

REMISSYTTRANDE

Vår referens: 2014/88

Er referens: Fi2014/2191

2014-09-26

Finansdepartementet
S-103 33 Stockholm
Fi.registrator@regeringskansliet.se

Yttrande över promemorian **Stärkt konsumentskydd vid försäkringsförmedling (Ds 2014:22)**

Sammanfattning

- Svenska Fondhandlareföreningen och Svenska Bankföreningen (föreningarna) menar att lika regler om investerarskydd ska gälla för lika verksamhet (level playing field). Reglerna för rådgivning hos försäkringsförmedlarna måste därför samordnas med vad som gäller för värdepappersinstituten.
- Vissa förslag i promemorian bör genomföras omgående men för andra är det nödvändigt att avvakta bl.a. MiFID II:s nivå 2-regelverk liksom det nationella genomförandet av MiFID II.
- Föreningarna motsätter sig provisionsförbud, som kan leda till både minskad tillgång till och dyrare rådgivning för de konsumenter som behöver den mest.
- Förslaget om föreskriftsrätt avseende provisioner befarar föreningarna vara grundlagsstridigt. Bestämmelser med sådana följder måste införas direkt i lag för att värna rättssäkerhet, framförhållning och kontinuitet.

Allmänt

Utgångspunkten måste enligt föreningarnas mening vara att lika regler om investerarskydd ska gälla för lika verksamhet (level playing field). Föreningarna välkomnar därför på ett övergripande plan att reglerna för rådgivning hos försäkringsförmedlarna samordnas med vad som gäller för värdepappersinstituten och försäkringsbolagen.

En svårighet som måste beaktas när ett nytt regelverk för försäkringsförmedling tas fram är de parallella processer som pågår inom ramen för genomförandet av MiFID

II¹, särskilt utformningen av de väntade nivå 2-reglerna och det arbete som pågår i värdepappersmarknadsutredningen. Det vore olyckligt att införa ny lagstiftning för försäkringsförmedling om denna efter kort tid måste ändras i syfte att likrikta med vad som gäller för värdepappersinstituten. En fråga som aktualiseras genom MiFID II, men inte tas upp i promemorian, är begreppet "oberoende rådgivning". I och med att begreppet ges en särskild innebörd i värdepappersmarknadssammanhang blir det utomordentligt viktigt med en motsvarande uppdelning i oberoende och annan rådgivning också för försäkringsförmedlare så att inte försäkringsförmedlare kan använda begreppet framdeles men ge det en annan innebörd, vilket skulle skapa förvirring inte minst bland konsumenterna.

Terminologin i förslaget bör anpassas till den i MiFID II. Därtill tillkommer nya begrepp inom ramen för den pågående IMD II-förhandlingen som bör beaktas så att en enhetlig terminologi eftersträvas. Vi finner det särskilt viktigt med klargörande av om begreppen "provision eller annan liknande ersättning från någon annan än kunden" (används i promemorian) och "avgifter, provisioner eller monetära eller icke-monetära förmåner från tredje part" (MiFID II) är synonyma eller, om inte, vari skillnaden består. Föreningarna har i detta svar för att vara konsistenta valt att i detta yttrande följa promemorians begreppsval.

5. Allmänna utgångspunkter

Enligt förslaget finns inget skäl att avvakta med lagstiftningsåtgärder i väntan på omförhandlingen av försäkringsförmedlingsdirektivet (IMD II²).

Föreningarna instämmer i att vissa förslag som har en motsvarighet i lagen om värdepappersmarknaden, och därmed kan bidra till att samma krav ställs på försäkringsförmedlares rådgivning, bör genomföras omgående. Däremot är det nödvändigt att avvakta med andra frågor som behandlas i promemorian då dessa är föremål för behandling inom ramen för MiFID II:s nivå 2-regelverk liksom det nationella genomförandet av MiFID II. Detta gäller särskilt reglering av oberoende rådgivning och provisioner/incitament. Därmed undviks att regelverket för försäkringsförmedling måste ändras på nytt snart efter att det trätt i kraft.

¹Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/65/EU av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument och om ändring av direktiv 2002/92/EG och av direktiv 2011/61/EU

²KOM(2012) 360, Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om försäkringsförmedlare och försäljning av försäkringsprodukter samt om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv om försäkringsförmedling (omarbetning)

6.3 Behovet av lagstiftningsåtgärder

Föreningarna tillstyrker införandet av lämplighetsprövning för försäkringsförmedlare. Lika behandling för lika verksamhet mellan försäkringsförmedlare och värdepappersinstitut är centralt (level playing field).

För att säkra ett högt konsumentskydd, bl.a. genom investerarskyddsreglerna, är det viktigt att tillse att MiFID II-reglerna, inklusive regleringen på nivå 2, följs också av de försäkringsförmedlare som bedriver sådan typ av verksamhet som faller inom värdepappersmarknadsregleringen.

För de fall där det i promemorian föreslås mer långtgående reglering i Sverige jämfört med vad som gäller enligt EU-regelverket, exempelvis i provisionsfrågan, önskar föreningarna peka på de svårigheter och systemkostnader detta medför för gränsöverskridande verksamhet, såväl för svenska aktörer med verksamhet i EU-länder som aktörer från tredje land som tillhandahåller tjänster gränsöverskridande utan filial i Sverige. Således kommer det att bli dyrare för kunder som hör hemma i ett land med avvikande regler och särskilt om landet är mindre och därmed de extra kostnaderna kan slås ut på färre. Till detta kommer risken att konkurrensen i ett land med avvikande reglering blir sämre, i vart fall försvårande för inhemska aktörer.

7 Sidoverksamhet

I promemorian föreslås att försäkringsförmedlare som utövar sidoverksamhet ska följa de bestämmelser som gäller för värdepappersinstitut för fondhandel och investeringsrådgivning.

Föreningarna tillstyrker förslaget som bör genomföras snarast.

8.2 Direkta och indirekta placeringar i finansiella instrument

I promemorian diskuteras rådgivning för direkta och indirekta placeringar i finansiella instrument. På sid. 40 dras slutsatsen att investeringsrådgivning inte får förekomma för placering i finansiella instrument genom en försäkring.

Föreningarna anser att denna slutsats är felaktig. Av MiFID artikel 52 följer att det är fråga om investeringsrådgivning när en rådgivare lämnar en rekommendation till en person i hans eller hennes egenskap av ombud för en investerare om att t.ex. köpa ett finansiellt instrument. Därmed kan en investeringsrådgivare ge råd om placeringar i finansiella instrument inom ramen för en försäkring. Däremot är det inte fråga om investeringsrådgivning om råd lämnas om själva försäkringen då denna inte är ett finansiellt instrument. Råd avseende finansiella instrument inom en försäkring ges till den som har att fatta beslut om placeringen på motsvarande sätt som råd kan ges till vilket ombud som helst. För kunden är det också viktigt att en investeringsrådgivare kan beakta och ge råd om alla placeringar i finansiella

instrument, både inom och utom försäkringen. Dessutom måste båda dessa typer av placeringsråd beaktas samtidigt för att institutet ska uppfylla lagen om värdepappersmarknadens krav på att ett värdepappersinstitut ska rekommendera kunden investeringstjänster och finansiella instrument som är lämpliga. Föreningarna drar slutsatsen att ett olyckligt misstag skett i tolkningen av MiFID i denna del och uppmanar regeringen att i den fortsatta handläggningen klargöra att slutsatsen i promemorian är felaktig.

8.4 Behov av lagstiftningsåtgärder

Förslaget omfattar ett förtydligande av begreppet försäkringsförmedling i försäkringsförmedlarlagen. Begreppet ska även avse råd om försäkringsavtal och om hur kunden ska placera försäkringspremier ifråga om livförsäkring.

Föreningarna har inget att invända mot förslaget men vill understryka att ett sådant förtydligande inte får medföra att värdepappersinstituten förhindras ge råd om finansiella instrument bara för att dessa instrument ligger inom ramen för en försäkring. Samma förutsättningar ska gälla för likartad rådgivning oavsett om den bedrivs inom ramen för en försäkring eller inte. Förslaget kan och bör genomföras snarast.

10. Intressekonflikter

I promemorian föreslås att en försäkringsförmedlare ska, utöver de informationskrav som följer av 6 kap. 1 och 2 §§ försäkringsförmedlingslagen, vidta alla rimliga åtgärder, däribland att ha organisatoriska och administrativa system, för att identifiera intressekonflikter och förhindra att kundens intressen påverkas negativt av intressekonflikter. Är åtgärderna inte tillräckliga ska försäkringsförmedlaren enligt förslaget tydligt informera kunden om arten av eller källan till intressekonflikterna innan förmedlaren åtar sig att utföra försäkringsförmedling för kundens räkning. En försäkringsförmedlare får inte ta emot och behålla provision eller annan liknande ersättning från någon annan än kunden, om ersättningen kan påverka kundens intressen negativt. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter vad som krävs av en försäkringsförmedlare för att uppfylla kravet på att motverka intressekonflikter och kravet på att inte ta emot och behålla provision eller annan liknande ersättning i vissa fall.

Föreningarna ställer sig på ett allmänt plan positiva till att intressekonflikter regleras. Kunderna ska känna sig trygga och vara säkra på att den rådgivning de erhåller är väl avvägd och möter deras individuella behov. Avarter där rådgivare inte har kundens bästa för ögonen ska givetvis motverkas. Det ligger i sakens natur att den som bedriver rådgivning eftersträvar nöjda kunder. Föreningarna menar dock att införandet av ett provisionsförbud inte är rätt väg att gå för att stärka

konsumentskyddet. Tvärtom ter sig en sådan åtgärd kontraproduktiv ur ett konsumentperspektiv.

Det finns redan i dagsläget en omfattande reglering avseende intressekonflikter för värdepappersinstituten. Denna kommer att ytterligare stärkas genom MiFID II-reglerna (inklusive de som nu diskuteras på nivå 2). Därmed hanteras de marknadsmisslyckanden som Finansinspektionen gjort gällande har samband med vissa former av provisioner. Slutsatsen blir att det viktiga är att det befintliga regelverket tillämpas effektivt. Föreningarna noterar uttalandet den 8 augusti av ESMA Securities Markets Stakeholder Group där det tydligt pekas på att befintliga problem kan härledas till brister i tillsynen av existerande bestämmelser. Föreningarna förordar i linje med detta att befintliga regler för värdepappersinstituten också införs för försäkringsförmedlarna i kombination med en aktiv tillsyn inom den ramen innan ett provisionsförbud övervägs.

Frågan om provision måste vara tydligt knuten till regleringen av hanteringen av intressekonflikter. Kan intressekonflikter hanteras på ett tillfredsställande sätt i det individuella fallet finns inget skäl varför inte provisioner skulle kunna få förekomma. Frågan om intressekonflikter kommer att tydliggöras i de regler som övervägs på nivå 2 för MiFID II. Där krävs för övrigt bl a att provisionen bidrar till att höja kvaliteten på tjänsten (enhance the quality of the service). Ännu saknas nivå 2-regler för försäkringsförmedling. Osäkerheten kring nivå 2-reglerna både för MiFID II och för försäkringsförmedling är ett skäl att avvakta med en nationell reglering vid denna tidpunkt.

Förmedling av försäkringar inbegriper kostnader, bl.a. för lokaler, personal och marknadsföring. Försäkringsföretagen utnyttjar förmedlarnas försäljningskanaler och besparas administrativa kostnader. Dessa kostnader täcks till stor del av de ersättningar som förmedlarna erhåller i enlighet med samarbetsavtalen med försäkringsföretagen. Ett förbud mot provisioner skulle innebära att kostnaderna istället måste täckas genom att kunden tvingas betala rådgivningsavgifter *plus moms*.³

Ingen ifrågasätter konsumenternas behov av tillgång till rådgivning. Produktutbudet är stort, det är inte alltid lätt att förstå innebörden av olika placeringsalternativ och det har i olika sammanhang kunnat konstateras att många konsumenters kunskapsnivå avseende finansiella tjänster inte alltid är särskilt hög. Föreningarna ser en fara i att ett provisionsförbud kommer att leda till att utbudet av rådgivning minskar för stora konsumentgrupper. De konsumenter som är i störst behov av rådgivning för förhållandevis små placeringar är ofta de som inte vill eller har

³I sammanhanget kan vara värt att notera att ett provisionsförbud verkar fördyrande på rådgivningstjänsterna också i den meningen att en avgift för rådgivningen beläggs med moms medan momsfrågan inte aktualiseras i ett provisionsbaserat system.

möjlighet att betala avgifter för rådgivning, något som blir nödvändigt om rådgivarna inte längre kan uppbära ersättning genom provisioner. Erfarenheter från Storbritannien där provisionsförbud införts ger vid handen att tillgången till rådgivning minskat för dem som kanske behöver den mest.⁴ Konkurrensverket pekar i sin rapport 2013:4 på att ett provisionsförbud skulle vara till nackdel för små aktörer på marknaden. Följaktligen riskerar många konsumenter bli utan rådgivning och därtill skulle konkurrensen och därmed produktutbudet minska.

Det kan tilläggas att viktigt för en väl fungerande marknad, med möjlighet att konkurrera på rimliga villkor för stora och små, nya och gamla aktörer, baserade i Sverige och i annat EU-land, torde vara att säkerställa att distributionsersättningarna inte anses strida mot de nya reglerna och förbjuds eller begränsas.

Föreningarna är förvånade över det begränsade underlag som utgjort grund för analysen i promemorians avsnitt 10.3 vad avser andra länders erfarenheter för att få en bild av ett provisionsförbuds inverkan på konsumentskydd, marknadsutveckling och konkurrenspåverkan. Vid sidan om Storbritannien, Nederländerna och Finland borde andra länder studeras, t.ex. viktiga marknader som Tyskland, Frankrike och Luxemburg utifrån ett konkurrensperspektiv.

Föreningarna motsätter sig alltså ett provisionsförbud och förordar att provisioner ska kunna förekomma så länge som provisionen eller ersättningen inte påverkar kundens intressen negativt i enlighet med de krav som MIFID uppställer.

Om lagstiftaren trots de ovan belysta nackdelarna avser gå vidare med ett provisionsförbud önskar föreningarna peka på att reglerna bör utformas så att de sätter gränser för när det är möjligt att ta emot *och behålla* provision. Möjligheten att kunna föra provisioner vidare till kunden skulle relativt sett ha mindre ingripande effekter på konkurrensen än om provisioner överhuvudtaget inte får förkomma. Vidare kan bara sådana ersättningar komma ifråga som faller under MiFID-regelverkets bestämmelser om information och "enhancement". Därtill måste innebörden av begreppet provisioner utvecklas inom ramen för den fortsatta handläggningen (om begreppet alls är lämpligt att använda). Det måste framgå klart vad som exempelvis ska gälla för icke-monetär ersättning (soft commission). Om en reglering av provisioner, distributions- och beståndsersättningar eller andra ersättningar övervägs måste det vara tydligt vilken ersättningstyp som avses och regleringen måste gälla samtliga aktörer på marknaden, inkl de etablerade i EES-länder.

⁴SMSG stated in its advice to Esma on Aug 8 2014: *Closely linked to this issue, the SMSG notes the risk of a shrinkage of the availability of advice for retail investors. The experience in the UK gained through the Retail Distribution Review (RDR), although still at an early stage and evolving advises cautions. It appears particularly that middle income savers now have great difficulty in finding decent advice on their savings needs, even as their need for guidance increases the more this could lead to a two-tier system where an increasing proportion of advice is focused on higher income target groups.*

Föreningarna efterlyser slutligen ett förtydligande av vad som avses i författningskommentaren till den föreslagna 5 kap 4 a §, sista meningen på sid 82. Det är oklart om det ska tolkas som att lägre krav ställs på en anknuten försäkringsförmedlare, något som rimligen inte kan vara meningen.

10.5 Behovet av lagstiftningsåtgärder

Vid sidan av de nackdelar ett provisionsförbud innebär såsom redogjorts för ovan, ifrågasätter föreningarna starkt den föreslagna lösningen att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer, i praktiken Finansinspektionen, genom föreskrifter får bestämma vilka provisioner som får tas emot och behållas.

Det rör sig vid införandet av ett provisionsförbud om en långtgående och ingripande reglering med påverkan på en stor mängd aktörer och där en hel sektors struktur och arbetssätt måste ställas om, med systemkostnader som följd. Bestämmelser med sådana följder måste införas direkt i lag för att värna rättssäkerhet, framförhållning och kontinuitet.

Den föreslagna föreskriftsrätten är enligt föreningarnas mening tveksam inte bara ur ett sakligt perspektiv utan det kan även ifrågasätta om den uppfyller kraven i Regeringsformen. Föreningarna är av uppfattningen att regeringen innan ett förslag kan presenteras noga bör utreda provisionsförbudets offentlighetsrättsliga och civilrättsliga konsekvenser i ljuset av 8 kap 2 § 1 Regeringsformen som fastställer att föreskrifter ska meddelas genom lag om de avser enskildas personliga ställning och deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes. Med tanke på att en föreskrift kan komma att få civilrättsliga konsekvenser är det synnerligen tveksamt om en delegation av en sådan befogenhet till Finansinspektionen är förenlig med Regeringsformen.

Ett provisionsförbud som inte respekteras av en försäkringsförmedlare resulterar sannolikt dels i offentlighetsrättsliga sanktioner inom ramen för myndighetens tillsyn, dels i en möjlighet för en enskild att kräva skadestånd om han eller hon är av uppfattningen att skada uppstått pga. intressekonflikten, dvs. bestämmelsen är även civilrättslig. En förbudsreglering får en mer eller mindre direkt rättsföljd mellan de enskilda parterna.

Frågan om föreskrifters samtidigt offentlighetsrättsliga och civilrättsliga karaktär har aktualiserats i flera olika sammanhang. Föreningarna hänvisar exempelvis till Lagrådets yttrande om personuppgiftslagens föreskrifter till skydd för den enskildes personliga integritet. Lagrådet fann att eftersom en bestämmelse fanns om skadeståndssanktion så var det fråga om enskildas ekonomiska relationer inbördes. På grund av detta ansåg Lagrådet att vissa i lagen givna bemyndiganden inte var förenliga med grundlagen. Ett intressant resonemang fördes även i expertgruppsrapporten Normgivningsmakten (SOU 2008:42) som togs fram på

uppdrag av Grundlagsutredningen. Där refereras bl.a. Lagrådets yttrande över regeringens förslag till ny bokföringslag där Lagrådet å ena sidan menade att bemyndiganden som avsåg både civilrättsliga och offentligrättsliga föreskrifter tidigare getts av riksdagen vid upprepade tillfällen vilket i och för sig talade mot tanken att de skulle vara förenliga med vår konstitution, å andra sidan ansåg att det inte var önskvärt att ytterligare tynga 8 kap RF med regler på området. Eftersom ingen annan kontrollfunktion än den som kan erhållas genom underställning för närvarande finns hävdades att viss försiktighet bör iakttas. Föreningarnas inställning är att regeringen vid lagstiftning bör hålla ett skydds- eller respektavstånd så att konstitutionella frågor undviks.

I sammanhanget kan vara värt att notera att enligt MiFID II kan delegering endast ske på objektiva grunder vilket det knappast kan hävdas att det är fråga om här där samma princip bör tillämpas.

12 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

I promemorian föreslås att lagändringarna ska träda ikraft den 1 mars 2015. För ansökningar om tillstånd som har getts in före ikraftträdandet samt vid ingripande mot en försäkringsförmedlare som har beslutats före ikraftträdandet tillämpas äldre bestämmelser.


Föreningarna menar att de förslag som har sin förebild i MiFID II ska gälla per den 3 januari 2017 för att uppnå en likartad behandling av olika aktörer på marknaden. Övriga förslag, varav vissa med MiFID I som förebild, kan däremot införas så snart som möjligt.

Svenska Bankföreningen



Thomas Östros
Verkställande direktör

Svenska Fondhandlareföreningen



Kerstin Hermansson
Verkställande direktör



Anders Döling
Bankjurist