



Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen
Att: Rebecca Appelgren
103 33 Stockholm

FI Dnr 18-7022

Finansinspektionen
Box 7821
SE-103 97 Stockholm
[Brunnsgatan 3]
Tel +46 8 408 980 00
Fax +46 8 24 13 35
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

SOU 2018:20 Betänkande av Utredningen om gräsrotsfinansiering

Inledning

Gräsrotsfinansiering kan ha en positiv inverkan på konkurrensen och effektiviteten på finansmarknaden genom att möjliggöra att fler företag och projekt får finansiering. Samtidigt medför gräsrotsfinansiering risker för konsumenter som i många fall kan vara högre än på den traditionella marknaden. Det är därför viktigt att den fortsatta tillväxten av gräsrotsfinansiering inte sker till priset av ett lägre konsumentskydd.

Finansinspektionen (FI) välkomnar därför utredningens förslag om att företag som driver verksamhet med gräsrotsfinansiering ska ställas under tillsyn och att det införs konsumentskyddande regler för verksamheten. Enligt FI kan ett högt konsumentskydd stärka förtroendet för gräsrotsfinansieringstjänster och därmed bidra till en fortsatt tillväxt av denna finansieringsform. FI tillstyrker flertalet av utredningens förslag, liksom de resonemang som förs i betänkandet. Det finns dock ett antal frågor där FI inte instämmer eller anser att det behöver göras förtydliganden och tillägg.

I samband med att betänkandet presenterades la också EU-kommissionen fram ett förslag till en förordning om gräsrotsfinansieringsplattformar.¹ FI inleder med att lämna ett antal övergripande synpunkter på EU-kommissionens förslag. Därefter lämnas synpunkter på vissa frågor i betänkandet som FI anser vara viktiga för att åstadkomma ett högre konsumentskydd på marknaden för gräsrotsfinansiering. Slutligen lämnas ett antal mindre synpunkter på övriga delar av förslagen i den ordning som de förekommer i betänkandet.

Övergripande synpunkter på EU-kommissionens förslag till förordning

EU-kommissionens förslag omfattar företag som erbjuder gräsrotsfinansieringstjänster som utgörs dels av underlättande av beviljande av lån till

¹ Förslag till europaparlamentets och rådets förordning om europeiska leverantörer av gräsrotsfinansieringstjänster för företag, 2018/0048 (COD)

företag, dels placering utan fast åtagande och mottagande av order avseende överlåtbara värdepapper. Syftet med förslaget uppges vara att undanröja de hinder som idag finns för gräsrotsfinansieringsplattformar att bedriva gränsöverskridande verksamhet och på så sätt öka möjligheterna för små- och medelstora företag på den europeiska marknaden att skaffa kapital.

Enligt FI finns det inte något behov av att skapa särskilda EU-regler för att möjliggöra gränsöverskridande verksamhet för sådana gräsrotsfinansieringstjänster som avser överlåtbara värdepapper. Det finns för dessa tjänster redan idag väl etablerade och harmoniserade regler i Mifid 2² som ger företagen en rätt att erbjuda sina tjänster (däribland placering utan fast åtagande och mottagande och vidarebefordran av order) inom EES genom ett relativt enkelt notifieringsförfarande.

EU-kommissionens förslag skapar möjligheter till regelarbitrage då företag enligt förslaget kommer kunna välja att tillhandahålla dessa gräsrotsfinansieringstjänster antingen med stöd av ett tillstånd enligt Mifid 2 eller med stöd av ett tillstånd enligt den föreslagna förordningen. Enligt FI är det olyckligt om det skapas en situation där företag kan välja att bedriva sin verksamhet under två olika regelverk, särskilt då regelverken har betydande skillnader i konsumentskyddsnivån. Det kommer göra det svårt för de konsumenter som använder sig av tjänsterna att avgöra vilka regler som gäller och vilket skydd de har i varje enskilt fall. Om det anses motiverat att införa lättnader i de regler som ska gälla för företag som erbjuder gräsrotsfinansieringstjänster avseende överlåtbara värdepapper, vore det lämpligare att det görs genom en översyn av befintliga regler i Mifid 2.

Enligt EU-kommissionens förslag ska den europeiska tillsynsmyndigheten för värdepappersmarknaden (Esma) utöva tillsyn över gräsrotsfinansieringsplattformar. FI anser att det riskerar leda till en ineffektiv tillsyn och komplicerade tillsynsprocesser för företagen. Det är rimligt att anta att FI som tillsynsmyndighet över den svenska finansiella sektorn förväntas agera och kommunicera med svenska konsumenter när det uppstår problem på den svenska marknaden och svenska konsumenter drabbas – även om en annan myndighet har tillsynsansvaret. Därutöver bygger en effektiv löpande tillsyn på att det finns god tillgång till information om aktörerna och hur de marknadsför sina produkter till konsumenterna. Om inte tillsynsmyndigheten har lokal närvaro kan det vara svårt att ha tillgång till den informationen.

Slutligen är det sannolikt att ett företag som avser bedriva gräsrotsfinansiering avseende krediter även kommer behöva betaltjänstillstånd för att kunna hantera kundernas medel. Ett företag skulle då stå under tillsyn av såväl Esma som FI.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/65/EU av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument

Synpunkter på vissa större frågor i betänkandet

Passandebedömning och lämplighetsbedömning (Kap. 11.7.5)

FI tillstyrker utredningens förslag om att kapitalförmedlare³ ska hämta in uppgifter om en konsuments kunskaper och erfarenheter av en investering så att kapitalförmedlaren kan bedöma om investeringen passar kunden genom att förvissa sig om att konsumenten har förstått riskerna med investeringen (passandebedömning).

Utredningen föreslår vidare att det inte bör införas några krav på att kapitalförmedlare ska bedöma om en investering är lämplig för konsumenten sett till dennes kunskaper och erfarenheter, ekonomiska situation och mål med investeringen (lämplighetsbedömning). Skälet till utredningens ställningstagande är att kapitalförmedlare idag inte lämnar rådgivning om de investeringsalternativ som finns tillgängliga för kunderna och att det därför inte är motiverat att införa regler om lämplighetsbedömning.

Det kan dock inte uteslutas att kapitalförmedlare framöver utvecklar sina verksamheter till att även omfatta rådgivning om de olika investeringsalternativ som finns på plattformen. Det skulle då inte finnas några konsumentskyddande regler för den delen av verksamheten. För att säkerställa att så inte blir fallet anser FI att lagförslaget bör kompletteras med bestämmelser om att kapitalförmedlare inte får lämna rådgivning om de investeringar som erbjuds på plattformen. Om ett sådant förbud inte införs bör istället regler om lämplighetsbedömning införas för att säkerställa ett tillräckligt konsumentskydd.

Regler om intressekonflikter och provisioner (Kap. 11.7.2)

FI tillstyrker utredningens förslag om att det införs regler om att kapitalförmedlare ska identifiera, hantera och redovisa intressekonflikter, samt förhindra att kundernas intressen påverkas negativt av intressekonflikter.

FI anser att det även bör införas uttryckliga regler om hur kapitalförmedlare ska hantera provisionsersättningar. Det konstateras i betänkandet att merparten av kapitalförmedlarnas intäkter kommer från de företag som söker kapital. Det skapar samma typ av intressekonflikter som finns för värdepappersinstitut och försäkringsdistributörer. FI har under en längre tid uppmärksammat att provisioner leder till att konsumenter köper produkter som har en olämplig risknivå och som är dyrare än vad som är motiverat. För värdepappersinstitut och försäkringsdistributörer har det under senare tid införts hårdare provisionsregler för att stärka konsumentskyddet. Då samma risker för konsumentskada finns i den verksamhet som drivs av kapitalförmedlare, anser FI att det bör införas provisionsregler även för dessa aktörer. Sådana regler bör innebära att kapitalförmedlare inte får ta emot provisioner som försämrar förmedlarens förutsättning att agera i kundernas intresse och att

³ Utredningen omnämner plattformar som förmedlar gräsrotsfinansiering som kapitalförmedlare. FI använder i det följande samma term.

kapitalförmedlare måste lämna heltäckande och begriplig information till kunderna om de provisioner de tar emot.

Krav på ansvarsförsäkring (Kap 11.5.1)

FI anser att det i den föreslagna lagen bör införas krav på att kapitalförmedlare ska omfattas av en ansvarsförsäkring.

Utredningen för i betänkandet ett resonemang om det bör införas krav på att kapitalförmedlare ska omfattas av en ansvarsförsäkring för skadeståndsskyldighet. Utredningen drar slutsatsen att sådana krav inte behövs eftersom det, enligt utredningen, är oklart vilka specifika skador som en aktör inom låne- eller andelsbaserad gräsrotsfinansiering skulle kunna orsaka och vem som ska skyddas i sammanhanget.

Enligt FI kan brister i en kapitalförmedlares verksamhet orsaka skada för de konsumenterna som bidrar med kapital till ett investeringsprojekt. Det kan noteras att det finns krav på ansvarsförsäkring eller kapitalkrav i de flesta regelverk på finansmarknaden och framför allt för företag som bedriver snarlik verksamhet, exempelvis värdepappersbolag, försäkringsförmedlare och bolåneförmedlare. Regler om att kapitalförmedlare ska omfattas av en ansvarsförsäkring skulle stärka konsumenternas skydd och leda till ett ökat förtroende för de aktuella tjänsterna och bättre förutsättningar för denna finansieringsform att växa.

Registreringsplikt för företag som bedriver belöningsbaserad och donationsbaserad gräsrotsfinansiering (Kap. 11.6)

FI avstyrker utredningens förslag att företag som bedriver belöningsbaserad och donationsbaserad gräsrotsfinansiering ska ansöka om registrering hos FI.

Företag som är registrerade hos FI står under en mycket begränsad tillsyn. Som framhållits av FI vid flertalet tillfällen, är det svårt för konsumenterna att förstå skillnaden mellan företag som endast är registrerade och företag som har tillstånd från FI och därmed står under full tillsyn. Konsumenterna kan lätt uppfatta registreringen som en trygghet och kvalitetsmärkning. Det finns också en rad exempel på att registrerade företag aktivt använder detta som ett led i sin marknadsföring. FI har tydliggjort skillnaden mellan registrering och tillsyn i sin kommunikation och i det företagsregister som finns publicerat på FI:s webbplats. Det är dock mycket tveksamt om informationen faktiskt når fram till alla konsumenterna. FI anser därför att bestämmelser om att företag ska registreras hos FI, men inte stå under full tillsyn, bör undvikas, framför allt hos företag som riktar sig mot konsumenterna.⁴

FI delar dock utredningens syn på att det är angeläget att företag som bedriver belöningsbaserad och donationsbaserad gräsrotsfinansiering omfattas av penningtvättsreglering. Detta bör inte åtgärdas genom att ålägga dessa företag

⁴ FI Tillsyn och registrering, dnr 11-2145

en registreringskyldighet hos FI. Dessa företags skyldigheter i penningtvätts-hänseende bör istället regleras direkt i lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Därmed skulle dessa företag falla under Länsstyrelsernas tillsyn.

Tillsyn över konsumentkreditlagen (Kap. 11.9.1)

FI avstyrker utredningens förslag att FI:s tillsyn inte ska omfatta konsumentkreditlagen.

Utredningens förslag innebär att tillsynen över kapitalförmedlare kommer vara delad mellan FI och Konsumentverket. Förslaget riskerar att leda till dubbelarbete hos myndigheterna och försvårar även för myndigheterna att bedriva en effektiv tillsyn. Delat tillsynsansvar innebär i praktiken att de två myndigheterna måste göra samma prioriteringar och bedömningar.

FI har även tidigare lyft de svårigheter som finns med delad tillsyn, då avseende tillsynen över företag som driver verksamhet enligt lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter. Den frågan har nyligen utretts av Statskontoret som redovisade sina iakttagelser i en promemoria den 29 juni 2018⁵. Statskontoret konstaterar bland annat att det delade tillsynsansvaret utgör hinder för en effektiv tillsyn. Framför allt innebär problemen med att utbyta information att tillsynen riskerar att inte bli ändamålsenlig och kostnadseffektiv. Att det saknas en gemensam praxis gällande kraven på kreditprövningen riskerar att påverka tillsynens enhetlighet. Statskontoret konstaterar slutligen att myndigheternas olika roller och krav innebär att tillsynen i viss utsträckning uppfattas som otydlig för aktörerna. FI instämmer i Statskontorets iakttagelser.

Mot denna bakgrund anser FI att tillsynsansvaret endast ska finnas hos en myndighet.

Övriga synpunkter

I 4 kap. 2 § framgår att kapitalförmedlare ska lämna FI de upplysningar om sin verksamhet och därmed sammanhängande omständigheter som FI begär. Därutöver föreslås i 6 kap. 2 § 8 att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka upplysningar en kapitalförmedlare ska lämna till FI för FI:s tillsynsverksamhet. FI tillstyrker förslagen men anser att det bör förtydligas att regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, bemyndigas att även föreskriva om när och på vilket sätt dessa upplysningar ska lämnas.

FI noterar att utredningen dragit slutsatser som FI inte bedömer som korrekta. På sidan 196 i betänkandet skriver utredningen att FI inte har rätt att utföra platsundersökningar hos inlåningsföretag och spar- och låneföreningar. FI har dock, enligt 10 § tredje stycket lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet, rätt

⁵ Delat tillsynsansvar enligt konsumentkreditlagen – för- och nackdelar (Dnr 2017/281-5)

att genomföra sådana platsundersökningar när det anses nödvändigt. På sidan 213 i betänkandet skriver utredningen vidare att platsbesök inte heller får genomföras av FI avseende finansiella institut, när dessa bryter mot lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Det stämmer dock inte. FI får, enligt 7a § lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet, genomföra platsundersökningar hos finansiella institut som omfattas av den lagen. FI har således rätt att göra platsundersökningar i syfte att utreda om finansiella institut följer lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

FINANSINSPEKTIONEN

Erik Thedéen
Generaldirektör

Moa Langemark
Senior analytiker