillnad från dessa begrepp uppfattar vi att vägledning vanligen används i en mer allmän betydelse. Å andra sidan kan det tolkas som både det ena och det andra. Vägledning som ges efter någon form av interaktivitet skulle med andra ord kunna ses som en form av rådgivning medan vägledning som ensidigt riktar sig till allmänheten eller stora grupper inte bör betraktas som rådgivning. Vi fördjupar oss inte här närmare i begreppet vägledning och i vår analys och våra bedömningar utgår vi istället främst från begreppen information och rådgivning.



## 2 Premiensionssystemet

### 2.1 Premiensionssystemet

#### Pensionsreformen

År 1994 uttalade sig riksdagen första gången om premiensionssystemet i samband med planeringen av det nya ålderspensionssystemet. Enligt riksdagens riktlinjer<sup>5</sup> skulle följande gälla för premiensionssystemet.

- Avsättningen av medel ska registreras på enskilda konton.
- Pensionsrätt ska beräknas på försäkringsmässiga grunder enligt i huvudsak de principer som gäller för frivilliga, individuella pensionsförsäkringar.
- De medel som sätts av inom premiensionssystemet ska förvaltas av särskilda förvaltare, privata eller statliga, som väljs av de enskilda pensionsspararna.
- En eller flera statliga kapitalförvaltare ska inrättas för förvaltningen av medel från pensionssparare som vill välja en sådan lösning. För dessa ska samma placeringsregler som för privata kapitalförvaltare gälla. De statliga kapitalförvaltarna ska verka på lika villkor och i full konkurrens som de privata kapitalförvaltarna.

År 1998 fattade riksdagen beslut om det reformerade ålderspensionssystemet enligt regeringens proposition Inkomstgrundad ålderspension, m.m.<sup>6</sup> Den allmänna pensionen består i den nya ordningen av tre delar; inkomstpension, premiension och för vissa garantipension. Den allmänna pensionen grundar sig på livsinkomsten och pensionsrätten beräknas på den pensionsgrundande inkomsten. 18,5 procent av lön och andra skattepliktiga ersättningar går till en pensionsavgift varav 2,5 procent avsätts till sparandet i premiensionen. Pensionsrätten är grundlagsskyddad och beräkningar av pensioner från premiereservsystemet skulle ske med tillämpning av principer som är allmänt vedertagna inom privat livförsäkring. Försäkringsfunktionen ska dock vara knuten till staten.

Försäkringskapital i premiensionssystemet skulle således enligt regeringens proposition förvaltas av en ny statlig myndighet och försäkringsgivare, kallad *Premiensionsmyndigheten (PPM)*. Myndigheten skulle ha monopol på verksamheten och villkoren regleras i lag. Att lägga försäkringsfunktionen på försäkringskassorna ansågs inte praktiskt eftersom försäkringsgivaren ska ha täta kontakter med ett stort antal frivilliga fondförvaltare. I stället borde enligt regeringen verksamheten stå under tillsyn av Riksförsäkrings-

<sup>5</sup> Prop. 1993/94:250, bet 1993/94:SfU24, rskr 1993/94:439

<sup>6</sup> Prop. 1997/98:151, bet 1997/98: SfU13, rskr 1997/98:120

verket. Verket har inte längre tillsynsansvar över PPM. Däremot har Finansinspektionen tillsynsansvaret över PPM:s försäkringsverksamhet. (se vidare avsnitt 2.3)

Alla svenska medborgare/inkomsttagare ska spara i fonder i premiepensionssystemet. Valet av fond är fritt bland de fonder som finns på PPM:s fondtorg. Det är också fritt att när som helst ändra sitt val och byta till andra fonder. PPM äger fondandelarna men spararna är sina egna förvaltare och står den finansiella risken för placeringarna.

Att premiepensionen i grunden är uppbyggd som en fondförsäkring innebär att tillgodohavandet på pensionsspararens premiepensionskonto ska vara placerat i värdepappersfonder även under pensionstiden. Regeringen konstaterade i ovan nämnda proposition att eftersom de månatliga utbetalningarna därmed kommer att variera i storlek med förändringarna i fondens värde kan det innebära en otrygghet för många försäkrade. Därför skulle det enligt regeringen införas en möjlighet att gå över till traditionell livförsäkring.

Premiepension betalas ut antingen som en fondförsäkring eller som en traditionell livförsäkring, dvs. som en livränta med garanterade belopp. Pensionen ska beräknas med utgångspunkt i tillgodohavandet på pensionsspararens premiepensionskonto. Pensionsspararen kan alltså antingen välja att ha kvar sitt tillgodohavande i fonder under pensionstiden och själv stå den finansiella risken, eller låta överföra det till PPM:s traditionella livförsäkringssystem. Vid övergången till livförsäkring är det PPM som förvaltar medlen och tar över den finansiella risken för placeringarna. PPM har monopol på livränteverksamheten men upphandlar den praktiska hanteringen/förvaltningen. (Se närmare om PPM nedan.)

*Sjunde AP-fonden* inrättades för att förvalta Premiesparfonden, där medel för pensionssparare som inte gjort ett fondval placeras. Premiesparfondens medel uppgår för närvarande till ca 30 procent av det totala kapitalet i systemet. Vid sidan av den icke valbara Premiesparfonden förvaltar Sjunde AP-fonden också Premievals-fonden som är ett statligt alternativ bland systemets valbara fonder. Dess andel uppgår till knappt en procent av det totala kapitalet. I denna del ska det statliga fondbolaget verka i konkurrens med övriga aktörer på marknaden.

### **Premiepensionssystemet är ett öppet system**

Premiepensionssystemet är ett öppet system. Inför pensionsreformen gjorde regeringen bedömningen att ett öppet system kan förväntas ge bättre avkastning och bättre priser än ett slutet. ”Regeringen har övervägt att också kräva att medelsförvaltningen skall ske i särskilda fonder som sköts av särskilda fondförvaltare. En sådan ordning skulle dock inte ge tillräckliga kostnadsfördelar för att motivera begränsningarna av mångfalden i kapitalförvalt-

ningen.” Enligt regeringen borde därför förutsättningar skapas för ett brett utbud av fonder.<sup>7</sup>

Premiepensionssystemet är vidare en gränsöverskridande verksamhet. Fondbolag ska ha tillstånd av Finansinspektionen i Sverige eller i enlighet med det s.k. UCITS-direktivet<sup>8</sup> av behörig tillståndsmyndighet i sitt EES-hemland. Även fonder från länder utanför EES är tillåtna i systemet om de lyder under liknande regelverk som fonder med hemvist i EES. I ovan nämnda proposition framhöll regeringen att ”... också fondföretag från andra EES-länder, som driver verksamhet som omfattas av EG:s UCITS-direktiv ska ha rätt att med stöd av tillstånd från hemlandet driva fondverksamhet inom ramen för premiepensionssystemet. Likaså bör fondföretag från länder utanför EES, som har fått tillstånd av Finansinspektionen att driva fondverksamhet i Sverige, ha rätt att medverka i systemet.” Härigenom menade regeringen att ytterligare förutsättningar för ett brett utbud av fonder skulle skapas.

Fondutbudet borde vidare enligt regeringen vara brett och icke begränsat av hänsyn till risk för dåligt utfall. Samtidigt framhöll regeringen att det är av stor vikt att de enskilda får god information om fonderna i premiepensionssystemet så att de får ett tillräckligt underlag för sitt ställningstagande såvitt avser placeringen av medlen. Dåligt utfall på grund av felaktiga eller olämpliga placeringar borde istället åtgärdas genom information till enskilda om de risker som kan vara förenade med olika placeringsinriktningar. I det sammanhanget gjorde regeringen bedömningen att utvecklingen för enskilda fonder under kortare eller längre tid kan bli negativ, men man menade samtidigt att det finns goda möjligheter att genom valet av fonder undvika att sådana nedgångar får någon avgörande inverkan på premiepensionens storlek. Information till enskilda om de risker som kan vara förenade med olika placeringsinriktningar m.m. framstod därför enligt regeringen som en mer ändamålsenlig väg att komma till rätta med farhågor för spararnas trygghet än ett förbud mot placering i vissa typer av fonder.<sup>9</sup>

Förutom möjligheten till en bred etablering ansåg regeringen att det var viktigt att fritt utträde ska gälla i premiepensionssystemet. ”Det kan inte komma ifråga att tvinga förvaltarna att tillhandahålla en viss fond under obegränsad tid.” Om det inte kunde lösas genom att t.ex. överlåta förvalt-

---

<sup>7</sup> Prop. 1997/98:151

<sup>8</sup> UCITS, (Undertakings for Collective Investment in Transferable Securities). Rådets direktiv 85/611/EEG om samordning av lagar och andra författningar som avser företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper (fondföretag), senast ändrat och kompletterat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/107/EG (avseende fondbolagen och förenklade prospekt) och 2001/108/EG5 (avseende fondens placeringar). Direktivet reglerar krav på fonder för att delta i ett öppet system. Direktivets regler syftar till att ge ett grundläggande konsumentskydd för spararnas fondandelar. Det innehåller regler om bl.a. auktorisation av fondförvaltaren och dess organisation, regler om information till andelsägarna samt placeringsbestämmelser.

<sup>9</sup> Prop. 1997/98:151

ningen till annan eller genom att slå ihop fonden med annan fond måste PPM enligt regeringen kunna lösa in samtliga sina andelar i den aktuella fonden och ge berörda sparare möjligheten att välja nya fonder. Vad som ska gälla i denna fråga skulle enligt regeringen regleras i samarbetsavtalet. Krav om ett samarbetsavtal mellan PPM och fondbolagen beskrivs närmare i avsnitt 2.4.

## 2.2 Premiepensionsmyndigheten (PPM)

*Premiepensionsmyndigheten, PPM*, inrättades den 1 juli 1998 med uppgift att administrera premiepensionssystemet och bistå allmänheten i angelägenheter som rör deras premiepensionskonton.

PPM:s centrala uppgift är att meddela fondförsäkring till de som omfattas av premiepensionssystemet. Det innebär att myndigheten ska administrera fondval och in- och utbetalningar på premiepensionskonto, vara andelsägare i värdepappersfonder samt vidarebefordra kontakter och information från fondbolag till sparare. PPM fungerar i denna del som en slags mellanhand mellan pensionsspararna och fondbolagen och uppträder ensam som kund gentemot vart och ett av systemets fonder. Informationen från fondbolagen om bl.a. fondernas utveckling förs vidare av PPM till fondspararna. Fondbolagen har inte tillgång till information om enskildas identitet, fondval eller fondbyten.

Myndigheten är samtidigt försäkringsgivare av premiepensionen och betalar som sådan ut pension ur fonderade medel enligt fastställd pensionsrätt. Om spararen istället valt att få ut pensionen som en livränta tar PPM över den finansiella risken för placeringarna. Verksamheten ska bedrivas enligt försäkringsmässiga principer. Det innebär att frågor som är av försäkrings-teknisk eller liknande karaktär och som inte reglerats särskilt ska lösas enligt allmänt vedertagna principer inom försäkringsväsendet. Centrala bestämmelser i försäkringsrörelselagen gäller för PPM:s verksamhet, liksom en stor del av Finansinspektionens föreskrifter enligt denna lag.

## 2.3 Lagregleringar av premiepensionssystemet

Premiepensionssystemet och PPM:s verksamhet regleras främst i *lagen om inkomstgrundad ålderspension (1998:674)* och i *lagen (1998:710) med vissa bestämmelser om PPM*. Den senare lagen innehåller bestämmelser om PPM:s tillämpning av regler för försäkringsrörelse och redovisningsregler. Ålderspensionslagen anger allmänna bestämmelser om premiepensionssystemet och PPM:s uppgifter. Bland annat anges att ett premiepensionskonto ska upprättas, medel som motsvarar pensionsrätten samt avkastning ska överföras till den kapitalförvaltare som pensionsspararen har valt eller

annars placeras i premiesparfonden hos Sjunde AP-fonden. Spararen ska upplysas om sin rätt att fritt välja fond och PPM ska på spararens begäran föra över de medel som spararen anger. Vidare får PPM ta ut avgifter från pensionsspararna för skötseln av premiepensionssystemet som inte täcks på annat sätt. Avgifter får (också) tas ut från fondförvaltare för att täcka PPM:s kostnader för registrering av och information om fonder. Sådana registreringsavgifter kräver dock föreskrift från regeringen.

För PPM:s verksamhet gäller vidare viktiga delar av *försäkringsrörelselagen (1982:713)* och i de delar av verksamheten som rör kapitalförvaltningen och tillämpningen av näringsrättsliga regler står PPM under Finansinspektionens tillsyn.

Som en del av socialförsäkringssystemet stod PPM tidigare under Riksförsäkringsverkets tillsyn. I och med omstruktureringen av Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna till myndigheten Försäkringskassan togs denna uppgift bort. Försäkringskassan har dock huvudansvar för att ge allmänheten en övergripande information om det allmänna ålderspensionssystemet.

PPM:s verksamhet är uppdelad på fyra verksamhetsgrenar<sup>10</sup>; Premiepensionsadministration, Fondförsäkring, Traditionell försäkring och Tillfällig förvaltning. Målen för verksamheterna i de fyra grenarna beskrivs i PPM:s regleringsbrev för 2007 enligt följande:

#### *Premiepensionsadministration*

Administration och förvaltning av premiepensionssystemet skall bedrivas med låga kostnader och till nytta för pensionsspararna. De erbjudna försäkringsprodukterna skall över tiden var för sig bära sina egna kostnader.

#### *Fondförsäkring*

Verksamheten med fondförsäkring skall bedrivas kostnadseffektivt och med god kvalitet. Regler och avtal med fondförvaltarna skall utformas så att kostnaderna för pensionsspararna som helhet blir så låga som möjligt.

#### *Traditionell försäkring*

Verksamheten med traditionell försäkring skall ske kostnadseffektivt och med god kvalitet. De antaganden beträffande framtida avkastning, livslängd och driftskostnader som tillämpas vid beräkning av de garanterade beloppen skall väljas så att de ger en betryggande säkerhet.

#### *Tillfällig förvaltning*

Att med ett lågt risktagande och med hänsyn till kravet om betalningsberedskap uppnå en så god avkastning som möjligt. Det belopp som varje år skall

---

<sup>10</sup> Regleringsbrev till PPM för 2007

överförs från den tillfälliga förvaltningen till pensionsspararnas konton får inte understiga vad som motsvaras av intjänad pensionsrätt.

## 2.4 Fondbolagens villkor

Även om premiepensionssystemet är ett öppet system hindrar inte EU:s regler om den inre marknaden att det, i ett allmänt socialförsäkringssystem, ställs vissa särskilda krav på fondbolagen i premiepensionssystemet. Detta under förutsättning att kraven inte är diskriminerande och gäller lika för svenska som för utländska fondförvaltare.

För medverkan i premiepensionssystemet ställde regeringen upp ett antal krav. Det krävdes att fondförvaltaren<sup>11</sup>

- 1) har anmält sina fonder för registrering hos PPM och slutit ett avtal om det praktiska samarbetet med myndigheten m.m.,
- 2) har åtagit sig att på begäran lämna ut informationsmaterial till pensionsspararna, trots att dessa formellt sett inte är fondandelsägare,
- 3) har åtagit sig att inte ha några uttagsavgifter,
- 4) har åtagit sig att, med eller utan prissnedsättning, inte ta ut några avgifter i övrigt som godtagits av myndigheten, och
- 5) har åtagit sig att varje år till myndigheten rapportera alla kostnader som tagits ur fonden.

Premiepensionssystemet omfattar enbart fonder som uppfyller kraven i UCITS-direktivet. Så kallade specialfonder (ex. nationella fonder), dvs. fonder med en smalare placeringsinriktning, uppfyller i allmänhet inte det särskilda krav på riskspridning som ställs upp i UCITS-direktivet. Specialfonder kan t.ex. ofta vara hedgefonder som visserligen har en god riskspridning men vars placeringsstrategi av andra skäl inte motsvarar UCITS krav. (Eftersom lagen om värdepappersfonder i första hand omfattar värdepappersfonder som uppfyller kraven i UCITS uppfyller de heller inte kraven i lagen om värdepappersfonder.)

Premiepensionssystemet är vidare avgränsat till förvaltning av värdepappersfonder av fondbolag. En annan sak är att ett försäkringsbolag kan äga ett fondbolag som får ta emot medel för förvaltning i premiepensionssystemet.

Som tidigare nämnts måste fondbolagen ha tillstånd enligt *lagen (2004:46) om investeringsfonder* samt stå under Finansinspektionens tillsyn. Alterna-

---

<sup>11</sup> Prop. 1997/98:151

tivt kan bolagen enligt UCITS-direktivet ha tillstånd av behörig tillståndsmyndighet i sitt EES-hemland. I investeringsfondlagen ställs bl.a. krav på bolagets styrelse och ledning, kapital och krav på placeringar. Särskilda krav ställs också på att fondbolag ska lämna grundläggande och kompletterande information om såväl investeringsfonderna som dess kostnader och risker till andelsägare och spekulanter. För varje investeringsfond ska det finnas ett förvaringsinstitut som ska ha sitt säte i Sverige eller, om det är en i Sverige etablerad filial, i ett annat land inom EES. Förvaringsinstitutet ska handla oberoende av fondbolaget och uteslutande i andelsägarnas gemensamma intresse.

Vidare krävs enligt *lagen (1998:674) om ålderspension* att fondbolaget ingår samarbetsavtal med PPM. Avtalet ska reglera rutiner för överföring av information och medel mellan PPM och fondbolaget liksom för information från fondbolagen till enskilda sparare. Avtalet bygger på de villkor för deltagande i systemet som lagen i övrigt ställer upp. Fondförvaltare som får delta med fonder i systemet åtar sig således att

- informera pensionssparare om sitt fondutbud,<sup>12</sup>
- försälja eller lösa in andelar i de fonder som för fondbolagets räkning är registrerade hos PPM,
- rapportera kostnader till PPM som tagits ur en fond,
- ge rabatt på förvaltningsavgifter till PPM,
- inte tillämpa insättnings- eller uttagsavgifter eller ställa krav på minsta belopp för handel,
- löpande informera PPM om omständigheter av betydelse för samarbetet.

Vad gäller rabattsystemet får PPM själv bestämma om dess utformning men rabatten ska bestämmas på marknadsmässiga och objektiva grunder. Rabatten får alltså inte bestämmas så att konkurrensen mellan fondförvaltarna snedvrids. Den ska betalas av fondbolaget och inte tas ur fonden. (se mer om rabattsystemet i kap 3)

---

<sup>12</sup> Hur informationen ska vara utformad anges i lagen om investeringsfonder.

## 2.5 Närmare om PPM:s roll

PPM har en central roll i premiepensionssystemet och myndigheten ska fylla flera förhållandevis skilda funktioner i systemet. Detta återspeglas också i myndighetens indelning enligt regleringsbrevet i fyra olika verksamhetsgrenar; premiepensionsadministration, fondförsäkring, traditionell försäkring och tillfällig förvaltning. I det följande beskriver vi lite närmare hur dessa olika funktioner ser ut. Så här uttrycks PPM:s uppgifter i de lagar och regelverk som styr verksamheten.

I *förordning (2000:585) med instruktion för PPM* anges 1 § att ”PPM har till uppgift att handlägga frågor om premiepension enligt lagen om inkomstgrundad ålderspension och lagen med vissa bestämmelser om Premiepensionsmyndigheten.”<sup>13</sup>

I *lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension* anges att PPM är försäkringsgivare för premiepension. Det anges också att PPM ska ansvara för den tillfälliga förvaltningen av premiepensionens andel av pensionsavgifterna hos Riksgäldskontoret.<sup>14</sup> När pensionsrätt för premiepension för en pensions sparare har fastställts, ska PPM föra över medel som motsvarar pensionsrätten samt avkastningen till förvaltning i privata värdepappersfonder (fondtorget) eller till förvaltning av Sjunde AP-fondens (premiesparfonden eller premievals fonden). Pensionsspararen kan istället välja att ta ut pensionen som livränta. Då ska medlen föras över till PPM:s livränteverksamhet.<sup>15</sup>

*Lagen med vissa bestämmelser om Premiepensionsmyndigheten* anger regler för PPM:s försäkringsverksamhet. I denna funktion ska myndigheten anses som ett livförsäkringsbolag.

I vårt uppdrag till denna utredning beskrivs PPM:s funktion i premiepensionssystemet så här: ”PPM fungerar som mellanhand mellan pensions spararna och fondbolagen och uppträder som ensam kund i var och en av systemets mer än 700 fonder, som ombud för de enskilda pensions spararna.

---

<sup>13</sup> Det framgår också att PPM ska besluta om riktlinjer för tillfällig förvaltning hos RGK av den andel av ålderspensionsavgifterna som beräknas motsvara pensionsrätt för premiepension.

<sup>14</sup> Sådan tillfällig förvaltning ska ske fram till dess medlen förs över till annan förvaltning i fonder m.m. enligt pensionsspararens val. Under PPM:s tillfälliga förvaltning ska medlen vara placerade på räntebärande konto hos RGK eller i skuldförbindelser utfärdade av staten. (8 kap §§1–2)

<sup>15</sup> Pensionsspararen har rätt att på begäran få ut sin premiepension i form av en livränta med garanterade belopp. Den finansiella risken för de tillgångar som motsvarar tillgodohavandet på pensionsspararens premiepensionskonto övergår då på Premiepensionsmyndigheten. Pensionen skall bestämmas med utgångspunkt i tillgångarnas värde vid inlösen av innehavet. Inlösen skall ske snarast efter det att begäran kom in till myndigheten, dock tidigast månaden före den då livräntan första gången skall betalas ut. (9 kap 1 §)

Informationen från fondbolagen om fondernas utveckling m.m. förs vidare av PPM till pensionsspararna."

PPM kan sammanfattningsvis jämföras med ett försäkringsbolag (eller livförsäkringsbolag) som meddelar fondförsäkring och traditionell livförsäkring. Myndigheten beskriver själv sin verksamhet som att man är försäkringsgivare och ett "försäkringsbolag i myndighetskepnad". Som beskrivningen antyder är verksamheten inte helt jämförbar med ett vanligt fondförsäkringsbolag. Utöver rollen som försäkringsbolag har PPM en myndighetsroll som administratör och förvaltare av systemet och myndigheten fattar även beslut om den individuella premiepensionens storlek. I myndighetsrollen regleras PPM i förvaltningsrättslig lagstiftning, som försäkringsbolag ska PPM i relevanta delar följa näringsrättslig försäkringslagstiftning och agera enligt försäkringsmässiga principer. Som fondförsäkringsbolag tillhandahåller PPM en försäkringsprodukt till pensionsspararna med fondbolagen som underleverantörer av kapitalförvaltningstjänster. Som livförsäkringsbolag är det PPM som förvaltar medlen och tar över den finansiella risken för placeringarna. Oavsett på vilket sätt man väljer att beskriva PPM:s verksamhet och roll är PPM ensam om att utföra dessa uppgifter.



## 3 Marknad och tjänster

### 3.1 Fondmarknaden och olika former av långsiktigt sparande

#### Sparformer

Sparande sker främst på inlåningskonton, i värdepappersfonder, direkt ägande i aktier eller i räntebärande papper (obligationer m.m.). För långsiktigt sparande som pensionssparande finns, förutom det obligatoriska premiepensionssparandet, också kapital- och pensionsförsäkringar. Båda kan sägas vara en kombination av en försäkring och sparande. En stor del av pensionssparandet utgörs av tjänstepensioner, dvs. avtalspension där arbetsgivaren betalar premier för den anställdes räkning. För privat pensionssparande finns även IPS, individuellt pensionssparande. En variant av långsiktigt sparande är fondsparande. Fondsparande kan ske på många olika sätt. Det finns allt från fonder som har mycket låg risk, t.ex. korta räntefonder, till fonder med mycket hög risk, såsom specialinriktade aktiefonder. Det finns också blandfonder som innehåller både aktier och räntebärande papper samt generationsfonder, som är en variant av blandfonder och vanliga inom pensionssparandet.

Fondsparandet i Sverige är utbrett jämfört med andra länder. År 2006 sparade 94 procent av svenska folket i fonder, om man tar bort sparande i premiepensionsfonder är andelen 77 procent. Svenskarnas totala fondförmögenhet uppgår till över 1 600 miljarder kronor. Nysparandet i fonder 2006 var drygt 85 miljarder kronor.

Pensionssparande är normalt sett bundet tills spararen har uppnått en viss ålder. Därefter är det möjligt att ta ut det sparade kapitalet inkl. den avkastning (positiv eller negativ) som ackumulerats under spartiden. Traditionell pensionsförsäkring och kapitalförsäkring kan kombineras med en garanti om att ett visst minsta årligt belopp ska betalas ut då försäkringen förfaller. I fondförsäkringen finns ingen sådan garanti utan de årliga utbetalningarna kommer att bero på vilken avkastning fonderna har genererat.<sup>16</sup> För de olika fondsparalternativen gäller delvis olika skatteregler. Kapitalförsäkringar är belagd med en avkastningsskatt på 27 procent medan övriga former inkomstbeskattas. Premiépensionen beskattas dock inte under spartiden. Pensionsförsäkringar (s.k. trad liv och fondförsäkring) och IPS har en avkastningsskatt under sparperioden på 15 procent beräknat på en schablonavkastning – statslåneräntan föregående år. Både IPS och sparande i pensionsförsäkring är avdragsgillt upp till ett visst belopp, vilket inte gäller för övrigt fondsparande.

---

<sup>16</sup> Finans- och försäkringsområdet, Konkurrensverket 2000, Bilaga till rapport

Investeringsfonder är det övergripande namnet på sparfonder. Investeringsfonder kan indelas i värdepappersfonder som följer EU:s UCITS-direktiv och specialfonder. Värdepappersfonder som följer UCITS-kraven får fritt säljas i EU och EES. Specialfonder är sådana som fått Finansinspektionens tillstånd att i något avseende göra avsteg från reglerna för värdepappersfonder<sup>17</sup>.

Lagen (2004:46) om investeringsfonder reglerar fondverksamheten och skiljer på *fond, fondbolag och förvaringsinstitut*. Fondens tillgångar ägs av de andelsägare som har satt in pengar i fonden. Fonden är ett eget skattesubjekt men ingen egen juridisk person. Fondbolaget är däremot en juridisk person som vanligen ägs av en bank, ett försäkringsbolag eller ett värdepappersbolag. Fondbolaget sköter fondernas förvaltning och administration på andelsägarnas uppdrag.

Betalningen sker genom en förvaltningsavgift som andelsägarna betalar till fondbolaget. Förvaltningsavgiften täcker förutom kostnader för själva förvaltningen av fonden även kostnader för bl.a. administration, information och rådgivning. Vid handel med enstaka värdepapper tar börsmäklarna ut ersättning i form av en särskild avgift, s.k. courtage, eller via ”spreaden” som i princip innebär att mäklarna täcker handelskostnaden genom att ha olika pris för köpare och säljare.

Fonden och fondbolaget ska ha åtskild ekonomi. Om fondbolaget går i konkurs påverkas inte fondens värde utan verksamheten övertas av en annan förvaltare eller betalas fondens förmögenhet ut till andelsägarna. Alla svenska investeringsfonder ska vidare ha en bank eller annat kreditinstitut som förvaringsinstitut. Det är förvaringsinstitutets uppgift att se till att andelarnas värde beräknas på rätt sätt och att fonden placerar enligt sina fondbestämmelser.<sup>18</sup>

Som tidigare nämnts är det Finansinspektionen som är tillsynsmyndighet och utfärdar föreskrifter och utövar tillsyn över värdepappersbolag och fondbolag enligt svenska fondlagar. Bland viktigare lagar som styr fondmarknaden kan utöver den tidigare nämnda lagen om investeringsfonder också nämnas lagen om värdepappersrörelse, EU:s UCITS-direktiv samt lagen om individuellt pensionssparande.

När det gäller EU:s s.k. MiFID-direktiv förbereds för närvarande ett genomförande av nyligen beslutade ändringar i direktivet<sup>19</sup> genom en ny lag om värdepappersrörelse.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Nilsson, Fondboken 2004

<sup>18</sup> ibid s. 24

<sup>19</sup> Europaparlamentet och rådets direktiv 2004/39/EG om marknader för finansiella instrument och om ändring av rådets direktiv 85/611/EEG och 93/6/EEG om Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/12/EG samt upphävande av rådets direktiv 93/22/EEG

## Företag på fondmarknaden och i premiepensionssystemet

Företag verksamma på fondmarknaden är allt ifrån banker, fondbolag och värdepappersinstitut, till försäkringsbolag och försäkringsmäklare. När banker och försäkringsbolag erbjuder fondsparande och fondförvaltning sker det (enligt lag) i separata fondbolag som ingår i koncernen. (För livförsäkringsbolagen gäller dessutom att för traditionell livförsäkring och fondförsäkring gäller olika regler som medför att sådan verksamhet måste bedrivas i separata bolag.) Fondmarknaden är relativt koncentrerad och domineras av de fyra största bankerna. År 1998 förvaltade de genom sina fondbolag ca 80-85 procent av det totala sparandet.<sup>21</sup> Inträdet av nya aktörer har dock minskat koncentrationen något och de fyra största fondförvaltarnas marknadsandelar har sjunkit successivt. År 2003 stod de för ca 75 procent av kapitalet, år 2004 för 73 procent och år 2006 var deras sammanlagda marknadsandel nere i knappt 66 procent.<sup>22</sup> Utvecklingen och den ökade rörligheten bland spararna gäller dock främst nytt sparande. För äldre sparande är inlåsnings effekter av t.ex. reavinstbeskattningen vid byte av fonder betydande.

De flesta företag på den svenska fondmarknaden erbjuder också fondsparande i premiepensionssystemet (på PPM:s fondtorg). För närvarande finns närmare 800 fonder förvaltade av ett 80-tal fondbolag. Antalet fonder ett fondbolag får ha registrerade i systemet är högst 25. När fler fondbolag ingår i samma grupp får sammanlagt högst 50 fonder registreras för gruppen.

För närvarande uppgår kapitalet i premiepensionssystemet till ca 250 miljarder kronor. Den största marknadsandelen har Sjunde AP-fonden med sin premiesparfond som står för nästan 30 procent av kapitalet.<sup>23</sup> Därefter kommer Swedbank med drygt 14 procent, AMF med nästan 9 procent samt försäkringsbolag som SPP, Folksam och Länsförsäkringar. De tre senare står för tillsammans ca 17 procent av det förvaltade fondkapitalet. Resten av fondbolagen i premiepensionssystemet är förhållandevis små med marknadsandelar under en procent.

Också inom premiepensionssystemet har stora banker och försäkringsbolag alltså märkbara andelar. Dominansen för bankerna är dock inte lika tydlig. Tre av de fyra banker som är störst på fondmarknaden finns inte bland de största i premiepensionssystemet.<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup> Regeringens lagrådsremiss: Ny lag om värdepappersmarknaden, 2007-03-01. Lagen avses träda ikraft från den 1 november 2007.

<sup>21</sup> Konkurrensverket 2000

<sup>22</sup> Konkurrensverket 2004, 2005, 2006 samt uppgifter från Fondbolagens förening.

<sup>23</sup> Sjunde AP-fonden förvaltar även den valbara premievalfonden som har mindre än en procent av det sammanlagda kapitalet.

<sup>24</sup> Underlag för uppgifter om fondbolagens marknadsandelar och fondutbudet på fondtorget har hämtats från [www.ppm.nu](http://www.ppm.nu)

## 3.2 Premiepensionssystemet

### Premiepensionssystemet som marknad

Den marknad som PPM:s fondtorg kan sägas utgöra skulle enkelt kunna beskrivas som en delmarknad av den ordinarie fondmarknaden med ett urval av de fonder som finns där. Den skulle också kunna ses som en helt separat och "intern" marknad skapad inom ramen för det nya allmänna ålderspensionssystemet. Det kanske viktigaste särdraget som skiljer premiepensionsmarknaden från fondmarknaden är att sparandet är obligatoriskt, med pengar som spararna inte kan disponera på annat sätt. En annan viktig principiell skillnad är att PPM är mellanhand mellan spararna och fondbolagen. Med andra ord är det PPM och inte spararna som köper fondandelar. Men det finns även en rad andra omständigheter som gör att man inte utan vidare kan betrakta premiepensionssystemet som en vanlig marknad.

Premiepensionssystemet brukar beskrivas som ett "öppet system" men i praktiken är möjligheten för fonder och fondbolag att delta på premiepensionsmarknaden mer begränsad än vad som gäller för fondmarknaden i stort. Det gäller t.ex. kraven i UCITS-direktivet, PPM:s krav på samarbetsavtal och rabattsystemet för fondavgifter. Vidare har myndigheten PPM en central roll på marknaden både med myndighetsuppgifter och med uppgifter av mer marknadsliknande karaktär.

### Fondutbudet är begränsat till UCITS-fonder ...

Fonder inom premiepensionssystemet ska följa kraven i EU:s UCITS-direktiv. Direktivet reglerar krav på fonder för att delta i ett öppet system och syftar till att ge ett grundläggande konsumentskydd för spararnas fondandelar. Direktivet innebär begränsningar av vilka typer av fonder (bredd, specialinriktning) som får delta i systemet. Så kallade specialfonder, t.ex. hedgefonder eller fonder som investerar i endast ett land, får t.ex. inte vara med.

### ... men valfriheten kan även sägas vara större

En skillnad mellan premiepensionssystemet och flera andra former av pensionssparande är att i det förstnämnda kan man välja fritt bland upp till fem fonder bland samtliga fonder i systemet. Vid t.ex. fondförsäkring väljs först ett försäkringsbolag och därefter kan man välja bland de fonder som detta bolag erbjuder. Därigenom blir antalet fonder att välja mellan i det senare fallet färre. En viktig aspekt i det sammanhanget är att ett bolag kan vara bra på fonder med viss inriktning medan ett annat bolag kan vara framgångsrikt med annan typ. I premiepensionssystemet är möjligheterna kombinerade mellan olika förvaltare således större. En fördel i premiepensionssystemet är med andra ord att det ger förutsättningar för en ökad konkurrens.

### **Premiepensionsmyndighetens roll**

PPM har en central roll på marknaden som ensam förmedlare mellan köpare och säljare av fondandelar. PPM administrerar pensionspararnas konton, informerar om pensionen och tillhandahåller fonder för premiepensionen. Formellt är PPM ensam andelsägare av fonderna. PPM ska också informera spararna om dels premiepensionssystemet som sådant, dels om fondutbudet. I denna roll förmedlar eller vidarebefordrar PPM också information från fondbolagen eller utarbetar egen. Uttrycket köpare som benämning på pensionsspararna blir därför något vilseledande eftersom den enda (lagliga) köparen (och ägaren) av fonder och fondandelar är PPM själv.

Premiepensionssystemet är i grunden uppbyggt som ett fondförsäkrings-system och PPM kan beskrivas som ett fondförsäkringsföretag som tillhandahåller fondsparande och betalar ut pension i form av den avkastning som sparandet givit upphov till. Som administratör och förvaltare av systemet sköter PPM kontakterna mellan sparare och fondbolag, sluter avtal med fondbolagen och handlar med fondandelar för pensionsspararnas räkning. Till skillnad från andra aktörer i premiepensionssystemet och till följd av det obligatoriska sparandet är PPM ensam om att nå samtliga sparare på marknaden. I denna roll informerar också PPM spararna och ger beslutsstöd i syfte att stödja dem i deras val av fonder. Utan att kunna liknas vid en privat förmedlare fungerar PPM i praktiken som en mellanhand mellan pensionsparare och fondbolag och tillhandahåller ett fondtorg bestående av alla de fonder och fondprodukter som fyller lagstiftningens och PPM:s krav för att få delta i systemet. Rent formellt har spararna i fondförsäkringen en fordran på PPM som motsvarar fondandelarnas värde. PPM:s innehav av fondandelar ska ses som en matchning av de fordringar som spararna har gentemot PPM.

Därutöver är PPM också försäkringsgivare gentemot dem som uppnått pensionsålder. I denna roll förvaltar PPM fonderna/kapitalet och betalar ut premiepension ur det sparade fondkapitalet till pensionsspararna antingen i form av en fondförsäkring eller, om spararen väljer det, i form av en livränteförsäkring<sup>25</sup>. PPM beslutar om hur tillgångarna ska allokeras i livförsäkringsportföljen. Det är dock FK som årligen fastställer pensionsrätten för både inkomstpension och premiepension och som avgör hur mycket som ska placeras på den enskilde spararens pensionskonto för inkomstpension respektive premiepension.

### **Avgiften är reducerad genom ett rabattsystem**

Premiepensionssystemets ersättningsystem, tillsammans med rabattsystemet, utgör ett viktigt särdrag i premiepensionssystemet. Även om rabattsystemet existerar i form av ett samarbetsavtal är det ingen bland marknads-

---

<sup>25</sup> Livränteförsäkring betalas ut med ett garanterat (lägre) månadsbelopp plus ev. ett tilläggsbelopp beroende på fondernas värde och avkastning. Vid övergången till livränta övertar PPM den finansiella risken genom den utfästa garantin.

aktörerna som uppfattar att villkoren i avtalet är förhandlingsbara och PPM förhandlar inte heller med var och en. Villkoren regleras således i ett avtal mellan fondbolagen och PPM men eftersom avtalet är ett krav för att få delta med fonder i systemet kan det knappast ses som en vanlig avtalskonstruktion. Avtalsvillkoren är standardiserade och anledningen till detta är det krav på neutralitet som ställs på PPM som myndighet.

Ersättningssystemet är uppbyggt kring dels en förvaltningsavgift, dels en administrationsavgift. Förvaltningsavgiften avser att täcka fondbolagens kostnader för förvaltning och infrastruktur, administration, marknadsföring samt börshandel och mäklararvoden. För att få delta med fonder i premiepensionssystemet måste fondbolagen förbinda sig att ge en rabatt på förvaltningsavgiften. Administrationsavgiften som PPM tar ut av alla premiepensionssparare ska täcka PPM:s kostnader. Rabatten till PPM ger i sin tur intäkter som fördelas ut till spararen.

Rabattsystemet innebär alltså att PPM får en rabatt på förvaltningsavgiften. Rabatternas omfattning varierar mellan olika fondbolag, dels beroende på förvaltningsavgifternas storlek, dels på storleken på PPM:s investering i respektive fondbolag. Ju större fondkapital och ju högre avgifter ett fondbolag har desto större blir rabatten.<sup>26</sup>

Rabattsystemet används för att pressa priser och minska spararnas kostnader för fondsparandet. Genom rabattsystemet kan PPM utnyttja att man ensam genomför alla köp av fonder i premiepensionssystemet och köpa fonder till grossistpriser istället för till ordinarie marknadspris. På så sätt kan de skal-fördelar som finns i kapitalförvaltning utnyttjas. Prisreduktionen kan också motiveras med att PPM står för en del av den administration och marknadsföring som fondbolagen skulle ha gjort om de hade haft direktkontakt med kunden.

### **Rabattsystemet kan begränsa etableringen för vissa fonder och fondbolag**

Vissa mindre fondbolag framför att den rabatt som avkrävs är så hög att man avhåller sig från att anmäla fonder till systemet. Systemet pressar marginalen för bolagen så att även större fondbolag främst ser premiepensionssystemet som en viktig marknadsföringskanal snarare än en lönsam affär. Även om det inte är syftet kan PPM således styra fondetableringen i premiepensionssystemet genom rabattsystemet.

Även om premiepensionssystemet i många stycken är åtskild från den ordinarie fondmarknaden med delvis andra spelregler och styrkeförhållande mellan aktörerna betyder det inte att det är betydelselöst om man är en stor eller liten aktör på fondmarknaden när man agerar inom premiepensionssystemet. Tvärtom förefaller det ganska troligt att en stor aktör på fond-

---

<sup>26</sup> Vissa förändringar i rabattsystemet genomfördes i april 2007.

marknaden har både bättre kapacitet och finansiell styrka att driva verksamhet på premiepensionsmarknaden, än en liten.

### **Konkurrenssituationen på premiepensionsmarknaden**

Från våra intervjuer och de synpunkter vi mött från såväl myndigheter som marknadsaktörer kan två helt skilda synsätt urskiljas på frågan hur premiepensionssystemet ska betraktas.

Det ena handlar om att premiepensionsmarknaden är en bättre fungerande marknad än fondmarknaden med obetydliga inträdeshinder och mer jämna styrkeförhållanden mellan konkurrenterna. Bland dem som företräder denna uppfattning finns också en förhoppning, ibland gränsande till övertygelse, om att denna konkurrens så småningom kommer att spilla över och öka konkurrensen även på fondmarknaden. En sådan fungerande konkurrens och fortsatt utveckling ses också som en nödvändig förutsättning för att systemet ska kunna leva upp till målen om kvalitetsprodukter med en god avkastning och till låga priser för att i slutändan ge bra pensioner som avsett.

Det andra synsättet säger att premiepensionsmarknaden inte ska ses som en marknad och heller inte är menad att fungera som en sådan. Istället ska regleringar och myndighetens styrning reglera fram ett fondutbud som tillförsäkrar alla pensionssparare ett gott utfall till låga kostnader och därmed en god pension. Premiepensionssystemet kan redan nu sägas begränsa både köpare och säljares handlingsutrymme och i regelverket finns inbyggt betydande möjligheter att ytterligare styra och begränsa marknaden och dess funktionssätt men som hittills inte använts fullt ut.

En avgörande fråga synes vara hur pass betydelsefulla begränsningarna i premiepensionssystemet kan tänkas vara i förhållande till systemets stimulerande åtgärder. Detta gäller i synnerhet på lite längre sikt. En marknad utan egen växtkraft och utvecklingsförmåga tenderar att sakta avstanna och dö. Utan att göra anspråk på att kunna avgöra vilket av synsätten ovan som ger bäst förutsättningar att upprätthålla en tillräcklig och nödvändig utvecklingsförmåga försöker vi nedan analysera betydelsen av systemets regleringar lite närmare. Analysen utgår från hur systemet och marknaden ser ut i dag men vi försöker också belysa betydelsen av aviserade förändringar, så långt de är kända.

Det som förmodligen har haft störst betydelse för att stimulera företagen till att vilja delta i systemet är det obligatoriska sparandet och den därmed närmast oinskränkta tillgången på kunder. Även om det finns många sparare som väljer att inte välja och ett stort antal sparare som en gång valde är förhållandevis inaktiva är den stora marknadspotentialen sannolikt av avgörande betydelse för företagens etableringsvilja. Eftersom obligatoriet kommer att bestå kan man också anta att denna attraktionskraft gäller oberoende av hur spararnas aktiviteter utvecklas.

Det är gratis att etablera sig med fonder i premiepensionssystemet givet att de uppfyller ramverkets krav. Detta har förmodligen medfört att främst större företag har valt att introducera fonder i marknadsföringssyfte och som en distributionskanal till deras övriga produkter. Försäljningen av fondandelar är dock inte gratis utan kräver en viss motprestation i form av en rabatt.

UCITS ramverk kan däremot knappast anses ha någon avgörande betydelse för premiepensionssystemets funktionssätt. Även om vissa typer av specialfonder är uteslutna finns inom ramen för regelverket betydande möjligheter att introducera nya fonder och fondkoncept. PPM:s kategorisering av fonder och andra åtgärder som myndigheten använder för att presentera fondutbudet förefaller heller inte ha annat än marginell betydelse och kan knappast ses som avgörande för etableringsmöjligheterna i premiepensionssystemet.

En annan effekt från obligatoriet i premiepensionssystemet är att detta har gett upphov till mer efterfrågan på vägledning och rådgivning. Åtminstone till viss del har en ny typ av rådgivningstjänster och rådgivningsföretag vuxit fram. Under förutsättning att inte staten väljer att ta på sig en mer uttalad rådgivningsroll kan på lite längre sikt också fler företag förväntas vilja etablera sig.

### **Sammanfattningsvis**

Utan tvekan är det den närmast totala tillgången på kunder som främst utmärker och stimulerar till etablering i premiepensionssystemet. Även om systemet alltjämt innehåller en stor andel inaktiva sparare och sparare som inte anser sig ha tillräckliga kunskaper för att kunna göra medvetna val har det obligatoriska sparandet sannolikt medverkat till att utbilda fler sparare till att bli mer medvetna och kravställande som konsumenter än utan ett sådant tvång. Rabattsystemet, som trots sin avtalsform närmast är att likna vid en prisreglering, utgör dock en viktig faktor som kan ha en begränsande verkan på fonders och fondbolags rörelsefrihet. Så länge som fonderna inte tilldrar sig sparare och kapital ställs dock inga krav på rabatter, varför premiepensionssystemet till stora delar har kommit att fungera som en billig marknadsföringskanal.

Sammanfattningsvis konstaterar vi att premiepensionssystemet kan ses som en förhållandevis väl fungerande marknad. Samtidigt som den saknar betydande etableringshinder har de stimulerande inslag som omger premiepensionssystemet gett effekt i systemet. Den förändrade och något mer utjämnade styrkebalansen mellan företagen i premiepensionssystemet jämfört med den övriga fondmarknaden signalerar också om att konkurrensen hittills har fungerat bättre här än på den ordinarie fondmarknaden.

### 3.3 Rådgivningstjänster och rådgivningsföretag

#### **Rådgivning på den ordinarie fondmarknaden**

Vanligt är att kapital- och fondförvaltning erbjuds tillsammans med rådgivning av såväl egna som andras fonder. Det finns också ett mindre antal företag som enbart eller huvudsakligen förmedlar, ger råd och handlar med andras fonder. Huvudsakligen arbetar dessa senare företag via Internet. Eftersom PPM är ensam om att förmedla fonder inom premiepensionssystemet finns det inte möjlighet att bedriva sådan verksamhet inom premiepensionssystemet.

De större fondbolagen ger i viss utsträckning rådgivning som tar direkt sikte på placeringar i premiepensionssystemet. Sådan rådgivning sker dock i första hand som ett komplement till annan rådgivning.

#### **Rådgivningsbyråer i samarbete mellan olika aktörer**

Vid sidan av den rådgivning som ges direkt av fondförvaltare och fondmäklare finns ett antal olika samarbetslösningar mellan olika aktörer som syftar till att ge olika former av information till småsparare. Sådan information kan både avse den ordinarie fondmarknaden och premiepensionssystemet.

Under de båda branschorganisationerna vars medlemmar är verksamma i fondsparande, nämligen Fondbolagens Förening och Svenska Fondhandlareföreningen, sorterar Konsumenternas Bank- & finansbyrå. Byrån har i uppdrag att hjälpa till med information och vägledning om fondsparande. I uppdraget ingår också att ge vägledning för den som vill vända sig till Allmänna Reklamationsnämnden. Tillsammans med Konsumenternas försäkringsbyrå har Konsumenterna Bank- och finansbyrå på senare tid samordnat sin information på en gemensam webbportal, [www.konsumenternas.se](http://www.konsumenternas.se).

Konsumenternas bank- och finansbyrå har även Finansinspektionen och Konsumentverket som huvudmän. Konsumenternas försäkringsbyrå har motsvarande funktion på försäkrings sidan som förutom Finansinspektionen och Konsumentverket har Försäkringsförbundet som huvudman.

Försäkringsförbundet äger också Min Pension i Sverige AB som administrerar en internetjänst där pensionsspararna kan få en prognos och uppgifter om sin allmänna pension inklusive premiepensionen och sin kollektivavtalade pension. Genom att mata in egna uppgifter om privat pensionssparande kan verktyget också ge en prognos för det totala sparandet. Minpension bygger på ett samarbete mellan staten genom Försäkringskassan, PPM och Statens pensionsverk samt ett antal pensionsbolag.

#### **Rådgivningstjänster riktade enbart till premiepensionssparare**

Det finns även från fondbolagen fristående företag som erbjuder rådgivnings- och förvaltningstjänster riktade till sparare i premiepensionssystemet.

Sådana företag brukar ibland också kallas för pinkodsföretag. Mot en årlig avgift sköter företaget fondval och byte av fonder för premiepensionsspararens räkning genom att få del av kundens pinkod till PPM:s fondtorg. I praktiken innebär det att företagen förvaltar kundernas fondinnehav och därför är dessa företag också fond- eller kapitalförvaltare med tillstånd från Finansinspektionen. I tjänsten ingår också att företaget följer upp och meddelar om utvecklingen i kundens fondportfölj. Det finns också möjlighet att enbart utnyttja företagets rådgivningstjänst och sköta sina egna fondval med hjälp av dessa. Än så länge finns endast ett fåtal sådana företag. I våra intervjuer med företagen på marknaden har det dock visat sig att flera hyser planer om att starta särskild rådgivning och hjälp med fondval inom premiepensionssystemet.

Beträffande möjligheterna för helt fristående företag att bedriva verksamhet genom att enbart sälja rådgivningstjänster kan konstateras att det faktum att pensionsspararna redan betalar en obligatorisk avgift för bl.a. information från PPM kan begränsa möjligheterna att ta särskilt betalt för sådana tjänster. En annan omständighet som skulle kunna verka hämmande på möjligheterna att etablera sig som rådgivare på marknaden är en nylig ändring av MiFID-direktivet.<sup>27</sup> Ändringen innebär bl.a. att särskilt tillstånd krävs för företag som bedriver finansiell rådgivning, dvs. ger råd inte bara om egna produkter utan även förmedlar köp och ger råd om andras. En följd av att rådgivningen blir tillståndspliktig skulle kunna vara att det blir svårare eller mer riskfyllt att etablera sig som enskilt rådgivningsföretag. Banker och andra värdepappersföretag som redan idag ägnar sig åt rådgivningsverksamhet kommer automatiskt att beviljas tillstånd. Fristående rådgivningsföretag måste däremot söka särskilt tillstånd.

Vidare ställs krav på att företag ska kunna kategorisera kunden enligt vissa i direktivet angivna kriterier. Så kallade professionella kunder som t.ex. institutionella förvaltare bedöms ha tillräcklig förmåga att fatta egna investeringsbeslut och bedöma risker. Icke-professionella kunder har däremot rätt till en högre skyddsnivå i dessa avseenden och måste behandlas i enlighet därmed. I och med ändringen läggs också en relativt omfattande registrerings- och rapporteringsskyldighet på berörda företag.

### **PPM-Lotsen och andra Internetverktyg**

Som ett sätt att erbjuda premiepensionsspararna ett utvecklat beslutsstöd har PPM utvecklat Internetverktyget PPM-Lotsen. Lotsen avser att hjälpa spararen fram till ett val av fem fonder från fondtorget. Det sker i en iterativ process där spararen svarar på frågor genom att mata in vissa uppgifter om sig själv som ålder och inkomst samt sin inställning till risk. Under varje fråga finns möjlighet att klicka vidare och få information om och fördjupa sig i vissa begrepp. Där får man t.ex. veta att avgifter är en av de viktigaste fakto-

---

<sup>27</sup> *Markets in Financial Instruments Directive, 2004/39/EG med komplettering antagen i augusti 2006*

rerna när man ska välja fonder och att höga avgifter inte är någon garanti för en hög avkastning. Man kan också läsa mera om ålderspensionssystemet som sådant och hur premiepensionen allmänt sett förhåller sig till denna och till eventuellt privat sparande. Här finns ingen möjlighet till sådana egna beräkningar men det finns en länk till minpension.se där detta är möjligt.

När spararen har gått igenom alla frågor presenteras ett förslag på hur spararen kan fördela sina pengar i fonder från ett par eller flera av de fyra fondkategorierna. Spararen kan därefter välja att gå vidare och titta på fonderna under varje kategori och välja totalt 5 fonder.

Lotsen innehåller ca 120 av fondtorgets ca 780 fonder. Fonderna är indelade i fyra olika fondkategorier: Globala aktier, svenska aktier, svenska realräntefonder samt svenska långa räntefonder. PPM har tagit fram 7 olika förslag till fondportföljer som spararen kan välja mellan; från lågriskportföljer med låg andel aktier, till portföljer med en jämn fördelning mellan aktier och räntepapper över till högriskportföljer som enbart består av aktier.

Lotsen innehåller alltså ett urval av de fonder som finns på fondtorget. Där finns inga blandfonder eller generationsfonder och heller inga fonder med riktigt hög risk, fonder med en smal placeringsstrategi eller fonder som på annat sätt avviker från det breda urvalet.

Enligt PPM vänder sig Lotsen till den sparare som är tillräckligt engagerad för att vilja göra ett medvetet och välinformerat val men som inte anser sig klara det på egen hand. Det innebär att den som vill göra mer riskfyllda val inte kan använda sig av den beslutsstöd som Lotsens erbjuder.

Det är svårt att avgöra hur pass jämförbara eller avvikande marknadens rådgivning i form av Internetverktyg eller annat beslutsstöd är med det som PPM tillhandahåller. Enligt PPM är Lotsen framtagen med kommersiella tjänster som förebild. Vi konstaterar även att det finns ett antal andra Internetbaserade verktyg på marknaden.

### **Sammanfattningsvis**

När det gäller olika former av beslutsstöd har vi tidigare i denna rapport konstaterat att det finns en skala från information till individuell rådgivning (se vidare kapitel 1). Rådgivning kan vara både baserad på personliga möten (telefon eller besök) och Internet- eller databaserad. Internetbaserade beslutsstöd kan både ha karaktären av informationstjänster av mer generell art, men numera finns även Internetverktyg som bygger på interaktivitet där kunden får svara på ett antal frågor om t.ex. personliga och ekonomiska förhållanden. Svaren på frågorna styr sedan vilka råd som verktyget ger ifrån sig. PPM-Lotsen ställer t.ex. frågor om spararens ålder och inställning till risk innan den presenterar ett urval av fonder att välja bland. Detta gör

att också beslutstöd i form av Internetbaserade verktyg under vissa omständigheter skulle kunna betraktas som individuell rådgivning.

## **4 Motiv för statliga åtaganden inom premiepensionssystemet – en nationalekonomisk analys**

I detta kapitel analyseras statens ansvar och åtagande i samband med vägledning om fondval inom premiepensionssystemet och åtgärder som påverkar fondutbudets sammansättning och storlek ur ett nationalekonomiskt perspektiv. Analysen syftar i första hand till att sortera argument som talar för respektive emot ett ökat statligt åtagande inom dessa båda områden med hjälp av en nationalekonomisk (välfärdsteoretisk) begreppsapparat. Det är viktigt att understryka att analysen tar sikte på de två nämnda åtgärdstyperna och inte på premiepensionssystemet som sådant. Av det följer att vi inte tar upp marknadsmisslyckanden eller andra företeelser som motiverar att det överhuvudtaget finns ett premiepensionssystem.

### **4.1 Samhällsekonomiska motiv**

#### **Skalfördelar kontra marknadynamik**

Om det finns skalfördelar i produktionen av en vara som säljs på en marknad kommer det att leda till att stora producenter kan hålla lägre priser än små producenter. I förlängningen kommer större producenter att kunna konkurrera ut mindre producenter och de producenter som finns kvar kommer att kunna ta ut högre priser än vad som är optimalt sett ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Fondförvaltning karaktäriseras av skalfördelar. En stor del av kostnaderna för en fondförvaltare som har uppnått en viss omsättning är fasta och påverkas i relativt liten utsträckning av volymökningar. En trolig följd av detta blir att ett mindre antal större fondbolag kan konkurrera ut mindre aktörer genom att de kan hålla stora volymer till låga priser. På en marknad med ett begränsat antal aktörer kommer priserna inte att sättas så att en samhällsekonomiskt effektiv jämvikt uppstår.

Den svenska fondmarknaden domineras av ett mindre antal stora aktörer. Prisnivåerna anses dessutom vara höga vilket sätts i samband med en dåligt fungerande konkurrens. Samtidigt finns det tendenser till att fonder som uppnår en viss volym får svårt att generera en lika stor avkastning som mindre fonder. Det gör att mindre aktörer visserligen kan behöva hålla högre priser men å andra sidan kan prestera bättre resultat. Det finns med andra ord ett utrymme även för mindre aktörer på den svenska fondmarknaden. Men samtidigt kan priserna hävdas vara högre än vad som är optimalt.

### **Prisreduktion gör att stordriftsfördelar kan utnyttjas ...**

Premiepensionsmarknaden är inte en marknad där köpare och säljare möts i en vanlig mening. I stället är det staten som genom PPM agerar ensam köpare. Därmed har PPM en betydligt starkare förhandlingssits än vad enskilda pensionssparare skulle ha om de själva gjorde sina inköp. PPM kan med andra ord liknas vid en uppköparmonopolist eller monopolist.

Som har nämnts tidigare finns det i premiepensionssystemet ett system med prisreduktion som innebär att PPM får en form av rabatt på de avgifter som fondförvaltarna tar ut. Systemet med prisreduktion kan sägas vara ett sätt för PPM att köpa fonder till grossistpriser istället för till ordinarie marknadspris. Prisreduktionssystemet har som syfte att tillgodogöra spararna de skalfördelar som finns inom fondförvaltning, eller med andra ord göra prisbildningen mer effektiv ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

### **... men systemets valfrihet innebär outnyttjade stordriftsfördelar och högre avgifter**

Det sammanlagda värdet av rabatterna såsom rabattsystemet är konstruerat blir högre, ju större och därmed ju färre, fonder som pensionsspararkollektivet väljer. Idag är ägandet av premiepensionsfonder relativt koncentrat, 150 fonder står för 90 procent av det sammanlagda kapitalet. Det innebär å ena sidan att systemets skalfördelar till viss del kan utnyttjas men att de potentiella skalfördelar som finns i premiepensionssystemet inte kan tillgodogöras spararna fullt ut. Om sparandet koncentrerades ytterligare skulle de sammanlagda avgifterna i systemet kunna hållas på en lägre nivå. Detta skulle kunna uppnås om utbudet på något sätt begränsades.

### **Värdet av konkurrens**

Det finns emellertid även samhällsekonomiska argument som talar emot begränsningar av fondutbudet. Fler aktörer ger en större konkurrens vilket i förlängningen kan antas ge bättre genomsnittliga resultat i form av bättre avkastning.

Det är viktigt att understryka att en god konkurrenssituation vid sidan av att bidra till en effektiv resursfördelning på kort sikt kan förväntas bidra till en ökad dynamik på lång sikt. Ett problem i det sammanhanget är dock att det är omöjligt att veta hur en marknad utvecklas på längre sikt. Ett tänkbart scenario är att helt nya och bättre fondprodukter lanseras som ger betydligt bättre nettoavkastning givet risknivå än vad som är det normala idag. Ett annat lika tänkbart scenario är att fondmarknaden som sådan endast utvecklas marginellt. Men medan värdet av en dynamisk marknadssituation är svår att värdera på förhand går de administrativa kostnadernas procentuella betydelse för slutlig pension att beräkna i en större utsträckning.

Vi har träffat branschföreträdare som menar att redan dagens prisreduktionssystem gör att fonder inte anmäls till systemet. Rabatterna anses göra att

intäkterna från att introducera en fond som redan saluförs utanför systemet är så låga att det många gånger inte är lönsamt. En viktig aspekt i detta sammanhang är det faktum att stora aktieportföljer anses ge lägre avkastning. Med den bakgrunden kan ett ökat aktieinnehav, via introduktion i premiepensionssystemet, till mycket låga intäkter te sig mindre attraktivt. Detta belyser det faktum att PPM redan idag åtminstone i teoretisk mening har möjligheter att styra fondutbudet med hjälp av avgiftssystemet och därmed kan hålla vissa produkter utanför systemet.

## **Informationsbrist**

För att en marknad ska fungera effektivt krävs förutom ett utbud i konkurrens att det finns en efterfrågan som styrs av rationella kriterier. Det krävs att konsumenterna på en marknad har god information om de olika valmöjligheter som finns och hur dessa förhåller sig till de egna preferenserna och de personliga förutsättningarna i övrigt.

Det förutsätter i sin tur att samtliga aktörer har tillgång till information om de faktorer som har betydelse för hur marknaden fungerar.<sup>28</sup> Om t.ex. vissa konsumenter på en marknad på grund av bristande information inte kan bedöma värdet av en produkt finns det en risk att de väljer ett konsumtionsmönster som inte är rationellt i den meningen att det avviker från vad som egentligen skulle passa dem själva bäst.

Beslut som rör finansiella placeringar anses kräva relativt ingående kunskaper som många småsparare inte har. Därför finns det en risk att många småsparare t.ex. inte kommer att välja bort icke konkurrenskraftiga produkter. Något som är en nödvändighet för att marknaden ska vara effektiv och för att det ska finnas ett omvandlingstryck på marknaden. En fondmarknad helt utan offentlig inblandning skulle mot den bakgrunden riskera att inte vara effektiv eftersom många personer skulle få en sämre situation än de själva både skulle vilja och förmå rent ekonomiskt.

### **Statliga åtgärder för att korrigera informationsbrist**

På de finansiella marknaderna finns det både regler och överenskommelser som kan sägas syfta till att lindra effekterna av många konsumenters kunskapsunderläge. Det är till exempel relativt detaljerat styrt hur fonder får marknadsföras och hur finansiell rådgivning ska gå till. Det finns även regler om hur olika sorters fonder ska vara sammansatta. När det gäller fonder i premiepensionssystemet ska de uppfylla kraven i EU:s UCITS-direktiv, vara godkända av eller anmälda till Finansinspektionen enligt lagen om invest-

---

<sup>28</sup> En annan förutsättning för rationellt beslutsfattande är förmåga att värdera sina egna kunskaper, j.fr. Premiepensionsutredningens resonemang om erfarenhet och självöverskattning (SOU 2005:87, s. 59 f.)

ringsfonder samt uppfylla samtliga krav som stadgas i de allmänna villkoren enligt samarbetsavtal med PPM.

### **Premiepensionssparande upplevs som komplicerat**

Trots de relativt strikta och tydliga ramverk som gäller för finansmarknaderna och premiepensionsmarknaden är det många personer som upplever att de inte har tillräckliga kunskaper för att ta hand om sitt premiepensionssparande. I en undersökning (utförd av Demoskop i april 2005 som Premiepensionsutredningen refererar) uppgav drygt hälften av de svarande att de har långt ifrån tillräckliga kunskaper för att hantera premiepensionssparandet. I Premiepensionsutredningen hänvisas även till forskning som visar att kunders aktivitet och benägenhet att göra aktiva val sjunker ju fler alternativ som står till buds. En av de viktigaste iakttagelserna och utgångspunkterna för Premiepensionsutredningen var att en mycket stor andel av premiepensionsspararna inte har tillräckliga kunskaper för att kunna fatta välgrundade beslut.

Premiepensionsutredningen delade in premiepensionsspararna i olika grupper. Dels personer som anser sig ha respektive inte ha tillräckliga kunskaper och engagemang för att utforma en egen fondportfölj. Därutöver identifierade man en grupp däremellan som anser sig ha engagemang men som saknar tillräckliga kunskaper att förvalta en portfölj på egen hand.

Flera av de åtgärder som Premiepensionsutredningen föreslog tog sikte på att förbättra situationen för mellangruppen. För att göra det lättare att göra välgrundade val föreslog utredningen en begränsning av antalet fonder till mellan 100–200 stycken samt att staten genom PPM ska ta på sig en större roll för vägledning genom att tillhandahålla ett mer utvecklat beslutsstöd.

## **Slutsatser samhällsekonomiska motiv**

### **Kan och bör bättre utnyttjande av skalfördelar och god konkurrens uppnås med åtgärder som syftar till att påverka fondutbudets sammansättning och storlek?**

Trots att stora delar av premiepensionssparandet är koncentrat till ett mindre antal fonder utnyttjas inte de potentiella skalfördelar som ligger i systemet fullt ut. I den meningen finns det således motiv att på något sätt koncentrera sparandet till ett mindre antal fonder än vad som är fallet idag. Men mot bakgrund av att 90 procent av sparandet redan idag är koncentrerat till ca 150 fonder skulle det förmodligen krävas en betydligt större begränsning än till de 100–200 fonder som Premiepensionsutredningen diskuterade för att nå ytterligare kostnadsänkningar. Vår bedömning är således att det inte går att motivera en begränsning av antalet fonder till 100–200 stycken med att bättre utnyttja systemets skalfördelar. För att uppnå det syftet skulle det krävas en betydligt mer radikal begränsning av fondutbudet. Något som i

praktiken skulle innebära att det nuvarande premiepensionssystemet avskaffades och ersattes med ett annat system.

Mot att överhuvudtaget begränsa fondutbudet talar samhällsekonomiska fördelar av en god konkurrenssituation. Det är svårt att bedöma hur stora värden för pensionsspararna som kan vinnas eller förloras beroende på om konkurrensen begränsas eller inte. Diskussionen kompliceras även av premiepensionssystemets många särdrag.

Vi har tidigare redogjort för uppfattningen att premiepensionssystemet har vitaliserat den svenska fondmarknaden i stort. Öppenheten och de relativt likställda villkoren mellan fondförvaltarna har skapat möjligheter för nya aktörer att ta sig in även på den ordinarie svenska fondmarknaden. Detta kan dock knappast anses vara en uppgift för premiepensionssystemet. Vår tolkning är snarast att tanken med systemet är det motsatta, dvs. att premiepensionssystemet ska kunna tillgodogöra sig dynamik och utveckling på fondmarknader utanför systemet. Som en följd av detta kan man argumentera för att det inte är nödvändigt att premiepensionssystemet i sig har en fungerande konkurrens och är dynamiskt så länge premiepensionsspararna kan tillgodogöra sig avkastningar som motsvarar de fondmarknaden i övrigt kan prestera. Givet att detta går att åstadkomma finns det enligt vår bedömning inga tydliga konkurrensskäl som talar mot en begränsning av antalet fonder. Det innebär även att det inte skulle gå att hävda några kvalitetsskäl som argument mot en begränsning. Med kvalitet menar vi såväl aggregerad avkastning som högsta möjliga avkastning för enskilda sparare.

Vi har dock svårt att se att en begränsning går att genomföra som inte riskerar att verka hämmande på premiefondutbudets kvalitet. Även om det på kort sikt går att genomföra en sådan begränsning utan negativa effekter finns det enligt vår bedömning en risk att premiepensionssystemet går miste om framtida utveckling av nya produkter. Hur pass stora negativa effekter som följer av en begränsning beror på vilken metod för detta som väljs. Vår sammantagna bedömning är dock att en begränsning av utbudet, oavsett metod, kommer att vara förenad med risken att möjligheterna till god avkastning blir mindre i premiepensionssystemet än vad som gäller placeringar med motsvarande risk utanför systemet. Sett ur detta perspektiv är vår bedömning därför att en begränsning av antalet fonder är problematisk oberoende av vilket styrmedel som används.

Det är i sammanhanget viktigt att understryka att fonder och fondförvaltare bör bära sina egna kostnader. I den mån fonders deltagande i premiepensionssystemet är förknippade med kostnader är det ur ett effektivitetsperspektiv viktigt att fonderna belastas med dessa kostnader. Om så inte sker leder det till en snedvridning av konkurrenssituationen vilket riskerar att skapa ineffektiviteter. I ett sådant läge är det ur ett effektivitetsperspektiv befogat att staten inför avgifter som motsvarar dessa kostnader. Det är också

viktigt att framhålla att rabattsystemet fyller en viktig funktion för att komma tillrätta med de ineffektiviteter som följer av de skalfördelar som utmärker fondförvaltning. Men det bör då understrykas att rabattsystemet inte bör användas i något annat syfte. Till exempel att hålla små förvaltare eller vissa typer av fonder utanför systemet.

En viktig skillnad mellan våra och Premiepensionsutredningens resonemang i de här delarna är att utredningen inskränker diskussionen om fördelar av ett öppet system till att gälla de principiella fördelarna av en stor valfrihet. Vår bedömning är att det även kan finnas rent samhällsekonomiska fördelar av öppenhet i systemet. Det skulle mycket väl kunna bli så att de ökade administrativa kostnaderna av ett öppet system kan räknas hem i form av ökad avkastning. Samtidigt är det uppenbart att detta inte går att veta på förhand.

Såväl den allmänna debatten som den politiska styrningen har med tiden kommit att fokusera allt mer på låga avgifter. Det är enligt vår bedömning dock viktigt att låga avgifter bara bör ses som ett medel för att uppnå goda pensioner och inte ett mål i sig. Det är vidare viktigt att inte fokusera mer på låga avgifter än på konkurrens och dynamik enbart av det skälet att det förstnämnda är lättare att beräkna och förutse.

### **Kan och bör informationsbrist korrigeras med statliga insatser för bättre vägledning?**

Förutom att styra hur företag ska utforma sin information är det relativt vanligt att staten och kommunerna tar på sig egna informationsuppgifter. Om många premiepensionssparare inte har tillräcklig information för att kunna fatta rationella beslut kan det finnas effektivitetsmotiv som talar för att utökade informationstjänster bör vara ett statligt åtagande.

Det kan dock finnas skäl som talar emot att staten tar på sig en sådan roll. Det främsta skälet är att det kan anses vara olämpligt att staten åtar sig att ge olika former av informationstjänster som antingen redan finns eller som kan komma att utvecklas inom en relativt snar framtid. Till den saken hör frågan om privata aktörer kan förväntas vara oberoende och opartiska i förhållande till marknadens aktörer eller inte. Avsaknad av aktörer som kan förväntas tillhandha nödvändig och oberoende information kan vara ett motiv för ett sådant statligt åtagande.

Det är emellertid viktigt att göra en tydlig skillnad mellan information och rådgivning i det här sammanhanget. Enligt vår bedömning finns det effektivitetsskäl som talar emot att staten utöver sitt allmänna informationsuppdrag även tar på sig en roll som rådgivare. Detta eftersom staten då kan komma att påverka enskilda individers val av fonder på ett sätt som riskerar att inkräkta på den konkurrensneutralitet som vi menar är en väsentlig del av det nuvarande premiepensionssystemet. Ett råd eller en rekommendation

som lämnas av staten genom en myndighet uppfattas rimligen av spararna ha mera tyngd och betydelse än råd från andra typer av rådgivare.

### **Kan och bör informationsbrist korrigeras med åtgärder som syftar till att påverka fondutbudets sammansättning och storlek?**

Premiepensionsutredningen konstaterade att det stora antalet fonder försvårar för den enskilde i dennes valsituation och föreslog därför en rad åtgärder i syfte att reducera fondutbudets storlek. En grundläggande kriterium i den ekonomiska teorin för att en marknad ska fungera effektivt är det ska råda ett fritt in- och utträde, samt att det ska finnas tillräckligt många aktörer för att undvika att enskilda aktörer kan påverka marknadens utbud och priser. Mot den bakgrunden är utredningens förslag oortodoxt.

Å andra sidan finns det forskning som visar att aktiviteten hos konsumenter sjunker om valmöjligheterna når över en viss nivå. Om det förhåller sig så att förmågan att agera på ett rationellt sätt minskar med ett stort antal fonder kan man hävda rena effektivitetsmotiv att begränsa fondutbudet. En typ av undersökning som ofta refereras i de här sammanhangen är hur kunder i matvaruaffärer agerar vid olika antal märken av en viss produkt. Upp till en viss nivå på antalet valmöjligheter ökar aktiviteten för att därefter avta. För många sorter av en produkt tenderar att göra människor mindre engagerade i sina val.

Enligt vår uppfattning finns det emellertid en viktig distinktion att göra innan man drar slutsatser om hur premiepensionssystemet bör utformas mot bakgrund av ovan nämna typ av exempel. Inom exempelvis detaljhandel finns rimligen ett betydligt större utbud av produkter att tillgå än vad som vanligen saluförs i en enskild matvarubutik. En aspekt bakom hur försäljare gör urval av varumärken i enskilda butiker är förmodligen en insikt om att för många alternativ snarast kan ge negativa effekter på försäljningen. Samtidigt har förmodligen storleken på utbudet av produkter i grossistledet en positiv påverkan på konkurrensen och därmed på både pris och kvalitet. Med andra ord kan man anta att priset skulle öka och kvaliteten försämrans om utbudet av en viss vara totalt sett begränsades till det mindre utbud som finns i en normal matvaruaffär.

Ett sätt att formulera problemet med premiepensionsspararnas svårigheter att få överblick över utbudet av fonder beror på att fondtorget har likheter med en grossistmarknad. Det är troligt att valsituationen för många individer skulle förenklas om utbudet begränsades. Att förutsättningarna för aktiva och rationella val ökar om antalet fonder i premiepensionssystemet minskar måste dock vägas mot de nackdelar som uppstår i form av en försämrad konkurrenssituation.

## 4.2 Fördelningspolitiska motiv

Beträffande premiepensionssystemet kan det finnas ett antal situationer som styrande politiker antingen vill uppnå eller undvika även om det inte är befogat ur ett effektivitetsperspektiv. Inom nationalekonomisk teori brukar sådana mål eller motiv benämnas fördelningspolitiska. I detta avsnitt diskuteras sådana motiv. Den viktigaste politiska bevekelsegrunden i detta sammanhang torde vara att undvika systematiskt dåliga utfall för så många sparare som möjligt. En annan situation som styrande politiker möjligen vill undvika är alltför stora skillnader i slutlig premiepension enbart till följd av vilka val av fonder som görs.

### Undvikande av systematiskt dåliga utfall

I Premiepensionsutredningens direktiv diskuterade regeringen riskerna för systematiskt dåliga utfall utifrån flera olika aspekter. Eftersom premiepensionen är en del av den allmänna lagstadgade pensionen menade regeringen att det inte är oproblematiskt om systemet ger utrymme för mycket dåliga utfall. Detta gäller även om dåliga utfall visar sig tillhöra undantagen snarare än regeln.

I utredningens uppdrag ingick att bedöma i vilken utsträckning en utvecklad information och vägledning kan förbättra resultaten och minska riskerna för systematiskt dåliga utfall samt föreslå åtgärder på denna grund. Vidare ingick det i uppdraget att överväga systemets utformning när det gäller fondutbudets omfattning och sammansättning och föreslå åtgärder som kan underlätta valsituationen för den enskilde och minska risken för systematiskt dåliga utfall. I båda dessa fall tog regeringen snarare utgångspunkt i att enskilda individer inte ska drabbas allt för hårt än på vilka pensioner systemet levererar på en aggregerad nivå.

Som har konstaterats flera gånger tidigare i denna rapport är finansiellt sparande så pass kvalificerat att många premiepensionssparare har svårt att fatta rationella beslut om vilka val som är lämpliga. Det finns således uppenbara risker att vissa placeringsbeslut kan ge stora negativa effekter på den slutliga pensionen. Utredningen kategoriserar mot bakgrund av forskning på området olika grupper av sparare som av olika skäl löper extra stor risk att få systematiskt dåliga utfall. Man identifierar i det sammanhanget både sparare med vissa kunskaper men som övervärderar sin egen förmåga samt sparare som helt saknar både kunskaper och engagemang att skapa sig en tillräckligt god bild över sin situation.

## Undvikande av stora skillnader i utfall

Premiepensionsutredningen för vissa resonemang som kan tolkas som att det inte enbart är ett problem om vissa personer får ett dåligt utfall. Till exempel menade utredningen att frågan om hur stora variationer i pension som bör tillåtas i premiepensionssystemet bör diskuteras. En lite hårdragen tolkning av utredningens resonemang men ett möjligt framtida politiskt problem är om vissa grupper får flera gånger större belopp i premiepension än andra grupper. Detta även om de sämre lottade personerna inte nödvändigtvis kan anses få dåliga utfall. Utredningen menade att det är viktigt att denna effekt kan hanteras. Även i detta sammanhang framhöll utredningen vikten av åtgärder som innebär att informationen om ålderspensionssystemet och framför allt premiepensionen förbättras samt att pensionsspararna får ett rimligt beslutsstöd.

## Slutsatser fördelningspolitiska motiv

När det gäller effektivitetsmotiv som diskuterades i avsnitt 4.1 så finns det, åtminstone i en teoretisk mening, en optimal lösning. Om inte annat att man åtminstone i efterhand kan veta vilken väg som gav högsta möjliga sammanlagda premiepension. Frågan om "konkurrensperspektivet" eller "kostnads-perspektivet" bör ges störst prioritet har i den meningen ett möjligt och absolut svar. När det gäller de avvägningar som har diskuterats i detta avsnitt är det inte säkert att det ens finns ett teoretiskt facit för vilken väg som är rätt att välja.

### **Kan och bör olika former av fördelningspolitiska målsättningar uppnås med åtgärder som syftar till att påverka fondutbudets sammansättning och storlek?**

Det är uppenbart att ett system med ett ytterst begränsat antal valmöjligheter där staten har en större roll i fråga om fondförvaltningens utformning skulle minska de risker som diskuteras i detta avsnitt. Samtidigt skulle sådana åtgärder leda till kostnader i form av minskad valfrihet. Särskilt höga skulle dessa kostnader bli för aktiva fondsparare som då skulle gå miste om möjligheten att (eventuellt med högre risktagande) göra större vinster. Här krävs en helt och hållet politisk avvägning.

Dock kan man tänka sig att det går att hitta en kompromiss mellan dessa båda bevekelsegrunder. En sådan mellanväg kan vara att tillhandahålla ett i grunden fritt och öppet system kompletterat med valmöjligheter som innebär mindre risker. Men enligt vår bedömning är det svårt att tänka sig ett öppet system som inte innebär risker för personer som antingen av helt och hållet rationella skäl eller på grund av självöverskattning får mycket låga utfall. Detsamma gäller möjligheten eller risken att skillnaderna i utfall kommer att bli mycket stora.

### **Kan och bör olika former av fördelningspolitiska målsättningar uppnås med statliga insatser för bättre vägledning?**

I den mån pensionssparare gör val som leder fram till en låg premiepension och som kan härledas till dåliga kunskaper är det uppenbart att statliga insatser för bättre information och rådgivning kan vara en lämplig motåtgärd. En fråga som dock bör ställas i detta sammanhang är om sådana icke rationella val beror på att det saknas information eller på att de aktuella spararna inte är har ett tillräckligt stort engagemang för att tillgodogöra sig nödvändig information. Om det främst är brister i engagemang och intresse som ligger bakom bristande kunskaper kan även här en bättre strategi från statens sida vara att erbjuda dessa grupper av pensionssparare valmöjligheter som innebär mindre risker.

## **5 Statens rättsliga ansvar vid finansiell rådgivning<sup>29</sup>**

Premiepensionsutredningen har som nämnts föreslagit att PPM ska tillhandahålla ett utvecklat beslutsstöd till pensionsspararna om deras val av fondplaceringar. Denna nya uppgift benämns beslutsstöd och ska regleras i lagen med vissa bestämmelser om Premiepensionsmyndigheten. Beslutsstödet kan, enligt utredningen, ses som en del av det ansvar som myndigheten redan idag har för att informera om ålderspensionssystemet i allmänhet och premiepensionssystemet i synnerhet. Ett utvecklat beslutsstöd ska innehålla bl.a. den individ- och kontorelaterade information som en pensionssparare behöver för att kunna fatta välgrundade beslut rörande sina premiepensionsmedel.<sup>30</sup>

I detta avsnitt utreds eventuella förändringar i den rättsliga ansvarsbilden som detta förslag kan medföra. De frågor som främst kommer att behandlas är det rättsliga ansvaret för PPM:s informationsåtgärder enligt lag (2003:862) om finansiell rådgivning till konsumenter (rådgivningslagen) och det rättsliga ansvaret enligt skadeståndslagen (1972:207) (SkL). Enligt den senare lagen ska främst ansvaret enligt 3 kap. 2 §, ansvar för felaktig myndighetsutövning, och ansvaret enligt 3 kap. 3 §, ansvar för felaktig information utredas. Även andra rättsliga frågor berörs kort.

### **5.1 Statens ansvar enligt lagen om finansiell rådgivning till konsumenter**

Den 1 juli 2004 trädde lagen om finansiell rådgivning till konsumenter i kraft. Lagen är tvingande och har tillkommit för att skydda konsumenter mot vårdslös rådgivning. Lagen gäller finansiell rådgivning som näringsidkare tillhandahåller konsumenter och som omfattar placering av konsumentens tillgångar i finansiella instrument eller i livförsäkring med sparmoment.

Lagens syfte är att uppställa krav på näringsidkarens prestation vid finansiell rådgivning och preciserar ansvaret när näringsidkaren inte uppfyller de krav som ställs i lagen. Preciseringen sker genom kvalitetskrav samt genom kodifiering av gällande rättspraxis när det gäller ansvaret för finansiell rådgivning.

---

<sup>29</sup> Kapitlet bygger på en rättsutredning som docent Olle Lundin, Uppsala Universitet, har gjort på uppdrag av Statskontoret.

<sup>30</sup> Se vidare SOU 2005:87 s. 237 f.

Näringsidkarens *skyldigheter* enligt lagen är i huvudsak följande:

- Se till att den som utför rådgivningen har tillräcklig kompetens.
- lämna information om näringsidkaren samt om den aktuella rådgivaren.
- Dokumentera vad som förekommit vid rådgivningstillfället.
- lämna ut dokumentationen till konsumenten.
- Iaktta god rådgivningssed, vilket bland annat inkluderar omsorgs- och avrådandeplikt.

Konsumentens *rättigheter* enligt lagen är följande:

- Rätt att få kopior av all dokumentation.
- Rätt att vid vårdslös finansiell rådgivning få ersättning för eventuell förmögenhetsskada.

## **Rådgivningslagens eventuella tillämpning på PPM**

Den första frågan som måste ställas avseende PPM:s eventuella ansvar enligt rådgivningslagen är om myndighetens verksamhet överhuvudtaget kan träffas av lagen. Tillämpningsområdet anges i lagens första paragraf vara finansiell rådgivning som en näringsidkare tillhandahåller en konsument och som omfattar placering av konsumentens tillgångar i finansiella instrument eller i livförsäkringar med sparmoment. Den första frågan blir då om en statlig myndighet kan betraktas som näringsidkare enligt lagen.

I förarbetena uttrycks att lagen är att betrakta som en konsumentskyddsreglering och att näringsidkarbegreppet ska ha samma innebörd här som i konsumenttjänstlagen och konsumentköplagen.<sup>31</sup> En närmare undersökning av konsumenttjänstlagen förarbeten ger vid handen följande:

För att lagen ska vara tillämplig förutsätts också att det är fråga om en vara som säljs av en näringsidkare. Termen näringsidkare ska, i överensstämmelse med vad som är fallet enligt annan konsumentlagstiftning, fattas i vidsträckt mening. Den omfattar varje fysisk eller juridisk person som driver verksamhet av ekonomisk natur och av sådan karaktär att den kan betecknas som yrkesmässig. Det krävs inte att verksamheten drivs i vinstsyfte. Detta innebär bl.a. att bestämmelsen är tillämplig på statliga och kommunala organ som driver verksamhet av ekonomisk natur. Verksamheten behöver alltså inte drivas i privaträttslig form.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Prop. 2002/03:133 s. 49

<sup>32</sup> Prop. 1984/85:110 s. 141

Av förarbetsuttalandet kan slutsatsen dras att en statlig myndighet mycket väl kan betraktas som näringsidkare i konsumentskyddshänseende under vissa förutsättningar. Verksamheten ska vara av ekonomisk och varaktig natur. Verksamheten behöver vidare inte drivas med vinstsyfte.

Att PPM:s verksamhet är av varaktig natur torde vara tämligen ostridigt. Verksamheten är organiserad i myndighetsform, det finns ett antal anställda, en organisation som följer av författning m.m. PPM:s verksamhet är varaktig!

Är PPM:s verksamhet av ekonomisk natur? Här måste närmare undersökas vad myndigheten ägnar sig åt.

PPM kan jämföras med ett försäkringsbolag (eller livförsäkringsbolag) som meddelar fondförsäkring och traditionell livförsäkring. Myndigheten beskriver själv sin verksamhet som att man är ett "försäkringsbolag i myndighets-skepnad". Som beskrivningen antyder är verksamheten inte helt jämförbar med ett vanligt försäkringsbolag. Utöver rollen som försäkringsbolag har PPM en myndighetsroll som administratör och förvaltare av systemet. Utan att kunna liknas vid en privat förmedlare fungerar PPM i praktiken som en mellanhand mellan pensionssparare och fondbolag. I denna funktion tillhandahåller myndigheten ett fondtorg bestående av alla de fonder och fondprodukter som fyller lagstiftningens och PPM:s krav för att få delta i systemet. Rent formellt har spararna i fondförsäkringen en fordran på PPM som motsvarar fondandelarnas värde. PPM:s innehav ska ses som en matchning av de fordringar som spararna har gentemot PPM.

I myndighetsrollen regleras PPM av förvaltningsrättslig lagstiftning. I sin roll som försäkringsbolag ska PPM i relevanta delar följa näringsrättslig försäkringslagstiftning och agera enligt försäkringsmässiga principer. I fondförsäkringsbolagsrollen tillhandahåller PPM en försäkringsprodukt till pensionsspararna med fondbolagen som underleverantörer av kapitalförvaltningstjänster. Som livförsäkringsbolag är det PPM som förvaltar medlen och tar över den finansiella risken för placeringarna.

Myndigheten synes handha flera uppgifter av skild art. Exempelvis tar PPM beslut om den individuella premiepensionens storlek. Sådana beslut torde utgöra myndighetsutövning. Därutöver bedriver myndigheten verksamhet som är snarlik den som bedrivs av privata aktörer. Detta illustreras bl.a. av att som försäkringsbolag ska PPM iaktta näringsrättslig försäkringslagstiftning och agera enligt försäkringsmässiga principer. I denna roll tillhandahåller myndigheten en försäkringsprodukt med privata aktörer som underleverantörer och verksamheten är närmast att likna vid ett privat fondförsäkringsbolag. PPM står för försäkringsprodukten medan de privata bolagen står för kapitalförvaltningstjänsten. Som livförsäkringsbolag utför PPM själva förvaltningsuppgiften.

PPM:s uppgifter är varierande. Frågan är hur dessa uppgifter ska ställas i förhållande till problematiken om myndigheten ska anses driva ekonomisk verksamhet. Liknande frågor har uppkommit inom ramen för EG:s konkurrensrätt. Det svenska konsumentskyddet är till stora delar implementering av direktiv. Det innebär att uttalanden från kommissionen, praxis från EG-domstolen, första instansrätten m.m. får stor bäring och i vissa fall ett direkt genomslag på den svenska rätten.

I ett förhandsavgörande från 2004 tog EG-domstolen ställning till bl.a. frågan i vilken mån offentliga organ aktiva inom nationella sjukförsäkrings- och pensionssystem ska anses som företag i konkurrensrättslig mening. Domstolens resonemang kan ge ledning hur PPM ska betraktas. I fallet var primärt fråga om tyska sjukförsäkringskassor och huruvida dessa skulle anses som företag och därmed ha uppgifter som inskränkte konkurrensen på ett rättstridigt sätt.<sup>33</sup>

De tyska sjukförsäkringskassorna var offentlighetsrättsliga och självständiga juridiska personer vars uppgift var att bevara, upprätthålla, återställa och förbättra de försäkrades hälsa. Anställda var i princip skyldiga att vara anslutna till det lagstadgade sjukförsäkringssystemet. Den första frågan domstolen tar ställning till är om sjukförsäkringskassorna ska anses vara företag i fördragets konkurrensbestämmelsers mening. Domstolen konstaterar att inom konkurrensrätten omfattar begreppet företag varje enhet som bedriver ekonomisk verksamhet, oavsett dess rättsliga status och oavsett dess sätt att finansiera verksamheten.<sup>34</sup> På området social trygghet har domstolen vidare slagit fast att vissa organ med uppgift att administrera lagstadgade sjukförsäkringar och pensionssystem fyller uteslutande en social funktion, och dessa bedriver inte ekonomisk verksamhet. Det gäller bl.a. för sjukförsäkringskassor som endast tillämpar föreskrifter och saknar inflytande över avgifternas storlek, medelsanvändningen och nivån på de förmåner som tillhandahålls. Deras verksamhet bygger på nationell solidaritet, saknar varje form av vinstsyfte, och de förmåner som tillhandahålls är föreskrivna i lag och oberoende av avgifternas storlek.<sup>35</sup> Den omständighet att förmånernas omfattning och avgifterna i sista hand fastställs av staten har medfört att EG-domstolen bedömt att ett italienskt institut med ansvar för försäkringar mot arbetsplatsolyckor inte ansetts vara ett företag i konkurrensrättslig mening.<sup>36</sup>

Domstolen har bedömt andra offentliga organ som administrerar system för kompletterande pensionsförsäkring och konstaterat i ett visst fall bedrev organet ekonomisk verksamhet i konkurrens med privata livförsäkrings-

---

<sup>33</sup> Dom av den 16 mars 2004 i de förenade målen C-264/01, C-306/01, C-354/01 och C-355/01, AOK-Bundesverband m.fl.

<sup>34</sup> Se domen punkt 46 och där gjorda hänvisningar.

<sup>35</sup> Se domen punkt 47 och där gjorda hänvisningar.

<sup>36</sup> Se mål C-218/00, *Cisal*.

bolag.<sup>37</sup> Domstolen slog fast att ett organ som själv kan fastställa både avgifter och förmåner kan sägas bedriva ekonomisk verksamhet. Väsentligt synes vara graden av frihet för det offentliga organet och att verksamheten i någon mån bedrivs i konkurrens med privata aktörer. Att de enskilda förmånstagarna är tvångsanslutna enligt lag verkar inte tala för motsatsen.<sup>38</sup>

Flera faktorer synes vara avgörande för EG-domstolens bedömning. Sammanfattningsvis kan följande relevanta faktorer lyftas fram:

- i vilken mån organet är bundet av offentligrättslig författning
- i vilken mån organet har möjlighet att själv besluta om avgifternas storlek och utfallet av förmånerna
- i vilken mån systemet innehåller moment av solidaritet, dvs. om kostnader och risker fördelas mellan de enskilda försäkrade
- i vilken mån verksamheten bedrivs i konkurrens med privata aktörer.

PPM-systemet innebär att staten inte alls påverkar förmånernas storlek. Det är tvärtom en av grundbultarna i systemet att den enskildes beteende och börsutveckling m.m. ska slutligen vara avgörande för pensionsförmånens storlek. Staten har i viss utsträckning tagit sin hand ifrån hur den enskildes pensionsrättighet slutligen kommer att se ut. Inte heller finns annat än eventuellt i systemet med arvsvinster något moment av solidaritet mellan de enskilda ingående i systemet. Tanken med systemet är att det ska vara individuellt och utfallet ska vara olika beroende på hur man placerat, börsutveckling m.m. Avgifternas storlek fastställs av myndigheten och följer inte av lag. Allt det nu sagda talar för att i EG-rättslig mening är det sannolikt att PPM:s verksamhet, åtminstone i vissa delar, är att betrakta som ekonomisk verksamhet och att PPM betraktas som näringsidkare. Den sista faktorn som ovan lyfts fram är förekomsten av konkurrens från privata aktörer. Där beror det på vad man menar att PPM ägnar sig åt. Om PPM ska anses ägna sig åt fondförvaltning är det klart att det bedrivs i konkurrens med privata organ. Om man mer ser till att myndigheten förvaltar och administrerar ett statligt pensionssystem blir det kanske inte lika klart. Finns privata aktörer som ägnar sig åt sådan verksamhet som PPM bedriver? Svaret på den frågan är inte givet. Avslutningsvis kan dock sägas att det finns mycket som talar för att PPM:s verksamhet, åtminstone i vissa delar, kan komma att betraktas som ekonomisk verksamhet i EG-rättslig mening.

### **Det allmänna som näringsidkare på andra områden**

Problematiken med det allmänna som näringsidkare uppstår, och har även i övrigt uppstått, på en rad skilda rättsområden. Avsikten med detta avsnitt är, utöver vad som avhandlats ovan, att ge viss upplysning om hur denna prob-

---

<sup>37</sup> Se mål C-244/94, Federation française des sociétés d'assurance m.fl.

<sup>38</sup> Se tidigare nämnda C-244/94 och C-67/96, Albany

lematik hanterats på andra områden än finansiell rådgivning. Ovan har ju redan nämnts synen på detta inom t.ex. konsumentskyddsområdet där det allmänna kan omfattas av skyddsregleringen om organet bedriver verksamhet av varaktig och ekonomisk natur och de enskilda som verksamheten riktas till är att betrakta som kunder.

Liknande frågeställningar kan hämtas från andra rättsområden där det allmänna uppträder på ett sätt som gör att frågan väcks om hur detta agerande ska bedömas rättsligt. Den vanliga frågan är om det allmänna i en viss situation kan anses träffas av olika regleringar som primärt riktar sig mot privata aktörer.

Nedanstående dom från Marknadsdomstolen belyser liknande problematik:

Länsbostadsnämnds författingsenliga handläggning av ärenden om statliga bostadslån och räntebidrag har konstaterats vara myndighetsutövning. Nämnden har emellertid beträffande långivningsverksamheten ansetts vara att betrakta som näringsidkare. I lånehandlingar har återgetts en författingsbestämmelse om att låntagaren är skyldig att underkasta sig de ändringar regeringen beslutar rörande ränta m.m. Denna klausul har inte ansetts utgöra ett avtalsvillkor i avtalsvillkorlagarnas mening. Däremot har presentationen av låne- och bidragssystemet i en broschyr bedömts som marknadsföring. Användningen av uttrycket ”garanterad ränta” i broschyren har befunnits vilseledande och därmed otillbörlig enligt MFL.<sup>39</sup>

Även Miljööverdomstolen har tagit ställning till näringsidkarbegreppet enligt Miljöbalken.<sup>40</sup>

Begreppen näringsidkare och näringsverksamhet har i svensk rätt en vidsträckt innebörd. I princip gäller att den som yrkesmässigt bedriver verksamhet av ekonomisk art bedöms som näringsidkare och att det därvid inte krävs att syftet med verksamheten är att generera vinst. Beträffande verksamhet som bedrivs av det allmänna gäller att verksamhet som innefattar myndighetsutövning som regel inte är näringsverksamhet. För de verksamheter som inte utgör myndighetsutövning måste en närmare bedömning göras i frågan om verksamheten kan anses vara av ekonomisk art. Vid denna prövning skall hänsyn tas till den ekonomiska delen av verksamheten och då särskilt till verksamhetens finansiering, dvs. hur stor del av verksamheten som betalas av dess användare. Vid prövningen kan även hänsyn tas till om verksamheten är obligatorisk eller fakultativ samt huruvida verksamheten bedrivs i konkurrens med enskilda näringsidkare.

I förarbetena till Miljöbalken uttalades att näringsidkarbegreppet skulle ha samma betydelse som på andra håll i lagstiftningen.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Marknadsdomstolen 1994:21

<sup>40</sup> Svea Hovrätt, Miljööverdomstolen Mål nr M 6957-00, 6958-00, 4660-00, 1175-00, Meddelade 2001-05-21

<sup>41</sup> Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 314, där hänvisas bl.a. till bokföringslagen (1976:125) och dess näringsidkarbegrepp.

## Sammanfattande slutsatser avseende PPM och rådgivningslagen

Föregående avsnitt ger vid handen att mycket talar för att rådgivningslagen kan komma att omfatta PPM:s rådgivande verksamhet. Liknande problematik har hanterats på ett flertal rättsområden och begreppen ekonomisk verksamhet och näringsidkare tolkas mycket extensivt. Något som otvivelaktigt faller utanför dessa begrepp är när det allmänna uppträder med offentliga maktmedel. Där uppträder staten i sin kärnverksamhet och begreppet myndighetsutövning i den svenska offentliga rätten täcker väl in denna verksamhet. När en myndighet utövar en maktbefogenhet som följer av en offentlig-rättslig reglering är det klart att det inte är fråga om ekonomisk verksamhet och att myndigheten inte ska ses som företagare eller näringsidkare.<sup>42</sup> När det allmänna uppträder utanför myndighetsutövningsområdet kan däremot verksamheten hamna inom ramen för de sistnämnda begreppen och myndigheten kan därmed träffas av olika regleringar som primärt riktar sig till privata organ.

Hur ska då PPM:s verksamhet beskrivas med hänsyn taget till föregående avsnitt? Att förmedla kontakter inom det finansiella området torde kunna beskrivas som ekonomisk verksamhet. PPM:s verksamhet synes mer komplex än ren förmedlingsverksamhet men myndigheten fungerar i praktiken som en mellanhand mellan pensionspararna och fondbolagen. Ovanstående fall från EG-domstolen berör olika typer av verksamhet. Domstolen gör dock en mycket vidsträckt tolkning av begreppet ”ekonomisk verksamhet”. En av de väsentligaste faktorerna för att sådana här försäkringssystem inte ska anses träffas av begreppet ekonomisk verksamhet är bl.a. i vilken mån staten kan gå in och direkt bestämma bl.a. avgifter och förmånernas storlek. Graden av självständighet och likheter med privata aktörers verksamhet är två faktorer som är väsentliga. Att de enskilda spararna är anslutna genom offentligrättslig lagstiftning synes inte tala emot att det anses utgöra ekonomisk verksamhet. Därvidlag finns mycket som talar för att PPM:s verksamhet är att betrakta som ekonomisk verksamhet. Det är i vart fall inte på något sätt klart att det inte är det.

PPM:s verksamhet borde därmed kunna betraktas som en näringsidkares verksamhet enligt rådgivningslagen. Ett annat viktigt rekvisit för att konsumentskyddet ska aktualiseras är att den enskilde uppträder som konsument i förhållande till näringsidkaren. Förhållandet mellan enskilda, oavsett betraktat som ett kollektiv eller var och en, och PPM kan sägas utan närmare diskussion betraktas som ett förhållande mellan konsument och näringsidkare, i vid mening. Rådgivningslagen kan därför, med hänsyn tagen till verksamhetens art och den enskildes ställning i förhållande till myndig-

---

<sup>42</sup> Se bl.a. ovan anmärkta Svea Hovrätt, Miljööverdomstolen Mål nr M 6957-00, 6958-00, 4660-00, 1175-00, Meddelade 2001-05-21.

heten, bli tillämplig på PPM:s framtida utökade rådgivningsverksamhet. En möjlig oklarhet kan dock föreligga avseende kravet på att det ska finnas ett slags uppdragsförhållande mellan den enskilde och PPM. Av förarbetena framgår att det är de sammantagna omständigheterna i det enskilda fallet som avgör om ett rådgivningsuppdrag föreligger eller inte. Företagens uppträdande inför konsumenten torde dock vara av enskilt störst betydelse.<sup>43</sup> Väsentligt synes vara att den enskilde uppfattar organet som att det avger information och rådgivning för dennes räkning. Det är väl inte orimligt att en enskild som kontaktar PPM i avsikt att få just individuell rådgivning uppfattar situationen som en individuell rådgivningssituation.<sup>44</sup>

En annan fråga är också om PPM:s verksamhet är att anse som rådgivning i rådgivningslagens mening. Med rådgivning torde allmänt förstås verksamhet som syftar till att lämna förslag om lämpliga tillvägagångssätt i ett visst sammanhang. Rådgivaren förutsätts – åtminstone i professionell verksamhet – besitta en speciell kompetens och förväntas att med stöd av denna kompetens vägleda konsumenten om hur han eller hon bör handla i ett visst fall. Rådgivning är således något annat än marknadsföring och försäljning. Rådgivning har vidare en individuell prägel och syftar till att lämna rekommendationer och handlingsalternativ som är utformade efter kundens särskilda behov och förutsättningar.<sup>45</sup> Dessutom tilläggs i förarbetena att den typ av rådgivning som främst kommer i fråga är s.k. placeringsrådgivning. Härmed avses rådgivning med avseende på konsumentens placeringar i främst olika typer av finansiella instrument som t.ex. aktier och andelar i värdepappersfonder. Det finns därmed mycket som talar för att PPM:s utökade beslutsstödsverksamhet kommer att träffas av rådgivningslagen.

Slutligen ska följande uttalande från förarbetena till rådgivningslagen nämnas som rör lagens tillämpningsområde:

*”Det stadgade tillämpningsområdet innebär att lagen sålunda kommer att omfatta bl.a. sådan rådgivning som avser råd om placeringar i finansiella instrument som sker inom ramen för det statliga premiepensionssystemet och inom ramen för ett individuellt sparande för pension enligt lagen (1993:931) om individuellt pensionssparande.”*<sup>46</sup>

Uttalandet ger vid handen att PPM:s rådgivning avseende placeringar i finansiella instrument inom ramen för det statliga premiepensionssystemet omfattas av lagen.

Sammanfattningsvis kan sägas att det finns mycket som talar för att PPM:s framtida utökade beslutsstöd mycket väl kan träffas av rådgivningslagens

---

<sup>43</sup> Se prop. 2002/03:133 s. 16

<sup>44</sup> Notera att det inte krävs att det föreligger ett skriftligt avtal mellan den enskild och PPM.

<sup>45</sup> Se prop. 2002/03:133 s. 46

<sup>46</sup> Se prop. 2002/03:133 s. 47

tillämpningsområde med bl.a. det rättsliga ansvar som följer av den. I nästa avsnitt diskuteras kort vad det innebär om så skulle bli fallet.

## **Konsekvenserna av rådgivningslagens tillämpning på PPM**

Nästa fråga blir därmed vad det innebär att rådgivningslagen ska tillämpas på PPM. Det innebär att alla de ovan nämnda rättigheterna, avseende enskilda, och skyldigheterna, avseende PPM, blir tillämpliga. Det är väl främst skyldigheten att iaktta god rådgivningssed enligt lagen, och vid brott mot detta kan ersättningskyldighet gentemot enskilda uppstå, som kan bli relevant.

Att närmare söka utreda exakt vad god rådgivningssed innebär är inte helt enkelt. Av rådgivningslagen följer bl.a. att PPM då blir skyldiga att iaktta en omsorgsplikt, en lojalitetsplikt mot den enskilde och en avrådandepplikt. Därutöver måste rådgivningen följa den goda seden. God rådgivningssed enligt rådgivningslagen är inte närmare konkretiserat i förarbetena. God sed anges vara ett dynamiskt begrepp såtillvida att det ändras över tiden. För att konkretisera begreppet får man, enligt förarbetena, hänvisa till olika branschåtgärder (t.ex. utbildningsinsatser, riktlinjer och rekommendationer inom branschorganen), överenskommelser mellan branschorgan och berörda myndigheter, riktlinjer och allmänna råd från berörda myndigheter samt avgöranden i rättspraxis och organ för utomjudiciell tvistlösning. Av propositionen framgår att man är av uppfattningen att det inte är möjligt att närmare konkretisera innebörden av god rådgivningssed. I stället hänvisas till den samlade bild som vid varje tid kan utläsas ur den ovan beskrivna typen av källor.<sup>47</sup>

Det finns dock ett antal väsentliga faktorer som rådgivaren bör uppmärksamma. En grundbult avseende rådgivarens skyldigheter är den omsorgsplikt som råder enligt lagen.<sup>48</sup> Allmänt kan sägas att, enligt förarbetena, i omsorgsplikten bör innefattas en skyldighet att sätta konsumentens intresse före andra, kanske motstridiga, intressen. Rådgivaren bör därvid för konsumenten klargöra förutsättningarna för rådgivningen. Omständigheter av betydelse för konsumenten kan vara om rådgivningen endast tar sikte på att undersöka konsumentens intresse av en viss produkt eller en viss typ av produkter. Väsentligt är också om rådgivaren kan rekommendera endast ett företags produkter eller om denne kan ge en bredare bild av utbudet på marknaden. Med kunskap om sådana förhållanden kan konsumenten på ett bättre sätt bedöma de råd som lämnas. Det kan finnas skäl för konsumenten att, mot bakgrund av den kunskap han eller hon har om den aktuella rådgivarens kompetens och befogenhet, söka rådgivning även på annat håll.

---

<sup>47</sup> Se vidare prop. 2002/03:133 s. 24

<sup>48</sup> Se 5 § rådgivningslagen

Konsumenten kan också, mot bakgrund av vad som framkommer vid ett rådgivningstillfälle, behöva uppmärksammas på ett sådant behov. I omsorgsplikten bör vidare kunna inläsas ett krav på att rådgivaren ställer all sin kunskap till konsumentens förfogande. Rådgivaren ska därvid inte lämna råd mot bättre vetande.<sup>49</sup> Vid tillämpningen av andra konsumentlagar har i omsorgsplikten också ansetts ligga att näringsidkaren ska uppträda aktivt lojalt mot konsumenten. Det ska anses tillämpligt också vid rådgivarsituationer.<sup>50</sup>

## 5.2 Statens ansvar enligt skadeståndslagen

### Ansvaret mot enskild för felaktig information, 3:3 SKL.

Det finns en rättsregel i 3 kap. 3 § skadeståndslagen för det allmänna avseende felaktig information. Ansvaret enligt 3:3 är idag mycket oklart. Rättregeln infördes 1998 men fortfarande saknas auktoritativ rättspraxis. 3:3 innehåller en rad begränsningsregler. Utgångspunkten är att det allmänna saknar ansvar för felaktig information. Det krävs att det föreligger särskilda skäl för att ansvar ska uppstå. Innan 1998 var utgångspunkten att det allmänna aldrig ansvarade för felaktiga uppgifter eller information såvida dessa inte hade nära beröring med myndighetsutövning.<sup>51</sup> Informationsansvaret är sålunda en väsentlig utvidgning av det allmännas ansvar även om regeln försetts med ett antal förbehåll varav ”särskilda skäl” får sägas vara det viktigaste.

Rättsregelns närmare innebörd illustreras av Justitiekanslerns (JK) praxis i ett antal ärenden. Rättskällevärdet av JK:s beslut är dock oklar och så länge avgöranden från Högsta Domstolen saknas måste läget bedömas som oklart.

Nedanstående ärende som hanterats av JK illustrerar lokutionen särskilda skäl och tydliggör också vilken typ av situationer som lagstiftaren haft i åtanke då ansvaret för felaktig information infördes.

Ett bolag krävde ersättning för felaktig information avgiven av det allmänna. Ett av bolagets fordon blev stoppat i tullen i Nederländerna för kontroll av ”Tillståndet för internationell godstransport på väg i yrkesmässig trafik”. Chauffören lämnade fram en vidimerad fotokopia av tillståndet. Tullen beslagtogs alla handlingar och under poliseskort fick chauffören köra fordonet till en närliggande parkering och överlämna bilnycklarna. Chauffören avkrävdes 500 euro i böter för att få köra vidare. Bolaget tog omedelbart kontakt med en tjänsteman på Länsstyrelsen i Blekinge. Tjänstemannen menade att bolaget hade gjort rätt när man medförde en fotokopia av tillståndet och förvarade originalet hemma. Tjänstemannen kontaktade tullen i Nederländerna och efter flera timmar av samtal uppgav han att

---

<sup>49</sup> Se prop. 2002/03:133 s. 25

<sup>50</sup> Jfr prop. 1984/85:110 s. 159

<sup>51</sup> Se vidare i nästa avsnitt.

bolaget skulle ha haft en annan kopia, utfärdad av länsstyrelsen, i fordonet. Han uppgav att han inte hade varit medveten om detta tidigare.

Bolaget har då det fick sitt tillstånd fått instruktioner av länsstyrelsen att det skulle ta en fotostatkopia av tillståndet och vidimera denna, att kopian skulle medföras i fordonet och att originalet skulle förvaras hemma. I de allmänna bestämmelser som bifogats tillståndet står det att ”En vidimerad kopia av tillståndet skall medföras i fordonet”. Uppgiften är dock inte korrekt. Det borde i stället ha stått ”En av länsstyrelsen utfärdad och vidimerad kopia av tillståndet skall medföras i fordonet”. Bolaget har således fått både muntliga och skriftliga instruktioner från länsstyrelsen som var fel. Det yrkade skadeståndet avser ersättning för den summa (500 euro + 120 euro) som bolaget fick betala för att få köra vidare.

Fallet får sägas vara ett typfall för 3:3:s tillämpningsområde. En enskild har efterfrågat uppgifter från en myndighet och sedan rättat sig efter dem. I efterhand har det visat sig att uppgifterna var felaktiga och förmögenhets-skada har uppstått för den enskilde.

Skadeståndsskyldighet vid felaktig information förutsätter att det med hänsyn till omständigheterna finns särskilda skäl. Vid den bedömningen ska enligt lagtexten särskilt beaktas upplysningarnas art, deras samband med myndighetens verksamhetsområde och omständigheterna när uppgifterna lämnades. Enligt Justitiekanslerns mening får upplysningarna, i ovanstående ärende, anses ha varit av sådan karaktär att bolaget hade skäl att förlita sig till dem. Upplysningarna lämnades av den myndighet som utfärdar tillstånd och som därmed är sakkunnig på området. Därtill kommer att uppgifterna inte var allmänt hållna utan lämnades i samband med att tillståndet utfärdades för bolaget. Justitiekanslern anser att förhållandena därmed var sådana att kravet på särskilda skäl är uppfyllt i detta fall.<sup>52</sup>

Enligt JK är det till synes tillräckligt att det var den sakkunniga myndigheten som lämnade informationen, särskilda skäl är därmed uppfyllt. I PPM:s fall torde särskilda skäl i princip alltid vara uppfyllt då information lämnas till enskilda. Ur den enskildes perspektiv borde det finnas anledning att fästa tilltro till den information som myndigheten avger. Möjligen kan det lösas med tydliga förbehåll avseende informationen.

Alla former av information ska inte vara skadestandsgrundande. Förenklat kan sägas att då en myndighet lämnar konkret och preciserad information om innehållet i föreskrifter eller andra bestämmelser går ansvaret längre än om informationen som lämnas utgörs av allmänt hållna upplysningar. Lika så finns det särskild anledning till skadestandsansvar om uppgifterna har stor genomslagskraft och om de är ett uttryck för makt eller auktoritetsutövning.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> Justitiekanslerns beslut 2006-11-21, dnr 1986-05-40

<sup>53</sup> Prop. 1997/98:105 s. 38

Av betydelse för frågan om det finns särskilda skäl för skadeståndsskyldighet är också sambandet mellan informationen och myndighetens verksamhetsområde. Ju starkare kopplingen är, desto större skäl finns det normalt att förlita sig på uppgifterna. Av stor betydelse är också omständigheterna varunder informationen har lämnats. Har en tjänsteman t.ex. uttalat sig med stor bestämdhet om någon konkret omständighet, bör det kunna vara skadeståndsgrundande om uttalandet är felaktigt. Detsamma gäller om en tjänsteman på något särskilt sätt har uttalat att de uppgifter han lämnar är korrekta eller på annat sätt ger sken av att de är kontrollerade. Är däremot informationen mer vag eller lämnas den med reservationer, bör den knappast kunna grunda skadeståndsskyldighet för det allmänna.<sup>54</sup> Här borde PPM:s prognoser om framtida utfall m.m. kunna passa in. Sådana torde normalt lämnas med reservationer att de utgör just prognoser och inget annat och skadeståndsansvar borde därmed kunna undgås. Möjligen kan det bli diskutabelt om prognosen i sig bygger på ett underlag som objektivt sett är att betrakta som felaktig. I sådana fall finns risk för att prognosen i sig kan anses vara felaktig i 3:3:s mening.

En annan omständighet av betydelse är hur informationslämnandet aktualiseras. Är det en myndighet som på eget initiativ lämnar konkret information, finns det större anledning att lita på uppgifternas riktighet än t.ex. om information lämnas utan tillfälle till förberedelser som svar på en fråga eller i förbigående under ett vanligt samtal. Hänsyn måste tas till om den informationslämnande tjänstemannen fått klart för sig vikten av att den information han lämnar är korrekt. Vidare kan det t.ex. finnas större anledning att fästa sig vid substantiell information som lämnas av en myndighet med en uttalad "expertstatus" än vid information från en myndighet med mycket vida och övergripande rammar för sin verksamhet. Det kan också vara av betydelse vilket förtroende en myndighet rent allmänt åtnjuter i samhället. Det torde t.ex. finnas särskild anledning att lita till information som en domstol lämnar i en fråga som rör domstolens verksamhetsområde. En annan omständighet som särskilt ska beaktas är *sambandet med myndighetens verksamhetsområde*. Den enskilde har särskild anledning att förlita sig på information som myndigheten lämnar inom sitt specialområde. Det är särskilt då som informationslämnandet är förenat med den auktoritetsutövning som är grunden för det ansvar som föreskrivs i paragrafen. Upplýsningar och råd som helt saknar samband med myndighetens verksamhetsområde bör så gott som aldrig medföra skadeståndsansvar.<sup>55</sup> Den information som PPM lämnar torde lämnas både på initiativ från myndighetens sida, ansvaret är då större, och på begäran av enskild som behöver viss rådgivning i det egna fallet. Rådgivningen torde dock så gott som alltid anses vara lämnad inom PPM:s centrala verksamhetsområde, expertområde.

---

<sup>54</sup> Prop. 1997/98:105 s. 62

<sup>55</sup> Prop. 1997/98:105 s. 62

Den information som har lämnats ska vara *felaktig* för att kunna föranleda skadeståndsansvar enligt denna paragraf. Därmed avses att informationen objektivt sett inte är korrekt. Det innebär att skadeståndsansvar inte kommer i fråga enligt paragrafen på grund av information som är enbart missvisande – trots att den är korrekt – och därför kan föranleda mottagaren att dra felaktiga slutsatser. Denna begränsning hänger främst samman med att ansvaret annars skulle bli alltför vidsträckt och bestämmelsen alltför svårtillämpad.<sup>56</sup>

En annan omständighet som, enligt förarbetena, kan ha betydelse är vad mottagaren ska använda informationen till och vad informationslämnaren inser om detta. Antag t.ex. att en enskild person kontaktar en tjänsteman vid en kommuns byggnadsnämnd och uppger att han står i omedelbart begrepp att köpa en fastighet och att han därför vill ha reda på eventuella planbestämmelser av betydelse för fastigheten.<sup>57</sup> Här är det tydligt att PPM:s information syftar bl.a. till att enskilda ska hörsamma den och exempelvis rätta sina fondplaceringar efter denna. Informationen kan därigenom anses vara av stor vikt för enskilda.

Slutligen ska också nämnas att i förarbetena tas upp som ett särskilt skäl det faktum att en enskild som förlitat sig på ett auktoritativt besked från en myndighet och därigenom, utan egen skuld, fått sin ekonomi märkbart försämrad.<sup>58</sup> Tyngden av den ekonomiska skadan kan således i sig anses utgöra ett särskilt skäl. Även här kan den information som PPM sprider vara av relevans. Tanken med premiepensionssystemet är att det ska göra skillnad beroende på utfall av enskilda fonder och börsutveckling m.m. Skillnaderna kan därigenom bli stora om en enskild satsat på ”fel” fonder beroende på PPM:s felaktiga information.

Ansvaret mot aktörer på finansmarknaden som exempelvis pekar ut deras fonder som mindre bra kan komma att aktualiseras enligt 3:3 SKL. Här sägs uttryckligen i förarbetena att nedsättande omdömen om tredje man inte ska vara ansvarsgrundande. Det är dock tveksamt om detta uttalande kan befria PPM från ansvar gentemot fondbolagen. Se ovan avseende JK:s tolkning av särskilda skäl. En följd av denna tämligen generösa tolkning av särskilda skäl, t.ex. att enskilda hade fog att sätta tilltro till informationen, innebär i praktiken att det så gott som alltid föreligger särskilda skäl. Myndighetsinformation kan i princip per definition anses vara trovärdig. Lägg därtill att de flesta myndigheter faktiskt besitter expertkunskaper inom sitt verksamhetsområde. Särskilda skäl torde därmed i princip alltid föreligga. Det kan mycket väl tänkas att ett privatfondbolag som drabbats av ekonomisk skada p.g.a. information från PPM, som sedan visat sig felaktig, kan vara berättigad till skadestånd.

---

<sup>56</sup> Prop. 1997/98:105 s. 60

<sup>57</sup> Prop. 1997/98:105 s. 63

<sup>58</sup> Prop. 1997/98:105 s. 37

Angående den felaktiga informationen bör det skiljas på två fall av felaktighet. I det ena fallet kan en prognos eller rekommendation i ett särskilt fall i efterhand visa sig vara mindre bra eller felaktig. I sådana fall är det dock svårt att tala om information som i objektiv mening är felaktig. Om sådan rådgivning förses med förbehåll borde myndigheten kunna gå fri från ansvar. I det andra fallet kan information vara mer eller mindre felaktig på grund av att förbiseende av någon, underlaget till att utfärda rekommendation kan innehålla sakfel m.m. T.ex. kan en enskild få råd och rekommendationer som egentligen var avsedda för en annan individ. Informationen blir då i det enskilda fallet att betrakta som felaktig, rådgivningen ska ju vara anpassad till adressaten. I ett sådant fall blir det svårare för myndigheten att skydda sig från ansvar. Eventuella förbehåll eller försök till friskrivningar torde inte hjälpa då rent objektivt ett misstag begåtts som gör att informationen blir felaktig.

Sammanfattningsvis finns en rad faktorer som gör att den information som PPM lämnar och som visar sig på något sätt vara felaktig i skadeståndsrättslig mening kan komma att grunda ett skadeståndsansvar. Rättsområdet är dock mycket oklart. De enda rättskällor som finns är förarbetena som inte på något vis är klara, begreppet "särskilda skäl" är ju mycket vagt och tånjbart. Därutöver finns några ärenden från JK, som visar sig tolka regleringen på ett relativt generöst sätt. Att rättsläget är oklart är dock endast sant avseende detaljerna. Det är svårt att komma ifrån att risken är uppenbar att PPM kan bli skadeståndsskyldig med en tillämpning av lagregeln i 3:3 SkL.

## **Ansvar mot enskild för fel vid myndighetsutövning, 3:2 SKL**

Det utökade ansvaret för information och rådgivning, det s.k. beslutsstödet, och därmed utökad aktivitet från PPM:s sida torde inte påverka ansvaret för felaktig myndighetsutövning. Väsentligt för detta ansvar är rekvisitet "vid myndighetsutövning". Att rådgivning inte är myndighetsutövning är helt klart. Det kan dock vara så att informationen har sådan koppling till myndighetsutövning att den anses avgiven "vid" myndighetsutövning.

Det finns framför allt två fall som belyser detta. Det första fallet är det s.k. föräldrapenningsfallet, NJA 1985 s 696 I.

En försäkringskassa hade lämnat ett felaktigt besked angående gällande rätt avseende en försäkrads rätt att stanna hemma med ett sjukt barn. Barnet var för gammalt och den försäkrade erhöll aldrig ersättning för förlorad arbetsinkomst. Hon stämde staten och informationen ansågs vara lämnad med ett tidsmässigt och funktionellt samband med myndighetsutövningen, d.v.s. beslutet om att få eller inte få ersättning, att den var lämnad "vid" myndighetsutövning. Trots att det enbart var fråga om ren information så ansågs den lämnad vid myndighetsutövning. Eftersom informationen var felaktig och den enskilda som rättat sig efter den drabbas av skada så erhöll hon också ersättning för det enligt 3:2 SkL.

Det andra fallet är det s.k. radonfallet, NJA 1990 s 705.

En kommunal miljö- och hälsoskyddsinspektör hade sänt en skrivelse till en villaägare där det uppgavs att fastigheten hade radonhalter överstigande gränsvärdena och var därigenom att betrakta som en sanitär olägenhet. Inspektören rekommenderade villaägaren att vidta vissa åtgärder för att sänka halten till acceptabel nivå. Uppgiften om radonhalten var dock felaktig. Villaägaren vidtog åtgärder till en viss kostnad och ville senare ha ersättning för dessa. Skrivelsen var inte att anse som myndighetsutövning utan en ren information. Enligt HD var dock skrivelsen ägnad att ge den enskilde uppfattningen att han var skyldig att efterleva den, bl.a. för att det rättsliga begreppet sanitär olägenhet använts i skrivelsen. Informationen ansågs därmed avgiven vid myndighetsutövning och ansvar utkrävdes av kommunen.

De två ovanstående fallen visar att information i vissa fall kan utlösa ett ansvar enligt 3:2 om den har ett samband med myndighetsutövning. Ifråga om PPM och dess verksamhet kan konstateras att den innehåller moment av myndighetsutövning. Exempelvis fördelning av s.k. arvsvinster och beslut om återbetalning av premiepension torde vara att anse som myndighetsutövning. Här kan självfallet ett ansvar enligt 3:2 SkL utlösas. Däremot är det svårare att se på vilket sätt en utökad informationsverksamhet från PPM:s sida kan komma att påverka ansvaret vid myndighetsutövning. PPM får inte nya myndighetsutövande uppgifter utan rena informationsuppgifter som har en mycket svag koppling till myndighetsutövning.

### 5.3 Avslutande analys

Som ovan visats finns en rad skäl för att PPM:s verksamhet kan komma att omfattas av rådgivningslagen. Begrepp som ”näringsidkare”, ”företagare” och ”ekonomisk verksamhet” ska tolkas mycket vidsträckt. I det perspektivet kanske det är rimligare att ställa frågan om det finns ett behov av konsumentskydd här. Varför skulle den enskilde ha ett sämre rättsligt skydd då rådgivningen sköts av en statlig myndighet än då den sköts av en privat aktör? Skyddsbehovet torde vara detsamma. PPM kommer sannolikt att omfattas av rådgivningslagen då myndigheten utökar sitt åtagande och blir mer aktiv vad gäller rådgivning och information till enskilda inom sitt verksamhetsområde. Det innebär att PPM kan bli skadeståndskyldig enligt denna lag om det brister i iakttagande av god rådgivningssed och enskilda vållats skada.

PPM kommer vidare att träffas av skadeståndslagens reglering av ansvarsfrågorna, primärt blir ansvaret för felaktig myndighetsinformation aktuellt. I undantagsfall torde även ansvaret för felaktig myndighetsutövning bli aktuellt. Det är dock inte en följd av den utökade informationsuppgiften. Rättsläget avseende ansvaret för felaktig information är i högsta grad oklart idag. Framför allt saknas auktoritativ rättspraxis på området. Klart är dock att ju mer aktiv en myndighet är på informationsområdet desto större är sannolikheten för att ansvaret för felaktig information utlöses. Detta ansvar

kan komma att utlösas dels mot enskilda pensionssparare och dels mot enskilda fondbolag, aktörer på finansmarknaden.

Till dessa två slutsatser bör läggas den rättsliga trend som vi befinner oss i och som blivit mer och mer tydlig. Under tryck från europarätten, EG/EU-rätt och de krav som Europakonventionen för mänskliga rättigheter (EKMR) ställer på Sverige, har enskildas rättigheter framför allt i förhållande till staten kommit i fokus på ett sätt som för tjugo år sedan var helt otänkbara. Det svenska systemet har gång på gång modifierats i riktning mot starkare individuella rättigheter. Den senaste totala omstöpningslagen (SFS 2006:304) där rättspraxis får ett omedelbart genomslag i det svenska rättssystemet är bara ett exempel i raden på en utveckling som vi inte på något sätt sett slutet på.<sup>59</sup> Även ändringarna i förvaltningslagen (SFS 1986:223) där det uttryckligen i 3 § hänvisas till att enskildas rättigheter enligt art 6 EKMR måste beaktas då besvärfrågan diskuteras är ett sådant exempel. Det sista exemplet som ska nämnas här är den allmänna trend att svenska domstolar dömer ut allt högre skadestånd till enskilda som har framgång i sådana processer. Även här trycker europarätten på och kräver att skadelidande ska ha rätt till rimlig kompensation och då skadestånd används som sanktion att skadevällaren drabbas på ett kännbart sätt. Enskildas rättigheter är idag i fokus på ett helt annat sätt än tidigare.

Sammanfattningsvis och mot bakgrund av ovanstående kan konstateras att det finns en överhängande risk/möjlighet att PPM kan komma att träffas av rådgivningslagen. Slutligen kommer detta att avgöras av domstol. Även skadeståndslagens ansvarsregler kan bli relevanta. Här är det odiskutabelt så att om PPM avger information som är felaktig och enskilda drabbas av skada så blir 3:3 SkL aktuell.

Slutligen ska två ytterligare aspekter av PPM:s utökade beslutsstöd nämnas som inte närmare utretts här. Den första är den *EG-rättsliga konkurrensaspekten*. I vilken mån PPM kan komma att träffas av den och huruvida systemkonstruktionen är förenlig med EG-rätten är oklart och kanske bör utredas. Den andra aspekten är om PPM:s informationsåtgärder kan komma att bli överklagbara med hänsyn till ny rättspraxis och vad det i så fall innebär. I det s.k. olivoljefallet, RÅ 2004 ref 8, bedömdes vissa *informationsåtgärder* från Livsmedelsverket, bl.a. information på en hemsida, *vara överklagbara*. Det främsta skälet var att informationen hade faktiska effekter för det bolag vars produkter utpekades som hälsovådliga. Med hänsyn tagit till det kan PPM:s information om att viss typ av sparande eller kanske visst fondbolags produkter är mindre bra bli överklagbara. Den rättsliga effekten av det är idag oklar.

---

<sup>59</sup> Se 1 § i rättsprövningslagen där det hänvisas direkt till Europakonventionens art 6 där rätten till domstolsprövning stadgas. Domstolen i Strasbourgs tolkning av denna artikel kommer därigenom på ett omedelbart sätt att direkt slå igenom i det svenska systemet.

## 6 Sammanfattande bedömning

Vårt uppdrag är att analysera och göra en helhetsbedömning av statens åtagande och ansvar i premiepensionssystemet när det gäller två av premiepensionsutredningen föreslagna åtgärder; ett av staten reducerat fondutbud och ett utvecklat beslutsstöd i form av mera vägledning och rådgivning från PPM. Som vi redogjort för i vårt inledningskapitel tar vår analys som utgångspunkt intentionerna och målen med premiepensionssystemet såsom de ursprungligen formulerats och därefter successivt förtydligats och utvecklats. Vad vi uppfattar som de viktigare inslagen i premiepensionssystemet är att det ska vara ett öppet marknadsliknande system där fondspararna fritt kan välja bland fonderna i systemet. Pensionsspararna ska ges förutsättningar att genom medvetna val av fonder bland fonderna på PPM:s fondtorg påverka placeringarna för ett bra utfall och en bra pension till så låga kostnader som möjligt.

### 6.1 Statliga åtaganden inom ramen för premiepensionssystemet

#### **Bör staten tillhandahålla ett utvecklat beslutsstöd?**

I det följande redogör vi för våra bedömningar beträffande motiven för och emot ett statligt åtagande i samband med vägledning om fondval. Vi har tidigare konstaterat att det finns en glidande skala mellan begrepp som information, vägledning och rådgivning och att det är svårt att avgöra när det ena övergår i det andra. Vi har inledningsvis försökt definiera och skilja på begreppen information och rådgivning men avstår från att närmare definiera begreppet vägledning. Vi definierar *information* som sådant som är ensidigt utformat av avsändaren för att gälla alla eller de flesta. I motsats till detta definierar vi *rådgivning* som sådant som är utformat i en dialog mellan avsändare och mottagare och anpassat efter uppgifter om den enskildas personliga förhållanden. Den förra formuleras brett, till alla eller till grupper av människor, men utan särskild anpassning till den enskildes situation. Den senare förutsätter någon form av kontakt med utbytande av uppgifter mellan avsändare och mottagare. Mellan rådgivare och en kund finns ett uppdragsförhållande, men det behöver inte finnas något formellt avtal.

Vägledning kan sägas ligga någonstans mitt emellan information och råd och till skillnad från dessa begrepp uppfattar vi att vägledning vanligen används i en mer allmän betydelse. Å andra sidan kan det tolkas som både det ena och det andra. Vägledning som ges efter någon form av interaktivitet skulle med andra ord kunna ses som en form av rådgivning medan vägledning som ensidigt riktar sig till allmänheten eller stora grupper inte bör betraktas som rådgivning. I våra bedömningar utgår vi istället främst från begreppen information och rådgivning.

I det följande behandlar vi frågan utifrån det förslag om *ett utvecklat beslutsstöd* som Premiensionsutredningen lämnade.

Ett utvecklat beslutsstöd handlar om att staten genom mera vägledning med inslag av mer eller mindre handfasta råd ska ge pensionsspararna hjälp med sitt fondval. Här har premiensionsutredningen föreslagit att PPM, eller den myndighet som hanterar premiensionen, utvecklar ett sådant beslutsstöd i tre nivåer – strategisk nivå, taktisk nivå och val av förvaltare och fonder. På den första nivån får spararna hjälp att välja förvaltningsform och typ av fonder. På den andra nivån får de vägledning i valet mellan mer eller mindre riskfyllda placeringar, framför allt vad gäller fördelningen mellan aktier- och ränteplaceringar. På den tredje nivån handlar hjälpen om valet mellan olika förvaltare och fonder. Till detta kommer att spararna också ska erbjudas en möjlighet att i efterhand utvärdera sina val. Utredningen framhåller också det utvecklingsarbete som pågår i syfte att PPM själv ska tillhandahålla ett antal fondportföljalternativ, i utredningen benämnt Placeringsmodellen, som ett steg i rätt riktning när det gäller att erbjuda pensionspararna ett mer individualiserat stöd vid sina fondval.

Huvudsakligen bygger utredningens förslag om ett utvecklat beslutsstöd på den s.k. PPM-Lotsen. En möjlighet som har diskuterats i det utvecklingsarbete som nu pågår inom myndigheten är att ovan nämnda portföljalternaiv ska erbjudas och förvaltas av PPM inom ramen för Lotsen, på den tredje beslutsnivån. En annan möjlighet som har diskuterats är att det är Sjunde AP-fonden som ska erbjuda och förvalta de nya portföljalternativen.

Ur ett samhällsekonomiskt effektivitetsperspektiv kan vi konstatera att det finns flera motiv som talar för att staten bör förbättra sina informationsinsatser. Ett sådant motiv är den informationsbrist som spararna i premiensionssystemet har gett uttryck för i de mätningar som premiensionsutredningen redovisar. Det kan därmed finnas effektivitetsmotiv för att staten tar på sig en utökad roll för att göra premiensionsspararna bättre informerade. Det kan även finnas andra motiv för att bättre information bör betraktas som ett statligt åtagande. Till exempel kan det antas att riskerna för systematiskt dåliga utfall minskar i ett bättre informerat premiensionsspararkollektiv.

Det starkaste effektivitetsskälet som skulle kunna tala emot ett utökat statligt informationsåtagande är om det finns andra aktörer än staten som kan erbjuda motsvarande tjänster.

Vår kartläggning visar att det finns en mängd olika aktörer och olika former av samarbete mellan staten och branschen, som erbjuder informations- och rådgivningstjänster i olika former. Problemet med åtminstone vissa av dessa tjänster är att de ges av företag som har en antingen direkt eller indirekt koppling till premiensionssystemets fondförvaltare. Det kan med andra ord ifrågasättas om vissa av dessa aktörer kan betraktas som oberoende och

om den information de ger är saklig och fri från partsintressen. Det finns således ett tydligt motiv för ett statligt åtagande för information eller rådgivning. PPM:s uppgift att förse spararna med den information de behöver ska ses mot denna bakgrund.

Det är emellertid viktigt att göra en tydlig skillnad mellan information och rådgivning i det här sammanhanget. Enligt vår bedömning finns det effektivitetsskäl som talar emot att staten utöver sitt allmänna informationsuppdrag även tar på sig en roll som rådgivare. Detta eftersom staten då kan komma att påverka enskilda individers val av fonder på ett sätt som riskerar att inkräkta på den konkurrensneutralitet som vi menar är väsentlig del av det nuvarande premiepensionssystemet. Ett råd eller en rekommendation som lämnas av staten genom en myndighet uppfattas rimligen av spararna ha mera tyngd och betydelse än råd från andra typer av rådgivare.

Dessutom skulle det enligt vår mening stå i strid med den roll som PPM tilldelats som neutral aktör i sin uppgift att administrera och förvalta ett i grunden öppet premiepensionssystem. Utöver de allmänna krav fonder måste uppfylla för att delta i systemet ska PPM inte göra bedömningar av om fonden är lämplig. Detta var också en av Premiensionsutredningens utgångspunkter.

Även andra åtgärder som nu diskuteras inom ramen för ett utvecklat beslutsstöd, t.ex. att myndigheten skulle utforma och tillhandahålla vissa fondportföljer och peka ut vissa förvaltare, riskerar att leda till oklarheter för marknadens aktörer om vilka krav som gäller för deltagande.

Det är viktigt att understryka att saken kommer i ett annat läge med en annan utgångspunkt. Statliga rådgivningsinsatser kan vara motiverade om staten väljer att lägga större fokus vid att minska enskildas risk- och ansvarstagande än vid att upprätthålla ett så marknadsliknande premiepensionssystem som möjligt.

### **Bör staten reducera fondutbudet?**

När det gäller frågan om *ett reducerat fondutbud* har Premiensionsutredningen föreslagit att PPM mer aktivt ska styra aktörernas beteende i syfte att minska antalet fonder som kan komma att registreras i systemet. Enligt utredningen bör fondutbudet reduceras ner till omkring 100 till 200 fonder, vilket skulle kunna motsvara omkring 90 procent av spararnas placeringar i dag. Syftet med att begränsa antalet fonder är främst att förenkla fondvalet för de pensionssparare som tycker det är svårt att välja. Bland de åtgärder som utredningen föreslår för att uppnå detta syfte finns t.ex. möjlighet att ta ut en årsavgift, krav på att fonder inom en viss tid ska ha uppnått en viss minsta marknadsandel eller att fonder med alltför hög risk inte ska få ingå i systemet.

Beträffande förslaget att staten ska verka för att minska fondutbudet bedömer vi att motiven som talar emot sådana åtgärder överväger förslagets fördelar. Vi kan främst se två skäl som talar för en begränsning av fondutbudet. Dels skulle en begränsning av fondutbudet på ett bättre sätt kunna ta till vara premiepensionssystemets skalfördelar och minska systemets kostnader. Dels, vilket var Premiépensionsutredningens motiv, kan det göra valsituationen enklare för enskilda individer.

En begränsning av fondutbudet skulle således både kunna minska systemets kostnader och göra det enklare för många individer att göra aktiva val. Samtidigt är det vår bedömning att båda dessa effekter kan antas vara små och troligen högst marginella givet att fondutbudet inte minskas till färre än de 100–200 fonder som Premiépensionsutredningen diskuterade.

När det gäller möjligheterna att begränsa kostnader så är kapitalet redan idag relativt koncentrerat till ett begränsat antal av de fonder som finns på fondtorget. En begränsning till 100–200 fonder skulle därför inte leda till att kapitalet koncentrerades ytterligare i någon större utsträckning. Därmed skulle en sådan begränsning inte ge några större effekter i form av bättre utnyttjade skalfördelar och minskade kostnader.

De studier beträffande hur individer agerar i olika valsituationer visar att den kritiska punkten för när antalet valmöjligheter påverkar individers aktivitet negativt ligger betydligt under 100–200 olika valmöjligheter. Vi har svårt att se att valsituationen vid en begränsning till 100–200 fonder skulle förenklas annat än marginellt. Fortfarande blir antalet fonder så stort att valmöjligheterna kan te sig oändliga för vissa. Den som istället önskar välja utanför ”mittfåran” får däremot försämrade möjligheter att göra det inom premiepensionssystemet.

Dessa förhållandevis små fördelar bör vägas mot de nackdelar som vi menar att en begränsning skulle innebära. Alla former av åtgärder i en begränsande riktning strider mot ursprungstanken med ett öppet och fritt system. Man kan även ha principiella invändningar mot att staten hindrar enskilda att göra egna och fria val.

Vårt främsta argument mot den föreslagna begränsningen är emellertid att vi bedömer att det finns en påtaglig risk att de fördelar som följer av att upprätthålla ett så marknadsliknande system som möjligt skulle minska eller gå förlorad. Vår bedömning är att det kommer att bli svårt att konstruera en begränsning av fondutbudet utan att riskera att framtida nya, och förbättrade, fondprodukter inte kommer premiepensionsspararna till del. Ett annat sätt att uttrycka det är att konkurrensen inom premiepensionssystemet riskerar att bli sämre än utanför. Detta utan att några större förbättringar beträffande valsituationer eller kostnader finns i utsikt.

## 6.2 Statens ansvar för åtgärder inom ramen för premiepensionssystemet

### Generellt om statens ansvar

I denna rapport har vi främst analyserat statens ansvar för åtgärder vidtagna inom ramen för premiepensionssystemet ur ett rättsligt perspektiv. Men statens ansvar kan även rymma andra dimensioner. En sådan dimension kan vara vilket ansvar staten har i det fall det uppstår missnöje med nivån på utbetalad premiepension. Vi har ovan hävdade att frågor om vad staten bör och inte bör åta sig att göra beror på vilka utgångspunkter eller mål som statsmakterna väljer att utgå från. Effektivitetsskäl kan tala i en riktning och fördelningspolitiska skäl i en annan. Enligt vår bedömning finns det en nära koppling mellan vilka utgångspunkter staten väljer (och hur väl dessa kommuniceras) och vilket ansvar staten kan sägas ha i en generell, icke juridisk mening. Om det tydliggörs från statens sida att premiepensionen är individens ansvar och de åtgärder staten vidtar endast syftar till att vårda premiepensionssystemets marknadsmekanismer blir statens politiska eller generella ansvar rimligen mindre än om staten gör fördelningspolitiskt motiverade åtaganden.

En fråga av principiellt viktig natur i anslutning till eventuellt framtida missnöje hos premiepensionssparare är om staten bör iaktta större försiktighet beträffande information och rådgivning än vad som kan förväntas av andra aktörer.

Jämfört med många andra marknader kan det hävdas att de finansiella marknaderna är betydligt mer osäkra. Det finns visserligen fog för att påstå att vissa typer av placeringar är mer säkra än andra. Det går även att utläsa vissa historiska mönster beträffande upp- och nedgångar på aktiebörser. Det går dock inte att veta hur utvecklingen kommer att se ut. Det kan enligt vår mening därför ifrågasättas om staten bör ta på sig ett ansvar för råd i frågor där man på förhand vet att utfallet inte går att veta på förhand. Detta oaktat vilket eventuellt rättsligt ansvar som kan eller bör åläggas staten.

### Statens rättsliga ansvar för information och rådgivning

Den rättsutredning vi låtit göra visar att den nya uppgift att tillhandahålla ett utvecklat beslutsstöd som PPM föreslås få sannolikt omfattas av både skadeståndslagen och rådgivningslagen. Det innebär att PPM i en rättsprocess riskerar att ställas till ansvar för den information eller de råd man ger.

Skadeståndslagens tillämpbarhet på PPM som myndighet förefaller vara klar och påverkas inte av de uppgifter som skulle tillkomma med Premiepensionsutredningens förslag. Till skillnad från rådgivningslagen avser skadeståndslagen det mer allmänna begreppet information och informationen måste vara felaktig för att skadeståndsansvar ska utlösas. Lagens räck-

vidd är emellertid relativt otydlig. I avsaknad av mer vägledande och auktoritativ rättspraxis skulle den sannolikt vara svår att tillämpa på de här utredda omständigheterna.

Beträffande rådgivningslagens tillämpbarhet på PPM är frågan om myndigheten är att betrakta som näringsidkare av central betydelse. Rättsutredningen drar dock den slutsatsen att, med hänsyn till en rad avgörande kriterier för denna fråga, PPM mycket väl i en rättslig prövning kan komma att betraktas som näringsidkare i lagens mening. Slutligt kan detta endast avgöras av en domstol.

En viktig fråga är om PPM:s verksamhet i de här utredda avseendena är att anse som rådgivning i rådgivningslagens mening. Av rättsutredningen framgår att med rådgivning torde allmänt förstås verksamhet som syftar till att lämna förslag om lämpliga tillvägagångssätt i ett visst sammanhang. Rådgivaren förutsätts besitta en speciell kompetens och förväntas att med stöd av denna kompetens vägleda konsumenten om hur han eller hon bör handla i ett visst fall. Rådgivning har vidare en individuell prägel och syftar till att lämna rekommendationer och handlingsalternativ som är utformade efter kundens särskilda behov och förutsättningar. Den typ av rådgivning som rådgivningslagen avser är s.k. placeringsrådgivning. I lagens förarbeten uttalas bl.a. följande när det gäller lagens tillämpningsområde:

*”Det stadgade tillämpningsområdet innebär att lagen sålunda kommer att omfatta bl.a. sådan rådgivning som avser råd om placeringar i finansiella instrument som sker inom ramen för det statliga premiepensionssystemet och inom ramen för ett individuellt sparande för pension enligt lagen (1993:931) om individuellt pensionssparande.”<sup>60</sup>*

Sammanfattningsvis kan konstateras att mycket talar för att PPM:s uppgift att ge ett utökat beslutsstöd inom ramen för det statliga premiepensionssystemet kommer att omfattas av rådgivningslagen. PPM-Lotsen är redan idag utformat på ett sätt som gör att det inte går att utesluta att den vägledning eller det beslutsstöd som PPM ger skulle kunna betraktas som rådgivning i lagens mening. Med ett utökat ansvar för sådant till rådgivning angränsande beslutsstöd som nu föreslås ökar risken eller möjligheten för att PPM kan ställas till ansvar och bli skadeståndsskyldig enligt rådgivningslagen.

Om det däremot skulle visa sig att PPM:s utökade beslutsstöd inte omfattas av rådgivningslagen vill vi emellertid väcka frågan om det kan finnas anledning att utvidga lagens tillämpning. Rådgivningslagen är tillkommen i syfte att ge konsumenterna ett heltäckande konsumenträttsligt skydd för vårdslös finansiell rådgivning. Vi menar här att en rimlig utgångspunkt bör vara att

---

<sup>60</sup> Prop. 2002/03:133 s. 47

den enskilde ska ha samma rättsskydd då rådgivningen sköts av en statlig myndighet som då den sköts av en privat aktör.

Rättsutredningen uppmärksammar även andra aspekter av det rättsliga ansvaret som vi dock inte haft möjlighet att analysera djupare inom ramen för vårt uppdrag. En sådan aspekt handlar om huruvida PPM:s informationsåtgärder inom ramen för ett utökat beslutsstöd skulle kunna komma att överklagas av fondförvaltare som anser sig ha blivit faktiskt påverkade genom myndighetens informationsåtgärder. Rättsläget är emellertid oklart och kan behöva utredas.

### **Statens rättsliga ansvar beträffande ett begränsat fondutbud**

Frågan om det kan förväntas uppstå situationer där staten kan komma att ställas till ansvar för att ha begränsat premiepensionssystemets fondutbud är svår att besvara. Möjligen kan en situation uppstå där vissa fondförvaltare upplever sig förfördelade. Också detta, som främst handlar om den EG-rättsliga konkurrensaspekten, är en fråga som kort berörs i vår rättsutredning. I vilken mån PPM kan komma att träffas av EU:s konkurrensbestämmelser och huruvida systemkonstruktionen är förenlig med EG-rätten är oklart. Vi har heller inte haft möjlighet att här titta närmare på denna fråga och föreslår att det utreds närmare. Vi bedömer emellertid att sådana situationer endast kan bli ett rättsligt problem för staten om de kriterier som t.ex. PPM tillämpar inte är transparenta, entydiga och konkurrensneutrala eller om det finns brister i tillämpningen. Av det följer att de ytterligare begränsningar som Premiepensionsutredningen föreslog inte bör innebära några principiella skillnader beträffande statens ansvar än vad som redan gäller med nuvarande begränsningar och restriktioner.

## **6.3 Avslutande reflektioner**

En central fråga som vi har analyserat i denna rapport är behovet av att staten tar på sig en större och mer utvecklad roll när det gäller att informera och utrusta fondspararna i premiepensionssystemet med kunskaper för att kunna agera som rationella konsumenter och göra val på en marknad som tidigare inte fanns. De informationsproblem som oundvikligen uppstår på nya marknader och i den räckvidd av valfrihetssystem som kommit att utvecklas på senare år i Sverige är inget vare sig nytt eller oväntat. På avreglerade marknader som telemarknaden, elmarknaden, inom kollektivtrafiken har informationsproblemen ofta stått i fokus och man har på olika sätt försökt finna lösningar på dessa. De nya konsument- och rådgivningsbyråer som upprättats i samarbete mellan telebranschen och staten respektive elbranschen och staten är exempel på sådana lösningar.

För den som är intresserad finns redan idag tillräcklig och relativt lättillgänglig information om såväl premiepensionssystemet som sådant som om

fonder, fondutbud och placeringsalternativ både från PPM och från marknaden. Det är samtidigt svårt att med generellt riktad information tillfredsställa den typ av kunskapsbrist som Premiepensionsutredningen identifierade. En reflektion vi gör i det sammanhanget är att ett utvecklat beslutsstöd som ska kunna hjälpa och förenkla valet för pensionsspararna måste vara utformat och kanaliserat med utgångspunkt från den målgrupp som är i mest behov av sådant stöd. Flera av de företag som vi har intervjuat vittnar t.ex. om att det är först i det direkta mötet med kunden och pensionsspararen som det är möjligt att förstå vad det är för typ av information eller beslutsstöd denne saknar. I den dialog som då uppstår är det lättare att anpassa informationen efter vilka frågor som kunden behöver hjälp med för att komma till ett beslut.

I den mån pensionssparare gör val som leder fram till en låg premiepension och dessa val kan härledas till dåliga kunskaper är det uppenbart att statliga insatser för bättre information och rådgivning kan vara en lämplig motåtgärd. En fråga som dock bör ställas i detta sammanhang är om sådana icke rationella val beror på att det saknas information eller på att de aktuella spararna inte har ett tillräckligt stort engagemang för att tillgodogöra sig nödvändig information. Om det främst är brister i engagemang och intresse som ligger bakom bristande kunskaper bör även andra åtgärder prövas.

Den åtgärd för att ge spararna en bättre fondvägledning som har diskuterats och föreslagits av Premiepensionsutredningen och som vi analyserat här är ett beslutsstöd i form av en utveckling av den s.k. PPM-Lotsen. Fördelen med ett sådant Internetbaserat verktyg är att det har förutsättningar att nå i princip alla som har tillgång till Internetuppkoppling till en förhållandevis låg kostnad för såväl myndigheten som spararna. Det är emellertid bara ett fåtal av spararna som i praktiken hittills har besökt och använt sig av PPM-Lotsen. Grupper som redan är engagerade och initierade i frågor kring sitt premiepensionssparande visar sig också vara överrepresenterade bland dessa användare<sup>61</sup>.

För att öka användningen har myndigheten försökt finna skälet till detta, bl.a. genom en enkät till ett urval av fondsparare, och har med olika typer av informationsinsatser och -kampanjer försökt att bättre nå ut till aktuella sparargrupper. Även om besöken på PPM:s webbplats har ökat sedan starten har insatser som dessa hittills inte förmått höja användningen av PPM-Lotsen annat än marginellt. Informationsverksamhet och kunskapsspridning av denna art måste emellertid ses på lång sikt varför det sannolikt är för tidigt att uttala sig om effekterna av nuvarande utvecklingsarbete. Oaktat detta menar vi att det inte kan ses som helt självklart att ett statligt beslutsstöd utformas mest effektivt och endast i den form som nu diskuterats.

---

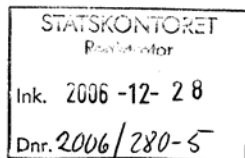
<sup>61</sup> PPM:s årsredovisning 2006, s. 45

Vid sidan av åtgärder för att öka spararnas kunskaper och förutsättningar för att själva ta hand om sitt sparande kan det också finnas andra alternativ. Om staten vill värna om "icke-väljarna" och de som av olika skäl kan behöva en mer handfast hjälp och vägledning än vad ett öppet marknads- och valfrihetssystem medger, skulle ett alternativ sätt vara att pröva möjligheten att utveckla och individanpassa "icke-valsalternativet" i premiesparfonden. Till exempel genom en större tyngdpunkt på generationsfonder eller genom att där tillhandahålla olika mix och portföljer anpassat för olika typer av sparare.

Avslutningsvis vill vi också ta upp ytterligare en aspekt som har framkommit i vårt utredningsarbete. Det gäller det faktum att utvecklingen i premiepensionssystemet sannolikt kan ha haft och även fortsättningsvis kan komma att ha en vitaliserande inverkan på resten av fondmarknaden. Redan i dag syns spår av sådana effekter i form av mer jämna styrkeförhållanden mellan fondbolagen i premiepensionssystemet än på fondmarknaden i övrigt. Även om det har varit det primära syftet kan vi också konstatera att premiepensionssystemet till följd av de åtgärder och regleringar som omgärdar systemet skulle kunna betraktas som en förhållandevis väl fungerande marknad. Vi har tidigare i denna rapport gjort bedömningen att det knappast bör vara en uppgift för premiepensionssystemet att vitalisera andra fondmarknader. Samtidigt finns det enligt vår bedömning inget som hindrar en fortsatt utveckling av konkurrensen i gynnsam riktning både inom och utanför premiepensionssystemet, givet att staten inte väljer att genomföra konkurrenshämmande åtgärder.



## Regeringsuppdraget



Regeringsbeslut 35

2006-12-21

Fi2005/5690 (delvis)

Finansdepartementet

Till avd.....	2
Kontakt med.....	
Beslut.....	GD
Datum.....	2007-01-08
Sign.....	<i>[Signature]</i>

Statskontoret  
Box 8110  
104 20 STOCKHOLM

**Uppdrag till Statskontoret om statens ansvar och åtagande inom premiepensionssystemet**

**Beslut**

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att analysera och göra en helhetsbedömning av statens ansvar och åtagande i samband med

- vägledning om fondval inom premiepensionssystemet, och
- statliga åtgärder som påverkar fondutbudets sammansättning och storlek.

Bedömningen skall avse både juridiska och andra relevanta aspekter av ansvarsfrågan.

Statskontoret skall under arbetet med uppdraget samråda med Finansinspektionen och Premiepensionsmyndigheten (PPM). Uppdraget skall redovisas senast den 30 april 2007.

**Bakgrund**

Premiepensionssystemet är ett fonderat och avgiftsbestämt system inom ramen för den allmänna pensionen. En andel av pensionsavgiften ger rätt till premiepension och placeras i fonder i enlighet med individens val och avkastningen blir avgörande för pensionsrätternas slutliga värde. Individens bär därmed risken för att premiepensionen kan bli sämre än förväntat. Det är därför viktigt att förutsättningarna är så goda som möjligt för den enskilde pensionsspararen att göra välgrundade val av fonder.

Enligt en undersökning av Demoskop upplever en majoritet (52 %) mellan 18 och 62 år att de inte har tillräckliga kunskaper för att ta hand om sitt premiepensionssparande. Att sätta samman och förvalta en fondportfölj över tiden är en komplex uppgift.

Fondutbudet inom premiepensionssystemet är stort. Val av risknivå och riskspridning är viktiga i samband med val av fonder. Risken att välja alltför koncentrerade och riskfyllda portföljer är särskilt stor för de pensionssparare som inte är finansiella experter. Det stora fondutbudet kan medföra ett

Postadress  
103 33 Stockholm

Telefonväxel  
08-405 10 00

E-post: [registrator@finance.ministry.se](mailto:registrator@finance.ministry.se)

Besöksadress

Telefax

Telex:Drottninggatan 21 08-21 73 86 117 41 FINANS S

oavsiktligt val av riskfyllda fonder på felaktiga eller ofullständiga grunder, vilket utgör ett problem.

För att möta detta problem införde PPM i december 2005 beslutsstödet PPM-Lotsen som är en webbaserad vägledning för pensionsspararna vid val av fonder. I modellen får pensionsspararna information om risk samt vägledning för att kunna förvalta sina pensionsmedel på ett bra sätt. Metoden innebär i korthet att pensionsspararen svarar på frågor om sin inställning till risk. Pensionsspararen får därefter ett förslag på portföljer (bestående av olika tillgångsslag) med olika risknivå. Modellen baseras på finansiell metodik, där antaganden om avkastning, risk och korrelation utgör grunden för beräkningarna.

Premiepensionsutredningen föreslog också i betänkandet Svårnavigerat? (SOU 2005:87) bl.a. att PPM bör kunna tillhandahålla ett beslutsstöd för att underlätta fondvalet för att minska risken för dåliga utfall på grund av okunskap. Beslutsstödet skall enligt förslaget underlätta (i) val av förvaltningsform och typ av fond, (ii) val av risknivå, (iii) val av förvaltare och (iv) utvärdering av gjorda val.

Utredningens förslag i denna del tillstyrks av remissinstanserna. Några remissinstanser aktualiserar dock ansvarsfrågan. Exempelvis anser Statskontoret att statens ansvar vid ett placeringsstöd av denna typ återstår att belysa. Ju mer information och stöd PPM ger enskilda sparare, desto större ansvar tar staten för placeringarna och desto större är risken för att pensionssparare skall ställa staten till svars för utgången. Konkurrensverket pekar i sitt remissyttrande också på att utvecklingen av ett myndighetsutformat beslutsstöd kan innebära ökade ekonomiska risker för staten.

Det finns privata aktörer som tillhandahåller rådgivning till pensionssparare. Det förekommer t.ex. att banker ger råd till sina kunder om placeringar i PPM-fonderna och det finns även särskilda rådgivningsföretag som har som affärsidé att lämna specifika placeringsråd till pensionssparare inom premiepensionssystemet. Denna typ av verksamhet är reglerad genom lagen (2003:862) om finansiell rådgivning till konsumenter om rådgivningen är individuell och grundas på ett uppdragsförhållande mellan kunden och rådgivaren. Lagen syftar till att försäkra att rådgivningen verkligen är till konsumentens bästa och inte avser att gynna företaget självt på konsumentens bekostnad.

Näringsidkare som ger råd om placeringsalternativ inom premiepensionssystemet har inte i första hand ett intresse av att tillhandahålla grundläggande vägledning, utan vill erbjuda vägledning som leder fram till ett slutligt val av fond. Rådgivningen bygger dessutom på personlig kontakt mellan pensionsspararen och rådgivaren, vilket inte passar alla pensionssparare. Premiepensionssystemet är uppbyggt så att fondbolagen, som ansvarar för fondernas förvaltning, inte får kännedom om de enskilda pensionsspararnas identitet. PPM fungerar som mellanhand mellan pensionsspararna och fondbolagen och uppträder som ensam kund i

var och en av systemets mer än 700 fonder, som ombud för de enskilda pensionsspararna. Informationen från fondbolagen om fondernas utveckling m.m. förs vidare av PPM till pensionsspararna. Lagstiftaren har ansett att uppgifter om en enskilds fondval och fondbyten kan vara känsliga och att många skulle uppleva det som ett allvarligt intrång i den personliga integriteten om sådana uppgifter skulle lämnas ut. Vissa personer skulle kanske t.o.m. påverkas i sitt fondval om de visste att uppgifterna kunde lämnas ut (prop. 1997/98:151 s. 510). Av dessa skäl kan det vara motiverat med en generell vägledning som kan läggas till grund för ett eget val av fonder, utan att pensionsspararen behöver avslöja sin identitet. Det torde vara svårt för en privat aktör att få lönsamhet för en sådan typ av rådgivningsverksamhet.

PPM bör ha förutsättningar att utveckla sin vägledning. Med vägledning skall i detta fall förstås rådgivning som är mer generell till sin natur än specifika placeringsråd. Detta kan avse sådana generella råd som följer av forskning och beprövad erfarenhet, exempelvis avseende portföljkonstruktion eller olika beteenden. Det är dock knappast klart var gränsen går mer precist mellan vägledning i denna mening och specifika placeringsråd. Nuvarande beslutsstöd PPM-Lotsen och än mer ett utvecklat beslutsstöd inom PPM enligt utredningens riktlinjer förutsätter att statens åtagande och ansvar i samband med rådgivning klargörs. Beslutsstödet måste dock ses mot bakgrund av att staten har ett ansvar för ett väl fungerande premiepensionssystem.

Premiepensionsutredningen pekade också på det faktum att fondspararna har koncentrerat sina innehav till ett mindre antal fonder – 90 procent av kapitalet är idag placerat i 150 av de drygt 750 fonderna. Utredningen konstaterade att antalet fonder försvårar för den enskilde i dennes valsituation och föreslog därför en rad åtgärder i syfte att reducera fondutbudets storlek, bl.a. att varje fondbolag skulle begränsas avseende antalet registrerade fonder i systemet och att en årsavgift skulle införas för fonderna. Andra åtgärder som föreslogs var t.ex. att fonder med alltför hög risk inte skulle tillåtas att delta i premiepensionssystemet och att fonder skulle kunna uteslutas vid dåliga förvaltningsresultat. Vissa remissinstanser såg en risk att de av utredningen föreslagna åtgärderna skulle försämra fondutbudets kvalitet. Särskilt förslaget att avregistrera fonder som inte uppnått en viss marknadsandel. PPM har därför i uppdrag att bl.a. överväga hur fondutbudets sammansättning och kvalitet påverkas av olika styrmedel (Fi2006/3497). Statens ansvar i samband med åtgärder som påverkar fondutbudet bör belysas ytterligare. Det avser även en gallring av fondutbudet inom ramen för beslutsstödet.

På regeringens vägnar



Mats Odell



Liso Norrman

Kopia till:  
Riksdagen, finansutskottet  
Riksdagen, socialförsäkringsutskottet  
Riksrevisionen  
Finansdepartementet/BA  
Finansdepartementet/SMS  
Finansdepartementet/OFA  
Socialdepartementet/SF  
Finansinspektionen  
Sjunde AP-fonden  
Premiepensionsmyndigheten  
Försäkringskassan

### Intervjuförteckning

<b>Företag/myndighet</b>	<b>Personer</b>
<b>Enter Fonder AB</b>	Henrik Lindquist, VD
<b>Finansinspektionen</b>	Gent Jansson, Chefsjurist Martin Blåvarg, Chefekonom
<b>Fondbolagens förening</b>	Pia Nilsson, VD
<b>Försäkringsförbundet</b>	Ellen Bramness Arvidsson, Chefekonom Ellinor Forslund, Livaktuarie
<b>Konkurrensverket</b>	Claes Norgren, Generaldirektör Monica Widegren, Avdelningschef Ulf Malmström, Konkurrensråd
<b>Konsumenternas Bank- och finansbyrå</b>	Annika Hernodh, Jurist och chef för byrån Ulf Rydstedt, Jurist Susanne Johansson, Jurist Elisabeth Gustafsson, Jurist Fredrik Nordquist, Jurist
<b>Konsumentverket</b>	Vilhelm Nordenanckar, Enhetschef
<b>Länsförsäkringar Fonder AB</b>	Örian Hedberg, VD
<b>Monetar pensionsförvaltning</b>	Pelle Tornell, VD Cenneth Edin, Business Development
<b>Nordnet Pensionsförsäkring AB</b>	Oscar Lindvall, VD
<b>Premiepensionsmyndigheten</b>	Håkan Nyholm, Chefsjurist Daniel Barr, Avdelningschef Johan Schutt, Jurist Erik Utterström, Jurist
<b>Spiltan Fonder AB</b>	Erik Brändström, VD
<b>Swedbank Robur AB</b>	Mats Lagerqvist, VD



### Källor

Bohm, Peter (1988) *Samhällsekonomisk effektivitet*

EG direktiv (2004/39/EG) *Europarlamentet och rådets direktiv om marknader för finansiella instrument och om ändring av rådets direktiv 85/611/EEG och 93/6/EEG och Europarlamentets och rådets direktiv 2000/12/EG samt upphävande av rådets direktiv 93/22/EEG (MiFID-direktivet)*

EG direktiv (85/611/EEG) *Rådets direktiv om samordning av lagar och andra författningar som avser företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper (UCITS direktivet)*

Engström, Stefan (2004) *Investment Strategies, Fund Performance and Portfolio Characteristics*

Finansdepartementet 1994:53 *Motiv för offentliga åtaganden*

Finansinspektionen FFFS 2004:4 *Föreskrifter och allmänna råd om finansiell rådgivning till konsumenter*

Finansinspektionen 2005:13 *Konsumenten och rådgivningen*

Finansinspektionen 2004 *Marknadstillsyn*

Finansinspektionen 2006 *Marknadstillsyn*

Finansinspektionen 2006-03-09 *Överenskommelse om samarbete mellan Finansinspektionen och Konsumentverket/KO*

Fondbolagens förening 2004-12-06 *Riktlinjer för rådgivning, information och marknadsföring av fonder*

Konkurrensverket 2000 *Konkurrensen i Sverige under 90-talet - problem och förslag (Finans- och försäkringsområdet)*

Konkurrensverket 2004 *Konkurrensen i Sverige 2004 (Finansiell verksamhet)*

Konkurrensverket 2005 *Konkurrensen i Sverige 2005 (Finanssektorn)*

Konkurrensverket 2006 *Konkurrensen i Sverige 2006 (Banktjänster)*

Konsumentverket 2003-06-17 *Pressmeddelande Lag om finansiell rådgivning till konsumenter*

Konsumentverket KOVFS 2004:5 *Föreskrifter och allmänna råd om finansiell rådgivning till konsumenter*

Lundin, Olle (2007) *Statens ansvar vid finansiell rådgivning*

Nilsson, Pia (2004) *Fondboken fakta & regler*

Proposition 1993/94:250 *Reformering av det allmänna pensionssystemet*

Proposition 1997/98:151 *Inkomstgrundad ålderspension, m.m.*

Proposition 2002/03:133 *Lag om finansiell rådgivning till konsumenter*

Regeringens lagrådsremiss 2007-03-01 *Ny lag om värdepappersmarknaden*

Regeringsbeslut (2006-12-06) *Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Premiepensionsmyndigheten*

Riksrevisionen 2004:16 *Premiepensionens första år*

SOU 2005:87 *Svårnavigerat? Premiepensionssparande på rätt kurs*

Finansinspektionen *Informationsmaterial från [www.fi.se](http://www.fi.se)*

Premiepensionsmyndigheten *Årsredovisningar, broschyrer och informationsmaterial från [www.ppm.nu](http://www.ppm.nu)*

## **Lagar och förordningar**

Skadeståndslag (1972:207)

Försäkringsrörelselag (1982:713)

Lag (1991:981) om värdepappersrörelse

Lag (1993:931) om individuellt pensionssparande

Lag (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension

Lag (1998:710) med vissa bestämmelser om Premiepensionsmyndigheten

Förordning (2000:585) med instruktion för PPM

Lag (2003:862) om finansiell rådgivning till konsumenter

Lag (2004:46) om investeringsfonder

Av Olle Lundin, docent i förvaltningsrätt

# Statens ansvar vid finansiell rådgivning

## 1 Inledning

Premiepensionsutredningens slutbetänkande, SOU 2005:87, innehåller ett förslag om att Premiepensionsmyndigheten (PPM) skall anta en större roll avseende att informera enskilda pensionssparare om deras framtida pension och sparande. Denna nya uppgift benämns beslutstöd. Beslutsstödet kan, enligt utredningen, ses som en del av det ansvar som myndigheten redan idag har för att informera om ålderspensionssystemet i allmänhet och premiepensionssystemet i synnerhet. Ett utvecklat beslutstöd skall innehålla bl.a. den individ- och kontorelaterade information som en pensionsparare behöver för att kunna fatta välgrundade beslut rörande sina premiepensionsmedel.<sup>62</sup> Det synes som om PPM skall inta en mer aktiv roll vad gäller rådgivning och informationsspridning om pensionssparande och premiepensionssystemet.

Jag har fått i uppdrag av Statskontoret att utreda eventuella förändringar i den rättsliga ansvarsbilden som detta förslag kan medföra. De frågor som främst kommer att behandlas är det rättsliga ansvaret för PPM:s informationsåtgärder enligt lag (2003:862) om finansiell rådgivning till konsumenter (rådgivningslagen) och det rättsliga ansvaret enligt skadeståndslagen (1972:207) (SkL). Enligt den senare lagen skall främst ansvaret enligt 3 kap. 2 §, ansvar för felaktig myndighetsutövning, och ansvaret enligt 3 kap. 3 §, ansvar för felaktig information utredas. Även andra rättsliga frågor kommer kort att beröras.

## 2 Statens ansvar enligt lagen om finansiell rådgivning till konsumenter

### 2.1 Inledning

Den 1 juli 2004 trädde lagen om finansiell rådgivning till konsumenter i kraft. Lagen är tvingande och har tillkommit för att skydda konsumenter mot vårdslös rådgivning. Lagen gäller finansiell rådgivning som näringsidkare tillhandahåller konsumenter och som omfattar placering av konsu-

---

<sup>62</sup> Se vidare SOU 2005:87 s 237 f.

mentens tillgångar i finansiella instrument eller i livförsäkring med sparmoment.

Lagens syfte är att uppställa krav på näringsidkarens prestation vid finansiell rådgivning och preciserar ansvaret när näringsidkaren inte uppfyller de krav som ställs i lagen. Preciseringen sker genom kvalitetskrav samt genom kodifiering av gällande rättspraxis när det gäller ansvaret för finansiell rådgivning.

Näringsidkarens *skyldigheter* enligt lagen är i huvudsak följande:

- Se till att den som utför rådgivningen har tillräcklig kompetens.
- lämna information om näringsidkaren samt om den aktuella rådgivaren.
- Dokumentera vad som förekommit vid rådgivningstillfället.
- lämna ut dokumentationen till konsumenten.
- Att iaktta god rådgivningssed, vilket bland annat inkluderar omsorgs- och avrådandeplikt.

Konsumentens *rättigheter* enligt lagen är följande:

- Rätt att få kopior av all dokumentation.
- Rätt att vid vårdslös finansiell rådgivning få ersättning för eventuell förmögenhetsskada.

## **2.2 Rådgivningslagens eventuella tillämpning på PPM**

Den första frågan som måste ställas avseende PPM:s eventuella ansvar enligt rådgivningslagen är om myndighetens verksamhet överhuvudtaget kan träffas av lagen. Tillämpningsområdet anges i lagens första paragraf vara finansiell rådgivning som en näringsidkare tillhandahåller en konsument och som omfattar placering av konsumentens tillgångar i finansiella instrument eller i livförsäkringar med sparmoment. Den första frågan blir då om en statlig myndighet kan betraktas som näringsidkare enligt lagen.

I förarbetena uttrycks att lagen är att betrakta som en konsumentskyddsreglering och näringsidkarbegreppet skall ha samma innebörd här som i konsumenttjänstlagen och konsumentköplagen.<sup>63</sup> En närmare undersökning av konsumenttjänstlagen förarbeten ger vid handen följande:

---

<sup>63</sup> Prop. 2002/03:133 s. 49.

*För att lagen skall vara tillämplig förutsätts också att det är fråga om en vara som säljs av en näringsidkare. Termen näringsidkare skall, i överensstämmelse med vad som är fallet enligt annan konsumentlagstiftning, fattas i vidsträckt mening. Den omfattar varje fysisk eller juridisk person som driver verksamhet av ekonomisk natur och av sådan karaktär att den kan betecknas som yrkesmässig. Det krävs inte att verksamheten drivs i vinstsyfte. Detta innebär bl.a. att bestämmelsen är tillämplig på statliga och kommunala organ som driver verksamhet av ekonomisk natur. Verksamheten behöver alltså inte drivas i privaträttslig form.<sup>64</sup>*

Av förarbetsuttalandet kan slutsatsen dras att en statlig myndighet mycket väl kan betraktas som näringsidkare i konsumentskyddshänseende under vissa förutsättningar. Verksamheten skall vara av ekonomisk och varaktig natur. Verksamheten behöver vidare inte drivas med vinstsyfte.

Att PPM:s verksamhet är av varaktig natur torde vara tämligen ostridigt. Verksamheten är organiserad i myndighetsform, det finns ett antal anställda, en organisation som följer av författning m.m. PPM:s verksamhet är varaktig!

Är PPM:s verksamhet av ekonomisk natur? Här måste närmare undersökas vad myndigheten ägnar sig åt. Myndigheten har huvudsakligen två uppgifter. Den ena uppgiften riktar sig mot dem som fortfarande sparar till sin premiepension. Där fungerar PPM som en mellanhand, ett slags kvalificerad administrativ förmedlare, mellan pensionsspararna och fondbolagen. I formell mening är PPM att betrakta som andelsägare i olika fonder för pensionsspararnas räkning. Myndigheten informerar pensionsspararna om bl.a. fondernas utveckling. Tanken är att spararna skall kunna göra aktiva och informerade val avseende sin placering av sitt sparande. Den andra uppgiften är att uppträda som försäkringsgivare av premiepensionen och betala ut pension ur fonderade medel enligt fastställd pensionsrätt. Denna verksamhet riktar sig till dem som uppnått pensionsålder. I denna roll är PPM fondförvaltare av fondvärdet i de fonder som ligger till grund för premiepensionärernas livförsäkring.

Myndigheten beskriver själv sin verksamhet som att man är försäkringsgivare och ett "fondförsäkringsbolag i myndighetsskepnad". Som beskrivningen antyder är verksamheten inte helt jämförbar med ett vanligt fondförsäkringsbolag. Utöver rollen som fondförsäkringsbolag har PPM en myndighetsroll som administratör och förvaltare av systemet. I myndighetsrollen regleras PPM i förvaltningsrättslig lagstiftning, som fondförsäkringsbolag skall PPM i relevanta delar följa näringsrättslig försäkringslagstiftning och agera enligt försäkringsmässiga principer. I fondförsäkringsrollen tillhandahåller PPM en försäkringsprodukt till pensionsspararna med fond-

---

<sup>64</sup> Prop 1984/85:110 s 141.

bolagen som underleverantörer av kapitalförvaltningstjänster. Som livförsäkringsbolag är det PPM som förvaltar medlen och tar över den finansiella risken för placeringarna. I bägge försäkringsprodukterna finns försäkrings-element då de erbjuder livslånga pensioner.

Myndigheten handhar uppgifter av olika art. Exempelvis tar PPM beslut om den individuella premiepensionens storlek. Sådana beslut torde utgöra myndighetsutövning. Därutöver bedriver myndigheten verksamhet som är snarlik den som bedrivs av privata aktörer. Detta illustreras bl.a. av att som fondförsäkringsbolag skall PPM iaktta, som ovan sagts, näringsrättslig försäkringslagstiftning och agera enligt försäkringsmässiga principer. I denna roll tillhandahåller myndigheten en försäkringsprodukt med privata aktörer som underleverantörer. Det synes vara en sorts kvalificerad förmedlingstjänst. PPM står för ett slags förpackning och marknadsföring medan de privata bolagen står för själva kärnan av verksamheten, kapitalförvaltningstjänsten.

Som livförsäkringsbolag utför PPM själva förvaltningsuppgiften. I den andra uppgiften, den som riktar sig mot de som uppnått pensionsålder, är PPM bl.a. fondförvaltare. Att fondförvaltning är att betrakta som ekonomisk verksamhet synes klart. I den första uppgiften, som riktar sig mot de som fortfarande sparar till sin pension, kan det vara mer diskutabelt. Där är PPM primärt förmedlare av kontakten mellan enskilda sparare och fondbolagen. Kan sådan förmedling av en i slutändan ekonomisk tjänst, placering av sparande i fonder, anses i sig vara att se som ekonomisk verksamhet? Det är naturligtvis möjligt att invända att då verksamheten enbart består i ett förmedlande mellan brukaren, den enskilde spararen, och den faktiska verksamhetsbedrivaren, fondbolaget, utgör själva förmedlingen ett slags indirekt verksamhet, låt vara att det leder fram till en ekonomisk verksamhet. Denna ekonomiska verksamhet står dock inte att finna hos den förmedlande myndigheten. Något självklart svar på frågan om hur förmedlande verksamhet skall betraktas kan inte ges. Däremot kan man få ledning av hur frågan skall besvaras genom att undersöka andra rättsområden där förmedlande verksamhet har hanterats. I nästa avsnitt skall denna fråga undersökas tillsammans med problematiken avseende när det allmänna uppträder som näringsidkare och träffas av regleringar som primärt riktar sig mot privata aktörer.

## **2.3 Problematiken kring förmedlande verksamhet och det allmänna som näringsidkare**

### **2.3.1 Inledning**

Detta avsnitt kommer att behandla två olika problemställningar. Den första är hur förmedlande verksamhet skall rättsligt sett beskrivas och hanteras. Detta har bäring på hur PPM:s förmedlande verksamhet skall betraktas. Den andra problemställningen är i vilken mån det allmänna kan uppträda på ett sådant sätt att dess organ kan träffas av reglering som primärt riktar sig mot privata aktörer. Båda problemställningarna har relevans för hur PPM skall beskrivas och vilken mån dess verksamhet kan komma att träffas av rådgivningslagen.

### **2.3.2 Förmedlande verksamhet**

Inom livsmedelslagstiftningen återfinns ett fenomen som på svenska benämns ”matmäklare”, på engelska ”foodbroker”. En matmäklares verksamhet består i att köpa och sälja livsmedel. Matmäklaren hanterar dock i princip aldrig livsmedel och har dem följaktligen aldrig i sin fysiska besittning. Matmäklare inryms under definitionen av livsmedelsföretag enligt livsmedelsregleringen.<sup>65</sup> Även enligt relevanta EU-dokument träffas food broker av EU:s reglering vilket bl.a. kräver registrering enligt en särskild ordning.<sup>66</sup> Matmäklare anses vara företag verksamma inom livsmedelsområdet trots att de aldrig fysiskt hanterar livsmedel.

Arbetsförmedling är ett mer välkänt fenomen och ett ännu tydligare exempel på en verksamhet som är ett slags indirekt verksamhet som i princip endast går ut på att förmedla kontakt mellan arbetssökande, och blivande arbetstagare, och arbetsgivare. Hur arbetsförmedling skall beskrivas i konkurrensrättslig mening har ett relativt tydligt svar inom EG-rätten.

I ett fall avdömt 1991, rättsfallet C-41/90, tog EG-domstolen ställning till ett tyskt system med en offentlig institution som tilldelats kompetens att rekrytera chefer till näringslivet med visst förbud för privata aktörer att göra det samma. En viktig rättsfråga i fallet var hur arbetsförmedlande verksamhet skall beskrivas i rättsliga termer. Domstolen konstaterar att begreppet företag omfattar varje enhet som utövar ekonomisk verksamhet, oavsett enhetens rättsliga form och oavsett sättet för verksamhetens finansiering. Utan

---

<sup>65</sup> Se vidare Livsmedelsverkets Vägledning om Riskklassificering av livsmedelsanläggningar och beräkning av kontrollavgifter 2006-12-20.

<sup>66</sup> Se Guidance Document, Implementation of certain provisions of Regulation (EC) No 852/2004 on the hygiene of foodstuffs, skrift från Kommissionen.

närmare diskussion slår domstolen vidare fast att arbetsförmedling är en ekonomisk verksamhet.<sup>67</sup> Domstolen tillägger dessutom att den *”omständigheten att arbetsförmedlingsverksamhet normalt överlämnas till offentliga institutioner kan inte inverka på verksamhetens ekonomiska karaktär. Arbetsförmedlingsverksamhet har inte alltid utövats av offentliga organisationer och behöver inte nödvändigtvis utövas av sådana organisationer.”*<sup>68</sup>

EG-domstolen menar följaktligen att arbetsförmedling är ekonomisk verksamhet. I fallet utfördes dessutom verksamheten utan avgifter. Finansieringssättet är dock, enligt domstolen, oväsentligt. Att verksamheten utförs av ett offentligt organ påverkar inte på något vis bedömningen av verksamheten som en verksamhet av ekonomisk art. Domen behandlar verksamhetsbegreppet, och företagsbegreppet, enligt konkurrensrätten. Det finns dock inte något som talar för att dessa begrepp skulle vara annorlunda inom konsumentskyddsområdet.

Intressant med fallet är att förmedlaren befinner sig ännu längre från den verkliga verksamheten, som bedrivs hos arbetsgivaren, än i exemplet ovan med matmäklare. Den sistnämnda äger faktiskt de livsmedel som sedan återförsäljs i nästa led till en köpare. Arbetsförmedlaren däremot förmedlar i princip enbart kontakten mellan arbetssökande och framtida arbetsgivare. Verksamheten är i den mening relativt ”passiv”. Trots det menar EG-domstolen, utan diskussion, att arbetsförmedling är att betrakta som ekonomisk verksamhet.

### **2.3.3 Det allmänna som näringsidkare**

Problematiken med det allmänna som näringsidkare uppstår, och har uppstått, på en rad skilda rättsområden. Avsikten med detta avsnitt är att ge viss upplysning om hur denna problematik hanterats på andra områden än finansiell rådgivning. Ovan har ju redan nämnts synen på detta inom konsumentskyddsområdet där det allmänna kan omfattas av skyddsregleringen om organet bedriver verksamhet av varaktig och ekonomisk natur och de enskilda som verksamheten riktas till är att betrakta som kunder.

Liknande frågeställningar kan hämtas från andra rättsområden där det allmänna uppträder på ett sätt som gör att frågan väcks om hur detta agerande skall bedömas rättsligt. Den vanliga frågan är om det allmänna i en viss situation kan anses träffas av olika regleringar som primärt riktar sig mot privata aktörer.

---

<sup>67</sup> Domen punkterna 20 och 21.

<sup>68</sup> Domen punkt 22.

Nedanstående dom från Marknadsdomstolen belyser liknande problematik:

*Länsbostadsnämnds författningsenliga handläggning av ärenden om statliga bostadslån och räntebidrag har konstaterats vara myndighetsutövning. Nämnden har emellertid beträffande långivningsverksamheten ansetts vara att betrakta som näringsidkare. I lånehandlingar har återgetts en författningsbestämmelse om att låntagaren är skyldig att underkasta sig de ändringar regeringen beslutar rörande ränta m.m. Denna klausul har inte ansetts utgöra ett avtalsvillkor i avtalsvillkorlagarnas mening. Däremot har presentationen av låne- och bidragssystemet i en broschyr bedömts som marknadsföring. Användningen av uttrycket "garanterad ränta" i broschyren har befunnits vilseledande och därmed otillbörlig enligt MFL.<sup>69</sup>*

Även Miljööverdomstolen har tagit ställning till näringsidkarbegreppet enligt Miljöbalken.<sup>70</sup>

*Begreppen näringsidkare och näringsverksamhet har i svensk rätt en vidsträckt innebörd. I princip gäller att den som yrkesmässigt bedriver verksamhet av ekonomisk art bedöms som näringsidkare och att det därvid inte krävs att syftet med verksamheten är att generera vinst. Beträffande verksamhet som bedrivs av det allmänna gäller att verksamhet som innefattar myndighetsutövning som regel inte är näringsverksamhet. För de verksamheter som inte utgör myndighetsutövning måste en närmare bedömning göras i frågan om verksamheten kan anses vara av ekonomisk art. Vid denna prövning skall hänsyn tas till den ekonomiska delen av verksamheten och då särskilt till verksamhetens finansiering, dvs. hur stor del av verksamheten som betalas av dess användare. Vid prövningen kan även hänsyn tas till om verksamheten är obligatorisk eller fakultativ samt huruvida verksamheten bedrivs i konkurrens med enskilda näringsidkare.*

I förarbetena till Miljöbalken uttalades att näringsidkarbegreppet skulle ha samma betydelse som på andra håll i lagstiftningen.<sup>71</sup>

Näringsidkarbegreppet utvecklas också inom EG-rätten. Det svenska konsumentskyddet är till stora delar implementering av direktiv. Det innebär att uttalanden från Kommissionen, praxis från EG-domstolen, första instansrätten m.m. får stor bäring och i vissa fall ett direkt genomslag på den svenska rätten.

---

<sup>69</sup> Marknadsdomstolen 1994:21.

<sup>70</sup> Svea Hovrätt, Miljööverdomstolen Mål nr M 6957-00, 6958-00, 4660-00, 1175-00, Meddelade 2001-05-21.

<sup>71</sup> Se prop. 1997/98:45 del 2 s 314, där hänvisas bl.a. till bokföringslagen (1976:125) och dess näringsidkarbegrepp.

I ett förhandsavgörande från 2004 tog EG-domstolen ställning till bl.a. frågan i vilken mån offentliga organ aktiva inom nationella sjukförsäkrings- och pensionssystem skall anses som företag i konkurrensrättslig mening. Domstolens resonemang kan ge ledning hur PPM skall betraktas. I fallet var fråga primärt fråga om tyska sjukförsäkringskassor och huruvida dessa skulle anses som företag och därmed ha uppgifter som inskränkte konkurrensen på ett rättstridigt sätt.<sup>72</sup>

De tyska sjukförsäkringskassorna var offentlighetsrättsliga och självständiga juridiska personer vars uppgift var att bevara, upprätthålla, återställa och förbättra de försäkrades hälsa. Anställda var i princip skyldiga att vara anslutna till det lagstadgade sjukförsäkringssystemet. Den första frågan domstolen tar ställning till är om sjukförsäkringskassorna skall anses vara företag i fördragets konkurrensbestämmelsers mening. Domstolen konstaterar att inom konkurrensrätten omfattar begreppet företag varje enhet som bedriver ekonomisk verksamhet, oavsett dess rättsliga status och oavsett dess sätt att finansiera verksamheten.<sup>73</sup> På området social trygghet har domstolen vidare slagit fast att vissa organ med uppgift att administrera lagstadgade sjukförsäkringar och pensionssystem fyller uteslutande en social funktion, och dessa bedriver inte ekonomisk verksamhet. Det gäller bl.a. för sjukförsäkringskassor som endast tillämpar föreskrifter och saknar inflytande över avgifternas storlek, medelsanvändningen och nivån på de förmåner som tillhandahålls. Deras verksamhet bygger på nationell solidaritet, saknar varje form av vinstsyfte, och de förmåner som tillhandahålls är förskrivna i lag och oberoende av avgifternas storlek.<sup>74</sup> Den omständighet att förmånernas omfattning och avgifterna i sista hand fastställs av staten har medfört att EG-domstolen bedömt att ett italienskt institut med ansvar för försäkringar mot arbetsplatsolyckor inte ansetts vara ett företag i konkurrensrättslig mening.<sup>75</sup>

Domstolen har bedömt andra offentliga organ som administrerar system för kompletterande pensionsförsäkring och konstaterat att i ett visst fall bedrev organet ekonomisk verksamhet i konkurrens med privata livförsäkringsbolag.<sup>76</sup> Domstolen slog fast att ett organ som själv kan fastställa både avgifter och förmåner kan sägas bedriva ekonomisk verksamhet. Väsentligt synes vara graden av frihet för det offentliga organet och att verksamheten i någon mån bedrivs i konkurrens med privata aktörer. Att de enskilda förmånstagarna är tvångsanslutna enligt lag verkar inte tala för motsatsen.<sup>77</sup>

---

<sup>72</sup> Dom av den 16 mars 2004 i de förenade målen C-264/01, C-306/01, C-354/01 och C-355/01, AOK-Bundesverband m.fl.

<sup>73</sup> Se domen punkt 46 och där gjorda hänvisningar.

<sup>74</sup> Se domen punkt 47 och där gjorda hänvisningar.

<sup>75</sup> Se mål C-218/00, *Cisal*.

<sup>76</sup> Se mål C-244/94, *Federation française des sociétés d'assurance* m.fl.

<sup>77</sup> Se tidigare nämnda C-244/94 och C-67/96, *Albany*.

Flera faktorer synes vara avgörande för EG-domstolens bedömning. Sammanfattningsvis kan följande relevanta faktorer lyftas fram:

- i vilken mån organet är bundet av offentligrättslig författning
- i vilken mån organet har möjlighet att själv besluta om avgifternas storlek och utfallet av förmånerna
- i vilken mån systemet innehåller moment av solidaritet, dvs. om kostnader och risker fördelas mellan de enskilda försäkrade
- i vilken mån verksamheten bedrivs i konkurrens med privata aktörer

Premiepensionssystemet innebär att staten inte alls påverkar förmånernas storlek. Det är tvärtom en av grundbultarna i systemet att den enskildes beteende och börsutveckling m.m. skall slutligen vara avgörande för pensionsförmånens storlek. Staten har i viss utsträckning tagit sin hand ifrån hur den enskildes pensionsrättighet slutligen kommer att se ut. Inte heller finns något moment av solidaritet mellan de enskilda ingående i systemet. Tanken med systemet är att det skall vara individuellt och utfallet skall vara olika beroende på hur man placerat, börsutveckling m.m. Avgifternas storlek fastställs av myndigheten och följer inte av lag. Allt det nu sagda talar för att i EG-rättslig mening är det sannolikt att PPM:s verksamhet, åtminstone i vissa delar, är att betrakta som ekonomisk verksamhet och att PPM betraktas som näringsidkare. Den sista faktorn som ovan lyfts fram är förekomsten av konkurrens från privata aktörer. Där beror det på vad man menar att PPM ägnar sig åt. Om PPM skall anses ägna sig åt fondförvaltning är det klart att det bedrivs i konkurrens med privata organ. Är det mer fråga om ett slags förmedling blir det kanske inte lika klart. Finns privata aktörer som ägnar sig åt sådan verksamhet som PPM bedriver? Svaret på den frågan är inte givet. Avslutningsvis kan dock sägas att det finns mycket som talar för att PPM:s verksamhet, åtminstone i vissa delar, kan komma att betraktas som ekonomisk verksamhet i EG-rättslig mening.

## **2.4 Sammanfattande slutsatser avseende PPM och rådgivningslagen**

Föregående avsnitt ger vid handen att mycket talar för att rådgivningslagen kan komma att omfatta PPM:s rådgivande verksamhet. Liknande problematik har hanterats på ett flertal rättsområden och begreppen ekonomisk verksamhet och näringsidkare tolkas mycket extensivt. Något som otvivelaktigt faller utanför dessa begrepp är när det allmänna uppträder med offentliga maktmedel. Där uppträder staten i sin kärnverksamhet och begreppet myndighetsutövning i den svenska offentliga rätten täcker väl in denna verksamhet. När en myndighet utövar en maktbefogenhet som följer av en offentlig-rättslig reglering är det klart att det inte är fråga om ekonomisk verksamhet

och att myndigheten inte skall ses som företagare eller näringsidkare.<sup>78</sup> När det allmänna uppträder utanför myndighetsutövningsområdet kan däremot verksamheten hamna inom ramen för de sistnämnda begreppen och myndigheten kan därmed träffas av olika regleringar som primärt riktar sig till privata organ.

Hur skall då PPM:s verksamhet beskrivas med hänsyn taget till föregående avsnitt? Att förmedla kontakter inom det finansiella området torde kunna beskrivas som ekonomisk verksamhet. Det är inte på något vis självklart att verksamheten inte är av ekonomisk art. Att det endast är fråga om förmedling visar tydligt, t.ex. avseende arbetsförmedling, att det inte är ett argument för att verksamheten inte skall sägas vara ekonomisk. Inte heller är det fråga om myndighetsutövning från myndighetens sida. Det finns heller inte mycket annat i övrigt som gör att PPM:s verksamhet, i den förmedlande funktionen, inte skall betraktas som ekonomisk verksamhet.

PPM:s verksamhet borde därmed kunna betraktas som en näringsidkares verksamhet enligt rådgivningslagen. Ett annat viktigt rekvisit för att konsumentskyddet skall aktualiseras är att den enskilde uppträder som konsument i förhållande till näringsidkaren. Förhållandet mellan enskilda, oavsett betraktat som ett kollektiv eller var och en, och PPM kan sägas utan närmare diskussion betraktas som ett förhållande mellan konsument och näringsidkare, i vid mening. Rådgivningslagen kan därför, med hänsyn tagen till verksamhetens art och den enskildes ställning i förhållande till myndigheten, bli tillämplig på PPM:s framtida utökade rådgivningsverksamhet. En möjlig oklarhet kan dock föreligga avseende kravet på att det skall finnas ett slags uppdragsförhållande mellan den enskilde och PPM. Av förarbetena framgår att det är de sammantagna omständigheterna i det enskilda fallet som avgör om ett rådgivningsuppdrag föreligger eller inte. Företagens uppträdande inför konsumenten torde dock vara av enskilt störst betydelse.<sup>79</sup> Väsentligt synes vara att den enskilde uppfattar organet som att det avger information och rådgivning för dennes räkning. Det är väl inte orimligt att en enskild som kontakter PPM i avsikt att få just individuell rådgivning uppfattar situationen som en individuell rådgivningssituation.<sup>80</sup>

En annan fråga är också om PPM:s verksamhet är att anse som rådgivning i rådgivningslagens mening. Med rådgivning torde allmänt förstås verksamhet som syftar till att lämna förslag om lämpliga tillvägagångssätt i ett visst sammanhang. Rådgivaren förutsätts – åtminstone i professionell verksamhet – besitta en speciell kompetens och förväntas att med stöd av denna kompetens vägleda konsumenten om hur han eller hon bör handla i ett visst fall. Rådgivning är således något annat än marknadsföring och försäljning. Råd-

---

<sup>78</sup> Se bl.a. ovan anmärkta Svea Hovrätt, Miljööverdomstolen Mål nr M 6957-00, 6958-00, 4660-00, 1175-00, Meddelade 2001-05-21.

<sup>79</sup> Se prop. 2002/03:133 s 16.

<sup>80</sup> Notera att det inte krävs att det föreligger ett skriftligt avtal mellan den enskild och PPM.

givning har vidare en individuell prägel och syftar till att lämna rekommendationer och handlingsalternativ som är utformade efter kundens särskilda behov och förutsättningar.<sup>81</sup> Dessutom tilläggs i förarbetena att den typ av rådgivning som främst kommer i fråga är s.k. placeringsrådgivning. Härmed avses rådgivning med avseende på konsumentens placeringar i främst olika typer av finansiella instrument som t.ex. aktier och andelar i värdepappersfonder. Det finns därmed mycket som talar för att PPM:s utökade beslutsstödsverksamhet kommer att träffas av rådgivningslagen.

Slutligen skall följande uttalande från förarbetena till rådgivningslagen nämnas som rör lagens tillämpningsområde:

*Det stadgade tillämpningsområdet innebär att lagen sålunda kommer att omfatta bl.a. sådan rådgivning som avser råd om placeringar i finansiella instrument som sker inom ramen för det statliga premiepensionssystemet och inom ramen för ett individuellt sparande för pension enligt lagen (1993:931) om individuellt pensionssparande.<sup>82</sup>*

Uttalandet ger vid handen att PPM:s rådgivning avseende placeringar i finansiella instrument inom ramen för det statliga premiepensionssystemet omfattas av lagen.

Sammanfattningsvis kan sägas att det finns mycket som talar för att PPM:s framtida utökade beslutsstöd mycket väl kan träffas av rådgivningslagens tillämpningsområde med bl.a. det rättsliga ansvar som följer av den. I nästa avsnitt diskuteras kort vad det innebär om så skulle bli fallet.

## **2.5 Konsekvenserna av rådgivningslagens tillämpning på PPM**

Nästa fråga blir därmed vad det innebär att rådgivningslagen skall tillämpas på PPM. Det innebär att alla de ovan nämnda rättigheterna, avseende enskilda, och skyldigheterna, avseende PPM, blir tillämpliga. Det är väl främst skyldigheten att iaktta god rådgivningssed, enligt lagen, och vid brott mot detta kan ersättningsskyldighet gentemot enskilda uppstå, som kan bli relevant.

Att närmare söka utreda exakt vad god rådgivningssed innebär är inte helt enkelt. Av rådgivningslagen följer bl.a. att PPM då blir skyldiga att iaktta en omsorgsplikt, en lojalitetsplikt mot den enskilde, en avrådanplikt och att rådgivningen måste anpassas individuellt. Därutöver måste rådgivningen följa den goda seden. God rådgivningssed enligt rådgivningslagen är inte

---

<sup>81</sup> Se prop. 2002/03:133 s 46.

<sup>82</sup> Prop. 2002/03:133 s 47.

närmare konkretiserat i förarbetena. God sed anges vara ett dynamiskt begrepp såtillvida att det ändras över tiden. För att konkretisera begreppet får man, enligt förarbetena, hänvisa till olika branschåtgärder (t.ex. utbildningsinsatser, riktlinjer och rekommendationer inom branschorganen), överenskommelser mellan branschorgan och berörda myndigheter, riktlinjer och allmänna råd från berörda myndigheter samt avgöranden i rättspraxis och organ för utomjudiciell tvistlösning. Av propositionen framgår att man är av uppfattningen att det inte är möjligt att närmare konkretisera innebörden av god rådgivningssed. I stället hänvisas till den samlade bild som vid varje tid kan utläsas ur den ovan beskrivna typen av källor.<sup>83</sup>

Det finns dock ett antal väsentliga faktorer som rådgivaren bör uppmärksamma. En grundbult avseende rådgivarens skyldigheter är den omsorgsplikt som råder enligt lagen.<sup>84</sup> Allmänt kan sägas att, enligt förarbetena, i omsorgsplikten bör innefattas en skyldighet att sätta konsumentens intresse före andra, kanske motstridiga, intressen. Rådgivaren bör därvid för konsumenten klargöra förutsättningarna för rådgivningen. Omständigheter av betydelse för konsumenten kan vara om rådgivningen endast tar sikte på att undersöka konsumentens intresse av en viss produkt eller en viss typ av produkter. Väsentligt är också om rådgivaren kan rekommendera endast ett företags produkter eller om denne kan ge en bredare bild av utbudet på marknaden. Med kunskap om sådana förhållanden kan konsumenten på ett bättre sätt bedöma de råd som lämnas. Det kan finnas skäl för konsumenten att, mot bakgrund av den kunskap han eller hon har om den aktuella rådgivarens kompetens och befogenhet, söka rådgivning även på annat håll. Konsumenten kan också, mot bakgrund av vad som framkommer vid ett rådgivningstillfälle, behöva uppmärksammas på ett sådant behov. I omsorgsplikten bör vidare kunna inläsas ett krav på att rådgivaren ställer all sin kunskap till konsumentens förfogande. Rådgivaren skall därvid inte lämna råd mot bättre vetande.<sup>85</sup> Vid tillämpningen av andra konsumentlagar har i omsorgsplikten också ansetts ligga att näringsidkaren skall uppträda aktivt lojalt mot konsumenten. Det skall anses tillämpligt också vid rådgivarsituationer.<sup>86</sup>

---

<sup>83</sup> Se vidare prop. 2002/03:133 s 24.

<sup>84</sup> Se 5 § rådgivningslagen.

<sup>85</sup> Prop. 2002/03:133 s 25

<sup>86</sup> Jfr prop. 1984/85:110 s. 159

## 3 Statens ansvar enligt skadeståndslagen

### 3.1 Ansvaret mot enskild för felaktig information, 3:3 SKL.

Det finns en rättsregel i 3 kap. 3 § skadeståndslagen för det allmänna avseende felaktig information. Ansvaret enligt 3:3 är idag mycket oklart. Rättsregeln infördes 1998 men fortfarande saknas auktoritativ rättspraxis. 3:3 innehåller en rad begränsningsregler. Utgångspunkten är att det allmänna saknar ansvar för felaktig information. Det krävs att det föreligger särskilda skäl för att ansvar skall uppstå. Innan 1998 var utgångspunkten att det allmänna aldrig ansvarade för felaktiga uppgifter eller information såvida dessa inte hade nära beröring med myndighetsutövning.<sup>87</sup> Informationsansvaret är sålunda en väsentlig utvidgning av det allmännas ansvar även om regeln försetts med ett antal förbehåll varav ”särskilda skäl” får sägas vara det viktigaste.

Rättsregelns närmare innebörd illustreras av Justitiekanslerns (JK) praxis i ett antal ärenden. Rättskällevärdet av JK:s beslut är dock oklar och så länge avgöranden från Högsta Domstolen saknas måste läget bedömas som oklart.

Nedanstående ärende som hanterats av JK illustrerar lokutionen särskilda skäl och tydliggör också vilken typ av situationer som lagstiftaren haft i åtanke då ansvaret för felaktig information infördes.

*Ett bolag krävde ersättning för felaktig information avgiven av det allmänna. Ett av bolagets fordon blev stoppat i tullen i Nederländerna för kontroll av ”Tillståndet för internationell godstransport på väg i yrkesmässig trafik”. Chauffören lämnade fram en vidimerad fotokopia av tillståndet. Tullen beslagtogs alla handlingar och under poliseskort fick chauffören köra fordonet till en närliggande parkering och överlämna bilnycklarna. Chauffören avkrävdes 500 euro i böter för att få köra vidare. Bolaget tog omedelbart kontakt med en tjänsteman på Länsstyrelsen i Blekinge. Tjänstemannen menade att bolaget hade gjort rätt när man medförde en fotokopia av tillståndet och förvarade originalet hemma. Tjänstemannen kontaktade tullen i Nederländerna och efter flera timmar av samtal uppgav han att bolaget skulle ha haft en annan kopia, utfärdad av länsstyrelsen, i fordonet. Han uppgav att han inte hade varit medveten om detta tidigare.*

*Bolaget har då det erhöll sitt tillstånd fått instruktioner av länsstyrelsen att det skulle ta en fotostatokopia av tillståndet och vidimera denna, att kopian skulle medföras i fordonet och att originalet skulle förvaras hemma. I de allmänna bestämmelser som bifogats tillståndet står det att ”En vidimerad*

---

<sup>87</sup> Se vidare i nästa avsnitt.

*kopia av tillståndet skall medföras i fordonet”. Uppgiften är dock inte korrekt. Det borde i stället ha stått ”En av länsstyrelsen utfärdad och vidimerad kopia av tillståndet skall medföras i fordonet”. Bolaget har således fått både muntliga och skriftliga instruktioner från länsstyrelsen som var fel. Det yrkade skadeståndet avser ersättning för den summa (500 eur + 120 euro) som bolaget fick betala för att få köra vidare.*

Fallet får sägas vara ett typfall för 3:3:s tillämpningsområde. En enskild har efterfrågat uppgifter från en myndighet och sedan rättat sig efter dem. I efterhand har det visat sig att uppgifterna var felaktiga och förmögenhets-skada har uppstått för den enskilde.

Skadeståndsskyldighet vid felaktig information förutsätter att det med hänsyn till omständigheterna finns särskilda skäl. Vid den bedömningen skall enligt lagtexten särskilt beaktas upplysningarnas art, deras samband med myndighetens verksamhetsområde och omständigheterna när uppgifterna lämnades. Enligt Justitiekanslerns mening får upplysningarna, i ovanstående ärende, anses ha varit av sådan karaktär att bolaget hade skäl att förlita sig till dem. Upplysningarna lämnades av den myndighet som utfärdar tillstånd och som därmed är sakkunnig på området. Därtill kommer att uppgifterna inte var allmänt hållna utan lämnades i samband med att tillståndet utfärdades för bolaget. Justitiekanslern anser att förhållandena därmed var sådana att kravet på särskilda skäl är uppfyllt i detta fall.<sup>88</sup>

Enligt JK är det till synes tillräckligt att det var den sakkunniga myndigheten som lämnade informationen, särskilda skäl är därmed uppfyllt. I PPM:s fall torde särskilda skäl i princip alltid vara uppfyllt då information lämnas till enskilda. Ur den enskildes perspektiv borde det finnas anledning att fästa tilltro till den information som myndigheten avger. Möjligen kan det lösas med tydliga förbehåll avseende informationen.

Alla former av information skall inte vara skadestandsgrundande. Förenklat kan sägas att då en myndighet lämnar konkret och preciserad information om innehållet i föreskrifter eller andra bestämmelser går ansvaret längre än om informationen som lämnas utgörs av allmänt hållna upplysningar. Lika så finns det särskild anledning till skadestandsansvar om uppgifterna har stor genomslagskraft och om de är ett uttryck för makt eller auktoritetsutövning.<sup>89</sup>

Av betydelse för frågan om det finns särskilda skäl för skadeståndsskyldighet är också sambandet mellan informationen och myndighetens verksamhetsområde. Ju starkare kopplingen är, desto större skäl finns det normalt att förlita sig på uppgifterna. Av stor betydelse är också omständigheterna var-

---

<sup>88</sup> Justitiekanslerns beslut 2006-11-21, dnr 1986-05-40.

<sup>89</sup> Prop. 1997/98:105 s 38.

under informationen har lämnats. Har en tjänsteman t.ex. uttalat sig med stor bestämdhet om någon konkret omständighet, bör det kunna vara skadeståndsgrundande om uttalandet är felaktigt. Detsamma gäller om en tjänsteman på något särskilt sätt har uttalat att de uppgifter han lämnar är korrekta eller på annat sätt ger sken av att de är kontrollerade. Är däremot informationen mer vag eller lämnas den med reservationer, bör den knappast kunna grunda skadeståndsskyldighet för det allmänna.<sup>90</sup> Här borde PPM:s prognoser om framtida utfall m.m. kunna passa in. Sådana torde normalt lämnas med reservationer att de utgör just prognoser och inget annat och skadeståndsansvar borde därmed kunna undgås. Möjligen kan det bli diskutabelt om prognosen i sig bygger på ett underlag som objektivt sett är att betrakta som felaktig. I sådana fall finns risk för att prognosen i sig kan anses vara felaktig i 3:3:s mening.

En annan omständighet av betydelse är hur informationslämnandet aktualiseras. Är det en myndighet som på eget initiativ lämnar konkret information, finns det större anledning att lita på uppgifternas riktighet än t.ex. om information lämnas utan tillfälle till förberedelser som svar på en fråga eller i förbigående under ett vanligt samtal. Hänsyn måste tas till om den informationslämnande tjänstemannen fått klart för sig vikten av att den information han lämnar är korrekt. Vidare kan det t.ex. finnas större anledning att fästa sig vid substantiell information som lämnas av en myndighet med en uttalad "expertstatus" än vid information från en myndighet med mycket vida och övergripande ramar för sin verksamhet. Det kan också vara av betydelse vilket förtroende en myndighet rent allmänt åtnjuter i samhället. Det torde t.ex. finnas särskild anledning att lita till information som en domstol lämnar i en fråga som rör domstolens verksamhetsområde. En annan omständighet som särskilt skall beaktas är *sambandet med myndighetens verksamhetsområde*. Den enskilde har särskild anledning att förlita sig på information som myndigheten lämnar inom sitt specialområde. Det är särskilt då som informationslämnandet är förenat med den auktoritetsutövning som är grunden för det ansvar som föreskrivs i paragrafen. Upplýsningar och råd som helt saknar samband med myndighetens verksamhetsområde bör så gott som aldrig medföra skadeståndsansvar.<sup>91</sup> Den information som PPM lämnar torde lämnas både på initiativ från myndighetens sida, ansvaret är då större, och på begäran av enskild som behöver viss rådgivning i det egna fallet. Rådgivningen torde dock så gott som alltid anses vara lämnad inom PPM:s centrala verksamhetsområde, expertområde.

Den information som har lämnats skall vara *felaktig* för att kunna föranleda skadeståndsansvar enligt denna paragraf. Därmed avses att informationen objektivt sett inte är korrekt. Det innebär att skadeståndsansvar inte kommer i fråga enligt paragrafen på grund av information som är enbart missvisande

---

<sup>90</sup> Prop. 1997/98:105 s 62.

<sup>91</sup> Prop. 1997/98:105 s 62.

– trots att den är korrekt – och därför kan föranleda mottagaren att dra felaktiga slutsatser. Denna begränsning hänger främst samman med att ansvaret annars skulle bli alltför vidsträckt och bestämmelsen alltför svårtillämpad.<sup>92</sup>

En annan omständighet som, enligt förarbetena, kan ha betydelse är vad mottagaren skall använda informationen till och vad informationslämnaren inser om detta. Antag t.ex. att en enskild person kontaktar en tjänsteman vid en kommuns byggnadsnämnd och uppger att han står i omedelbart begrepp att köpa en fastighet och att han därför vill ha reda på eventuella planbestämmelser av betydelse för fastigheten.<sup>93</sup> Här är det tydligt att PPM:s information syftar bl.a. till att enskilda skall hörsamma den och exempelvis rätta sina fondplaceringar efter denna. Informationen kan därigenom anses vara av stor vikt för enskilda.

Slutligen skall också nämnas att i förarbetena tas upp som ett särskilt skäl kan det faktum utgöra att en enskild som förlitat sig på ett auktoritativt besked från en myndighet och därigenom, utan egen skuld, fått sin ekonomi märkbart försämrad.<sup>94</sup> Tyngden av den ekonomiska skadan kan således i sig anses utgöra ett särskilt skäl. Även här kan den information som PPM sprider vara av relevans. Tanken med premiepensionssystemet är att det skall göra skillnad beroende på utfall av enskilda fonder och börsutveckling m.m. Skillnaderna kan därigenom bli stora om en enskild satsat på ”fel” fonder beroende på PPM:s felaktiga information.

Ansvaret mot aktörer på finansmarknaden som exempelvis pekar ut deras fonder som mindre bra kan komma att aktualiseras enligt 3:3 SkL. Här sägs uttryckligen i förarbetena att nedsättande omdömen om tredje man inte skall vara ansvarsgrundande. Det är dock tveksamt om detta uttalande kan befria PPM från ansvar gentemot fondbolagen. Se ovan avseende JK:s tolkning av särskilda skäl. En följd av denna tämligen generösa tolkning av särskilda skäl, t.ex. att enskilda hade fog att sätta tilltro till informationen, innebär i praktiken att det så gott som alltid föreligger särskilda skäl. Myndighetsinformation kan i princip per definition anses vara trovärdig. Lägg därtill att de flesta myndigheter faktiskt besitter expertkunskaper inom sitt verksamhetsområde. Särskilda skäl torde därmed i princip alltid föreligga. Det kan mycket väl tänkas att ett privatfondbolag som drabbats av ekonomisk skada p.g.a. information från PPM, som sedan visat sig felaktig, kan vara berättigad till skadestånd.

Angående den felaktiga informationen bör det skiljas på två fall av felaktighet. I det ena fallet kan en prognos eller rekommendation i ett särskilt fall i efterhand visa sig vara mindre bra eller felaktig. I sådana fall är det dock

---

<sup>92</sup> Prop. 1997/98:105 s 60.

<sup>93</sup> Prop. 1997/98:105 s 63.

<sup>94</sup> Prop. 1997/98:105 s 37.

svårt att tala om information som i objektiv mening är felaktig. Om sådan rådgivning förses med förbehåll borde myndigheten kunna gå fri från ansvar. I det andra fallet kan information vara mer eller mindre felaktig på grund av ett förbiseende av någon, underlaget till att utfärda rekommendation kan innehålla sakfel m.m. T.ex. kan en enskild få råd och rekommendationer som egentligen var avsedda för en annan individ. Informationen blir då i det enskilda fallet att betrakta som felaktig, rådgivningen skall ju vara anpassad till adressaten. I ett sådant fall blir det svårare för myndigheten att skydda sig från ansvar. Eventuella förbehåll eller försök till friskrivningar torde inte hjälpa då rent objektivt ett misstag begåtts som gör att informationen blir felaktig.

Sammanfattningsvis så finns en rad faktorer som gör att den information som PPM lämnar och som visar sig på något sätt vara felaktig i skadeståndsrättslig mening kan komma att grunda ett skadeståndsansvar. Rättsområdet är dock mycket oklart. De enda rättskällor som finns är förarbetena som inte på något vis är klara, begreppet ”särskilda skäl” är ju mycket vagt och tänjbart. Därutöver finns några ärende från JK, som visar sig tolka regleringen på ett relativt generöst sätt. Att rättsläget är oklart är dock endast sant avseende detaljerna. Det är svårt att komma ifrån att risken är uppenbar att PPM:s information kan träffas av ansvaret som följer av 3:3 SKL.

### **3.2 Ansvaret mot enskild för fel vid myndighetsutövning, 3:2 SKL**

Det utökade ansvaret för information och rådgivning, det s.k. beslutsstödet, och därmed utökad aktivitet från PPM:s sida torde inte påverka ansvaret för felaktig myndighetsutövning. Väsentligt för detta ansvar är rekvisitet ”vid myndighetsutövning”. Att rådgivning inte är myndighetsutövning är helt klart. Det kan dock vara så att informationen har sådan koppling till myndighetsutövning att den anses avgiven ”vid” myndighetsutövning.

Det finns fr.a. två fall som belyser detta. Det första fallet är det s.k. föräldrapenningsfallet, NJA 1985 s 696 I.

En försäkringskassa hade lämnat ett felaktigt besked angående gällande rätt avseende en försäkrads rätt att stanna hemma med ett sjukt barn. Barnet var för gammalt och den försäkrade erhöll aldrig ersättning för förlorad arbetsinkomst. Hon stämde staten och informationen ansågs vara lämnad med ett tidsmässigt och funktionellt samband med myndighetsutövningen, dvs. beslutet om att få eller inte få ersättning, att den var lämnad ”vid” myndighetsutövning. Trots att det enbart var fråga om ren information så ansågs den lämnad vid myndighetsutövning. Eftersom informationen var felaktig och den enskilda som rättat sig efter den drabbas av skada så erhöll hon också ersättning för det enligt 3:2 SKL.

Det andra fallet är det s.k. radonfallet, NJA 1990 s 705.

En kommunal miljö- och hälsoskyddsinspektör hade sänt en skrivelse till en villaägare där det uppgavs att fastigheten hade radonhalter överstigande gränsvärdena och var därigenom att betrakta som en sanitär olägenhet. Inspektören rekommenderade villaägaren att vidta vissa åtgärder för att sänka halten till acceptabel nivå. Uppgiften om radonhalten var dock felaktig. Villaägaren vidtog åtgärder till en viss kostnad och ville senare ha ersättning för dessa. Skrivelsen var inte att anse som myndighetsutövning utan en ren information. Enligt HD var dock skrivelsen ägnad att ge den enskilde uppfattningen att han var skyldig att efterleva den, bl.a. för att det rättsliga begreppet sanitär olägenhet använts i skrivelsen. Informationen ansågs därmed avgiven vid myndighetsutövning och ansvar utkrävdes av kommunen.

De två ovanstående fallen visar att information kan i vissa fall utlösa ett ansvar enligt 3:2 om den har ett samband med myndighetsutövning. Ifråga om PPM och dess verksamhet kan konstateras att den innehåller moment av myndighetsutövning. Exempelvis fördelning av s.k. arvsvinster och beslut om återbetalning av premiepension torde vara att anse som myndighetsutövning. Här kan självfallet ett ansvar enligt 3:2 SkL utlösas. Däremot är det svårare att se på vilket sätt en utökad informationsverksamhet från PPM:s sida kan komma att påverka ansvaret vid myndighetsutövning. PPM får inte nya myndighetsutövande uppgifter utan rena informationsuppgifter som har en mycket svag koppling till myndighetsutövning.

## 4 Avslutande analys

- Som ovan visats finns en rad skäl för att PPM:s verksamhet kan komma att omfattas av rådgivningslagen. Begrepp som ”näringsidkare”, ”företagare” och ”ekonomisk verksamhet” skall tolkas mycket vidsträckt. I det perspektivet kanske det är rimligare att ställa frågan om det finns ett behov av konsumentskydd här. Varför skulle den enskilde ha ett sämre rättsligt skydd då rådgivningen sköts av en statlig myndighet än då den sköts av en privat aktör? Skyddsbehovet torde vara detsamma. PPM kommer sannolikt att omfattas av rådgivningslagen då myndigheten utökar sitt åtagande och blir mer aktiv vad gäller rådgivning och information till enskilda inom sitt verksamhetsområde. Det innebär att PPM kan bli skadeståndskyldig enligt denna lag om det brister i iakttagande av god rådgivningssed och enskilda vållats skada.
- PPM kommer vidare att träffas av skadeståndslagens reglering av ansvarsfrågorna, primärt blir ansvaret för felaktig myndighetsinformation aktuellt. I undantagsfall torde även ansvaret för felaktig myndighetsutövning bli aktuellt. Det är dock inte en följd av den utökade informa-

tionsuppgiften. Rättsläget avseende ansvaret för felaktig information är i högsta grad oklart idag. Framför allt saknas auktoritativ rättspraxis på området. Klart är dock att ju mer aktiv en myndighet är på informationsområdet desto större är sannolikheten för att ansvaret för felaktig information utlöses. Detta ansvar kan komma att utlösas dels mot enskilda pensionssparare och dels mot enskilda fondbolag, aktörer på finansmarknaden.

- Till dessa två slutsatser bör läggas den rättsliga trend som vi befinner oss i och som blivit mer och mer tydlig. Under tryck från europarätten, EG/EU-rätt och de krav som Europakonventionen för mänskliga rättigheter (EKMR) ställer på Sverige, har enskildas rättigheter fr.a. i förhållande till staten kommit i fokus på ett sätt som för tjugo år sedan var helt otänkbart. Det svenska systemet har gång på gång modifierats i riktning mot starkare individuella rättigheter. Den senaste totala omstöpnigen av rättsprövningslagen (SFS 2006:304) där rättspraxis får ett omedelbart genomslag i det svenska rättssystemet är bara ett exempel i raden på en utveckling som vi inte på något sätt sett slutet på.<sup>95</sup> Även ändringarna i förvaltningslagen (SFS 1986:223) där det uttryckligen i 3 § hänvisas till att enskildas rättigheter enligt art 6 EKMR måste beaktas då besvär-rättsfrågan diskuteras är ett sådant exempel. Det sista exemplet som skall nämnas här är den allmänna trend att svenska domstolar dömer ut allt högre skadestånd till enskilda som har framgång i sådana processer. Även här trycker europarätten på och kräver att skadelidande skall rätt till rimlig kompensation och då skadestånd används som sanktion att skadevållaren drabbas på ett kännbart sätt. Enskildas rättigheter är idag i fokus på ett helt annat sätt än tidigare.

**Sammanfattningsvis är min bedömning att det finns en överhängande risk/möjlighet att PPM kan komma att träffas av rådgivningslagen. Slutligen kommer detta att avgöras av domstol. Även skadeståndslagens ansvarsregler kan bli relevanta. Här är det odiskutabelt så att om PPM avger information som är felaktig och enskilda drabbas av skada så blir 3:3 SkL aktuell.**

Slutligen skall två ytterligare aspekter av PPM:s utökade beslutsstöd nämnas som inte närmare utretts här. Den första är den *EG-rättsliga konkurrensaspekten*. I vilken mån PPM kan komma att träffas av den och huruvida systemkonstruktionen är förenlig med EG-rätten är oklart och kanske bör utredas. Den andra aspekten är om PPM:s informationsåtgärder kan komma att bli överklagbara med hänsyn till ny rättspraxis och vad det i så fall innebär. I det s.k. olivoljefallet, RÅ 2004 ref 8, bedömdes vissa *informationsåtgärder* från Livsmedelsverket, bl.a. information på en hemsida, *vara över-*

<sup>95</sup> Se 1 § i rättsprövningslagen där det hänvisas direkt till Europakonventionens art 6 där rätten till domstolsprövning stadgas. Domstolen i Strasbourgs tolkning av denna artikel kommer därigenom på ett omedelbart sätt att direkt slå igenom i det svenska systemet.

*klagbara*. Det främsta skälet var att informationen hade faktiska effekter för det bolag vars produkter utpekades som hälsovådliga. Med hänsyn tagit till det torde PPM:s information om att viss typ av sparande eller kanske visst fondbolags produkter är mindre bra bli överklagbara. Den rättsliga effekten av det är idag oklar.

## 5 Källor och litteratur

Proposition 1984/85:110 Konsumenttjänstlag

Proposition 1997/98:45 Miljöbalk

Proposition 1997/98:105 Det allmännas skadeståndsansvar

Proposition 2002/03:133 Lag om finansiell rådgivning till konsumenter

SOU 2005:87 Svårnavigerat? Premiepensionssparande på rätt kurs

Livsmedelsverkets Vägledning om Riskklassificering av livsmedelsanläggningar och beräkning av kontrollavgifter, 2006-12-20

Guidance Document, Implementation of certain provisions of Regulation (EC) No 853/2004 on the hygiene of foodstuffs, skrift från Kommissionen

