

Remissvar



Finansdepartementet
Enheten för försäkring, pension och myndighetsstyrning

fi.remissvar@regeringskansliet.se

Finansinspektionen
Box 7821
103 97 Stockholm
Tel +46 8 408 980 00
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

2022-02-17

FI dnr 21-30126
(Anges alltid vid svar)

En paneuropeisk privat pensionsprodukt

Ert dnr: Fi2021/03722

Sammanfattning

Finansinspektionen (FI) tillstyrker i huvudsak promemorians förslag, men har bland annat följande synpunkter.

FI anser att den lagtekniska utformningen av paragrafen med kunskaps- och kompetenskrav för personer som tillhandahåller rådgivning bör ses över. Det bör också förtydligas att bemyndigandet som är kopplat till den paragrafen innefattar en möjlighet att meddela föreskrifter om kunskapstest och uppföljning.

FI anser vidare att det i ett par paragrafer görs felaktiga hänvisningar till en artikel i PEPP-förordningen. Detta innebär att FI enligt bestämmelserna har betydligt kortare tid på sig att fatta ett överklagbart beslut om att inte överlämna vissa handlingar till en annan behörig myndighet än vad som gäller enligt PEPP-förordningen.

FI anser även att de föreslagna ingripandebestämmelserna bidrar till en dubbelreglering som skapar osäkerhet kring vilka ingripandebestämmelser som ska tillämpas vid överträdelser av PEPP-regleringen. FI anser att endast ett regelverk bör aktualiseras vid sådana överträdelser och att det noggrant

bör övervägas om det är möjligt att använda rörelselagarnas ingripanderegler.

FI anser slutligen att det skulle vara värdefullt om det i det fortsatta lagstiftningsarbetet förtydligas vilka bestämmelser i svensk rätt som ska tillämpas enligt artikel 23 i PEPP-förordningen.

Krav på kunskap och kompetens vid rådgivning

Av artikel 34.6 i PEPP-förordningen framgår bland annat att PEPP-sparinstitut och PEPP-distributörer ska säkerställa och på begäran visa för de behöriga myndigheterna att de fysiska personer som ger råd om PEPP-produkterna har den kunskap och kompetens som krävs för att de ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt förordningen. Det framgår vidare att medlemsstaterna ska offentliggöra de kriterier som använts för att bedöma denna kunskap och kompetens.

Promemorian föreslår att det i kompletteringslagen ska införas en paragraf med allmänna krav på kunskap och kompetens och att mer detaljerade bestämmelser om vad som ska krävas för att uppfylla dessa krav ska tas in i föreskrifter.

Av den föreslagna paragrafen följer att den som tillhandahåller rådgivning om PEPP-produkter ska ha den kunskap och kompetens som krävs för att fullgöra sina skyldigheter enligt EU-förordningen (se 1 kap. 5 §). FI anser att det av paragrafens lydelse felaktigt kan uppfattas som att det är en anställd eller en annan fysisk person som tillhandahåller rådgivning – och inte PEPP-sparinstitutet eller PEPP-distributören – som har skyldigheter enligt PEPP-förordningen. Paragrafen bör därför formuleras om (jfr till exempel utformningen av 8 kap. 15 § lagen [2007:528] om värdepappersmarknaden). För att undvika en dubbelreglering kan det vara lämpligt att lägga in en hänvisning till artikel 34.6 i PEPP-förordningen i paragrafen.

Av det föreslagna bemyndigandet framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om den kunskap och kompetens som krävs enligt ovan nämnda paragraf (1 kap. 11 §). FI konstaterar att det är centralt för konsumentskyddet att de personer som ger råd om PEPP-produkter uppfyller kunskaps- och kompetenskraven. Det är därför viktigt att PEPP-sparinstitut och PEPP-distributörer gör tillförlitliga kontroller för att säkerställa att rådgivarna uppfyller

kunskapskravet och upprätthåller kunskapsnivån. FI har infört krav på kunskapstest och uppföljning i flera föreskrifter (se 4 kap. 8 och 9 §§ Finansinspektionens föreskrifter [FFFS 2018:10] om försäkringsdistribution, 4 kap. 4 och 5 §§ Finansinspektionens föreskrifter [FFFS 2017:2] om värdepappersrörelse och 2 kap. 5 och 6 §§ Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd [FFFS 2004:4] om finansiell rådgivning till konsumenter). FI anser att PEPP-sparinstitut och PEPP-distributörer på ett effektivt sätt skulle kunna säkerställa att en person uppfyller kunskapskravet och upprätthåller en sådan kunskapsnivå genom att låta personen genomföra kunskapstest och uppföljande tester. De skulle även enkelt kunna visa för FI att personen har de kunskaper som krävs genom att ge in resultatet från ett sådant test (se PEPP-sparinstituts och PEPP-distributörers skyldigheter enligt artikel 34.6 i EU-förordningen). FI anser att det inte finns något hinder mot att införa krav på kunskapstest och uppföljning av dem (jfr artikel 34.6 sista meningen i PEPP-förordningen). FI konstaterar dock att det inte uttryckligen framgår av bemyndigandet att det omfattar en sådan möjlighet (jfr till exempel utformningen av bemyndigandet i 8 kap 35 § lagen om värdepappersmarknaden).

FI anser att bemyndigandet av tydlighets skull bör kompletteras så att det framgår att föreskrifter om kunskapstest och uppföljning av dem kan meddelas alternativt att det anges i skälen att bemyndigandet omfattar en sådan möjlighet.

Beslut om AIF-förvaltares möjligheter att tillhandahålla en PEPP-produkt i ett annat land inom EES

I 1 kap. 4 § den föreslagna kompletteringslagen regleras inom vilken tid FI ska meddela ett beslut om att inte översända uppgifter som en svensk AIF-förvaltare har gett in till FI enligt artikel 15.1 i PEPP-förordningen. Av paragrafen framgår att tidsfristen är den som anges i artikel 15.2 första stycket i förordningen, det vill säga tio arbetsdagar. Motsvarande hänvisning till artikel 15.2 första stycket görs i 10 kap. 4 § den föreslagna kompletteringslagen.

FI anser dock att det är den tidsfrist som anges i artikelns andra stycke, det vill säga en månad, som gäller för när den behöriga myndigheten senast ska fatta ett beslut som kan överklagas till domstol.

FI föreslår därför att paragraferna ändras så att de hänvisar till artikel 15.2 andra stycket.

Ingripandebestämmelser

Dubbelreglering leder till oklarheter vid tillämpningen

FI konstaterar att vissa bestämmelser i kompletteringslagen, bl.a. bestämmelserna om tillsyn och ingripande, innebär en viss överlappning i förhållande till rörelseregleringen. Det framgår inte tydligt vilken lag som ska få företräde om en lagkonflikt uppstår. Särskilt när det gäller ingripandebestämmelserna kan denna dubbelreglering medföra att det uppkommer oklarheter vid tillämpningen.

Enligt promemorian (s. 81 f.) kan FI i vissa situationer behöva välja om ett ingripande ska ske med stöd av en bestämmelse i kompletteringslagen eller i den aktuella rörelseregleringen. FI anser att myndigheten inte ska kunna – eller behöva – välja vilka ingripandebestämmelser som ska tillämpas vid en överträdelse av PEPP-förordningen, eftersom det bör vara förutsebart vilka åtgärder som kan vidtas. Enligt FI kan en sådan valfrihet få märkliga konsekvenser, särskilt när de föreslagna ingripandebestämmelserna inte fullt ut motsvarar ingripandebestämmelserna i rörelselagarna.

Ett exempel på när den dubbla regleringen kan medföra tillämpnings-svårigheter är när FI har konstaterat allvarliga överträdelser av PEPP-regleringen. Vid en sådan överträdelse ska FI enligt den tillämpliga rörelseregleringen återkalla tillståndet eller om det är tillräckligt, meddela en varning (se exempelvis 18 kap. 2 § försäkringsrörelselagen [2010:2043]). I förslaget till kompletteringslag ges FI inte någon möjlighet att återkalla ett företags tillstånd eller meddela en varning vid allvarliga överträdelser. Ska FI vid en allvarlig överträdelse av PEPP-förordningen ändå kunna återkalla ett tillstånd eller meddela en varning med stöd av ingripandebestämmelserna i rörelseregleringen?

FI anser att det skulle underlätta tillämpningen om endast ett regelverk aktualiseras vid ett PEPP-sparinstituts eller en PEPP-distributörs överträdelser av PEPP-regleringen. Det bör i första hand mer noggrant analyseras om det är nödvändigt med andra ingripandebestämmelser än de i rörelselagarna, även om vissa ändringar kan behöva göras i dessa lagar för att anpassa dem till PEPP-förordningen. En sådan ändring skulle vara att höja taket för sanktionsavgiften enligt 18 kap. 17 § försäkringsrörelselagen

så att det motsvarar de krav som ställs i PEPP-förordningen. Ändringen bör inte begränsas till överträdelser av PEPP-regleringen utan gälla generellt, då det nuvarande högsta sanktionsbeloppet (50 miljoner kronor) är påfallande lågt och kraftigt avviker från motsvarande tak enligt andra rörelselagar. Det nuvarande taket i försäkringsrörelselagen gör det svårare för FI att besluta om sanktionsavgifter som står i proportion till såväl överträdelsernas allvar som företagets ekonomiska styrka.

En ytterligare fördel med att tillämpa rörelselagarnas ingripanderegler vid överträdelser av PEPP-regleringen är att det därigenom säkerställs att konsumentskyddet blir lika starkt för PEPP-produkter som för liknande produkter på marknaden.

Om det ändå anses vara nödvändigt med särskilda ingripandebestämmelser i kompletteringslagen, anser FI att dessa bör ha företräde framför rörelselagarnas ingripandebestämmelser, eftersom kompletteringslagen får anses vara en speciallag (lex specialis). Det krävs dock att det tydliggörs vad som ska styra valet av ingripandebestämmelse för att det inte ska uppstå några frågetecken vid tillämpningen. FI anser vidare att ingripandebestämmelserna i kompletteringslagen i möjligaste mån bör motsvara ingripandebestämmelserna i rörelselagarna för att undvika en sådan situation som beskrivs ovan och för att undvika att skyddet för PEPP-sparare försvagas.

En eller flera ingripandeåtgärder vid samma överträdelse

Av författningskommentaren till den föreslagna bestämmelsen i 9 kap. 15 § framgår att FI, utifrån vad som är motiverat i det enskilda fallet, kan välja att ingripa med en eller flera sanktionsåtgärder. De ingripandeåtgärder som föreslås är endast föreläggande och anmärkning. I äldre förarbeten har det uttalats att en anmärkning och ett föreläggande inte bör komma ifråga för samma överträdelse (se t.ex. prop. 2002/03:139 s. 548 om ändrade regler för bank- och finansieringsrörelse). FI anser att det måste klargöras om det är tänkt att en anmärkning och ett föreläggande endast ska kunna förenas vid flera överträdelser, på ett sådant sätt att myndigheten ingriper med ett föreläggande för vissa av överträdelserna och med en anmärkning för andra, eller om det ska vara möjligt att ingripa med såväl föreläggande som anmärkning för en och samma överträdelse.

Möjlighet att avstå från ingripande på grund av särskilda skäl

I 9 kap. 18 § 5 den föreslagna kompletteringslagen anges att FI får avstå från ingripande om det finns särskilda skäl. I författningskommentaren till bestämmelsen anges att detta kan vara fallet exempelvis om ett ingripande skulle framstå som stötande och någon annan grund att avstå från ett ingripande inte skulle vara tillämplig.

I rörelselagarna finns inte någon möjlighet att avstå från ingripande på grund av *särskilda skäl*, utan det ställs mer specifika krav, som att överträdelsen är ursäktlig eller att rättelse har gjorts. En sådan möjlighet finns dock i 5 kap. 17 § 4 i lagen (2016:1306) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning. I förarbetena till den lagen (prop. 2016/17:22 s. 227) anges att sådana skäl kan vara att personen som begått överträdelsen är mycket ung eller att något annat organ (t.ex. börsens disciplinnämnd) har vidtagit åtgärder mot personen för samma överträdelse. FI konstaterar att samma situationer inte aktualiseras vid ingripanden enligt PEPP-regleringen.

FI anser att det måste klargöras i vilka situationer det kan anses stötande med ett ingripande och det därför finns särskilda skäl att avstå från ett sådant.

Överträdelser som ska kunna leda till ingripande

Enligt artikel 67.2 i PEPP-förordningen ska medlemsstaterna se till att de behöriga myndigheterna har möjlighet att ingripa åtminstone vid överträdelser av vissa i förordningen uppräknade bestämmelser. Promemorian har valt att endast införa en möjlighet att ingripa vid överträdelser av de artiklar som räknas upp i förordningen.

FI konstaterar att detta innebär att inspektionen inte kan ingripa om ett PEPP-sparinstitut överträder artiklarna 59 eller 60 i förordningen. Av artikel 59 i förordningen framgår att en PEPP-sparare ska ha rätt att kostnadsfritt ändra utbetalningsform på varje öppnat underkonto. Artikel 60 innehåller krav på att ett PEPP-sparinstitut inför utbetalningsfasen ska erbjuda PEPP-spararen en personlig pensionsplanering.

FI anser att det är viktigt ur ett konsumentskyddsperspektiv att inspektionen ges möjlighet att ingripa mot ett PEPP-sparinstitut som inte uppfyller kraven enligt nämnda artiklar. Enligt FI:s analys av förordningen finns det inte

heller något som hindrar att möjligheten till ingripande utvidgas till att även omfatta överträdelser av andra artiklar än de som räknas upp i förordningen.

FI konstaterar vidare att detta är ytterligare ett exempel på när dubbelregleringen av ingripandebestämmelserna medför oklarheter vid tillämpningen, eftersom FI borde kunna ingripa med stöd av bestämmelserna i den tillämpliga rörelselagen vid överträdelse av nämnda artiklar.

Om FI ges en möjlighet att ingripa mot överträdelser av nämnda artiklar blir uppräkningsen i 9 kap. 1 § i stort sett heltäckande. FI föreslår därför i första hand att bestämmelsen i 9 kap. 1 § 1 utformas så att FI ska kunna ingripa mot ett PEPP-sparinstitut som har åsidosatt sina skyldigheter enligt PEPP-förordningen, det vill säga att uppräkningsen av artiklar tas bort. Med en sådan formulering kan fjärde punkten i paragrafen tas bort. I andra hand föreslår FI att 9 kap. 1 § 1 utökas till att också omfatta överträdelser av artiklarna 59 och 60 i PEPP-förordningen.

Ingripanden mot PEPP-distributörer

Av 9 kap. 2 § den föreslagna kompletteringslagen framgår att FI ska ingripa mot en PEPP-distributör som har åsidosatt sina skyldigheter enligt någon av ett antal uppräknade artiklar, bland annat artikel 67.2 b i PEPP-förordningen. FI konstaterar dock att artikel 67.2 b i PEPP-förordningen inte reglerar en skyldighet som PEPP-distributörer har. Artikeln innebär att behöriga myndigheter ska ges en möjlighet att ingripa om ett företag som avses i artikel 6.1 i förordningen utan registrering tillhandahåller respektive distribuerar produkter med beteckningen *paneuropeisk privat pensionsprodukt* eller *PEPP-produkt*.

FI föreslår i första hand att bestämmelsen utformas så att inspektionen ska kunna ingripa mot en PEPP-distributör som har åsidosatt sina skyldigheter enligt PEPP-förordningen, det vill säga att uppräkningsen av artiklar tas bort. En sådan skrivning är att föredra eftersom de uppräknade artiklarna enligt FI:s uppfattning omfattar samtliga skyldigheter som PEPP-distributörer har enligt förordningen. I andra hand föreslår FI att artikel 67.2 b tas bort från uppräkningsen i första punkten och att det i stället införs en ny punkt med innebörden att FI ska ingripa mot en PEPP-distributör som har distribuerat en PEPP-produkt som inte är registrerad enligt artikel 5.1 i PEPP-förordningen (jfr formuleringen i 9 kap. 1 § 4 den föreslagna kompletteringslagen).

Behov av ett förtydligande av vilka bestämmelser som avses

I artikel 23 i PEPP-förordningen anges att PEPP-sparinstitut och PEPP-distributörer som är försäkringsföretag eller försäkringsförmedlare, vid distribution av PEPP-produkter, ska iaktta de bestämmelser i nationell rätt som genomför reglerna i vissa angivna artiklar i försäkringsdistributionsdirektivet¹. Av artikeln framgår vidare att PEPP-sparinstitut som är värdepappersföretag och övriga PEPP-sparinstitut och PEPP-distributörer ska följa den tillämpliga nationella rätt som genomför vissa artiklar i Mifid 2-direktivet².

FI anser att det finns ett behov av att klargöra vilka bestämmelser i nationell rätt som avses. Det skulle därför vara värdefullt om det kan förtydligas under det fortsatta lagstiftningsarbetet (även om det inte krävs en upplysningsbestämmelse).

FINANSINSPEKTIONEN

Erik Thedéen
Generaldirektör

Maria Garnau
Jurist

Kopia till fi.fma.fpm@regeringskansliet.se

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/97 av den 20 januari 2016 om försäkringsdistribution.

² Europaparlamentets 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.