



Direktiv om fondföretag

Finansdepartementet

2012-08-28

Dokumentbeteckning

KOM(2012) 350

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2009/65/EG om samordning av lagar och andra författningar som avser företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper (fondföretag) när det gäller förvaringsinstitutsfunktioner, ersättningspolicy och sanktioner

SWD(2012) 185

Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2009/65/EC on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to undertakings for collective investment in transferable securities (UCITS) as regards depositary functions, remuneration policies and sanctions

Sammanfattning

Kommissionen har publicerat ett förslag till ändringar i direktiv 2009/65/EG om samordning av lagar och andra författningar som avser företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper (fondföretag), det s.k. UCITS-direktivet (undertakings for collective investment in transferable securities). UCITS-direktivet innehåller regler om fondföretag, vilka i Sverige benämns värdepappersfonder, och om förvaltningsbolag som i Sverige benämns fondbolag. Därutöver finns bestämmelser om bl.a. förvaringsinstitut (de institut som förvarar fonders tillgångar och sköter in- och utbetalningar avseende fonden). Avsikten med de nu lagda förslagen är bl.a. att skapa tydliga regler avseende förvaringsinstituts förpliktelser och stärka tillsynen över förvaringsinstitut. Dessutom föreslås nya regler om löner och annan ersättning till personal och den verkställande ledningen i fondbolag. Avsikten i denna del är att införa ersättningsregler som motsvarar de ersättningsregler som införts i andra rättsakter på finansmarknadsområdet,

t.ex. i fråga om kreditinstitut och alternativa investeringsfonder. Det föreslås också nya mer detaljerade regler om sanktioner och om skydd för de som anmäler misstänkta eller faktiska överträdelser, s.k. "whistle-blowers".

2011/12:FPM177

Regeringen ser på ett övergripande plan positivt på de förslag som har lagts fram.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

UCITS-direktivet

Unionsrättsliga regler om investeringsfonder (UCITS – undertakings for collective investments in transferable securities) har funnits sedan 1985 då det s.k. UCITS-direktivet antogs. UCITS-direktivet innehåller regler om fondföretag, vilka i Sverige benämns värdepappersfonder, och syftar till att skapa större affärs- och investeringsmöjligheter för såväl fondbranschen som investerarna genom att integrera EU:s fondmarknad.

Tidigare revideringar av UCITS-direktivet

UCITS-direktivet har reviderats vid flera tillfällen, senast 2009 då det infördes nya regler om bl.a. information till investerarna, fondfusioner och gränsöverskridande verksamhet. 2009 års revidering, ofta benämnd UCITS 4, innebär att tidigare regler konsoliderades i ett nytt direktiv (Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/65/EG av den 13 juli 2009 om samordning av lagar och andra författningar som avser företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper [fondföretag]).

Kommissionens konsultation

Kommissionen inledde i december 2010 en offentlig konsultation avseende behovet av ändringar och klargöranden i regelverket, i fråga om dels förvaringsinstitutens verksamhet och ansvar gentemot investerarna, dels införandet av regler om ersättningar i fondbolag motsvarande reglerna i andra direktiv på finansmarknadsområdet. Konsultationen avslutades tidigt under 2011. De nu framlagda förslagen, som benämns UCITS 5, utgår till viss del från den tidigare konsultationen och innebär ändringar i direktiv 2009/65/EG.

Konsumentskyddspaketet

Förslaget ingår i ett paket om tre rättsakter som av kommissionen benämns konsumentskyddspaketet (Consumer Retail Package). Förutom förevarande förslag innehåller paketet även ett förslag till en förordning om basfakta (faktablad) för investeringsprodukter (tidigare benämnda paketerade investeringsprodukter eller Packaged Retail Investment Products, PRIPIs). Vidare ingår ett förslag till direktiv om försäkringsförmedling (Insurance Mediation Directive, IMD 2) i paketet. Se vidare Faktapromemoria 2011/12:176 respektive 2011/12:178.

1.2 Förslagets innehåll

Europeiska kommissionen har föreslagit en rad ändringar av de gällande EU-reglerna i direktiv 2009/65/EG.

Förvaringsinstitut

Det föreslås nya och mer detaljerade regler som styr förvaringsinstitutens verksamhet och förpliktelser. Förvaringsinstitut är de institut som förvarar fonders tillgångar och sköter in- och utbetalningar avseende fonden. Förslagen innebär att enbart ett förvaringsinstitut får finnas för varje värdepappersfond och att det klargörs vilka typer av företag som får vara förvaringsinstitut. Dessutom föreslås mer detaljerade regler för förvaringsinstitutens verksamhet och hantering av intressekonflikter. Det föreslås bestämmelser som anger under vilka förutsättningar förvaringsinstitut får delegera uppgifter till andra företag och vilka skyldigheter förvaringsinstituten har mot investerare (innehavare av fondandelar) vid förlust av tillgångar. Det föreslås att kommissionen ska bemyndigas att anta delegerade rättsakter med mer detaljerade bestämmelser i fråga om förvaringsinstitutens förpliktelser, bl.a. avseende innehållet i överenskommelsen mellan förvaringsinstitutet och fondbolaget.

Ersättningar i fondbolag

Det föreslås också nya regler om löner och annan ersättning till personal och den verkställande ledningen i fondbolag. Syftet är att fondbolagen ska omfattas av ersättningsregler liknande dem som finns i t.ex. kapitaltäckningsreglerna och direktivet om alternativa investeringsfonder.

Administrativa sanktioner och behörig myndighets befogenheter

Därutöver föreslås mer detaljerade regler om sanktioner vid överträdelse av de bestämmelser i nationell rätt som genomför direktivets bestämmelser. De föreslagna reglerna överensstämmer i stora delar med övriga direktiv på finansmarknadsområdet där kommissionen också har föreslagit ändringar såsom öppenhetsdirektivet, marknadsmissbruksdirektivet och direktivet om

marknader för finansiella instrument. Förslaget innehåller en uppräkningslista över vilka typer av sanktioner behöriga myndigheter i vart fall måste kunna använda sig av. En behörig myndighet ska bl.a. kunna tillfälligt förbjuda personer som hålls ansvariga för överträdelser från att inneha funktioner i fondbolag. Minsta maximinivåer för sanktionsavgifter anges. I förslaget anges också vilka beslutskriterier som måste beaktas av de behöriga myndigheterna vid beslut om sanktioner. Enligt förslaget ska Esma (Europeiska värdepappers- och tillsynsmyndigheten) utfärda riktlinjer beträffande typer av sanktioner och nivåerna på sanktionsavgifter. Behöriga myndigheter ska offentliggöra alla åtgärder och sanktioner som beslutas. Om det skulle innebära oproportionell skada för parterna kan myndigheten dock underlåta att publicera namn på de inblandade. I den förklarande text som biläggs förslaget anges även att behöriga myndigheter vid misstanke om att direktivets regler har överträtts ska ha möjlighet att begära uppgifter om tele- och datatrafik från teleoperatörer. I den relevanta bestämmelsen i förslaget till direktiv (artikel 2.12 med förslag till ändring i UCITS-direktivets artikel 98.2) anges dock enbart att sådana uppgifter ska få begäras in från värdepappersfonder, fondbolag, förvaltningsbolag eller förvaringsinstitut.

I förslaget finns även krav på att medlemsstaterna ska införa effektiva system för att främja rapportering och tips om överträdelser och ett lämpligt skydd för de som anmäler misstänkta eller faktiska överträdelser (s.k. whistleblowers).

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Svensk lagreglering av värdepappersfonder och fondbolag finns i lagen (2004:46) om investeringsfonder. Bestämmelser om förvaringsinstituts verksamhet och förpliktelser finns främst i lagens 3 kap. Dessa bestämmelser kommer sannolikt att behöva revideras om nya mer omfattande regler avseende förvaringsinstitut antas på EU-nivå. Lagen kan även i övrigt komma att behöva ändras för att avspegla nya bestämmelser om ersättningar i fondbolag. I fråga om sanktioner kan det bli nödvändigt att revidera lagens 12 kap. De nuvarande reglerna om straffavgift kommer sannolikt att behöva revideras. Förslaget skulle också innebära nya typer av sanktioner för Finansinspektionen. Finansinspektionen har i dag t.ex. ingen möjlighet att tillfälligt förbjuda ledningspersoner eller andra att utöva funktioner i fondbolag. Däremot kan Finansinspektionen i enskilda fall besluta att en styrelsemedlem eller verkställande direktör inte längre får vara det i ett fondbolag (12 kap. 3 § lagen om investeringsfonder).

Möjligheten för Finansinspektionen att få tillgång till uppgifter från teleoperatörer vid en befarad överträdelse av de näringsrättsliga bestämmelserna i lagen om investeringsfonder skulle innebära en stor förändring för svensk rätt. I dag är det åklagare och domstol som har denna befogenhet och den är knuten till brottsbekämpande myndigheters användning av uppgifterna. Kommissionen tar upp ett sådant förslag i den

förklarande text som biläggs förslaget. Den föreslagna direktivtexten i denna del innehåller dock inget sådant förslag.

2011/12:FPM177

Reglerna om offentliggörande och publicering av beslut om sanktioner kan innebära att en särreglering i förhållande till personuppgiftslagen (1998:204) behöver införas.

När det gäller ”lämpligt skydd” för whistleblowers lämnar utformningen av förslaget utrymme för tolkning av vad detta innebär. Det är därför möjligt att den svenska arbetsrätten, enligt vilken det krävs saklig grund för uppsägning, uppfyller kraven i förslaget.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslagen berör fondbolag, förvaringsinstitut, fondsparare och Finansinspektionen. Harmoniserade regler för förvaringsinstitutens verksamhet syftar till att skapa ett jämnare spelväg för dessa på den inre marknaden. Detsamma gäller i fråga om de föreslagna ersättningsreglerna, som också innebär att fondbolag kommer att omfattas av ersättningsregler liknande dem som finns i t.ex. kapitaltäckningsreglerna och direktivet om alternativa investeringsfonder. De föreslagna sanktionsreglerna innebär, jämfört med dagens regelverk på EU-nivå, att mer detaljerade och harmoniserade sanktionsbestämmelser införs. Liknande bestämmelser har föreslagits i flera andra direktiv- och förordningsförslag under de senaste åren (se t.ex. faktagruppmemorier 2010/11:FPM148, 2011/12:FPM34 och 2011/12:FPM36).

I kommissionens konsekvensanalys anges att de ökade kostnader som förslaget kommer att medföra för fondbolag och förvaringsinstitut är försumbara.

Förslagen innebär enligt regeringens bedömning inga omedelbara budgetära konsekvenser.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar, på ett övergripande plan, kommissionens förslag. Det är positivt att förvaringsinstitutens verksamhet regleras på ett mer harmoniserat sätt och att det införs regler om ersättningar i fondbolag motsvarande dem som gäller enligt andra lagstiftningsakter på finansmarknadsområdet. Förslagets innebörd och deras förenlighet med gällande regler och principer för bolagsstyrning måste dock analyseras närmare. När det gäller reglerna om sanktioner är regeringens avsikt att verka för att reglerna i förevarande direktiv och motsvarande regler i andra direktiv på finansmarknadsområdet där kommissionen också har föreslagit ändringar ska överensstämma så långt som det är möjligt och lämpligt med

hänsyn till att tillämpningsområdet för reglerna skiljer sig åt (se t.ex. faktagenommemoria 2010/11:FPM148, 2011/12:FPM34 och 2011/12:FPM36).

2011/12:FPM177

Regeringen är positiv till att behöriga myndigheter ska ha särskilda processer för mottagande och omhändertagande av anmälningar. Den närmare innebörden av ett "lämpligt skydd" för arbetstagare blir dock en särskild fråga under förhandlingarna.

Kommissionens eventuella befogenheter att utfärda delegerade akter bör nog övervägas i det fortsatta arbetet.

Vad särskilt gäller genomförandefrister bör de bestämmas utifrån sakliga utgångspunkter och vara realistiska. Fristerna bör ha sin utgångspunkt i en bedömning av den enskilda rättsaktens innehåll och omfattning. Regeringen anser att på finansmarknadsområdet måste också hänsyn tas till efterföljande EU-lagstiftning, såsom delegerade akter och genomförandeakter, då tidsfristen för ramlagstiftningen sätts.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Övriga medlemsstaters ståndpunkter är inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Övriga institutioners ståndpunkter är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har skickats till berörda myndigheter och organisationer för synpunkter.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden utgörs av artikel 53.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Rådet beslutar med kvalificerad majoritet och Europaparlamentet är medbeslutande.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

I den konsekvensbedömning som bifogats till förslaget till direktivändringar gör kommissionen bedömningen att förslaget är förenligt med principerna om subsidiaritet och proportionalitet. Målen för de planerade åtgärderna anses inte i tillräcklig utsträckning kunna uppnås av medlemsstaterna, och de föreslagna åtgärderna går inte utöver vad som är nödvändigt för att nå målen.

Enbart EU-åtgärder kan enligt kommissionen säkerställa att förvaringsinstitutens förpliktelser och villkoren för deras verksamhet harmoniseras. Det finns redan harmoniserade regler för vilka investeringsprodukter som en värdepappersfond får investera i, och det framstår som lämpligt att även förvaringsinstitutens uppgifter nu harmoniseras. När det gäller regler om ersättningar i fondbolag framhåller kommissionen behovet av att införa ersättningsregler som dels avspeglar EU:s internationella policyåtaganden, dels motsvarar de ersättningsregler som finns i t.ex. kapitaltäckningsreglerna och direktivet om alternativa investeringsfonder. I fråga om sanktioner vid överträdelse av reglerna anser kommissionen att det krävs mer harmoniserade bestämmelser om sanktioner och harmoniserade regler om skydd för "whistle blowers" på europeisk nivå för att motverka risken för regelarbiter och för att stärka förtroendet för att reglerna efterlevs.

Regeringen bedömer att direktivförslaget, sett ur ett helhetsperspektiv, är förenligt med principerna om subsidiaritet och proportionalitet. En ökad harmonisering av bestämmelserna är nödvändig för att uppnå direktivets syfte.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Direktivförslaget kommer att diskuteras i rådsarbetsgrupp. Ett första möte är planerat till den 7 september. Tidsplanen för förhandlingarna i Europaparlamentet är ännu inte känd.

4.2 Fackuttryck/termer

- *Fondbolag*: ett svenskt aktiebolag som har tillstånd att förvalta en värdepappersfond.
- *Förvaltningsbolag*: det begrepp som i UCITS-direktivet används för ett företag som har tillstånd att förvalta en fond som följer direktivets regler, och i svensk rätt används för ett utländskt företag som i sitt hemland har tillstånd att förvalta fondföretag.
- *Förvaringsinstitut*: institut som förvarar investeringsfonders tillgångar och sköter in- och utbetalningar avseende fonden.
- *Investeringsfond*: en värdepappersfond eller en specialfond.
- *Specialfond*: en fond som inte behöver följa UCITS-direktivets regler.
- *UCITS*: förkortning för Undertakings for Collective Investment in Transferable Securities vilket i den svenska versionen av UCITS-direktivet benämns fondföretag.

- *Värdepappersfond*: en svensk fond som följer UCITS-direktivets regler.

2011/12:FPM177