

Stärkt konsumentskydd vid försäkringsförmedling



REGERINGSKANSLIET

Finansdepartementet

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:3 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner
som pdf från eller beställas på regeringen.se/remiss

Omslag: Regeringskansliets standard.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2014.

ISBN 978-91-38-24135-6

ISSN 0284-6012

Innehållsförteckning

1	Promemorians huvudsakliga innehåll	3
2	Lagförslag	4
	Förslag till lag om ändring i lagen (2005:405) om försäkringsförmedling	4
3	Ärendet.....	11
4	Bakgrund.....	13
4.1	Försäkringsförmedlingsdirektivet.....	13
4.2	Genomförandet i svensk rätt.....	15
4.3	Översynen av försäkringsförmedlingsdirektivet.....	15
4.4	Försäkringsförmedling och värdepappersrörelse.....	16
4.5	Finansiell rådgivning.....	17
5	Allmänna utgångspunkter	18
6	Lämplighetsprövning och beslut om återkallelse av tillstånd	20
6.1	Gällande rätt	20
6.2	Iakttagelser vid Finansinspektionens tillsyn och tillståndsprövning	23
6.3	Behovet av lagstiftningsåtgärder	26
7	Sidoverksamhet.....	37
8	Definitionen av begreppet försäkringsförmedling	38
8.1	Gällande rätt	38
8.2	Direkta och indirekta placeringar i finansiella instru- ment.....	39
8.3	Omfattningen av kravet på ansvarsförsäkring	40
8.4	Behovet av lagstiftningsåtgärder	43
9	Marknadsföring av vissa finansiella tjänster och produkter.....	45
9.1	Gällande rätt	45
9.2	Iakttagelser vid Finansinspektionens tillsyn.....	46
9.3	Behovet av lagstiftningsåtgärder	48
10	Intressekonflikter	52
10.1	Innebörden av uttrycket intressekonflikter	52
10.2	Gällande rätt	52
10.3	Regleringen i vissa andra stater inom EU.....	54
10.4	Iakttagelser vid Finansinspektionens tillsyn.....	55
10.5	Behovet av lagstiftningsåtgärder	59
11	Allmänna krav och information till kunder.....	70
12	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	73
13	Förslagets konsekvenser.....	74
13.1	Inledning.....	74
13.2	Konsekvenser för det allmänna	74
13.3	Konsekvenser för berörda företag	75
13.4	Konsekvenser för konsumenter och andra kunder.....	77
13.5	Konsekvenser för små och medelstora företag.....	78

14	Författningskommentar.....	79
	Förslaget till lag om ändring i lagen (2005:405) om försäkringsförmedling	79
	Bilaga 1 Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/92/EG av den 9 december 2002 om försäkringsförmedling	89
	Bilaga 2 Utdrag ur Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/.../EU av den [...] om marknader för finansiella instrument och om ändring av direktiv 2011/61/EU och av direktiv 2002/92/EG (omarbetning)	97

1 Promemorians huvudsakliga innehåll

I denna promemoria föreslås ändringar i lagen (2005:405) om försäkringsförmedling (försäkringsförmedlingslagen). Vissa av förslagen genomför ändringar i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/92/EG om försäkringsförmedling, såvitt gäller försäkringsförmedlare.

Det föreslås en utvidgad lämplighetsprövning av försäkringsförmedlare som ansöker om tillstånd hos eller som redan har tillstånd av Finansinspektionen. För en svensk fysisk person ska det, utöver att uppfylla de krav som nu gäller, krävas att försäkringsförmedlaren även i övrigt är lämplig att utöva verksamheten. För svenska juridiska personer ska det, utöver de krav som nu gäller, krävas att den som ingår i ledningen eller är ersättare för denne även i övrigt är lämplig att ingå i ledningen. Dessa krav föreslås även gälla för utländska försäkringsförmedlare som ägnar sig åt försäkringsförmedling i Sverige, såvitt gäller förmedlare vars hemland inte ingår i EES. De nya kraven ska inte gälla för anknutna försäkringsförmedlare. Ett tillstånd att utöva försäkringsförmedling ska återkallas om lämplighetskravet inte längre är uppfyllt. Promemorian innehåller även ett förslag avseende handläggningen av en begäran om återkallelse av tillstånd att utöva försäkringsförmedling.

I promemorian föreslås också en ändring i 5 kap. 4 § försäkringsförmedlingslagen. Ändringen innebär att försäkringsförmedlare som mottar och vidarebefordrar order avseende vissa fondandelar och tillhandahåller investeringsrådgivning avseende sådana andelar som sidoverksamhet ska följa även vissa föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden.

Vidare föreslås ett förtydligande av definitionen av försäkringsförmedling och nya allmänna krav dels på försäkringsförmedlares uppträdande, dels avseende förmedlares information till kunder.

Promemorian innehåller även ett förslag om att en försäkringsförmedlare i samband med verksamheten inte får marknadsföra andra finansiella tjänster eller produkter än sådana försäkringar som tillståndet eller registreringen avser samt de tjänster och produkter som kunden kan välja inom försäkringen.

Slutligen föreslås en ny bestämmelse med krav på att försäkringsförmedlare ska hantera intressekonflikter i verksamheten på visst sätt. Enligt bestämmelsen får en försäkringsförmedlare inte ta emot och behålla provision eller annan liknande ersättning från någon annan än kunden, om ersättningen kan motverka att förmedlaren tillvaratar kundens intressen. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad som krävs för att en försäkringsförmedlare ska uppfylla kravet.

Lagändringarna syftar till att stärka skyddet av konsumenter och övriga kunder till försäkringsförmedlare.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 mars 2015.

2 Lagförslag

Förslag till lag om ändring i lagen (2005:405) om försäkringsförmedling

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om lagen (2005:405) om försäkringsförmedling

dels att 1 kap. 1 §, 2 kap. 4, 5 och 6 §§, 5 kap. 4 §, 8 kap. 14 § samt 9 kap. 2 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fem nya paragrafer, 1 kap. 10 a §, 5 kap. 4 a och 4 b §§, 6 kap. 7 a § och 8 kap. 2 a §, och närmast före 6 kap. 7 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §

Denna lag innehåller bestämmelser om försäkringsförmedling.

Med försäkringsförmedling avses yrkesmässig verksamhet som består i att

1. lägga fram *eller* föreslå försäkringsavtal eller utföra annat förberedande arbete innan försäkringsavtal ingås,

2. för någon annans räkning ingå försäkringsavtal, eller

3. bistå vid förvaltning och fullgörande av försäkringsavtal.

1. lägga fram, föreslå eller *ge råd om* försäkringsavtal eller utföra annat förberedande arbete innan försäkringsavtal ingås,

3. bistå vid förvaltning och fullgörande av försäkringsavtal *eller ge råd om hur en kund ska placera försäkringspremier i fråga om livförsäkring.*

10 a §

Med nära förbindelser avses i denna lag detsamma som i 1 kap.

14 § *försäkringsrörelselagen (2010:2043). Det som där anges om försäkringsföretag ska i stället avse försäkringsförmedlare.*

2 kap.

4 §²

För en anknuten försäkringsförmedlare gäller i stället för det som sägs i 1–3 §§ att det försäk-

För en anknuten försäkringsförmedlare gäller i stället för det som sägs i 1–3 §§ att det försäk-

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/92/EG om försäkringsförmedling, senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/.../EU av den [...] om marknader för finansiella instrument och om ändring av direktiv 2011/61/EU och av direktiv 2002/92/EG (omarbetning).

² Senaste lydelse 2010:2070.

ringsföretag med vilket förmedlar-
en har ingått avtal om att förmedla
dess försäkringsprodukter, ska an-
mäla förmedlaren för registrering
hos Bolagsverket. Innan anmälan
får ske ska försäkringsföretaget
kontrollera att förmedlaren uppfyl-
ler kraven i 5 § 1–3 eller 6 § första
stycket 1, 3, 4 och andra stycket
samt i föreskrifter som har
meddelats med stöd av 9 kap. 1 §
och 2 § 2, 3 och 5. Försäkrings-
företaget ska, genom att begära att
ett utdrag ur det register som förs
enligt lagen (1998:620) om belast-
ningsregister visas upp, kontrollera
att kraven i 5 § 2 och 6 § första
stycket 3 i detta avseende är upp-
fyllda.

ringsföretag med vilket förmedlar-
en har ingått avtal om att förmedla
dess försäkringsprodukter, ska an-
mäla förmedlaren för registrering
hos Bolagsverket. Innan anmälan
får ske ska försäkringsföretaget
kontrollera att förmedlaren uppfyl-
ler kraven i 5 § 1–3 eller 6 § första
stycket 1, 3, 4 och andra stycket
samt i föreskrifter som har
meddelats med stöd av 9 kap. 1 §
och 2 § 2, 3 och 5. *Kravet på att
de personer som avses i 6 § första
stycket 3 även i övrigt ska vara
lämpliga för att ingå i ledningen
behöver dock inte vara uppfyllt.
Sådana föreskrifter som har med-
delats med stöd av 9 kap. 2 § 5
med avseende på kravet i 5 § 5 ska
inte heller tillämpas.* Försäkrings-
företaget ska, genom att begära att
ett utdrag ur det register som förs
enligt lagen (1998:620) om belast-
ningsregister visas upp, kontrollera
att kraven i 5 § 2 och 6 § första
stycket 3 i detta avseende är upp-
fyllda.

I en anmälan ska det anges om förmedlingen ska avse alla slag av
försäkringar, bara livförsäkringar eller bara skadeförsäkringar eller om
den ska begränsas till att avse en eller flera försäkringsklasser eller
grupper av försäkringsklasser som avses i 2 kap. 11–13 §§ försäkrings-
rörelselagen (2010:2043) och i föreskrifter som har meddelats med stöd
av 2 kap. 19 § 2 samma lag.

Verksamheten får inte påbörjas förrän registrering har skett.

5 §

Tillstånd för en svensk fysisk person att utöva försäkringsförmedling
får ges bara om den fysiska personen

1. inte är underårig, i konkurs eller underkastad näringsförbud eller har
förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken,

2. inte förekommer i det register som förs enligt lagen (1998:620) om
belastningsregister avseende vissa allvarliga förmögenhetsbrott eller viss
allvarlig ekonomisk brottslighet och har visat skötsamhet i ekonomiska
angelägenheter,

3. har lämplig kunskap och
kompetens för den verksamhet
som *skall* utövas, *och*

4. omfattas av en försäkring för
skadeståndsskyldighet som kan
åläggas denne om han eller hon
åsidosätter sina skyldigheter.

3. har lämplig kunskap och
kompetens för den verksamhet
som *ska* utövas,

4. omfattas av en försäkring för
skadeståndsskyldighet som kan
åläggas denne om han eller hon
åsidosätter sina skyldigheter, *och*

5. även i övrigt är lämplig att utöva verksamheten.

6 §

Tillstånd för en svensk juridisk person att utöva försäkringsförmedling får ges bara om

1. den juridiska personen inte är i konkurs eller likvidation,
2. den juridiska personen omfattas av en försäkring för skadeståndsskyldighet som kan åläggas denna om den åsidosätter sina skyldigheter,
3. den som *skall* ingå i den juridiska personens ledning eller vara ersättare för denne, uppfyller kraven i 5 § 2 samt har tillräcklig insikt och erfarenhet för att delta i ledningen av en juridisk person som utövar försäkringsförmedling, och

4. de anställda som *skall* förmedla försäkringar för den juridiska personens räkning uppfyller kraven i 5 § 1–3.

Den juridiska personen *skall* kontrollera att förutsättningarna enligt första stycket 4 är uppfyllda. I samband med detta *skall* den juridiska personen begära att ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister visas upp.

3. den som *ska* ingå i den juridiska personens ledning eller vara ersättare för denne, uppfyller kraven i 5 § 2 samt har tillräcklig insikt och erfarenhet för att delta i ledningen av en juridisk person som utövar försäkringsförmedling och även i övrigt är lämplig att ingå i ledningen, och

4. de anställda som *ska* förmedla försäkringar för den juridiska personens räkning uppfyller kraven i 5 § 1–3.

Den juridiska personen *ska* kontrollera att förutsättningarna enligt första stycket 4 är uppfyllda. I samband med detta *ska* den juridiska personen begära att ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister visas upp.

5 kap.

4 §³

Försäkringsförmedlaren *skall* i sin verksamhet iaktta god försäkringsförmedlingssed och med tillbörlig omsorg ta till vara kundens intressen.

Försäkringsförmedlaren *skall* anpassa sin rådgivning efter kundens önskemål och behov samt rekommendera lösningar som är lämpliga för kunden. Om försäkringsförmedlaren har informerat kunden enligt 6 kap. 2 § första stycket 1 om att han eller hon

Försäkringsförmedlaren *ska* i sin verksamhet iaktta god försäkringsförmedlingssed och med tillbörlig omsorg ta till vara kundens intressen. *Försäkringsförmedlaren ska handla hederligt, rättvist och professionellt.*

Försäkringsförmedlaren *ska* anpassa sin rådgivning efter kundens önskemål och behov samt rekommendera lösningar som är lämpliga för kunden. Om försäkringsförmedlaren har informerat kunden enligt 6 kap. 2 § första stycket 1 om att han eller hon

³ Senaste lydelse 2007:565.

lämnar rådgivning om försäkring på grundval av en opartisk analys, är förmedlaren skyldig att lämna rådgivningen efter en analys av ett tillräckligt stort antal försäkringsavtal på marknaden.

Förmedlaren *skall* avråda en kund som är en fysisk person som handlar huvudsakligen för ändamål som faller utanför näringsverksamhet från att vidta åtgärder som inte kan anses lämpliga med hänsyn till personens behov, ekonomiska förhållanden eller andra omständigheter.

Om försäkringsförmedlaren utövar sådan sidoverksamhet som avses i 1 § första stycket, gäller dessutom bestämmelserna i 8 kap. lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden för den verksamheten i tillämpliga delar.

lämnar rådgivning om försäkring på grundval av en opartisk analys, är förmedlaren skyldig att lämna rådgivningen efter en analys av ett tillräckligt stort antal försäkringsavtal på marknaden.

Förmedlaren *ska* avråda en kund som är en fysisk person som handlar huvudsakligen för ändamål som faller utanför näringsverksamhet från att vidta åtgärder som inte kan anses lämpliga med hänsyn till personens behov, ekonomiska förhållanden eller andra omständigheter.

Om försäkringsförmedlaren utövar sådan sidoverksamhet som avses i 1 § första stycket, gäller dessutom bestämmelserna i 8 kap. lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden *och föreskrifter som har meddelats med stöd av 8 kap. 42 § samma lag*, för den verksamheten i tillämpliga delar.

4 a §

Försäkringsförmedlaren ska, utöver det som anges i 6 kap. 1 och 2 §§, vidta alla rimliga åtgärder, däribland att ha organisatoriska och administrativa system, för att

1. identifiera de intressekonflikter som kan uppkomma mellan förmedlaren eller någon person eller något företag som har nära förbindelser med förmedlaren och en kund eller mellan olika kunder, och

2. förhindra att kundens intressen påverkas negativt av intressekonflikter.

Om de åtgärder som försäkringsförmedlaren har vidtagit för att förhindra intressekonflikter inte är tillräckliga, ska försäkringsförmedlaren 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 motverka att förmedlaren uppfyller kraven i första stycket 2.

4 b §

Försäkringsförmedlaren får inte i samband med verksamheten marknadsföra andra finansiella tjänster eller produkter än sådana försäkringar som tillståndet enligt 2 kap. 2 § eller registreringen enligt 2 kap. 4 § andra stycket avser. Försäkringsförmedlaren får dock marknadsföra sådana tjänster och produkter som kunden kan välja inom försäkringen.

Om försäkringsförmedlaren har ett sådant tillstånd för sidoverksamhet som avses i 1 § första stycket, får förmedlaren även marknadsföra sådana andelar i fonder och fondföretag som omfattas av det tillståndet.

Första stycket gäller inte om försäkringsförmedlaren har rätt att driva verksamhet avseende det slag av finansiella tjänster eller produkter som marknadsföringen avser enligt någon annan författning eller är en sådan anknuten försäkringsförmedlare som avses i 1 kap. 10 § 1 b.

6 kap.

Allmänna krav på information till kunder

7 a §

All information som en försäkringsförmedlare lämnar till sina kunder ska vara rättvisande och tydlig. Den får inte vara vilseledande. Marknadsföringsmaterial ska lätt kunna identifieras som sådant.

8 kap.

2 a §

Om en försäkringsförmedlare har förklarat sig avstå från tillståndet enligt 2 § första stycket 2 och det samtidigt pågår ett ärende om ingripande mot förmedlaren, får Finansinspektionen, om det är till nytta för utredningen i ingripandeärendet, förena ärendena för gemensam handläggning. I ett sådant fall får Finansinspektionen, om det kan ske utan betydande olägenhet för förmedlaren, avgöra frågan om ingripande enligt 1 § andra stycket innan inspektionen avgör om tillståndet ska återkallas enligt 2 § första stycket 2. Finansinspektionen ska då se till att den förutsättning för tillståndet som anges i 2 § första stycket 3 iakttas.

Om det finns skäl för det, får Finansinspektionen besluta om att ärendena inte längre ska handläggas gemensamt.

14 §

Om en försäkringsförmedlare, ett försäkringsföretag eller en utländsk försäkringsförmedlare som utövar försäkringsförmedling i Sverige enligt 3 kap. 1 eller 2 § låter bli att i tid lämna de upplysningar som föreskrivits med stöd av 9 kap. 2 § 9, får Finansinspektionen besluta att försäkringsförmedlaren, försäkringsföretaget eller den utländska försäkringsförmedlaren *skall* betala en förseningsavgift med högst 100 000 kronor.

Avgiften tillfaller staten.

Om en försäkringsförmedlare, ett försäkringsföretag eller en utländsk försäkringsförmedlare som utövar försäkringsförmedling i Sverige enligt 3 kap. 1 eller 2 § låter bli att i tid lämna de upplysningar som föreskrivits med stöd av 9 kap. 2 § 10, får Finansinspektionen besluta att försäkringsförmedlaren, försäkringsföretaget eller den utländska försäkringsförmedlaren *ska* betala en förseningsavgift med högst 100 000 kronor.

9 kap.

2 §

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vad försäkringsföretaget i

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vad försäkringsföretaget i

övrigt *skall* iaktta enligt i samband med anmälan och kontroll av anknutna försäkringsförmedlare,

2. vad som *skall* avses med skötsamhet i ekonomiska angelägenheter enligt 2 kap. 5 § 2,

3. vilken kunskap och kompetens som krävs enligt 2 kap. 5 § 3,

4. sådan försäkring för skadeståndsskyldighet som avses i 2 kap. 5 § 4 och 6 § första stycket 2,

5. vilken *insikt och erfarenhet* som krävs enligt 2 kap. 6 § första stycket 3,

6. vad den juridiska personen i övrigt *skall* iaktta enligt 2 kap. 6 § andra stycket i samband med kontroll av anställda,

7. vad försäkringsförmedlaren *skall* iaktta enligt 5 kap. 6 § vid hantering av klagomål,

8. vad försäkringsförmedlaren *skall* iaktta enligt 6 kap. 6 § när det gäller dokumentation av försäkringsförmedlingen och utlämnande av sådan dokumentation,

9. vilka upplysningar som en försäkringsförmedlare, ett försäkringsföretag eller en utländsk försäkringsförmedlare enligt 7 kap. 4 § *skall* lämna till Finansinspektionen för dess tillsynsverksamhet, och

10. sådana avgifter för tillsyn som avses i 7 kap. 7 §.

övrigt *ska* iaktta enligt 2 kap. 4 § i samband med anmälan och kontroll av anknutna försäkringsförmedlare,

2. vad som *ska* avses med skötsamhet i ekonomiska angelägenheter enligt 2 kap. 5 § 2,

3. vilken kunskap och kompetens som krävs enligt 2 kap. 5 § 3,

4. sådan försäkring för skadeståndsskyldighet som avses i 2 kap. 5 § 4 och 6 § första stycket 2,

5. vad som krävs för att uppfylla kraven i 2 kap. 5 § 5 och 6 § första stycket 3,

6. vad den juridiska personen i övrigt *ska* iaktta enligt 2 kap. 6 § andra stycket i samband med kontroll av anställda,

7. vad som krävs för att uppfylla kraven i 5 kap. 4 a §,

8. vad försäkringsförmedlaren *ska* iaktta enligt 5 kap. 6 § vid hantering av klagomål,

9. vad försäkringsförmedlaren *ska* iaktta enligt 6 kap. 6 § när det gäller dokumentation av försäkringsförmedlingen och utlämnande av sådan dokumentation,

10. vilka upplysningar som en försäkringsförmedlare, ett försäkringsföretag eller en utländsk försäkringsförmedlare enligt 7 kap. 4 § *ska* lämna till Finansinspektionen för dess tillsynsverksamhet, och

11. sådana avgifter för tillsyn som avses i 7 kap. 7 §.

1. Denna lag träder i kraft den 1 mars 2015.

2. För ansökningar om tillstånd som har getts in före ikraftträdandet och vid ingripande mot en försäkringsförmedlare som har beslutats före ikraftträdandet tillämpas äldre bestämmelser.

3 Ärendet

Den 9 december 2002 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/92/EG om försäkringsförmedling, förkortat försäkringsförmedlingsdirektivet. Direktivet har genomförts i svensk rätt i huvudsak genom försäkringsförmedlingslagen. Direktivet finns i *bilaga 1*.

Finansinspektionen har i en hemställan till Finansdepartementet i oktober 2007 begärt att regeringen bemyndigar inspektionen att meddela föreskrifter om försäkringsförmedlares förmedling av fondandelar och investeringsrådgivning om fondandelar (dnr Fi2007/8401).

Finansinspektionen har vidare i den s.k. tillsynsrapporten för 2012 anført att det krävs en översyn av de krav som gäller för tillstånd att utöva försäkringsförmedling enligt försäkringsförmedlingslagen (Tillsynsrapport 2012, den 24 maj 2012, dnr 12-5723).

Finansinspektionen har vid flera tillfällen, bl.a. i tillsynsrapporten för 2013, framfört att regeringen bör ta initiativ till en lagändring som begränsar möjligheten för försäkringsförmedlare att ta emot provisioner (Tillsynsrapport 2013, den 28 maj 2013, dnr 13-8362, s. 14–16).

Utredningen om konsumentskydd vid finansiell rådgivning har den 3 februari 2014 överlämnat sitt betänkande Det måste gå att lita på konsumentskyddet (SOU 2014:4). I betänkandet anför utredningen att det bör övervägas om det är möjligt att införa en bestämmelse i försäkringsförmedlingslagen som motsvarar 8 kap. 21 § lagen om värdepappersmarknaden (a. bet. s. 304). Utredningen anför vidare att det kan övervägas om försäkringsförmedling bör definieras på annat sätt än vad som framgår av gällande rätt, för att förtydliga vilken rådgivning som omfattas av tillståndet (a. bet. s. 342). Utredningen påtalar även i övrigt vissa problem som föreligger bl.a. på försäkringsförmedlingsmarknaden, t.ex. vad gäller omfattningen av den obligatoriska ansvarsförsäkringen, gränsdragningen mellan rådgivning och övrig marknadsföring m.m. Utredningens betänkande innehåller dock inga författningsförslag avseende försäkringsförmedlingslagen. Skälet för detta är att det inte ingick i utredningens uppdrag att lämna författningsförslag på finansmarknadsområdet (jfr dir. 2012:98).

Europaparlamentet och rådet har den 15 april respektive den 13 maj 2014 antagit en omarbetad version av direktivet 2004/39/EG om marknader för finansiella instrument (MiFID). Ett utdrag ur direktivet finns i *bilaga 2*. Genom direktivet görs ändringar i och tillägg till försäkringsförmedlingsdirektivet. Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag till de lagändringar som krävs för att genomföra de reviderade och nya regler för bl.a. värdepappersinstitut och börser samt handelsplatser för finansiella instrument som följer av förslaget till ett omarbetat direktiv (dir. 2013:55). Utredningen har tagit namnet 2013 års värdepappersmarknadsutredning (Fi 2013:04). Vid den tidpunkt då uppdraget gavs förutsågs inte att det omarbetade direktivet (MiFID II) skulle komma att innehålla regler för försäkringsförmedlare och försäkringsföretag. Förslag till bestämmelser som genomför dessa regler, såvitt gäller försäkringsförmedlare, finns därför i stället i förevarande promemoria.

Inom ramen för lagstiftningsärendet har bl.a. möten hållits med Finansinspektionen.

4 Bakgrund

4.1 Försäkringsförmedlingsdirektivet

I försäkringsförmedlingsdirektivet anges att en samordning av de nationella reglerna om yrkeskrav och registrering av personer som inleder och bedriver verksamhet som försäkringsförmedlare kan bidra till att förverkliga den inre marknaden för finansiella tjänster och till att förbättra kundskyddet på området (skäl 8).

Försäkringsförmedling definieras i direktivet som ”verksamhet som består i att lägga fram, föreslå eller utföra annat förberedande arbete inför ingåendet av försäkringsavtal, eller att ingå sådana avtal, eller att bistå vid förvaltning och fullgörande av sådana avtal, särskilt vid skada” (artikel 2.3). Uppräkningen är avsedd att vara alternativ, inte kumulativ. I direktivet finns också en definition av försäkringsförmedlare. En sådan förmedlare är en fysisk eller juridisk person som mot ersättning inleder eller bedriver försäkringsförmedling (artikel 2.5). Enligt direktivet är det alltså bara personer som driver försäkringsförmedling mot ersättning som omfattas av direktivets tillämpningsområde.

Den närmare innebörden av att förmedlingen ska utföras mot ersättning utvecklas i skäl 11 i försäkringsförmedlingsdirektivet. Där anges att ersättningen kan vara pekuniär eller utgöra någon annan form av överenskommen ekonomisk förmån, som är kopplad till utförandet av förmedlingstjänsten. När sådan verksamhet som omfattas av definitionen av försäkringsförmedling bedrivs av ett försäkringsföretag eller av en anställd vid ett försäkringsföretag som handlar på företagets ansvar, ska verksamheten dock inte anses vara försäkringsförmedling.

Som försäkringsförmedling ska inte heller anses att inom ramen för en annan yrkesverksamhet i enskilda fall (på engelska ”on an incidental basis”) tillhandahålla information om försäkring, förutsatt att denna verksamhet inte syftar till att bistå kunden med att ingå eller fullgöra ett försäkringsavtal. Som exempel på personer som ryms inom detta undantag nämns i direktivet skatteexperter och revisorer (skäl 12). Slutligen ska yrkesmässig handläggning vid ett försäkringsföretag av skador samt värdering och reglering av skador inte heller anses vara försäkringsförmedling.

Vid sidan av dessa undantag görs i direktivet en annan begränsning av dess tillämpningsområde (artikel 1.2). Denna begränsning omfattar personer som inte har försäkringsförmedling som huvudsaklig yrkesverksamhet, under förutsättning att det försäkringsavtal som personen förmedlar endast kräver kunskaper om det försäkringsskydd som erbjuds och inte avser liv- eller ansvarsförsäkring. Reseförsäkringar får dock omfatta liv- eller ansvarsförsäkring under förutsättning att detta försäkringsskydd är underordnat det huvudsakliga försäkringsskyddet för risker i samband med resan. Vidare gäller att försäkringen ska komplettera en levererad produkt eller tjänst, vem som än levererat den, och täcka risken för förlust av eller funktionsfel eller skada på de levererade varorna eller skada på eller förlust av bagage och övriga risker i samband med en resa som bokats hos den aktuella personen. Avslutningsvis gäller att det årliga premiebeloppet inte får överstiga 500 euro och att försäkringsavtalets

totala giltighetstid, inklusive eventuella förlängningar, inte får överstiga fem år. Samtliga dessa förutsättningar måste vara uppfyllda för att förmedlarens verksamhet ska falla utanför direktivets tillämpningsområde.

Varje fysisk eller juridisk person som startar eller bedriver verksamhet som försäkrings- eller återförsäkringsförmedlare ska som huvudregel vara registrerad som bevis på att de grundläggande yrkeskraven är uppfyllda (skäl 14). En förmedlare som är registrerad i en medlemsstat ska sedan med stöd av etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster kunna driva verksamhet i andra medlemsstater (skäl 15).

I direktivet föreskrivs att en förmedlare ska registreras i sin hemmedlemsstat vid en sådan behörig myndighet som avses i artikel 7.2 (artikel 3.1 första stycket). I registret ska namnen på de fysiska personer i ledningen som ansvarar för förmedlingsverksamheten anges. Medlemsstaterna får föreskriva att försäkringsföretag eller andra organ får samarbeta med de behöriga myndigheterna vid registrering av försäkringsförmedlare (artikel 3.1 andra stycket).

Registrerade försäkringsförmedlare ska ha rätt att inleda och driva försäkringsförmedling inom EU såväl genom etablering som gränsöverskridande verksamhet (artikel 3.5). De behöriga myndigheterna ska antingen vara offentliga myndigheter eller organ som erkänts i nationell lagstiftning eller av en offentlig myndighet som genom nationell lagstiftning fått uttrycklig behörighet till detta (artikel 7.2). De behöriga myndigheterna i de olika medlemsstaterna ska samarbeta för att säkerställa att bestämmelserna i direktivet tillämpas på rätt sätt (artikel 9.1).

Medlemsstaterna ska se till att registrering av försäkringsförmedlare endast är möjlig om vissa yrkeskrav löpande är uppfyllda (artiklarna 3.3 och 4.5). Kraven innebär att försäkringsförmedlaren ska ha lämplig kunskap och kompetens enligt reglerna i förmedlarens hemmedlemsstat (artikel 4.1). Försäkringsförmedlaren ska vidare vara god. Ett minimikrav i det avseendet är att förmedlaren inte finns registrerad i polisregistret för allvarliga brott med anknytning till egendomsbrott eller andra brott i samband med ekonomisk verksamhet samt att han eller hon inte tidigare har försatts i konkurs, såvida förmedlaren inte har blivit rehabiliterad i enlighet med nationell lagstiftning (artikel 4.2). När det gäller juridiska personer behöver inte kraven på kunskaper och kompetens tillämpas på alla fysiska personer som arbetar på företaget. Medlemsstaterna ska dock se till att ett skäligt antal ansvariga personer i företagsledningen samt personer som direkt deltar i förmedlingsverksamheten kan styrka att de har de kunskaper och den kompetens som krävs för att utföra arbetet (artikel 4.1 fjärde stycket). På motsvarande sätt behöver inte kravet på godandel tillämpas på alla fysiska personer som arbetar på ett företag utan det räcker att företagsledningen samt personer som direkt arbetar med försäkringsförmedling uppfyller kravet (artikel 4.2 tredje stycket).

Medlemsstaterna får ställa strängare eller ytterligare krav på försäkringsförmedlare som är registrerade inom deras jurisdiktionsområde (artikel 4.6).

4.2 Genomförandet i svensk rätt

Försäkringsförmedlingsdirektivet har genomförts i svensk rätt i huvudsak genom lagen (2005:405) om försäkringsförmedling (förkortad försäkringsförmedlingslagen), som trädde i kraft den 1 juli 2005 (prop. 2004/05:133). Lagen innehåller näringsrättsliga och civilrättsliga bestämmelser, som är tillämpliga på den som yrkesmässigt utövar försäkringsförmedling. Lagen kompletteras av dels förordningen (2005:411) om försäkringsförmedling, dels Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2005:11) om försäkringsförmedling.

Med försäkringsförmedling avses yrkesmässig verksamhet som består i att lägga fram eller föreslå försäkringsavtal eller utföra annat förberedande arbete innan försäkringsavtal ingås, att för någon annans räkning ingå försäkringsavtal eller att bistå vid förvaltning och fullgörande av försäkringsavtal (1 kap. 1 § andra stycket försäkringsförmedlingslagen). Försäkringsförmedling får, med undantag för anknutna försäkringsförmedlare, utövas endast efter tillstånd av Finansinspektionen.

4.3 Översynen av försäkringsförmedlingsdirektivet

Kommissionen har föreslagit att ett omarbetat direktiv om försäkringsförmedling ska ersätta det nuvarande försäkringsförmedlingsdirektivet (se förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om försäkringsförmedling [omarbetning], COM[2012] 360 final). Förslaget lades fram i juli 2012. På engelska benämns förslaget vanligtvis Insurance Mediation Directive II eller IMD II. Genom förslaget utvidgas tillämpningsområdet för direktivet. Detta sker framför allt genom att även försäkringsföretagens verksamhet ska omfattas till viss del. En rad ändringar och tillägg görs också, främst vad gäller konsumentskydd, gränsöverskridande verksamhet samt administrativa sanktioner. Förslaget syftar framför allt till att öka graden av konsumentskydd och integration på den inre marknaden inom EU samt att skapa en sund konkurrens. Förhandlingar om förslaget påbörjades i rådsarbetsgrupp i september 2012. Sedan december samma år har inte några förhandlingar ägt rum i rådet. Behandlingen av förslaget i Europaparlamentet har dock fortskridit.

Förslaget till ett omarbetat direktiv om försäkringsförmedling innehåller en rad regler som är i stort sett likalydande med motsvarande regler i Europaparlamentets och rådets direktiv om marknader för finansiella instrument och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/39/EG som avses att offentliggöras i Europeiska unionens officiella tidning (EUT) i juni 2014. På engelska benämns den rättsakten vanligtvis Markets in Financial Instruments Directive II (MiFID II) och är en omarbetning av det nu gällande direktivet 2004/39/EG om marknader för finansiella instrument (MiFID I).

De regler som är i stort sett likalydande i de båda förslagen till direktiv är artiklarna 23–25 i respektive förslag. Dessa regler gäller kundskydd och hantering av intressekonflikter. I fråga om försäkringsförmedlingsdirektivet ska dessa regler enligt förslaget tillämpas på försäljning, innefattande rådgivning, avseende s.k. försäkringsprodukter med invest-

eringsinslag (artikel 22). Innebörden av det begreppet är inte helt tydlig, men den bör åtminstone i huvudsak överensstämma med betydelsen av begreppet livförsäkringar med sparmoment enligt 1 § lagen (2003:862) om finansiell rådgivning till konsumenter (artikel 2.4 i förslaget, jfr bestämmelserna om fondförsäkring i 2 kap. 12 § III försäkringsrörelselagen [2010:2043] och övriga livförsäkringar enligt 2 kap. 12 § I. a samma lag)¹. Syftet med att reglerna i MiFID II samt förslaget till IMD II är att uppnå likvärdiga konkurrensförhållanden och ett likvärdigt kundskydd i fråga om investeringar som görs direkt i finansiella instrument jämfört med investeringar i livförsäkringar med sparmoment där försäkringspremierna kan placeras i finansiella instrument (se avsnitten 1 och 1.1 i den motivering som åtföljer förslaget till försäkringsförmedlingsdirektiv).

Det omarbetade direktivet om marknader för finansiella instrument har som anförts ovan kommit att omfatta tillägg och ändringar i försäkringsförmedlardirektivet. Upprinnelsen till detta är ett initiativ från Europaparlamentet som, efter att förhandlingarna om försäkringsförmedlingsdirektivet avstannat under en längre tid, tog upp den frågan i syfte att i vart fall till viss del uppnå likvärdiga konkurrensförhållanden och ett likvärdigt kundskydd enligt bägge direktiven till dess att det omarbetade försäkringsförmedlingsdirektivet kan antas.

Efter förhandlingar mellan rådet, Europaparlamentet och kommissionen antog Europaparlamentet slutligen det omarbetade direktivet om marknader för finansiella instrument den 15 april 2014. Rådet antog i sin tur direktivet den 13 maj 2014. Direktivet har ännu inte publicerats i Europeiska unionens officiella tidning (EUT), men det väntas ske inom kort. Genom artikel 91 i direktivet görs vissa ändringar av och tillägg till försäkringsförmedlingsdirektivet. De ska genomföras i nationell rätt före det att försäkringsförmedlingsdirektivet har omarbetats i övrigt (artikel 2.3 och artiklarna 13a–13f). I avsnitt 5 finns generella överväganden om genomförandet av dessa ändringar och tillägg. I avsnitten 10 och 11 finns förslag som genomför ändringarna och tilläggen i svensk rätt i vissa särskilda avseenden.

4.4 Försäkringsförmedling och värdepappersrörelse

Bestämmelser om värdepappersrörelse finns huvudsakligen i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden. Genom den lagen genomförs direktivet om marknader för finansiella instrument (MiFID I) i svensk rätt. Enligt 2 kap. 1 § nämnda lag krävs som huvudregel tillstånd för att driva värdepappersrörelse. Ett sådant tillstånd får enligt bestämmelsen bl.a. ges för mottagande och vidarebefordran av order i fråga om ett eller flera finansiella instrument eller för investeringsrådgivning till kund avseende finansiella instrument. En försäkringsförmedlare får enligt 5 kap. 1 § försäkringsförmedlingslagen ges tillstånd att utöva s.k. sidoverksamhet. Denne har då rätt att ägna sig åt ovan angiven verksamhet

¹ Bestämmelser om försäkringsföretagens placeringar finns i 6 kap. 2–26, 32 och 33 §§ försäkringsrörelselagen.

utan att tillstånd för värdepappersrörelse krävs. Det gäller dock endast mottagande och vidarebefordran av order eller investeringsrådgivning avseende andelar i värdepappersfonder eller sådana fondföretag som avses i 1 kap. 7 § lagen (2004:46) om värdepappersfonder eller andelar i specialfonder eller sådana utländska fonder som avses i 4 kap. 2 eller 3 § eller 5 kap. 6 § första stycket 1 eller andra stycket eller 11 § första stycket 1 lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder. En förutsättning är att försäkringsförmedlaren är registrerad för förmedling av alla slag av försäkringar eller bara livförsäkringar enligt 2 kap. 3 § lagen om försäkringsförmedling (se 2 kap. 1 § 1 och 5 samt 5 § första stycket 15 lagen om värdepappersmarknaden).

När en försäkringsförmedlare utövar verksamhet i enlighet med ett tillstånd till sidoverksamhet gäller att han eller hon ska iaktta god försäkringsförmedlingssed och med tillbörlig omsorg ta tillvara kundens intressen. Förmedlaren ska även anpassa sin rådgivning till kundens önskemål och behov samt rekommendera lösningar som är lämpliga för kunden. Dessutom ska förmedlaren avråda en kund som är konsument från att vidta åtgärder som inte kan anses lämpliga med hänsyn till personens behov, ekonomiska förhållanden eller andra omständigheter. Till detta kommer att bestämmelserna i 8 kap. lagen om värdepappersmarknaden gäller i tillämpliga delar för denna sidoverksamhet (se 5 kap. 4 § försäkringsförmedlingslagen).

I 8 kap. lagen om värdepappersmarknaden finns bl.a. bestämmelser om skydd för investerare. Av 8 kap. 42 § följer att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter avseende vissa bestämmelser i det kapitlet. Regeringen har genom 6 kap. 1 § 8–31 förordningen (2007:572) om värdepappersmarknaden bemyndigat Finansinspektionen att meddela sådana föreskrifter. Finansinspektionen har i sin tur meddelat föreskrifter av sådant slag (se Finansinspektionens föreskrifter [FFFS 2007:16] om värdepappersrörelse).

Utöver ovannämnda lagar omfattas försäkringsförmedling till viss del av bestämmelserna i lagen om finansiell rådgivning till konsumenter. Lagens näringsrättsliga bestämmelser omfattar emellertid inte finansiell rådgivning som tillhandahålls av en försäkringsförmedlare inom ramen för ett tillstånd till sidoverksamhet (se 3 a § 2).

4.5 Finansiell rådgivning

För en generell redogörelse avseende olika frågor om finansiell rådgivning i vid bemärkelse hänvisas till betänkandet från Utredningen om konsumentskydd vid finansiell rådgivning (SOU 2014:4). Det gäller bl.a. behovet av sådan rådgivning, utbudet av rådgivningstjänster, gällande rätt, pågående EU-arbete, hur konsumentskyddet på området är utformat, självreglering och identifierade problem som påverkar konsumentskyddet negativt.

5 Allmänna utgångspunkter

Promemorians bedömning: Om problem på försäkringsförmedlingsmarknaden ger särskild anledning till att vidta lagstiftningsåtgärder, finns det inte skäl att avvakta med sådana åtgärder till dess att det omarbetade försäkringsförmedlingsdirektivet ska genomföras.

De ändringar av och tillägg till försäkringsförmedlingsdirektivet som görs genom det omarbetade direktivet om marknader för finansiella instrument och som gäller försäkringsförmedlare bör genomföras redan nu.

Skälen för promemorians bedömning: Det förhållandet att ett omarbetat försäkringsförmedlingsdirektiv kommer att antas inom något eller några år talar visserligen för att avvakta med eventuella ändringar i försäkringsförmedlingslagen och i stället göra samtliga de ändringar som behövs i samband med att det omarbetade direktivet genomförs i svensk rätt. Emellertid lades förslaget till ett omarbetat försäkringsförmedlingsdirektiv fram i juli 2012 och några förhandlingar i rådsarbetsgrupp ägde inte rum under perioden december 2012–april 2014. Det framstår därför som oklart när det omarbetade direktivet kan komma att antas. Efter antagandet av direktivet följer en viss tid för genomförande, i regel omkring två år. Med hänsyn till att förhandlingarna om direktivet har dragit ut på tiden, finns det inte längre skäl att avvakta med sådana lagändringar som bedöms nödvändiga för att upprätthålla ett starkt skydd av konsumenter och andra kunder till försäkringsförmedlare. Därför bör sådana lagändringar som framstår som särskilt påkallade göras redan nu. Frågan om huruvida det finns sådana problem på försäkringsförmedlingsmarknaden som föranleder lagstiftningsåtgärder behandlas i avsnitten 6–10. De nu aktuella lagändringarna bör dock vara förenliga med kommissionens förslag till omarbetat försäkringsförmedlingsdirektiv.

Utöver de ovan berörda lagändringarna bör de ändringar av och tillägg till försäkringsförmedlingsdirektivet som görs genom det omarbetade direktivet om marknader för finansiella instrument och som gäller försäkringsförmedlare genomföras redan nu. Anledningen till det är delvis att den begränsning avseende mottagande av provisioner och liknande ersättning som föreslås i avsnitt 10 har ett så starkt samband med de nya reglerna om intressekonflikter i försäkringsförmedlingsdirektivet att dessa frågor bör hanteras i ett sammanhang. Vidare är det lämpligt att kraven på försäkringsförmedlare i högre utsträckning liknar de krav som gäller för värdepappersinstitut enligt lagen om värdepappersmarknaden, eftersom det i stor utsträckning rör sig om likartad verksamhet som dessutom i vissa fall utövas av en och samma näringsidkare. Slutligen är det lämpligt även från ett praktiskt perspektiv att genomföra även de nya regler om allmänna krav på försäkringsförmedlare och information till kunder som berörs i avsnitt 11 samtidigt som övriga ändringar i försäkringsförmedlingslagen behandlas.

Ändringarna av och tilläggen till försäkringsförmedlingsdirektivet berör även försäkringsföretagen. Genomförandet i den delen får övervägas i ett annat sammanhang. En orsak till det är att det pågår en omfattande översyn av försäkringsrörelselagen till följd av genomför-

andet av det s.k. Solvens II-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG av den 25 november 2009 om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet). Ett annat skäl är att det inte uppkommer samma slags intressekonflikter när ett försäkringsföretag säljer försäkringar med hjälp av anställd personal jämfört med när en försäkringsförmedlare driver försäkringsförmedling.

6 Lämplighetsprövning och beslut om återkallelse av tillstånd

6.1 Gällande rätt

Tillstånds- och registreringsplikt

Försäkringsförmedling får enligt huvudregeln utövas bara efter tillstånd av Finansinspektionen. Tillstånd får ges till en svensk fysisk eller juridisk person (2 kap. 1 § första stycket försäkringsförmedlingslagen). Tillståndet kan omfatta alla slag av försäkringar, men det kan även begränsas till kategorierna livförsäkring eller skadeförsäkring eller till att avse en eller flera s.k. försäkringsklasser eller grupper av försäkringsklasser (2 kap. 2 § samma lag). Den som har fått tillstånd ska registreras hos Bolagsverket (2 kap. 3 § första stycket samma lag). En försäkringsförmedlare får inte påbörja sin verksamhet förrän registrering har skett (2 kap. 3 § tredje stycket samma lag). För närvarande har drygt 1 000 svenska fysiska och juridiska personer tillstånd av Finansinspektionen för försäkringsförmedling (uppgift från Finansinspektionens företagsregister på www.fi.se den 2 maj 2014).

För anknutna försäkringsförmedlare gäller inte kravet på tillstånd. I stället ska det försäkringsföretag med vilket förmedlaren har ingått avtal om försäkringsförmedling anmäla förmedlaren för registrering hos Bolagsverket (2 kap. 4 § samma lag). Försäkringsföretaget får bara anmäla sådana förmedlare som uppfyller de krav som ställs för tillstånd till försäkringsförmedling. I anmälan ska – med de begränsningar som gäller för tillståndspliktig verksamhet – omfattningen av förmedlingsverksamheten anges. Inte heller en anknuten försäkringsförmedlare får påbörja sin verksamhet förrän registrering har skett. För närvarande finns drygt 1 600 anknutna försäkringsförmedlare i Bolagsverkets register (uppgift från Bolagsverket per den 30 april 2014). Det rör sig bl.a. om ett stort antal banker och bilförsäljningsföretag.

Anställda hos försäkringsförmedlare som är juridiska personer är inte skyldiga att ha tillstånd eller vara registrerade, vare sig den juridiska personen är en anknuten eller icke anknuten förmedlare. Enligt Finansinspektionens företagsregister har de tillståndspliktiga försäkringsförmedlarna för närvarande drygt 3 800 anställda som förmedlar försäkringar (uppgift från Finansinspektionens företagsregister på www.fi.se den 2 maj 2014). Det innebär att många av försäkringsförmedlarna endast har ett fåtal anställda eller saknar anställda, dvs. utövar verksamheten själva.

Försäkringsförmedlingslagen innehåller en definition av uttrycket anknuten försäkringsförmedlare. Med en sådan förmedlare avses en svensk fysisk eller juridisk person som har träffat avtal med ett eller flera försäkringsföretag om att förmedla försäkringsprodukter, om dessa produkter inte konkurrerar med varandra och avtalet innebär att försäkringsföretaget är ansvarigt för ren förmögenhetsskada som drabbar en kund, en försäkringsgivare eller någon som härleder sin rätt från kunden (1 kap. 10 § 1 a samma lag). Som anknuten försäkringsförmedlare avses även den som utövar försäkringsförmedling vid sidan av sin

huvudsakliga yrkesverksamhet och som har träffat avtal med ett eller flera försäkringsföretag om att förmedla försäkringsprodukter. Detta gäller under förutsättning att försäkringsprodukterna utgör ett komplement till varor som levereras eller tjänster som tillhandahålls inom ramen för denna huvudsakliga yrkesverksamhet och avtalet innebär att försäkringsföretaget är ansvarigt för ren förmögenhetsskada som drabbar en kund, en försäkringsgivare eller någon som härleder sin rätt från kunden (1 kap. 10 § 1 b samma lag).

Utländska försäkringsförmedlare vars hemland hör till EES, dvs. som har sin hemvist inom EES, får under vissa förutsättningar utöva försäkringsförmedling utan tillstånd av Finansinspektionen (3 kap. 1 § samma lag). Det förutsätter att inspektionen har fått en underrättelse om att försäkringsförmedlaren avser att utöva sådan verksamhet från en behörig myndighet i försäkringsförmedlarens hemland. Inom EES tillämpas således principen om hemlandstillsyn, vilken också är vanligt förekommande i övrig finansmarknadsreglering. För närvarande utövar drygt 4 600 utländska försäkringsförmedlare verksamhet i Sverige genom gränsöverskridande verksamhet från sitt hemland (uppgift från Finansinspektionens företagsregister på www.fi.se den 2 maj 2014).

De utländska försäkringsförmedlare vars hemland inte hör till EES får utöva försäkringsförmedling från filial i Sverige efter tillstånd av Finansinspektionen (3 kap. 2 § samma lag).

Förutsättningarna för tillstånd

Förutsättningarna för svenska fysiska personer att utöva försäkringsförmedling anges i 2 kap. 5 § försäkringsförmedlingslagen. Tillstånd för en svensk fysisk person att utöva försäkringsförmedling får ges bara om den fysiska personen

1. inte är underårig, i konkurs eller underkastad näringsförbud eller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken,

2. inte förekommer i det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister avseende vissa allvarliga förmögenhetsbrott eller viss allvarlig ekonomisk brottslighet och har visat skötsamhet i ekonomiska angelägenheter,

3. har lämplig kunskap och kompetens för den verksamhet som ska utövas, och

4. omfattas av en försäkring för skadeståndsskyldighet som kan åläggas denne om han eller hon åsidosätter sina skyldigheter.

För juridiska personer gäller att de anställda som ska förmedla försäkringar ska uppfylla kraven i punkterna 1–3 ovan (2 kap. 6 § första stycket 4 samma lag). Vidare får den juridiska personen inte vara i konkurs eller likvidation. Ett krav på försäkring för skadeståndsskyldighet (ansvarsförsäkring) gäller även för juridiska personer. Slutligen ska den som ska ingå i den juridiska personens ledning eller vara ersättare för denne uppfylla kravet i punkten 2 ovan samt ha tillräcklig insikt och erfarenhet för att delta i ledningen av en juridisk person som utövar försäkringsförmedling. Den juridiska personen ska själv kontrollera att de anställda uppfyller de krav som gäller för dem (2 kap. 6 § andra stycket samma lag).

Med vissa allvarliga förmögenhetsbrott eller viss allvarlig ekonomisk brottslighet avses brott eller medhjälp till brott enligt 8, 9, 10, 11, 12, 14 eller 15 kap. brottsbalken, skattebrottslagen (1971:69), lagen (1985:354) om förbud mot juridiskt eller ekonomiskt biträde eller lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument (3 kap. 1 § förordningen om [2005:411] försäkringsförmedling, i det följande benämnd försäkringsförmedlingsförordningen).

Med stöd av bemyndiganden i 9 kap. 1 och 2 §§ försäkringsförmedlingslagen, och vidaredelegation i 7 kap. 1 § 2–4 försäkringsförmedlingsförordningen, har Finansinspektionen utfärdat föreskrifter med närmare bestämmelser om kraven för att få tillstånd att utöva försäkringsförmedling. I föreskrifterna preciseras kravet på skötsamhet i ekonomiska angelägenheter på så sätt att vissa funktionärer i bolag som utövar försäkringsförmedling bl.a. inte får vara i konkurs (4 kap. 1 § Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd om försäkringsförmedling). Vidare får den som ska förmedla försäkringar eller ingå i ledningen för en juridisk person som ska förmedla försäkringar inte ha skulder som överstiger 100 000 kronor och som verkställs hos Kronofogdemyndigheten (4 kap. 2 §). En sådan person får inte heller under de senaste fem åren ha fått ett tillstånd eller en registrering återkallad enligt 8 kap. 1 § försäkringsförmedlingslagen. Slutligen får personen i fråga inte ha ingått i ledningen för en juridisk person för vilket ett tillstånd eller en registrering har återkallats på så sätt. Detsamma gäller om personen ingick i ledningen inom sex månader före återkallelsen. I Finansinspektionens föreskrifter finns även närmare bestämmelser om kraven på kunskap och kompetens samt på ansvarsförsäkring (2 kap. respektive 5 kap.).

Bakgrunden till utformningen av bestämmelserna om lämplighetsprövning

I den promemoria som låg till grund för lagstiftningsarbetet med försäkringsförmedlingslagen (Försäkringsförmedling, Ds 2004:10) föreslogs en mer omfattande lämplighetsprövning för fysiska personer jämfört med hur lagen slutligen kom att utformas. Enligt promemorians förslag skulle den gälla för såväl försäkringsförmedlare med tillstånd av Finansinspektionen som anknutna försäkringsförmedlare. Förutom vissa formella krav skulle det krävas att den fysiska personen även i övrigt är lämplig att utöva försäkringsförmedling.

I lagrådsremissen utformades kravet i stället som att försäkringsförmedlaren, utöver de formella kraven, i övrigt skulle ha godandel. Det anfördes i lagrådsremissen att det bör krävas att förmedlaren är redbar och i övrigt är lämplig att verka som försäkringsförmedlare. Det allmänna redbarhetskravet angavs ta sikte på sökandens allmänna hederlighet, pålitlighet och integritet.

Lagrådet anförde emellertid att det inte framstod som naturligt att ålägga försäkringsföretagen att kontrollera att de anknutna försäkringsförmedlarna uppfyller vandelskravet (prop. 2004/05:133 s. 233). Enligt Lagrådet har uttrycket godandel språkligt sett en tämligen vidsträckt innebörd, som närmast motsvarar gott levnadssätt, och det torde vara svårt att genom mer detaljerade föreskrifter täcka in allt vad som kan rymmas därunder. Med andra ord lär det knappast kunna undgås att det

kvarstår ett bedömningsutrymme vid sidan av de faktiska förhållanden som föreskriftsvägen kan utpekas såsom lämpliga att ta fasta på vid prövningen.

Mot bakgrund av Lagrådets synpunkter begränsades således lämplighetsprövningen för fysiska personer till ett krav på att försäkringsförmedlaren, bortsett från vissa formella krav, ska ha visat skötsamhet i ekonomiska angelägenheter. Regeringen anförde i det avseendet att lämplighetsprövningen inte bara kommer att skötas av myndigheter utan även av försäkringsföretag. Enligt regeringens mening var ett specifikt krav på visad skötsamhet i ekonomiska angelägenheter att föredra framför ett allmänt lämplighetskrav eftersom en begränsning av prövningens omfattning på så sätt uppnås (a. prop. s. 67).

Ingripanden

Finansinspektionen ska ingripa om en försäkringsförmedlare åsidosätter sina skyldigheter enligt de författningar som gäller för verksamheten eller föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa författningar (8 kap. 1 § försäkringsförmedlingslagen). Om överträdelsen är allvarlig ska försäkringsförmedlaren tillstånd återkallas, eller om det är tillräckligt, varning meddelas. Inspektionen får avstå från ingripande i vissa fall.

En försäkringsförmedlars tillstånd ska också återkallas om förmedlaren

1. inte inom ett år från det att tillstånd beviljades har börjat utöva sådan verksamhet som tillståndet avser,
2. har förklarat sig avstå från tillståndet,
3. under en sammanhängande tid av sex månader inte har utövat sådan verksamhet som tillståndet avser eller
4. inte längre uppfyller förutsättningarna för tillstånd och Finansinspektionen har vidtagit vissa åtgärder (8 kap. 2 § samma lag).

I vissa av dessa fall får i stället varning meddelas. Som framgår ovan kan en ansökan om tillstånd avslås på den grunden att sökanden tidigare har utövat försäkringsförmedling, eller ingått i styrelsen för en juridisk person som har gjort det, om tillståndet för den tidigare verksamheten har återkallats enligt 8 kap. 1 §. Ansökan kan däremot inte avslås på den grunden att tillståndet för den tidigare verksamheten har återkallats enligt 8 kap. 2 § första stycket 2 efter att försäkringsförmedlaren har förklarat sig avstå från tillståndet. Det beror på att en försäkringsförmedlare frivilligt kan avstå från ett tillstånd utan att det är frågan om bristande regelefterlevnad eller liknande omständigheter. Det kan i stället t.ex. röra sig om att försäkringsförmedlaren inte längre önskar utöva försäkringsförmedling.

6.2 Iakttagelser vid Finansinspektionens tillsyn och tillståndsprövning

I Finansinspektionens tillsynsrapport för 2012 anfördes kritik mot utformningen av de bestämmelser i försäkringsförmedlingslagen som gäller kraven för tillstånd att utöva försäkringsförmedling (Tillsynsrap-

port 2012, den 24 maj 2012, dnr 12-5723, s. 17 f.). Enligt inspektionens mening krävs en översyn av dessa bestämmelser. Inspektionen berörde särskilt de problem som kan uppstå vid en återkallelse av tillstånd som har skett på försäkringsförmedlarens initiativ. Finansinspektionen anförde följande under rubriken Uppmärksammade problem i tillsynen av försäkringsförmedlare.

En typ av distributör av komplicerade produkter är försäkringsförmedlare. Finansinspektionen ser i den löpande tillsynen många fall där konsumenter köpt instrument via förmedlare och inte förstått vilka risker dessa är förknippade med. Finansinspektionen har därför haft särskild fokus på tillsynen av försäkringsförmedlarna. Ett problem som då dykt upp i tillsynen är att förmedlare under pågående undersökning har valt att återkalla sitt verksamhetstillstånd för att undvika en sanktion och negativ publicitet. I och med att ingen återkallelse av tillståndet på grund av regelbrott har meddelats, saknar Finansinspektionen sedan ofta grund att neka nytt tillstånd om samma personer startar ett nytt bolag med liknande verksamhet. Denna brist i regelverket måste enligt Finansinspektionen åtgärdas för att ett tillfredsställande konsumentskydd ska kunna upprätthållas.

Enligt nuvarande regler kan både juridiska och fysiska personer söka tillstånd för försäkringsförmedling på Finansinspektionens hemsida utifrån en relativt enkel och billig tillståndsgivningsprocess. Finansinspektionens möjligheter att ställa krav på förmedlarföretag vid tillståndsgivningen är mer begränsade än vad som gäller för andra finansiella företag, till exempel värdepappersbolag. När det gäller personer i företagets ledning finns inte som för andra finansiella företag ett mer allmänt krav på lämplighet, utan det räcker med att personerna uppfyller vissa formella krav i lagen och Finansinspektionens föreskrifter. Denna konstruktion ansågs nödvändig när lagen infördes eftersom lämplighetsprövningen inte enbart görs av Finansinspektionen som myndighet, utan när det handlar om anknutna förmedlare, av försäkringsbolaget självt. Ett hinder för att få tillstånd är däremot om personen suttit i ett förmedlarföretag som tidigare fått tillståndet återkallat av Finansinspektionen på grund av regelbrott. Detta i kombination med att det är enkelt och billigt att få ett nytt tillstånd gör att företag själva kan välja att få tillståndet återkallat om de misstänker att Finansinspektionen är på väg att återkalla tillståndet på grund av regelbrott, för att sedan återkomma med ett nytt företag med samma verksamhet.

I rapporten anförde Finansinspektionen följande under rubriken Ett konkret exempel på problem att ingripa.

Under hösten 2011 inledde Finansinspektionen en undersökning av ett bolag med tillstånd att utöva försäkringsförmedling med anledning av att personer i ledande ställning inom bolaget redan förekommit i ett annat bolag i vilket Finansinspektionen, i en undersökning 2009, funnit stora brister. Det tidigare bolaget begärde då, under handläggningen av sanktionsärendet, att få sitt tillstånd återkallat, vilket innebar att Finansinspektionen inte kunde ingripa mot bolaget på grund av iakttagna brister.

Den nya undersökningen visade att det även i det nya bolagets verksamhet fanns ett antal mycket allvarliga brister. Verksamheten bestod primärt i att, efter bolagets initiativ till kontakt, systematiskt råda äldre människor (utan vidare kunskap om finansiella instrument) att investera, ofta stora belopp, i s.k. hävstångscertifikat inom ramen för livförsäkringar. Ett hävstångscert-

ifikat är en typ av derivatprodukt som är mycket komplicerad och extremt riskfylld. Produkten var därför en ytterst olämplig investering för den genomsnittlige konsumenten utan större inblick i de finansiella marknaderna.

Förmedlingen av produkterna har generat mycket stora ersättningar till bolaget, 10–20 procent av det investerade beloppet, utan att bolaget på ett klart och begripligt sätt informerat om den ersättning som bolaget har fått.

Bolaget har sammantaget, på ett anmärkningsvärt sätt, åsidosatt sina kunders intressen till förmån för den egna ersättningen, enligt Finansinspektionens uppfattning. De brister som konstaterats är så allvarliga att FI övervägde att återkalla bolagets tillstånd. Bolaget valde dock, på samma sätt som skedde i det andra bolaget 2009, att i anslutning till att Finansinspektionen kommunicerade de brister som iakttagits, begära att få sitt tillstånd återkallat. Därmed fanns det inte längre legala förutsättningar att ingripa mot bolaget. Med nuvarande regelverk finns inget som uttryckligen hindrar att personerna i fråga efter ny ansökan får tillstånd att bedriva försäkringsförmedling under ett nytt bolagsnamn.

Finansinspektionen anser att problemen med en alltför enkel tillståndsprocess är allvarliga. Nuvarande regler har gjort det för lätt att ge sig in på marknaden för försäkringsförmedling. Finansinspektionen ser över sina egna föreskrifter på området, men anser att det också krävs en översyn av lagens krav för att uppnå önskat resultat. Förslag på hur det bör ske kommer att överlämnas till regeringen i särskild ordning.

Till följd av Finansinspektionens iakttagelser finns det anledning att konstatera att den nuvarande ordningen för tillståndsprovning inte är tillfredsställande. I följande avsnitt ska det övervägas om detta förhållande bör föranleda lagstiftningsåtgärder.

6.3 Behovet av lagstiftningsåtgärder

Promemorians förslag: Tillstånd för en svensk fysisk person att utöva försäkringsförmedling får ges bara om den fysiska personen, utöver vad som anges i 2 kap. 5 § 1–4 försäkringsförmedlingslagen, även i övrigt är lämplig att utöva verksamheten.

Tillstånd för en svensk juridisk person att utöva försäkringsförmedling får ges bara om den person som ska ingå i den juridiska personens ledning eller vara ersättare för denne, utöver vad som anges i 2 kap. 6 § första stycket 3 försäkringsförmedlingslagen, även i övrigt är lämplig att ingå i ledningen.

Om kravet på lämplighet inte längre är uppfyllt, får tillståndet att utöva försäkringsförmedling återkallas. I fråga om ledningen för en juridisk person, förutsätter dock ett beslut om återkallelse av tillståndet att Finansinspektionen först har beslutat att anmärka på att personen ingår i ledningen och att han eller hon fortfarande finns kvar i ledningen en viss tid efter inspektionens anmärkning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad som avses med kravet på att en försäkringsförmedlare respektive en person som ingår i ledningen för en försäkringsförmedlare även i övrigt är lämplig för uppdraget.

Samma krav ska gälla för utländska försäkringsförmedlare vars hemland inte hör till EES. De nya kraven ska dock inte gälla för anknutna försäkringsförmedlare.

Om en försäkringsförmedlare har förklarat sig avstå från tillståndet och det samtidigt pågår ett ärende om ingripande mot förmedlaren, får Finansinspektionen, om det är till nytta för utredningen i ingripandeärendet, förena ärendena för gemensam handläggning. I ett sådant fall får Finansinspektionen, om det kan ske utan betydande olägenhet för förmedlaren, avgöra frågan om ingripande innan inspektionen avgör om tillståndet ska återkallas på frivillig grund. Om det finns skäl för det får Finansinspektionen besluta om att ärendena inte längre ska handläggas gemensamt.

Skälen för promemorians förslag

Återkallelse av tillstånd

Som framgår av avsnitt 6.1 är det möjligt att avslå en ansökan om tillstånd på den grunden att ett tidigare tillstånd har återkallats endast om återkallelsen har skett enligt 8 kap. 1 §, dvs. efter att försäkringsförmedlaren har åsidosatt sina skyldigheter. Det får dock anses vara en brist i gällande rätt att Finansinspektionen inte kan beakta om en sökande tidigare har åsidosatt sina skyldigheter som försäkringsförmedlare, eller ingått i ledningen för t.ex. ett aktiebolag som har gjort det, utan att något beslut om ingripande har hunnit fattats. En försäkringsförmedlare kan således undgå fortsatta konsekvenser av bristande regelefterlevnad genom att själv begära att tillståndet återkallas. Om en sådan försäkringsförmedlare därefter beviljas ett nytt tillstånd för försäkringsförmedling finns det en risk för att denne även fortsättningsvis underlåter att följa de bestämmelser som gäller för verksamheten, vilket kan orsaka problem

för kunderna i verksamheten. Särskilt från ett konsumentskyddsperspektiv framstår inte denna ordning som tillfredsställande.

Försäkringsförmedlare och försäkringsprodukter

Försäkringsprodukter kan distribueras till kunder på olika sätt. Ett försäkringsföretag kan t.ex. med hjälp av anställd personal sälja försäkringar. En annan möjlighet är att använda en försäkringsförmedlare för distributionen. Försäkringsförmedlarna har i praktiken en viktig roll att spela i distributionen av försäkringsprodukter. Genom försäkringsförmedlare kan en kund få tillgång till olika produkter och hjälp med att välja den produkt som passar kunden bäst. Försäkringsförmedlare kan finnas på orter och platser där försäkringsföretagen själva inte finns representerade av egen personal. Vad gäller konsumenter förmedlar försäkringsförmedlare inte bara skadeförsäkring, utan även försäkringsprodukter av stor betydelse för kundens privatekonomi, nämligen livförsäkringar med ett sparandemoment. Bland de s.k. försäkringsklasser som är av intresse i det sammanhanget finns fondförsäkring enligt 2 kap. 12 § III försäkringsrörelselagen och övriga livförsäkringar enligt 2 kap. 12 § I a samma lag. Som framgår av avsnitt 6.1 kan ett tillstånd att utöva försäkringsförmedling omfatta livförsäkring.

Livförsäkring är en försäkring mot olika ekonomiska risker kopplade till en enskild individs levnad. De levnadsrisker för vilka det finns försäkring är främst de ekonomiska konsekvenserna av att dö tidigt (dödsfallsförsäkring) och av att leva länge (livfallsförsäkring). Pensionsförsäkring används som samlingsbegrepp för försäkring som skyddar mot risken att den försäkrade efter en viss tidpunkt inte har en inkomst och i vissa fall även att efterlevande drabbas ekonomiskt av den försäkrades död. En pensionsförsäkring kan således innehålla såväl dödsfalls- som livfallsmoment. Begreppet har sin grund i att försäkringen normalt börjar betalas ut när pensionsåldern inträder.

Skatterättsligt är en försäkring att anse som en pensionsförsäkring om den uppfyller de villkor som uppställs i 58 kap. inkomstskattelagen (1999:1229). En livförsäkring som inte uppfyller villkoren för en pensionsförsäkring är en kapitalförsäkring (58 kap. 2 § andra stycket samma lag).

En tjänstepensionsförsäkring är en särskild form av livförsäkring som har samband med yrkesutövning och där utbetalning av försäkringsbelopp är beroende av en eller flera personers ålder (1 kap. 8 § försäkringsrörelselagen). En tjänstepension omfattar pensionsförmåner som följer av ett anställningsförhållande. Dessa förmåner grundar sig antingen på ett kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter (kollektivavtalad tjänstepension) eller på ett individuellt avtal mellan arbetsgivaren och arbetstagaren (individuellt tjänstepension). Vissa försäkringsförmedlare, inte minst de större försäkringsförmedlingsföretagen, ägnar sig åt tjänstepensionsförsäkringar.

De premier som betalas in avseende en livförsäkring med ett sparandemoment kan förvaltas på olika sätt. Vid traditionell livförsäkring förvaltas premierna av försäkringsföretaget, som vanligtvis garanterar försäkringstagaren eller den försäkrade en viss avkastning på inbetalda premier. Storleken på utbetalningarna – som betalas ut från en viss ålder eller

tidpunkt och under antingen en bestämd tid eller för resten av försäkringstagarens livstid – beror sedan på de premier som betalats in och den avkastning som garanterats. Till detta garanterade värde kan det komma belopp som återbäring. Vidare finns fondförsäkring, som är en försäkring där försäkringstagaren bestämmer i vilka fonder hans eller hennes premier ska placeras. Försäkringens värde är kopplat till värdet på andelarna i de fonder försäkringstagarna har valt. Försäkringsföretaget lämnar i normalfallet inte någon garanti för hur stora utbetalningarna kommer att bli. Slutligen kan nämnas depåförsäkring, som innebär att försäkringstagaren eller den försäkrade själv bestämmer inriktningen på sparandet genom att välja mellan olika tillgångsslag, inte endast fonder, som försäkringsföretaget erbjuder. Trots att depåförsäkring delvis liknar fondförsäkring inkluderas denna försäkringsform i samma försäkringsklass som traditionella livförsäkringar (jfr SOU 2012:64 s. 137). I fråga om svenska försäkringsföretag finns bestämmelser om försäkringsföretagens placeringar i 6 kap. 2–26, 32 och 33 §§ försäkringsrörelselagen.

Under 2012 uppgick premieinkomsterna för de svenska livförsäkringsföretagen till 185 miljarder kronor (Svensk Försäkring, Försäkringar i Sverige, 2012). Värdet på livförsäkringsföretagens placeringstillgångar uppgick till 2 665 miljarder kronor vid utgången av 2012 (Svensk Försäkring, Försäkringar i Sverige, 2012). Mätt i premievolym (s.k. årsbaserade premieekvivalenter) distribuerades 17 procent av skadeförsäkringar och livförsäkringar under 2012 av försäkringsföretagen själva och i vart fall 32 procent av försäkringsförmedlare (Svensk Försäkring, Distributionskanaler 2010–2012). Därutöver distribuerades 10 procent genom s.k. bankassurans, dvs. genom banker, och vissa andra finansiella företag. Det kan i det sammanhanget nämnas att många banker är registrerade som anknutna försäkringsförmedlare (se avsnitt 6.1).

Behovet av konsumentskydd

Det kan vara svårt för en konsument att bedöma om en försäkringsprodukt är lämplig för honom eller henne när det gäller faktorer som risk, kostnader och potentiell avkastning. Många finansiella produkter är komplexa och nya produkter utvecklas ständigt. Det gäller även för försäkringsprodukter. Studier visar att många konsumenter har svårt att göra enkla beräkningar och har bristande kunskaper om grundläggande finansiella begrepp. Resultatet av ett försäkringssparande visar sig i regel inte förrän långt fram i tiden. Dessa omständigheter påverkar möjligheten att göra ett välgrundat val mellan olika försäkringsprodukter och placeringar inom ramen för en sådan produkt. De allra flesta konsumenter befinner sig i ett informations- och kunskapsunderläge i förhållande till den som säljer en viss försäkring. Det finns alltså en obalans mellan parterna på försäkringsmarknaden. Detsamma gäller på finansmarknaden i övrigt. Konsumentens underläge skapar också en efterfrågan på bl.a. rådgivningstjänster. Det innebär i sin tur att det bör ställas höga krav på den som ägnar sig åt finansiell rådgivning till konsumenter, såsom vid försäkringsförmedling. Som framgår ovan är livförsäkringar av stor betydelse för konsumenternas privatekonomi.

Utöver Finansinspektionens iakttagelser som redovisas i tillsynsrapporten 2012 (se avsnitt 6.2) har inspektionen under en längre tid även i andra sammanhang påtalat brister i vissa försäkringsförmedlares regel efterlevnad. I tillsynsrapporten för 2011 anförde inspektionen i korthet följande (Tillsynsrapport 2011, Erfarenheter av tillsyn och regelutveckling, den 24 maj 2011, dnr 11-5534, s. 20).

I de undersökningar som har genomförts det senaste året har brister i dokumentationen kring rådgivningen varit ett vanligt problem. Det är inte ovanligt att dokumentationen saknar uppgift om vilka råd som lämnats och varför de produkter som förordas skulle vara lämpliga för den aktuella kunden. I vissa fall finns också tveksamheter kring själva rådgivningen. FI har noterat att i vissa bolag förmedlas samma produkter till i stort sett alla kunder, oavsett kundens önskemål eller behov.

Det är även vanligt att förmedlarna/rådgivarna enbart har provisionsbaserad lön vilket troligen påverkar vilka råd som lämnas och vilka produkter som förmedlas. Bolagen gör i vissa fall inte en tillräckligt djup undersökning (s.k. due diligence) av de produkter de förmedlar, som till exempel strukturerade produkter och liknande komplicerade produkter. Vidare gör bolagen inte alltid den kontroll av försäkringsförmedlarnas kunskap och erfarenhet som regelverket kräver. Bolagen följer sällan upp att försäkringsförmedlarna kontinuerligt uppfyller förutsättningarna för att få förmedla försäkring.

I Finansinspektionens s.k. riskrapport för 2012 anfördes i korthet följande (Risker i det finansiella systemet 2012, den 8 november 2012, dnr 12-12020, s. 34).

Depåförsäkringar har möjliggjort försäljning av komplicerade produkter inom tillståndet för försäkringsförmedling. För kunden finns dock en ökad risk för olämplig rådgivning om depåförsäkringar används primärt för att möjliggöra en försäljning av en komplex produkt hos förmedlaren. Försäkringen kan bli en onödigt dyr förvaringsplats för konsumentens finansiella instrument i jämförelse med en vanlig värdepappersdepå, särskilt om provisioner styr rådgivarens rekommendation av försäkringslösning.

De relativt låga inträdesbarriärerna till försäkringsförmedlarmarknaden, samt risken att förmedlare återkallar sitt tillstånd innan sanktion och därmed inte kan förhindras att söka nya tillstånd, har gjort det svårt att hålla oseriösa aktörer borta från marknaden.

I tillsynsrapporten för 2013 anförde Finansinspektionen i korthet följande beträffande försäkringsförmedlares och värdepappersinstituts distribution av s.k. strukturerade produkter (Tillsynsrapport 2013, den 28 maj 2013, dnr 13-8362, s. 12 f.). Strukturerade produkter är finansiella instrument vars avkastning helt eller delvis är beroende av utvecklingen i flera andra finansiella instrument eller tillgångar. Ett exempel på en strukturerad produkt är en aktieindexobligation.

FI:s undersökning visar att företagen i många fall inte inhämtar tillräcklig information om kundens riskvilja och riskprofil – i flera fall var till exempel informationen om kundens riskvilja och riskprofil otillräcklig för att bedöma vilken risknivå som var lämplig för kunden. I flera fall framgick det inte av dokumentationen om det var bolagets riskanalys, kundens önskade risk eller

de föreslagna produkternas risk som avsågs med den dokumenterade risknivån. I vissa fall har dokumentation av risknivå bara innefattat tre nivåer (låg-, medel- och högrisk), trots att rådgivningen har omfattat finansiella instrument med både svårbedömda och mycket varierande risker.

I flera fall hade företagen i undersökningen inte dokumenterat på vilka grunder rådgivaren har lämnat sin rekommendation. Om det inte finns tillräckligt dokumenterat vilken information som inhämtats om kundens mål med investeringen, kundens ekonomiska förhållanden eller kundens kunskap och erfarenhet av den aktuella produkten är det svårt att avgöra om kunderna har fått lämpliga råd. Det är vanligt med mål för placeringen som exempelvis ”bra avkastning till låg risk”, ”bättre avkastning än tidigare”, ”riskspridning” och liknande – syften som således är mycket allmänt hållna. FI:s undersökning visar att de företag som distribuerar strukturerade produkter måste bli bättre på att inhämta fullständig och relevant information om kunderna innan de lämnar sin rådgivning. Bristar i företagets informationsinhämtning och bristande analys av den inhämtade informationen ökar risken för att företagen rekommenderar sina kunder produkter som inte är lämpliga för dem.

Till följd av de iakttagelser som Finansinspektionen har gjort vid sin tillsyn av försäkringsförmedlare står det klart att skyddet för kunderna, i synnerhet konsumenterna, inte är tillräckligt i praktiken. De brister som inspektionen har observerat är av olika slag och berör olika bestämmelser i försäkringsförmedlingslagen. Genomgående rör det sig emellertid om rådgivning och försäljning som har genomförts på ett olämpligt sätt. Den försäkringsförmedlare som har överträtt gällande regelverk på ett sådant sätt att ett ingripande från Finansinspektionens sida kan komma i fråga, bör inte utan vidare kunna få ett nytt tillstånd till försäkringsförmedling om den tidigare verksamheten avslutas. I stället bör det finnas ett utrymme för att pröva om sökanden är lämplig som försäkringsförmedlare. Det gäller även om något ingripande inte beslutades avseende den tidigare verksamheten. Frågan om ett nytt tillstånd ska beviljas eller inte bör bedömas mot bakgrund av hur allvarlig den tidigare överträdelsen var. I vissa fall kan det stå klart att behovet av att skydda kunderna mot felaktig försäkringsförmedling väger tyngre än en näringsidkares intresse av att få utöva försäkringsförmedling.

Lämplighetsprövning i annan lagstiftning

I den näringsrättsliga lagstiftningen finns det för de flesta finansiella företag krav på att personer som ingår i företagets ledning ska vara lämpliga för uppgiften. I denna promemoria används uttrycket lämplighetsprövning för prövningen av om en viss fysisk person är lämplig att driva en viss finansiell verksamhet eller att ingå i ledningen för en juridisk person som driver sådan verksamhet. Uttrycket ledningsprövning avser däremot endast prövningen av ledningen för juridiska personer. Som framgår av avsnitt 6.1 får fysiska personer ges tillstånd att utöva försäkringsförmedling. Det avviker från vad som gäller för t.ex. bankrörelse och värdepappersrörelse.

För tillstånd till försäkringsrörelse krävs bl.a. att den som avses ingå i styrelsen för företaget eller vara verkställande direktör i det, eller dennes ställföreträdare, har de insikter och den erfarenhet som måste krävas av den som deltar i ledningen av ett försäkringsföretag och även i övrigt är

lämplig för en sådan uppgift (2 kap. 4 § första stycket 4 försäkringsrörelselagen).

För tillstånd att driva bankrörelse krävs, vad gäller ett svenskt företag, bl.a. att den som ska ingå i styrelsen för företaget eller vara verkställande direktör i det, eller vara ersättare för någon av dem, har tillräcklig insikt och erfarenhet för att delta i ledningen av ett kreditinstitut och även i övrigt är lämplig för en sådan uppgift (3 kap. 2 § första stycket 4 lagen [2004:297] om bank- och finansieringsrörelse).

För tillstånd till värdepappersrörelse krävs, i fråga om ett svenskt aktiebolag, bl.a. att den som ska ingå i styrelsen för bolaget eller vara verkställande direktör i det, eller vara ersättare för någon av dem, har tillräcklig insikt och erfarenhet för att delta i ledningen av ett värdepappersbolag och även i övrigt är lämplig för en sådan uppgift (3 kap. 1 § första stycket 5 lagen om värdepappersmarknaden).

För tillstånd för ett svenskt aktiebolag att driva fondverksamhet som ett fondbolag krävs bl.a. att den som ska ingå i styrelsen för bolaget eller vara verkställande direktör i det, eller vara ersättare för någon av dem, har tillräcklig insikt och erfarenhet för att delta i ledningen av ett fondbolag och även i övrigt är lämplig för en sådan uppgift (2 kap. 1 § 4 lagen om värdepappersfonder).

Kraven på ledningspersoner i fråga om försäkringsrörelse, bankrörelse, värdepappersrörelse och fondverksamhet är således likalydande vad gäller lämplighet i allmänhet. Kraven har införts samtidigt för dessa rörelser, utom såvitt gäller fondverksamhet (prop. 1995/96:173 s. 84–86 och 91 f.). I fråga om fondverksamhet avses dock ingen skillnad jämfört med vad som gäller på det finansiella området i övrigt enligt ovan (prop. 2002/03:150 s. 157). Med kravet avses enligt förarbetena till de lagändringar som avser försäkringsrörelse, bankrörelse och värdepappersrörelse bl.a. att den som ingår i ledningen bör ha de personliga egenskaper i fråga om omdömesgillhet som uppgiften kräver (prop. 1995/96:173 s. 85). Den prövning av ledningspersoner som Finansinspektionen gör beträffande ovan nämnda finansiella företag brukar kallas ledningsprövning.

Högsta förvaltningsdomstolen har nyligen tagit ställning till vissa frågor om ledningsprövning avseende en styrelseledamot i ett fondbolag (rättsfallet HFD 2013 ref. 74). Rättsfallet gällde en person som tidigare hade varit styrelseledamot i ett s.k. finansiellt holdingföretag, dvs. ett moderföretag till ett finansiellt företag. Det finansiella företaget i fråga var en bank. Bankens tillstånd att driva bankrörelse hade återkallats av Finansinspektionen efter att inspektionen hade funnit omfattande och synnerligen allvarliga brister i verksamheten. Sakfrågan i målet gällde om Finansinspektionen haft fog för sin bedömning att personen i fråga inte uppfyllde det krav på lämplighet som ställs för att få ingå i fondbolagets styrelse med anledning av personens tidigare uppdrag och ansvar som styrelseledamot i bankens moderföretag (holdingföretag).

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att finansiella företags verksamhet har stor betydelse för hela samhällslivet och att företagen därför är kringgårdade av omfattande särskild reglering. Reglerna syftar till att säkerställa att vissa för samhället och enskilda särskilt viktiga ändamål kan uppnås, varav finansiell stabilitet och konsumentskydd är centrala. Systemet med ledningsprövning är en viktig komponent i

regelverket. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen kan det sägas innebära att lagstiftaren har uppställt det kravet att personer vars lämplighet att ingå i finansiella företags styrelser inte är klarlagd inte ska få vara styrelseledamöter i sådana företag.

Högsta förvaltningsdomstolen gjorde vidare bedömningen att ett finansiellt holdingföretags ledning måste anses ha ett ansvar i förhållande till dotterbolag inom samma företagsgrupp, inte minst när det gäller frågor av avgörande betydelse för att kunna bedöma de finansiella förhållandena.

Av Högsta förvaltningsdomstolens bedömning i rättsfallet följer således bl.a. att det vid ledningsprövning avseende i vart fall fondbolag finns skäl att beakta hur verksamheten har drivits i ett annat finansiellt företag som den personen har ingått i ledningen för, även om det rör sig om ett annat slag av finansiellt företag. Vidare har Högsta förvaltningsdomstolen tolkat kravet på lämplighet på så sätt att det måste vara klarlagt att kravet på lämplighet är uppfyllt. Domstolen har alltså inte tolkat kravet på så sätt att tillstånd ska beviljas såvida det inte är klarlagt att personen i fråga är olämplig för uppdraget. Tolkningen har betydelse för vem som kan sägas ha bevisbördan i förhållande till lämplighetskravet.

Förutsättningarna i försäkringsförmedlingsdirektivet

Enligt artikel 4.2 första stycket i försäkringsförmedlingsdirektivet gäller att försäkringsförmedlars vandel ska vara god. Ett minimikrav är att de inte finns i ”polisregistret” eller i något annat motsvarande nationellt register för allvarliga brott med anknytning till egendomsbrott eller andra brott i samband med ekonomisk verksamhet, och de bör inte tidigare ha försatts i konkurs, såvida de inte har blivit rehabiliterade i enlighet med nationell lagstiftning. Medlemsstaterna får fastställa strängare krav än de som anges i denna artikel eller lägga till ytterligare krav för de försäkrings- eller återförsäkringsförmedlare som är registrerade inom deras jurisdiktionområde. Det är således möjligt med hänsyn till direktivet att införa en utvidgad lämplighetsprövning för svenska försäkringsförmedlare.

Den lagtekniska lösningen

Mot bakgrund av det ovan anförda bör kraven för tillstånd att utöva försäkringsförmedling skärpas. Det bör införas ett krav i försäkringsförmedlingslagen på att den fysiska person som ska utöva försäkringsförmedling, utöver nuvarande krav, även i övrigt är lämplig att utöva verksamheten. Samma krav bör ställas på den som ska ingå i ledningen i en juridisk person som ska utöva sådan verksamhet eller vara ersättare för denne. Något motsvarande krav bör dock inte ställas på anställda hos en juridisk person som ska utöva försäkringsförmedling, eftersom det är den juridiska personen som ska kontrollera om kraven på anställda som ska förmedla försäkringar är uppfyllda (2 kap. 6 § andra stycket försäkringsförmedlingslagen).

Av 8 kap. 2 § första stycket 4 försäkringsförmedlingslagen följer att Finansinspektionen ska återkalla en försäkringsförmedlars tillstånd om förutsättningarna för tillstånd inte längre är uppfyllda. Om det rör sig om

att någon som ingår i ledningen för en juridisk person inte uppfyller de krav som anges i 2 kap. 6 § första stycket 3 samma lag, får dock tillståndet återkallas på den grunden endast om Finansinspektionen först beslutat att anmärka på att personen ingår i ledningen för den juridiska personen och om han eller hon, sedan en av inspektionen bestämd tid om högst tre månader har gått, fortfarande finns kvar i ledningen för den juridiska personen (andra stycket i samma paragraf). Även det nu aktuella lämplighetskravet bör kunna föranleda återkallelse av tillstånd enligt 8 kap. 2 § första stycket 4 samma lag. För det krävs ingen lagändring. På motsvarande sätt som gäller för kraven enligt 2 kap. 6 § första stycket 3 bör det krävas att Finansinspektionen först har anmärkt på personen i fråga före det att återkallelse sker. Inte heller i det avseendet krävs det någon lagändring.

Anknutna försäkringsförmedlare och alternativa lösningar

Förslaget om en utvidgad lämplighetsprövning innebär att strängare krav kommer att gälla för de försäkringsförmedlare som har tillstånd av Finansinspektionen jämfört med anknutna försäkringsförmedlare. Det är en konsekvens av att kraven för registrering av en anknuten försäkringsförmedlare prövas av ett försäkringsföretag och att försäkringsföretagen inte bör göra en allmän lämplighetsprövning. Sådana prövningar bör i stället vara förbehållna myndigheter. I likhet med de överväganden som gjordes i förarbetena till försäkringsförmedlingslagen (se avsnitt 6.1) finns det således inte anledning att uppställa ett allmänt lämplighetskrav för anknutna försäkringsförmedlare. Även om det är önskvärt med liknande krav för samtliga försäkringsförmedlare, finns det inte heller skäl att avstå från en lagändring med hänsyn till att kriterierna för prövningen blir olika för de båda slagen av försäkringsförmedlare. Dessutom kommer i praktiken knappast sådana personer som inte allmänt sett är lämpliga för att utöva försäkringsförmedling att registreras som anknutna försäkringsförmedlare. Skälet till det är att det ligger i försäkringsföretagets eget intresse att säkerställa att förmedlaren driver en seriös verksamhet, inte minst då försäkringsföretaget påtar sig ett skadeståndsansvar för förmedlaren (se definitionen av anknuten försäkringsförmedlare i 1 kap. 10 § 1 försäkringsförmedlingslagen).

Det finns anledning att överväga om det finns alternativa lösningar för att uppnå ett stärkt konsumentskydd i nu aktuellt avseende. Som framgår ovan finns det inte förutsättningar för att uppställa samma lämplighetskrav på anknutna respektive icke anknutna försäkringsförmedlare. Ett alternativ till den nu föreslagna lösningen som står till buds är således att inte längre göra en uppdelning mellan dessa kategorier av försäkringsförmedlare, dvs. att samtliga förmedlare tillståndsprövas av Finansinspektionen.

Ett annat tänkbart alternativ skulle vara att samtliga de anställda som utför försäkringsförmedling hos en juridisk person tillståndsprövas av Finansinspektionen (en slags licensiering), i stället för att den juridiska personen själv kontrollerar om den anställda uppfyller kraven i försäkringsförmedlingslagen. Båda dessa alternativa lösningar innebär dock mycket stora förändringar för försäkringsförmedlingsmarknaden. I vart fall före det att det omarbetade försäkringsförmedlingsdirektivet har

antagits finns det inte skäl att överväga förändringar av den omfattningen. Någon lagändring bör således inte göras vad gäller anknutna försäkringsförmedlare.

Ytterligare en tänkbar lösning är att införa ett personligt ansvar för ledningen i en juridisk person som utövar försäkringsförmedling. Ett sådant personligt ansvar skulle kunna innebära att ingripanden, t.ex. en straffavgift, kan riktas mot en ledningsperson om bolaget har gjort sig skyldigt till en viss överträdelse. I ett sådant fall skulle alltså ett beslut om en sanktion kunna meddelas även om bolaget i fråga inte längre hade något tillstånd att utöva försäkringsförmedling eller inte längre existerar. Även denna lösning kräver överväganden som inte rymms inom ramen för förevarande lagstiftningsärende.

Utländska försäkringsförmedlare

Förslaget berör inte utländska försäkringsförmedlare vars hemland hör till EES, eftersom dessa förmedlare i huvudsak endast behöver följa de regler som gäller i hemlandet. Det är dock lämpligt att den utvidgade lämplighetsprövningen även gäller för förmedlare vars hemland inte hör till EES. Dessa har tillstånd av Finansinspektionen.

Finansinspektionens prövning när en försäkringsförmedlare har förklarat sig avstå från tillståndet

Som framgår av avsnitt 6.2 förekommer det att försäkringsförmedlare förklarar sig avstå från sitt tillstånd att utöva försäkringsförmedling efter det att Finansinspektionen har inlett ett ärende om ingripande mot förmedlaren. Genom att Finansinspektionen i ett sådant fall fattar beslut om återkallelse enligt 8 kap. 2 § första stycket 2 försäkringsförmedlingslagen undgår förmedlaren sanktioner med anledning av ärendet om ingripande. Den utvidgade lämplighetsprövning som föreslås ovan syftar till att åtgärda problemet med att en förmedlare i en sådan situation kan få ett nytt tillstånd utan att en tidigare överträdelse kan beaktas. Det finns dock skäl att överväga om även förfarandet för beslut om återkallelse av tillstånd bör ändras.

Finansinspektionen har gjort bedömningen att det inte är möjligt att skjuta upp ett beslut om återkallelse enligt 8 kap. 2 § första stycket 2 försäkringsförmedlingslagen på den grunden att ett ärende om ingripande pågår. Den bedömningen kan sägas följa av de allmänna krav på handläggningen av ärenden hos förvaltningsmyndighet som anges i 7 § förvaltningslagen (1986:223). Där anges bl.a. att varje ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Kravet på snabb handläggning innebär att myndigheten normalt sett ska fatta beslut i ett ärende när beredningen av ärendet är avslutad. Om en försäkringsförmedlare skickar in en begäran om återkallelse av tillstånd enligt 8 kap. 2 § första stycket 2 försäkringsförmedlingslagen till Finansinspektionen, torde förutsättningarna för att fatta beslut om återkallelse av förmedlarens tillstånd normalt sett vara uppfyllda direkt när handlingen kommer in till inspektionen, förutsatt att den är undertecknad av någon behörig person. I ett sådant fall åligger det således inspektionen att skyndsamt fatta beslut. Ett ärende om ingripande torde i regel ta betydligt längre handläggningstid i anspråk. Det beror bl.a. på att en enskild som

berörs av ärendet, dvs. försäkringsförmedlaren i fråga, ska ges tillfälle att yttra sig över uppgifter som har tillförts ärendet genom någon annan än förmedlaren själv (17 § förvaltningslagen). Det innebär att det sällan finns förutsättningar för att först fatta beslut om en eventuell sanktion i ingripandeärendet, före det att begäran om återkallelse av tillstånd prövas. En begäran om återkallelse av tillståndet kan sannolikt också medföra att Finansinspektionen inte längre prioriterar ingripandeärendet lika högt, eftersom det står klart att försäkringsförmedlaren inte längre kommer att bedriva någon verksamhet.

Även i övrig lagstiftning på finansmarknadsområdet finns en del en reglering av möjligheterna för den som bedriver en viss finansiell verksamhet att begära att tillståndet återkallas. Exempelvis anges i 12 kap. 4 § första stycket 3 lagen om värdepappersfonder att Finansinspektionen ska återkalla ett fondbolags tillstånd att driva fondverksamhet om bolaget har förklarat sig avstå från tillståndet. Även för värdepappersinstitutens del finns bestämmelser av samma innebörd (25 kap. 5 § första stycket 3 lagen om värdepappersmarknaden).

I vissa fall kan det framstå som befogat att Finansinspektionen har möjlighet att först avsluta ett ärende om ingripande, före det att ett beslut om återkallelse av tillståndet att utöva försäkringsförmedling enligt 8 kap. 2 § första stycket 2 försäkringsförmedlingslagen prövas. För det första finns det principiella skäl för en sådan ordning. Möjligheten att undgå sanktioner genom att frivilligt avstå från tillståndet kan nämligen sägas innebära att försäkringsförmedlaren disponerar över Finansinspektionens behörighet att utöva tillsyn. För det andra kan det finnas ett befogat intresse av att få till stånd ett beslut om ingripande som kan tjäna till ledning vid en eventuell ny ansökan om tillstånd till försäkringsförmedling från samma person eller personer. Det gäller även om förslaget till en utvidgad lämplighetsprövning ovan ger vidare möjligheter att beakta tidigare överträdelser vid en ny ansökan. För det tredje kan det med hänsyn till behovet av regelefterlevnad på finansmarknaden finnas ett befogat intresse av att sanktionera en viss överträdelse, t.ex. genom en straffavgift enligt 8 kap. 12 § försäkringsförmedlingslagen, även om försäkringsförmedlaren i fråga inte avser att driva verksamheten vidare. Det kan t.o.m. finnas fall när det framstår som stötande att försäkringsförmedlaren i fråga på detta sätt kan undgå sanktioner för en viss överträdelse.

Som skäl mot förslaget kan det anföras att försäkringsförmedlaren i fråga får fortsätta att driva verksamheten mot sin vilja. Att tillståndet till försäkringsförmedling fortfarande gäller innebär dock inte att förmedlaren måste utöva någon faktisk verksamhet. I praktiken kan förmedlaren ha avvecklat verksamheten. I praktiken torde det i många fall inte röra sig om en alltför lång tid till dess att ett beslut i fråga om en eventuell sanktion kan fattas. Behovet av att i ett sådant fall kunna fatta beslut i ingripandeärendet får dock anses väga tyngre än försäkringsförmedlarens intresse av att omedelbart kunna avsluta verksamheten.

Det kan också anföras att den föreslagna lagändringen avviker från vad som gäller för övriga finansiella företag och verksamheter (se ovan). Emellertid råder andra förhållanden för försäkringsförmedling jämfört med t.ex. värdepappersrörelse eller fondverksamhet, eftersom kraven för att få tillstånd att utöva försäkringsförmedling är relativt lågt satta. Det

kan särskilt nämnas att några kapitalkrav inte gäller för försäkringsförmedling, i motsats till vad som gäller för de flesta andra finansiella verksamheter.

Slutligen kan det anföras att det är möjligt att kringgå den föreslagna regleringen, genom att på annat sätt ge upphov till ett beslut om återkallelse av tillståndet. Försäkringsförmedlaren skulle i ett sådant fall kunna se till att inte längre uppfylla kraven på tillstånd, t.ex. genom att säga upp den ansvarsförsäkring som avses i 2 kap. 5 § 4 försäkringsförmedlingslagen. Om förmedlaren inte längre uppfyller kraven för tillstånd, ska tillståndet återkallas enligt 8 kap. 2 § 4 samma lag. Inte heller en sådan återkallelse beaktas vid tillståndsprövningen om försäkringsförmedlaren senare på nytt ansöker om tillstånd. I ett sådant fall kan dock eventuella tidigare överträdelser beaktas om ett nytt tillstånd söks av samma fysiska person eller av en juridisk person i vilken samma person ingår i ledningen (se förslaget till en utvidgad lämplighetsprövning ovan).

Det är också tänkbart att den nu föreslagna ordningen i viss mån kan kringgå genom att ett aktiebolag som utövar försäkringsförmedling snabbt likvideras. Även i det fallet är det dock möjligt att beakta eventuella tidigare överträdelser vid en ny ansökan om tillstånd att utöva försäkringsförmedling. Under alla förhållanden bör förslaget om att Finansinspektionen kan avvakta viss tid med att pröva en begäran om återkallelse enligt 8 kap. 2 § första stycket 2 försäkringsförmedlingslagen kunna fylla avsedd funktion i de flesta fall.

Sammantaget talar övervägande skäl för att bestämmelserna om prövningen av en begäran om återkallelse av tillstånd att utöva försäkringsförmedling enligt 8 kap. 2 § första stycket 2 försäkringsförmedlingslagen bör ändras. Frågan är då hur en sådan lagändring bör utformas. En möjlig lösning är att ett tillstånd att utöva försäkringsförmedling inte kan återkallas enligt den bestämmelsen under den tid då ett ärende om ingripande handläggs av Finansinspektionen. Det avgörande för Finansinspektionens möjligheter att utöva tillsyn är dock om ett beslut om återkallelse av tillstånd har fattats eller inte. Det framstår därför som mest ändamålsenligt att införa en bestämmelse som ger inspektionen en möjlighet att i ett enskilt fall besluta att frågan om återkallelse av tillstånd enligt 8 kap. 2 § första stycket 2 försäkringsförmedlingslagen ska handläggas gemensamt med ärendet om ingripande. Vidare bör det anges i bestämmelsen att Finansinspektionen i ett sådant fall får avgöra frågan om ingripande innan inspektionen avgör frågan om återkallelse på frivillig grund. En sådan ordning kan liknas vid den möjlighet som finns för allmän domstol att handlägga två eller flera tvistemål gemensamt (s.k. kumulation, 14 kap. 6 § rättegångsbalken). Det är inte givet att en sådan möjlighet behöver användas varje gång då ett ärende om ingripande pågår när en begäran om återkallelse enligt 8 kap. 2 § första stycket 2 försäkringsförmedlingslagen kommer in till Finansinspektionen. Möjligheten bör, i likhet med vad som gäller för kumulation vid allmän domstol, förbehållas de fall där det är till nytta för utredningen, i detta fall utredningen i ingripandeärendet. Tanken är att denna möjlighet inte ska användas regelmässigt utan i de fall då det framstår som befogat och under vissa angivna förutsättningar.

7 Sidoverksamhet

Promemorians förslag: Försäkringsförmedlare som utövar sidoverksamhet ska följa de bestämmelser som gäller för värdepappersinstitut då de mottar och vidarebefordrar order avseende andelar i sådana fonder och fondföretag som avses i 2 kap. 5 § första stycket 15 lagen om värdepappersmarknaden samt då de tillhandahåller investeringsrådgivning till kund avseende sådana andelar.

Skälen för promemorians förslag: Som framgår av avsnitt 4.4 ger lagen om värdepappersmarknaden en möjlighet för försäkringsförmedlare att utan tillstånd för värdepappersrörelse, men med särskilt tillstånd enligt 5 kap. 1 § lagen om försäkringsförmedling, som sidoverksamhet motta och vidarebefordra order avseende andelar i vissa svenska och utländska fonder och fondföretag samt tillhandahålla investeringsrådgivning om sådana fondandelar (se 2 kap. 1 § 1 och 5 samt 5 § första stycket 15 lagen om värdepappersmarknaden). Den försäkringsförmedlare som utövar sådan sidoverksamhet är skyldig att – utöver att fullgöra de allmänna skyldigheter om att följa god försäkringsförmedlingssed m.m. som gäller för samtliga försäkringsförmedlare – följa bestämmelserna i 8 kap. lagen om värdepappersmarknaden i tillämpliga delar (se 5 kap. 4 § fjärde stycket lagen om försäkringsförmedling). I förarbetena till försäkringsförmedlingslagen anges vilka bestämmelser i 8 kap. som avses, nämligen 1, 9–12, 14, 21–23, 26 och 27 §§ (se prop. 2006/07:115 s. 677). Bestämmelserna gäller bl.a. dokumentations- och informationsplikt samt skyldigheten att tillvarata kundens intressen.

Hänvisningen innebär att samma skyldigheter som gäller för ett värdepappersinstitut som tar emot och vidarebefordrar order och tillhandahåller investeringsrådgivning till kund gäller för en försäkringsförmedlare som tillhandahåller sådana tjänster som sidoverksamhet. Denna likabehandling av nyss nämnd verksamhet kan emellertid inte uppnås fullt ut. Det beror på att försäkringsförmedlare inte är skyldiga att tillämpa föreskrifter som har meddelats med stöd av 8 kap. 42 § lagen om värdepappersmarknaden. Det finns inte heller författningsstöd för att meddela särskilda föreskrifter för försäkringsförmedlarna när det gäller denna sidoverksamhet. Dessa förhållanden innebär ett sämre konsumentskydd för den som anlitar en försäkringsförmedlare för att utföra de nu aktuella tjänsterna jämfört med den som vänder sig till någon med tillstånd att driva värdepappersrörelse. Skillnaderna innebär också konkurrensfördelar för försäkringsförmedlarna med påföljande risk för regelarbitrage.

En likabehandling bör uppnås av tjänsterna mottagande och vidarebefordran av order avseende andelar i värdepappersfonder eller sådana fondföretag som avses i 2 kap. 5 § första stycket 15 lagen om värdepappersmarknaden samt investeringsrådgivning till kund avseende sådana andelar (oavsett om dessa tjänster utförs av försäkringsförmedlare inom ramen för sidoverksamhet eller av värdepappersinstitut). För att uppnå det bör 5 kap. 4 § fjärde stycket lagen om försäkringsförmedling ändras så att även föreskrifter som har meddelats med stöd av 8 kap. 42 § lagen om värdepappersmarknaden gäller för sådana tjänster som tillhandahålls av försäkringsförmedlare som sidoverksamhet.

8 Definitionen av begreppet försäkringsförmedling

8.1 Gällande rätt

Som framgår av avsnitt 4.2 definieras begreppet försäkringsförmedling i försäkringsförmedlingslagen. Med detta avses yrkesmässig verksamhet som består i att lägga fram eller föreslå försäkringsavtal eller utföra annat förberedande arbete innan försäkringsavtal ingås, att för någon annans räkning ingå försäkringsavtal eller att bistå vid förvaltning och fullgörande av försäkringsavtal (1 kap. 1 § andra stycket). I lagens förarbeten anges att det centrala momentet i begreppet försäkringsförmedling är möjligheten att påverka kundens försäkringskydd (prop. 2004/05:133 s. 144). Påverkan kan t.ex. ske genom direkta försäljningsåtgärder riktade mot potentiella försäkringstagare, men även genom olika former av rådgivning i försäkringsfrågor. Begreppet försäkringsförmedling bör enligt förarbetena tolkas i ljuset av syftet med regleringen, dvs. att uppställa särskilda yrkeskrav för aktörer som spelar en central roll vid köp och försäljning av försäkringar. I lagen finns även bestämmelser om viss verksamhet som inte ska anses vara försäkringsförmedling (1 kap. 2 §). Det kan sägas att den omständigheten att rådgivning om försäkringsavtal omfattas av försäkringsförmedlingslagens tillämpningsområde även framgår indirekt av lagtexten, eftersom det kapitel som innehåller bestämmelser för verksamheten bl.a. innehåller en bestämmelse om att försäkringsförmedlaren ska anpassas sin rådgivning efter kundens önskemål (5 kap. 4 § andra stycket).

Även om definitionen av försäkringsförmedling i försäkringsförmedlingslagen i första hand tar sikte på åtgärder som har samband med att försäkringsavtal ingås (1 kap. 1 § andra stycket 1 och 2) kan således viss verksamhet som sker efter det att försäkringsavtal har tecknats omfattas, nämligen verksamhet som består i att bistå vid förvaltning och fullgörande av försäkringsavtal (1 kap. 1 § andra stycket 3). I lagens förarbeten anges att en försäkringstagares egna dispositioner inom ett redan slutet försäkringsavtal inte kan anses vara försäkringsförmedling (a. prop. s. 48). Den som däremot yrkesmässigt ger råd till försäkringstagaren om lämpliga dispositioner, eller på annat sätt aktivt deltar i dispositionerna, får dock normalt sett anses ägna sig åt försäkringsförmedling enligt förarbetena. Även i fråga om gruppförsäkring kan rådgivning anses utgöra försäkringsförmedling, om försäkringen innehåller individuellt avtalade moment och rådgivningen sker gentemot en enskild gruppmedlem.

Av förarbetena till försäkringsförmedlingslagen framgår således att begreppet försäkringsförmedling omfattar bl.a. råd till försäkringstagare om lämpliga dispositioner avseende ett försäkringsavtal, även efter det att ett avtal har ingåtts. Finansinspektionen har även i sin tillsynsrapport för 2011 anfört att tillståndet för försäkringsförmedling bör omfatta rådgivning om finansiella instrument inom en försäkring (Tillsynsrapport 2011, Erfarenheter av tillsyn och regelutveckling, den 24 maj 2011, dnr 11-5534, s. 20). Regelverket för försäkringsförmedling bör enligt inspek-

tionen anses omfatta situationer såväl när försäkringen tecknas som när rådgivning sker i ett senare skede vid omplaceringar inom försäkringen. Investeringsrådgivning inom en försäkring ändrar förutsättningarna för utbetalning till följd av försäkringsavtalet och bör därmed kräva tillstånd enligt lagen om försäkringsförmedling, anser inspektionen. Även i under-rättspraxis har bedömningen gjorts att begreppet försäkringsförmedling i försäkringsförmedlingsdirektivet och försäkringsförmedlingslagen får anses omfatta rådgivning och förmedling avseende ett finansiellt instrument om det sker i förening med förmedling av en kapitalförsäkring (Stockholms tingsrätts dom den 4 april 2013 i mål nr T 7293-13). Utredningen om konsumentskydd vid finansiell rådgivning har också gjort bedömningen att ett tillstånd till försäkringsförmedling omfattar rådgivning såväl när försäkringen tecknas som när rådgivning sker i ett senare skede vid omplaceringar inom försäkringen (SOU 2014:4 s. 340–342). Det finns inte skäl att ifrågasätta den bedömningen. Det kan även nämnas att en stor del av de ändringar som föreslås i förslaget till ett omarbetat försäkringsförmedlingsdirektiv syftar till att skapa ett likvärdigt kundskydd vid indirekta investeringar i finansiella instrument genom försäkringar jämfört med direkta investeringar i sådana instrument (se avsnitt 4.3). Utgångspunkten för översynen av försäkringsförmedlingsdirektivet är således att den rådgivning som ryms inom begreppet försäkringsförmedling kan avse placeringar i finansiella instrument inom ramen för försäkringsavtalet.

Om en försäkringsförmedlare bistår en kund, t.ex. genom rådgivning, inför en placering inom försäkringsavtalet rör det sig om en indirekt placering i finansiella instrument. Som framgår av avsnitt 6.3 har försäkringstagaren eller den försäkrade i fråga om vissa slag av livförsäkringar möjlighet att välja hur premierna ska placeras. Det kan röra sig om placering i såväl fondandelar (vid fondförsäkring) som andra finansiella instrument (vid depåförsäkring). Vid traditionell livförsäkring, här avses inte depåförsäkring, förvaltas dock premierna av försäkringsföretaget utan möjlighet för försäkringstagaren eller den försäkrade att göra några placeringsval.

8.2 Direkta och indirekta placeringar i finansiella instrument

En försäkringsförmedlare kan på flera olika sätt bistå en kund som önskar investera direkt eller indirekt i finansiella instrument. Som framgår av föregående avsnitt är det försäkringsgivaren (försäkringsföretaget) som äger det finansiella instrumentet om kunden gör en (indirekt) placering ett finansiellt instrument genom en försäkring. Försäkringsförmedlingens regel tillämplig vad gäller en försäkringsförmedlares medverkan i placeringen. På ett liknande sätt fungerar placeringar av pensionsmedel i andelar i värdepappersfonder inom premiepensionssystemet. Det är i sådana fall staten genom Pensionsmyndigheten som äger fondandelarna i fråga (se vidare bestämmelserna i 64 kap. socialförsäkringsbalken). Om en kund däremot köper eller tecknar sig för ett finansiellt instrument eller erhåller investerings-

rådgivning inför ett sådant beslut, rör det sig i stället om en direkt placering i den bemärkelsen att kunden blir eller avses att bli ägare till instrumentet. I ett sådant fall gäller bestämmelserna i lagen om värdepappersmarknaden för eventuell rådgivning i samband med placeringen. Det framgår i fråga om investeringsrådgivning av det s.k. genomförandedirektiv² som hänger samman med direktivet om marknader för finansiella instrument (MiFID). Förstnämnda direktiv genomförs i Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2007:16) om värdepappersrörelse. Sistnämnda direktiv genomförs i lagen om värdepappersmarknaden. I genomförandedirektivet preciseras den innebörd som begreppet investeringsrådgivning har och som ligger till grund för hur det är utformat i lagen om värdepappersmarknaden i (artikel 52). Investeringsrådgivning innebär enligt genomförandedirektivet en personlig rekommendation till en person i egenskap av investerare eller presumtiv investerare. Rekommendationen ska avse att köpa, sälja, teckna sig för, byta, lösa in, behålla eller garantera ett speciellt finansiellt instrument eller att utnyttja eller inte utnyttja en rätt som ges genom ett visst finansiellt instrument eller att köpa, sälja, teckna sig för, byta eller lösa in ett finansiellt instrument. Definitionen utesluter således placeringar i finansiella instrument genom en försäkring.

Om en försäkringsförmedlare är ett anknutet ombud till ett svenskt värdepappersinstitut eller ett utländskt värdepappersföretag kan förmedlaren driva viss verksamhet enligt lagen om värdepappersmarknaden för institutets eller företagets räkning. Förmedlaren kan då marknadsföra investerings- eller sidotjänster, ta emot eller vidarebefordra instruktioner eller order avseende investeringstjänster eller finansiella instrument, placera finansiella instrument, eller tillhandahålla investeringsrådgivning till kund avseende dessa instrument eller tjänster.

Som framgår av avsnitt 7 kan en försäkringsförmedlare, oavsett om det rör sig om ett anknutet ombud eller inte, få ett tillstånd att driva sidoverksamhet enligt 5 kap. 1 § första stycket försäkringsförmedlingslagen. Även i ett sådant fall rör det sig om att kunden investerar direkt i ett finansiellt instrument, nämligen i andelar i vissa fonder och fondföretag.

8.3 Omfattningen av kravet på ansvarsförsäkring

Som framgår av avsnitt 6.1 krävs för tillstånd att utöva försäkringsförmedling att en ansvarsförsäkring finns (2 kap. 5 § 4 och 6 § första stycket 2 försäkringsförmedlingslagen). Kraven innebär att ansvarsförsäkringen ska gälla för skadeståndsskyldighet som kan åläggas förmedlaren om denne åsidosätter sina skyldigheter. Närmare bestämmelser om kravet på ansvarsförsäkring finns i 4 kap. 1 § försäkringsförmedlingsförordningen. Där anges bl.a. krav på försäkringens

² Kommissionens direktiv 2006/73/EG av den 10 augusti 2006 om genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/39/EG vad gäller organisatoriska krav och villkor för verksamheten i värdepappersföretag, och definitioner för tillämpning av det direktivet (EUT L 241, 2.9.2006, s. 26, Celex 32006L0073).

geografiska tillämpningsområde, efterlevandeskydd och giltighetstid. De aktuella bestämmelserna genomför artikel 4.3 i försäkringsförmedlingsdirektivet. Där anges att försäkringsförmedlaren ska ha en ansvarsförsäkring för ansvar till följd av fel eller försummelse i verksamheten. För anknutna försäkringsförmedlare gäller inget krav på tillstånd och således inte heller något krav på ansvarsförsäkring enligt försäkringsförmedlingslagen.

Kravet på ansvarsförsäkring syftar till att den skadelidande i viss utsträckning kan hållas skadeslös, även om förmedlaren av någon anledning inte förmår fullgöra sin skadeståndsskyldighet (prop. 2004/05:133 s. 74 f.). Enligt förarbetena till försäkringsförmedlingslagen skyddas därigenom i första hand konsumenter och mindre företag. Det finns anledning att nämna att en tvingande bestämmelse i försäkringsavtalslagen (2005:104) innebär att den skadelidande har rätt att rikta krav direkt mot försäkringsföretaget (9 kap. 7 §). Denna s.k. direktkravs rätt har således stor betydelse för den skadelidandes möjligheter att få försäkringsersättning. Direktkravs rätten kan även uttryckas på så sätt att en förutsättning för att en skadelidande ska ha rätt till ersättning ur försäkringen är att försäkringsförmedlaren skulle ha haft en motsvarande rätt om denne hade blivit ålagt att betala skadestånd till den skadelidande.

Vid bedömningen av vad som omfattas av kravet på ansvarsförsäkring finns det skäl att beakta bestämmelsen om skadeståndsskyldighet i 5 kap. 7 § försäkringsförmedlingslagen, eftersom kravet på ansvarsförsäkring syftar till att försäkringen ska omfatta den skadeståndsskyldighet som försäkringsförmedlaren kan åläggas. Enligt skadeståndsbestämmelsen ska försäkringsförmedlaren ersätta ren förmögenhetsskada som drabbar bl.a. en kund på grund av att förmedlaren uppsåtligt eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter enligt 5 kap. 4 §. Den sistnämnda bestämmelsen avser vissa krav på vad försäkringsförmedlaren ska iaktta ”i sin verksamhet”. Frågan om omfattningen av kravet på ansvarsförsäkring bör således bedömas med hänsyn till vad som utgör försäkringsförmedlarens verksamhet. Samma slutsats följer av en tolkning av kravet på ansvarsförsäkring i ljuset av artikel 4.3 i försäkringsförmedlingsdirektivet, som enligt vad som framgår ovan avser ”fel eller försummelse i verksamheten”. Det bör således inte kunna råda någon tvekan om att sådan verksamhet som omfattas av definitionen av försäkringsförmedling, dvs. tillståndspliktig verksamhet, ska omfattas av en ansvarsförsäkring.

Emellertid uppkommer också frågan om verksamhet som drivs av försäkringsförmedlaren, men som inte utgör försäkringsförmedling enligt definitionen, omfattas av kravet på ansvarsförsäkring. Finansinspektionen har till ett av de svenska försäkringsföretag som tillhandahåller ansvarsförsäkring för försäkringsförmedlare uppgett att all verksamhet som en försäkringsförmedlare utövar mot en kund som kunden uppfattar som försäkringsförmedling också bör betraktas som försäkringsförmedling (Finansinspektionens ställningstagande i ärende dnr 11-12278). En möjlig tolkning är således att även en skada som uppstår då en försäkringsförmedlare utför tjänster eller lämnar råd som inte är tillståndspliktig försäkringsförmedling ska omfattas av kravet på ansvarsförsäkring så länge den tjänst som tillhandahålls är hänförlig till förmedlarens verksamhet.

Såvitt känt gör emellertid de försäkringsföretag som tillhandahåller ansvarsförsäkringen på den svenska marknaden, eller i vart fall några av dessa företag, en annan bedömning. Utredningen om konsumentskydd vid finansiell rådgivning anför att flera ansvarsförsäkringsgivare på senare tid har meddelat konsumenterna beslut av innebörden att den av förmedlaren tecknade ansvarsförsäkringen inte omfattar den tillhandahållna rådgivningen (SOU 2014:4 s. 279 f.). ARN har prövat några ärenden av betydelse för denna fråga (ARN:s beslut den 18 oktober 2013 i ärende nr 2012-11505 och den 30 oktober 2013 i ärende 2013-02880). De gällde förmedling av en finansiell produkt som inte hade utfärdats av något försäkringsföretag med tillstånd att driva försäkringsrörelse inom EU. I beslutet anförde ARN att med försäkringsförmedling förstås enligt försäkringsförmedlingslagen förmedling av ett avtal om försäkring som ingås mellan ett försäkringsbolag och en försäkringstagare. Ett försäkringsbolag är ett företag som har tillstånd att driva försäkringsrörelse i Sverige eller inom EU. Eftersom den aktuella produkten inte hade utfärdats av någon som hade tillstånd att driva försäkringsrörelse i Sverige eller inom EU kunde inte det som försäkringsförmedlaren hade ägnat sig åt i förhållande till kunderna anses som försäkringsförmedlingsverksamhet enligt försäkringsförmedlingslagen. ARN lämnade därför ersättningsanspråken utan bifall.

Frågan om ansvarsförsäkringens omfattning har uppkommit i flera andra sammanhang. Det gäller bl.a. om ansvarsförsäkringen ska omfatta en skada som har uppkommit vid rådgivning om finansiella instrument som är valbara inom ett försäkringsavtal, dvs. om sådan rådgivning ska anses som försäkringsförmedling (a. bet. s. 279 f.). ARN har prövat frågan vid i vart fall några tillfällen (ARN:s beslut den 14 december 2011 i ärende nr 2011-4411 och ärende nr 2011-2766 samt beslut den 26 september 2012 i ärende nr 2011-09297). ARN har i det avseendet i huvudsak anført att rådgivning inför en investering i finansiella instrument inom ramen för en kapitalförsäkring är att anse som försäkringsförmedling. Enligt ARN:s uppfattning omfattar således ansvarsförsäkringen den rådgivning som skedde inför investeringen, även om den snarast gällde de finansiella instrumenten än själva försäkringen. ARN har vid ett tillfälle uttryckt saken som att försäkringsförmedlaren rådgivning och utförande av uppdrag avseende placeringar inom ramen för försäkringen är en sådan tjänst som omfattas av försäkringsförmedlingsuppdraget (ARN:s beslut den 26 september 2012 i ärende nr 2011-09297).

De ovan berörda ärendena från ARN talar för att i vart fall vissa ansvarsförsäkringsgivare och kunder till försäkringsförmedlare har olika uppfattningar om ansvarsförsäkringens omfattning. Även uppgifter som Konsumenternas Försäkringsbyrå har lämnat till Finansinspektionen talar i den riktningen. Vidare har drygt 150 kunder till en viss försäkringsförmedlare väckt talan vid Stockholms tingsrätt mot bl.a. ett av de svenska försäkringsföretag som tillhandahåller ansvarsförsäkring för försäkringsförmedlare (mål nr T 17007-13). Kunderna gör i korthet gällande i målet att försäkringsföretaget är ersättningsskyldigt för felaktig rådgivning och ett flertal olika brister från försäkringsförmedlaren sida avseende investeringar i vissa aktier inom ramen för en kapitalförsäkring. Det förekommer även i övrigt mål i allmän domstol

avseende ersättningsanspråk med anledning av ansvarsförsäkring för försäkringsförmedlare.

Det finns skäl att understryka att förevarande avsnitt behandlar frågan om kravet på ansvarsförsäkring i försäkringsförmedlingslagen och inte hur försäkringsvillkoren för sådana försäkringar ska tolkas i enskilda fall. Bedömningarna i förevarande avsnitt ska inte heller tas till intäkt för att uttrycken investeringstjänster och investeringsverksamheter enligt 2 kap. 1 § lagen om värdepappersmarknaden ska ges en viss innebörd.

8.4 Behovet av lagstiftningsåtgärder

Promemorians förslag: Ett förtydligande av innebörden av begreppet försäkringsförmedling tas in i försäkringsförmedlingslagen. Med försäkringsförmedling ska även avses att ge råd om försäkringsavtal och om hur kunden ska placera försäkringspremier i fråga om livförsäkring.

Skälen för promemorians förslag: Det finns flera skäl för att förtydliga kravet på vad ansvarsförsäkringen ska omfatta. Som framgår av föregående avsnitt har frågan om omfattningen av en försäkringsförmedlars verksamhet enligt försäkringsförmedlingslagen varit föremål för olika uppfattningar. För såväl kunderna till försäkringsförmedlare som förmedlarnas ansvarsförsäkringsgivare finns det ett behov av förutsägbarhet i fråga om vilken verksamhet som ansvarsförsäkringen omfattar. Kravet på ansvarsförsäkring är av stor betydelse för kunders möjligheter att i realiteten få ersättning för skada som har uppkommit till följd av bristfällig försäkringsförmedling. Finansinspektionens tillsyn visar att det i beaktansvärd omfattning förekommer felaktig försäkringsförmedling. Det bör hållas i minnet att många försäkringsförmedlare är fysiska personer med begränsade möjligheter att själva utge försäkringsersättning. Samma förhållande kan råda i fråga om juridiska personer. En juridisk person kan dessutom ha upphört på grund av konkurs eller av andra skäl när väl ett ersättningsanspråk kan framställas. Något kapitalkrav gäller inte heller för försäkringsförmedlare.

Vid sidan av kravet på ansvarsförsäkring finns det även i övrigt skäl att tydliggöra vilken verksamhet som en försäkringsförmedlare får utöva. Det bör inte råda någon tvekan om det är tillåtet enligt försäkringsförmedlingslagen eller inte för en försäkringsförmedlare att ge rådgivning avseende placeringar inom en försäkring. Tydlighet i det avseendet är angeläget ur försäkringsförmedlarnas synvinkel, eftersom det kan medföra konsekvenser av olika slag om verksamhet utövas utan tillstånd. För kunderna till försäkringsförmedlare är det angeläget att det råder klarhet i fråga om vilka åtgärder som förmedlarna får vidta gentemot dem och vilken verksamhet som står under tillsyn. Av naturliga skäl har frågan också betydelse för tillsynsmyndigheten, dvs. Finansinspektionen.

Mot bakgrund av det anförda bör ett förtydligande av uttrycket försäkringsförmedling tas in i försäkringsförmedlingslagen. Med försäkringsförmedling ska även avses att ge råd om försäkringsavtal och om hur kunden ska placera försäkringspremier i fråga om livförsäkring. Som

berörs i avsnitt 8.1 får detta förhållande redan anses framgå av lagens förarbeten. För att det inte ska råda någon tvekan om saken bör förhållandet framgå redan av lagtexten. Ett sådant förtydligande är förenligt med försäkringsförmedlingsdirektivet, eftersom det i direktivet förutsätts att en försäkringsförmedlare får ge råd om försäkringsavtal (artikel 12.2).

Det finns anledning att understryka att det ytterst är Finansinspektionen, och i förekommande fall allmän förvaltningsdomstol, som i samband med tillståndsprövning har att ta ställning till om kravet på ansvarsförsäkring är uppfyllt.

Möjligheten att tillhandahålla rådgivning avseende ett försäkringsavtal enligt ovan innebär inte att försäkringsförmedlaren får driva värdepappersrörelse enligt lagen om värdepappersmarknaden. I likhet med vad Finansinspektionen tidigare har konstaterat gäller således att regelverket, med undantag för fondandelar, inte ger utrymme för att en försäkringsförmedlare ska få ta emot order från en kund eller ett försäkringsbolag och vidarebefordra sådan order till ett värdepappersinstitut (Tillsynsrapport 2012, den 24 maj 2011, s. 19, dnr 12-5723). Sådan orderhantering får bara utföras av företag som har tillstånd att driva värdepappersrörelse. Försäkringsförmedlarens befattning med investeringar inom försäkringsavtal är därför, bortsett från själva rådgivningen, begränsad till att tillgodose kundens önskemål om omdispositioner i försäkringen genom att förmedlaren hanterar detta gentemot försäkringsbolaget som får lägga ordern hos värdepappersinstitutet. I det avseendet gäller dock att försäkringsförmedlare som är anknutna ombud till värdepappersinstitut får hantera order enligt de förutsättningar som anges i lagen om värdepappersmarknaden.

I följande avsnitt behandlas en fråga om att begränsa möjligheterna för försäkringsförmedlare att marknadsföra vissa tjänster och produkter. Denna fråga har också betydelse för att tydliggöra vad som omfattas av ett tillstånd till försäkringsförmedling och en ansvarsförsäkring för sådan förmedling.

9 Marknadsföring av vissa finansiella tjänster och produkter

9.1 Gällande rätt

Bestämmelser om försäkringsförmedlares verksamhet finns i 5 kap. försäkringsförmedlingslagen. I 5 kap. 4 § första stycket anges att försäkringsförmedlaren i sin verksamhet ska iaktta god försäkringsförmedlingssed och med tillbörlig omsorg ta tillvara kundens intressen. Vid införandet av försäkringsförmedlingslagen ansågs det inte möjlig eller önskvärt att försöka fastställa detaljerade normer för hur verksamheten ska utövas (prop. 2004/05:133 s. 98 f.). De övergripande normer som bör gälla måste enligt förarbetena till lagen också kunna ändras över tiden och anpassas till olika typer av försäkringsförmedlare och olika typer av verksamheter. Det ansågs därför lämpligt att införa ett krav på att försäkringsförmedlaren iakttar god försäkringsförmedlingssed, efter förebild av lagstiftningen för jämförbara yrkesutövare. I 5 kap. 4 § finns även bestämmelser om rådgivning, avrådningsplikt och sidoverksamhet. I övrigt innehåller 5 kap. bestämmelser om bl.a. behandling av kunders tillgångar, klagomålshantering och skadeståndsskyldighet.

För flera andra finansiella företag och verksamheter än försäkringsförmedlare finns bestämmelser som begränsar möjligheterna att driva annan verksamhet än den som avses med ett tillstånd av Finansinspektionen. För värdepappersbolag finns i lag en uttömmande reglering av vilken verksamhet som bolagen får ägna sig åt. De får i huvudsak ägna sig åt värdepappersrörelse (investeringstjänster och investeringsverksamheter enligt 2 kap. 1 § lagen om värdepappersmarknaden, sidotjänster enligt 2 kap. 2 § och sidoverksamheter enligt 2 kap. 3 § samma lag). Bestämmelserna om värdepappersrörelse m.m. gäller även för svenska kreditinstitut, men de huvudsakliga bestämmelserna för kreditinstitutet finns i lagen om bank- och finansieringsrörelse. I den lagen exemplifieras vissa verksamheter som kreditinstitutet får ägna sig åt (7 kap. 1 § andra stycket). I lagen anges dock även att ett kreditinstitut bara får driva finansiell verksamhet och verksamhet som har ett naturligt samband med den (första stycket i samma paragraf). För försäkringsförmedlare finns alltså inte en motsvarande bestämmelse. Det får anses tveksamt om det av begreppet god försäkringsförmedlingssed kan härledas ett krav på att en försäkringsförmedlare inte får ägna sig åt viss verksamhet, även om Finansinspektionen i ett ärende har gjort bedömningen att det inte kan uteslutas att så är fallet (Finansinspektionens ställningstagande i ärende 11-12278). Däremot anges det i förarbetena till försäkringsförmedlingslagen att det bör ligga inom ramen för god försäkringsförmedlingssed att en förmedlare inte uppträder på ett sådant sätt att han eller hon ger kunden intrycket av att den ansvarsförsäkring som gäller för försäkringsförmedlingsverksamheten även omfattar annan verksamhet som förmedlaren ägnar sig åt (prop. 2004/05:133 s. 93).

Vid införandet av försäkringsförmedlingslagen gjordes bedömningen att det inte borde införas något krav på särskilt tillstånd för att få utöva annan verksamhet i samma rörelse som försäkringsförmedlingsverk-

samheten (a. prop. s. 93 f.). Regeringen ansåg däremot att Finansinspektionen i ett enskilt fall bör ha möjlighet att förbjuda en försäkringsförmedlare att ägna sig åt annan sidoverksamhet än sådan verksamhet avseende andelar i fonder och fondföretag som berörs i avsnitt 7. I försäkringsförmedlingslagen finns det därför en bestämmelse med den innebörden i 5 kap. 3 §.

Som framgår av avsnitt 6.1 får utländska försäkringsförmedlare från ett land inom EES under vissa förutsättningar utöva försäkringsförmedling utan tillstånd av Finansinspektionen (3 kap. 1 § samma lag). Dessa EES-baserade försäkringsförmedlare omfattas således inte av bestämmelserna om tillstånd i försäkringsförmedlingslagen. De är emellertid skyldiga att följa vissa bestämmelser i försäkringsförmedlingslagen avseende hur verksamheten ska utövas (1 kap. 6 §). Det gäller kravet i 5 kap. 4 § på att följa god försäkringsförmedlingssed m.m. och skadeståndsbestämmelserna i 5 kap. 7 § (a. prop. s. 119). Informationskraven i lagen tillämpas dock inte på EES-baserade försäkringsförmedlare.

De utländska försäkringsförmedlare vars hemland inte hör till EES får utöva försäkringsförmedling från filial i Sverige efter tillstånd av Finansinspektionen (3 kap. 2 § samma lag). Sådana förmedlare är skyldiga att följa samma bestämmelser för verksamheten i försäkringsförmedlingslagen som svenska försäkringsförmedlare (a. prop. s. 120).

9.2 Iakttagelser vid Finansinspektionens tillsyn

Som framgår av avsnitt 8 utgör rådgivning om placeringar i finansiella instrument inom ett försäkringsavtal i allmänhet försäkringsförmedling. Finansinspektionen har emellertid i sitt tillsynsarbete uppmärksammat också det förhållandet att vissa försäkringsförmedlare ibland marknadsför finansiella instrument även i sådana situationer då det inte rör sig om en investering inom ramen för ett försäkringsavtal.

Begreppet marknadsföring definieras i 3 § marknadsföringslagen (2008:486). Det omfattar reklam och andra åtgärder i näringsverksamhet som är ägnade att främja avsättningen av och tillgången till produkter, inbegripet en näringsidkares handlande, underlåtenhet eller någon annan åtgärd eller beteende i övrigt före, under eller efter försäljning eller leverans av produkter till konsumenter eller näringsidkare. Begreppet marknadsföring har således en mycket vid innebörd. Eftersom det omfattar samtliga åtgärder i näringsverksamhet som är ägnade att främja avsättningen av produkter, innefattas även rådgivning om olika slags finansiella produkter. Det kan röra sig om såväl investeringsrådgivning som rådgivning enligt försäkringsförmedlingslagen (försäkringsförmedling). Marknadsföring och rådgivning är dock givetvis inte samma sak. Från näringsrättslig synvinkel är det i stället avgörande om det rör sig om rådgivning eller övrig marknadsföring. Distinktionen är även intressant från ett civilrättsligt perspektiv främst vad gäller skadeståndsskyldighet vid rådgivning. Gränsdragningen mellan rådgivning och övrig marknadsföring berörs även av Utredningen om konsumentskydd vid finansiell rådgivning (SOU 2014:4). Utredningen drar, bl.a. baserat på en undersökning bland konsumenter, slutsatsen att det kan vara svårt på förhand

att avgöra om viss information från en näringsidkare till en konsument utgör rådgivning eller marknadsföring (a. bet. s. 261–264). Utredningen ifrågasätter också om det ska vara möjligt för ett företag att marknadsföra tjänster och produkter som företaget inte självt har rätt att tillhandahålla eller förmedla till konsumenten (a. bet. s. 313). Även ARN har tagit ställning till gränsdragningen mellan finansiell rådgivning i vid bemärkelse och övrig marknadsföring vid några tillfällen (se t.ex. ARN:s beslut den 19 december 2012 i ärende nr 2011-6872).

Finansinspektionen har beträffande det ovan berörda tillsynsarbetet anfört i korthet följande (Tillsynsrapport, Erfarenheter av tillsyn och regelutveckling, den 18 maj 2010, dnr 10-4558, s. 29).

Det förekommer att försäkringsförmedlare ”marknadsför” exempelvis aktieindexobligationer som de inte själva säljer utan där investeraren hänvisas till ett värdepappersinstitut. Denna typ av marknadsföring omfattar inte en investering inom en livförsäkring. Marknadsföringen sker i regel genom att försäkringsförmedlaren är distributör åt ett värdepappersinstitut. Den som marknadsför – förmedlaren – får ersättning för de kunder som han eller hon hänvisar till värdepappersinstitutet. Om förmedlaren enbart ägnar sig åt ren marknadsföring ålägger inte regelverket förmedlaren en skyldighet göra en analys av kundens behov eller kontrollera om kunden själv besitter kunskaper om de finansiella instrumenten, något som annars skulle gälla om regelverket var tillämpligt. Kunden kan samtidigt svårigen själv uppfatta om marknadsföringen har övergått i kundanpassad investeringsrådgivning eller vilken betydelse detta har för kundens rättigheter.

Problemet är särskilt uppenbart när marknadsföringen leder till ett direkt avslut hos värdepappersinstitutet, till exempel genom att en anmälningssedel skickas in. Kunden blir då kund hos värdepappersinstitutet men institutet tillhandahåller sällan ytterligare rådgivning. Kunden kan i stället uppfatta att denne fått rådet att investera i produkten av försäkringsförmedlaren. Finansinspektionen har tidigare kunnat konstatera att det finns en risk att rådgivning/försäljning ”döljs” bakom marknadsföring. I flera fall har situationer som anges som marknadsföring utifrån ersättningsstrukturerna i sammanhanget i stället av Finansinspektionen bedömts som tillståndspliktigt mottagande och vidarebefordran av order enligt lagen om värdepappersmarknaden. Marknadsföringen kan då leda till att förmedlaren både ger investeringsrådgivning och förmedlar instrumentet, något som alltså är otillåtet utan tillstånd att bedriva värdepappersrörelse.

Av Finansinspektionens iakttagelser framgår således att det förekommer att försäkringsförmedlare marknadsför finansiella instrument trots att instrumenten inte har något samband med ett försäkringsavtal som kunden har ingått eller föreslås ingå. Försäkringsförmedlingslagen är inte tillämplig på sådan marknadsföring, vilket innebär en betydande skillnad i fråga om kundskyddet. I följande avsnitt ska det övervägas om Finansinspektionens iakttagelse i fråga om marknadsföring av nu aktuellt slag bör föranleda lagstiftningsåtgärder.

9.3 Behovet av lagstiftningsåtgärder

Promemorians förslag: En försäkringsförmedlare får inte i samband med verksamheten marknadsföra andra finansiella tjänster eller produkter än sådana försäkringar som tillståndet eller registreringen avser och de tjänster och produkter som kunden kan välja inom försäkringen. Om försäkringsförmedlaren har ett tillstånd till sidoverksamhet, får förmedlaren även marknadsföra sådana andelar i fonder och fondföretag som det tillståndet omfattar.

Förbudet mot marknadsföring ska inte gälla om försäkringsförmedlaren har rätt att driva verksamhet avseende det slag av finansiella tjänster eller produkter som marknadsföringen avser enligt någon annan författning. Det ska inte heller gälla sådana anknutna försäkringsförmedlare som avses i 1 kap. 10 § 1 b försäkringsförmedlingslagen.

Skälen för promemorians förslag: Till följd av Finansinspektionens i föregående avsnitt redovisade iakttagelser finns det anledning att dra slutsatsen att möjligheten att marknadsföra finansiella instrument i vissa fall används som ett sätt att kringgå de bestämmelser som gäller för investeringstjänster och investeringsverksamheter enligt lagen om värdepappersmarknaden. Även om det är de faktiska omständigheterna som ska vara avgörande vid prövningen av om t.ex. investeringsrådgivning eller övrig marknadsföring har ägt rum, är det problematiskt att en sådan gränsdragningsfråga alls uppkommer. Det leder bl.a. till att tillsynen riskerar att försvåras, då såväl tillståndspliktig som icke tillståndsplikt verksamhet drivs (jfr prop. 2004/05:133 s. 93).

Det framstår således inte som lämpligt att marknadsföra andra finansiella tjänster eller produkter än de som omfattas av tillståndet för försäkringsförmedling, annat än då förmedlaren har ett annat tillstånd, t.ex. ett tillstånd att driva bankrörelse eller värdepappersrörelse, för den övriga verksamheten. Det gäller främst med hänsyn till att de regler till skydd för konsumenten som avser rådgivning inte är tillämpliga vid övrig marknadsföring. Kompetenskraven för försäkringsförmedling är inte heller utformade för att omfatta t.ex. kreditjänster. Det råder ingen tvekan om att många kunder, i synnerhet konsumenter, har svårt att rättsligt klassificera den typ av verksamhet som utövas och skilja mellan t.ex. försäkringsförmedling och värdepappersrörelse. I än högre grad kan det vara svårt att bedöma de skillnaderna i rättsligt hänseende som gäller mellan t.ex. investeringsrådgivning och övrig marknadsföring.

Som framgår av avsnitt 8 ska en försäkringsförmedlare ha en ansvarsförsäkring som omfattar den skadeståndsskyldighet som kan åläggas förmedlaren om denne åsidosätter sina skyldigheter. Detta krav är relaterat till vad som utgör försäkringsförmedlarens verksamhet. Beträffande marknadsföring av andra finansiella tjänster eller produkter än de som tillståndet för försäkringsförmedling avser finns en än större osäkerhet om vad ansvarsförsäkringen omfattar än vad som gäller för rådgivning om finansiella instrument inom ramen för ett försäkringsavtal. Åtminstone marknadsföring av vissa produkter kan med hög grad av säkerhet bedömas falla utanför vad som är försäkringsförmedlarens

verksamhet i den mening som avses i försäkringsförmedlingslagen. Det kan således innebära att en försäkringsförmedlarens åtgärder inte omfattas av ansvarsförsäkringen. Som berörs ovan torde många konsumenter ha svårt att göra en sådan distinktion.

En undersökning som Finansinspektionen har genomfört visar att det förekommer förmedling av s.k. strukturerade produkter, dvs. ett slag av finansiella instrument, av försäkringsförmedlare som inte är anknutna ombud (Finansinspektionens rapport 2009:4, Försäkringsförmedlare – i gränslandet mellan marknadsföring och förmedling, den 7 april 2009, dnr 08-4750). Undersökningen visar också att ungefär hälften av alla förmedlare med tillstånd att förmedla livförsäkring har intäkter från marknadsföringsbidrag. Många får så mycket som 30 procent eller mer av sina sammanlagda intäkter från marknadsföring av olika produkter. Av den anledningen kan det antas att de problem avseende marknadsföring av finansiella instrument som beskrevs i tillsynsrapporten för 2010 (se avsnitt 9.2) är relativt vanliga. Det har i åtminstone några fall gjorts gällande att försäkringsförmedlare har föreslagit att kunder ska finansiera en investering med hjälp av ett bostadslån eller andra lån, vilket kan innefatta marknadsföring av en sådan kredit (se t.ex. ARN:s ärenden nr 2012-11505 och 2013-02880; se även SOU 2014:4 s. 268 med vidare hänvisningar).

Försäkringsförmedlingsdirektivet synes utgå från att en försäkringsförmedlare kan ha en annan huvudsaklig yrkesverksamhet än försäkringsförmedling (artikel 4.1 andra stycket, jfr prop. 2004/05:133 s. 92). Direktivet ger dock inte försäkringsförmedlare rätt att utöva annan verksamhet än försäkringsförmedling. Några hinder i EU-rätten mot att begränsa försäkringsförmedlarnas möjligheter att driva annan verksamhet än försäkringsförmedling torde således inte föreligga.

Det ovan anförda talar för att begränsa möjligheterna för en försäkringsförmedlare att marknadsföra andra finansiella tjänster eller produkter än de som omfattas av tillståndet. Mot detta kan dock anföras att i den mån förmedlare driver värdepappersrörelse utan att förutsättningarna för det är uppfyllda kan Finansinspektionen med stöd av 25 kap. 17 § lagen om värdepappersmarknaden förelägga denne att upphöra med verksamheten. Den marknadsföring som förekommer utgör dock inte alltid värdepappersrörelse enligt den lagen.

Det kan också finnas skäl att överväga om vissa bestämmelser i 8 kap. lagen om värdepappersmarknaden ska tillämpas på försäkringsförmedlars verksamhet. Detta gäller inte minst med tanke på överensstämmelsen mellan förslaget till ett omarbetat försäkringsförmedlingsdirektiv och förslaget till ett omarbetat direktiv för marknader för finansiella instrument. Frågan om tillämpningen av vissa bestämmelser i 8 kap. lagen om värdepappersmarknaden bör dock övervägas i samband med genomförandet av det omarbetade försäkringsförmedlingsdirektivet.

Det finns inte skäl att frångå den bedömning som gjordes i samband med genomförandet av försäkringsförmedlingsdirektivet att det inte finns anledning att ställa upp ett förbud mot att försäkringsförmedlaren utövar annan verksamhet i en juridisk person som är skild från försäkringsförmedlingsrörelsen (prop. 2004/05:133 s. 92). I det sammanhanget gjordes också bedömningen att det inte heller finns tillräckligt tungt vägande skäl för att begränsa förmedlarens möjligheter att driva annan,

närallgande, verksamhet tillsammans med förmedlingsrörelsen, eftersom det begränsar den fria näringsutövningen. Den ovan redovisade utvecklingen under senare år föranleder dock numera en annan bedömning i det avseendet. Tillståndet för försäkringsförmedling förefaller i vissa fall ha använts för att driva en vidare verksamhet än vad som var avsett vid införandet av försäkringsförmedlingslagen. Finansinspektionen har visserligen en möjlighet att i enskilda fall förbjuda en försäkringsförmedlare att utöva viss sidoverksamhet (5 kap. 3 § nämnda lag). Den möjligheten framstår dock som otillräcklig, eftersom den fordrar ett beslut i varje enskilt fall och då den är avsedd enbart för undantagsfall (a. prop. s. 93).

Utredningen om konsumentskydd vid finansiell rådgivning övervägde att föreslå en ny bestämmelse i marknadsföringslagen av innebörden att rätten att marknadsföra tillståndspliktiga finansiella tjänster och produkter förbehålls näringsidkare som har sådant tillstånd (SOU 2014:4 s. 313 f.). Utredningen ansåg dock att ett sådant krav skulle vara alltför långtgående, att det förelåg avsevärda svårigheter med att avgränsa ett sådant krav samt att de s.k. marknadsföringsföretag som inte missköter sig skulle drabbas på ett oproportionerligt sätt. Angående uttrycket marknadsföringsföretag, se a. bet. s. 259 f. Det finns inte skäl att nu ifrågasätta bedömningen att ett sådant generellt krav skulle vara alltför långtgående. Om ett förbud mot marknadsföring i stället avgränsas till att gälla enbart försäkringsförmedlare, uppstår dock inte några problem med att avgränsa förbudets tillämpningsområde. Ett sådant förbud skulle inte heller beröra marknadsföringsföretagen. Med hänsyn till den ovan berörda risken för sammanblandning mellan tillståndspliktig respektive icke tillståndspliktig verksamhet framstår det inte som oproportionerligt att begränsa försäkringsförmedlarnas möjligheter att marknadsföra sådana finansiella tjänster och produkter som inte omfattas av tillståndet eller registreringen. Skälen för begränsningen överväger de nackdelar som följer av att marknadsföringsföretagen får vissa konkurrensfördelar jämfört med försäkringsförmedlarna.

Mot bakgrund av det anförda bör en försäkringsförmedlare inte få marknadsföra andra finansiella tjänster eller produkter än sådana försäkringar som tillståndet avser och de tjänster eller produkter som kunden kan välja inom försäkringen. En bestämmelse om detta bör således tas in i försäkringsförmedlingslagen. Beträffande de val som kunden kan göra inom försäkringsavtalet, se avsnitt 8 och den ändring av definitionen av begreppet försäkringsförmedling som föreslås där. Bestämmelsen bör inte hindra att försäkringsförmedlaren marknadsför sin egen verksamhet eller, om försäkringsförmedlaren har ett tillstånd till sidoverksamhet, att marknadsföring sker avseende sådana fondandelar som det tillståndet avser.

Givetvis bör inte heller bestämmelsen inskränka på rätten att driva verksamhet med stöd av något annat tillstånd, t.ex. bankrörelsetillstånd. Förbudet bör således inte gälla om försäkringsförmedlaren har rätt att driva verksamhet avseende det slag av finansiella tjänster eller produkter som marknadsföringen avser enligt någon annan författning som gäller för försäkringsförmedlaren. En försäkringsförmedlare som är ett anknutet ombud enligt lagen om värdepappersmarknaden bör även fortsättningsvis få driva verksamhet enligt den lagen och då givetvis marknadsföra de

tjänster eller produkter som omfattas av tillståndet enligt den lagen. Förbudet bör inte heller avse sådana anknutna försäkringsförmedlare som avses i 1 kap. 10 § 1 b försäkringsförmedlingslagen, dvs. förmedlare som utövar försäkringsförmedling vid sidan av sin huvudsakliga yrkesverksamhet och de aktuella försäkringarna kompletterar de varor eller tjänster som tillhandahålls inom ramen för den huvudsakliga yrkesverksamheten. Skälen för detta är att det skulle innebära en alltför långtgående skyldighet med tanke på att en rad olika verksamheter kan vara att hänföra till det aktuella lagrummet och att det torde vara sällsynt med marknadsföring av finansiella instrument inom ramen för sådan verksamhet. Exempelvis finns det inte skäl att begränsa ett bilförsäljningsföretags möjligheter att marknadsföra krediter i samband med bilförsäljning enbart för att företaget förmedlar bilförsäkringar vid sidan av sin huvudsakliga yrkesverksamhet.

Den föreslagna bestämmelsen bör tillämpas även på utländska försäkringsförmedlare som inte har hemvist inom EES.

Det finns anledning att beröra hur förslaget förhåller sig till tryck- och yttrandefriheten eftersom marknadsföring kan ske genom medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Utanför dessa grundlagars syfte faller emellertid att skydda en näringsidkares ekonomiska intressen. Med den utgångspunkten anses reklam i viss utsträckning kunna underkastas regler i vanlig lag. Vissa typer av åtgärder är dock svåra att förena med grundlagarna. Det rör sig bl.a. om generella förbud mot kommersiell reklam för vissa varor eller begränsningar av reklamens volym. Förevarande förslag syftar dock inte till att införa något generellt förbud mot viss marknadsföring. I stället avser förslaget att, i konsumentskyddande syfte, begränsa vad som kan marknadsföras inom ramen för ett tillstånd att utöva försäkringsförmedling. Ett liknande exempel är de begränsningar av möjligheterna för en AIF-förvaltare att marknadsföra fondandelar till s.k. icke-professionella investerare som följer av lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder (se bl.a. 4 kap. 1–5 §§). Av den lagen följer även att en AIF-förvaltare ska fastställa och vidta åtgärder som förhindrar att andelar i en alternativ investeringsfond marknadsförs till icke-professionella investerare i Sverige (4 kap. 6 § andra stycket samma lag). Ingenting i det nu aktuella förslaget hindrar att försäkringsförmedlaren inom ramen för en annan verksamhet marknadsför olika produkter och tjänster. Förslaget kan mot denna bakgrund inte anses strida mot TF eller YGL.

10 Intressekonflikter

10.1 Innebörden av uttrycket intressekonflikter

Frågan om intressekonflikter i finansiell verksamhet kan, enligt vad som framgår av Förtroendekommissionens betänkande Näringslivet och förtroendet, beskrivas som i vad mån det finns strukturer och incitament som innebär risker för att kundens intressen åsidosätts på ett otillbörligt sätt (SOU 2004:47 s. 299 f.). Intressekonflikter kan förstärkas om kunden har ett informations- eller kunskapsunderläge i förhållande till det finansiella företaget. Detta gäller särskilt för konsumenter. Intressekonflikter kan sägas bli ett problem i den mån de varken är synliga eller hanteras på ett förtroendeingivande sätt. Risken för att intressekonflikter ska uppstå varierar beroende på typ av verksamhet, hur denna är organiserad, hur de interna belöningsystemen inom företagen är utformade, hur regler och kontrollsystem är beskaffade och hur företagskulturen ser ut.

Ett tydligt exempel på en intressekonflikt är när en rådgivare rekommenderar en placering som innebär en fördel för rådgivaren (genom att rådgivaren erhåller provision för försäljningen) och det samtidigt finns likartade alternativa rekommendationer som skulle vara lämpligare för kunden, t.ex. genom lägre avgifter. Ett annat exempel på en intressekonflikt är när rådgivaren rekommenderar en placering som inte kan anses vara lämplig för uppdragsgivaren men föranleds av att rådgivaren får egna fördelar av att transaktionen genomförs. Ett ytterligare exempel på en intressekonflikt är när rådgivaren är anställd i ett institut och rekommenderar uppdragsgivaren att placera i institutets egna produkter som innebär att uppdragsgivaren ”låser” sitt kapital under lång tid (vilket innebär intäkter för värdepappersinstitutet under motsvarande tid), trots att rådgivaren inser att uppdragsgivaren kan komma att behöva sitt kapital innan löptiden löpt ut.

10.2 Gällande rätt

I lagen om värdepappersmarknaden finns uttryckliga bestämmelser om värdepappersinstitutens hantering av intressekonflikter (8 kap. 21 §). Bestämmelserna genomför motsvarande regler (artikel 18) i direktivet om marknader för finansiella instrument (MiFID I). Av bestämmelserna följer att ett värdepappersinstitut ska vidta alla rimliga åtgärder för att identifiera de intressekonflikter som kan uppkomma mellan institutet, ett anknutet ombud eller någon närstående person till dem och en kund eller mellan kunder i samband med tillhandahållande av investeringstjänster och sidotjänster samt förhindra att kundernas intressen påverkas negativt av intressekonflikter. Om de åtgärder som ett institut har vidtagit inte räcker för att förhindra att kundernas intressen kan komma att påverkas negativt, ska institutet tydligt informera kunden om arten av eller källan till intressekonflikterna innan institutet åtar sig att utföra en investeringstjänst eller sidotjänst för kundens räkning.

I lagen om värdepappersmarknaden finns även ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om hanteringen av intressekonflikter enligt ovannämnda lagrum (8 kap. 42 § 10). Genom 6 kap. 1 § 17 förordningen om värdepappersmarknaden har regeringen i sin tur vidaredelegerat denna föreskriftsrätt till Finansinspektionen. Med stöd av detta bemyndigande och övriga bemyndiganden i lagen om värdepappersmarknaden har inspektionen meddelat föreskrifterna (FFFS 2007:16) om värdepappersrörelse. I 11 kap. i föreskrifterna finns allmänna bestämmelser om intressekonflikter. I 12 kap. finns särskilda bestämmelser om incitament av vissa slag. Av 12 kap. 1 § följer att ett värdepappersinstitut som tillhandahåller en investerings- eller sidotjänst till en kund i regel endast får ta emot en avgift eller en kommission, eller ge eller ta emot en naturaförmån, om kunden har fått viss information om avgiften eller kommissionen. Särskilda bestämmelser gäller bl.a. om avgiften eller kommissionen betalas till kunden.

Några bestämmelser om intressekonflikter motsvarande dem i lagen om värdepappersmarknaden finns inte i försäkringsförmedlingslagen. I den lagen finns däremot informationskrav som har betydelse för att tydliggöra eventuella intressekonflikter för kunden. Enligt dessa krav ska försäkringsförmedlaren i rimlig tid innan ett försäkringsavtal ingås informera kunden om bl.a. vissa ägarförhållanden, om ersättning för försäkringsförmedlingen kan påräknas bli betald av annan än kunden och om förmedlingen avser försäkringar för ett eller flera försäkringsföretags räkning (6 kap. 1 § första stycket 4 och 5 samt 2 § första stycket 2 och 3). Med stöd av ett bemyndigande i försäkringsförmedlingslagen, som upprepas i försäkringsförmedlingsförordningen, har Finansinspektionen meddelat föreskrifter om vad som krävs för att uppfylla informations-skyldigheten gentemot kunden. Enligt Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2005:11) om försäkringsförmedling ska försäkringsförmedlaren bl.a. informera kunden om all ersättning som förmedlaren får för försäkringsförmedlingen, oavsett om den betalas av någon annan än kunden eller inte (6 kap. 5 §). Informationen ska som huvudregel avse storleken på ersättningen eller, om detta inte är möjligt, grunderna för hur ersättningen bestäms. I förekommande fall ska information även lämnas om ersättning till förmedlarens anställda eller uppdragstagare. Särskilda bestämmelser finns för vissa ersättningsformer (6 kap. 6–11 §§).

De ovan berörda informationskraven genomför delvis vissa motsvarande krav i försäkringsförmedlingsdirektivet (artikel 12.1). Direktivet tillåter att medlemsstaterna behåller eller antar strängare bestämmelser om informationskrav jämfört med direktivet (artikel 12.5). Det finns inte heller i direktivet några särskilda regler om intressekonflikter. I kommissionens förslag till ett omarbetat försäkringsförmedlingsdirektiv finns dock sådana regler, som motsvarar vad som följer av direktivet om marknader för finansiella instrument. I de tillägg som ska införas i försäkringsförmedlingsdirektivet genom det omarbetade direktivet om marknader för finansiella instrument (se avsnitt 4.3), finns också regler om intressekonflikter (se avsnitt 10.5 under rubriken Nya regler i försäkringsförmedlingsdirektivet, jfr 8 kap. 21 § lagen om värdepappersmarknaden).

Något förbud mot att ta emot provision eller annan liknande ersättning från tredjeman finns vare sig för värdepappersinstitut eller för försäkringsförmedlare enligt svensk rätt. Enligt det omarbetade direktivet om marknader för finansiella instrument (MiFID II) förbjuds dock värdepappersinstitut att ta emot och behålla viss ersättning från tredjeman vid s.k. investeringsrådgivning på oberoende grund (artikel 24.7 b). En liknande regel föreslås av kommissionen i förslaget till ett omarbetat försäkringsförmedlingsdirektiv (artikel 24.5 b).

10.3 Regleringen i vissa andra stater inom EU

Till följd av reglerna i försäkringsförmedlingsdirektivet finns bestämmelser om informationskrav för försäkringsförmedlare i de olika medlemsstaternas nationella lagstiftning. Vissa medlemsstater har därutöver uttryckligen begränsat möjligheterna för försäkringsförmedlare att ta emot provision och annan liknande ersättning. I det följande redovisas i korthet vad som gäller i det avseendet i vissa medlemsstater.

Nya regler för de finansiella företagens möjligheter att ge och ta emot provision och annan liknande ersättning från tredjeman gäller i Storbritannien sedan den 31 december 2012. Regelverket benämns Retail Distribution Review (FSA 2011/54, Retail Distribution Review [Adviser Charging No 3] Instrument 2011, utfärdad av den dåvarande tillsynsmyndigheten FSA, Financial Services Authority [numera FCA, Financial Conduct Authority]). I fråga om en individuell rekommendation till vissa kunder får inte de finansiella företag som omfattas av reglerna, med vissa undantag, ta emot provision eller viss annan ersättning om rekommendationen avser en s.k. investeringsprodukt (Financial Conduct Authority, Conduct of Business Sourcebook [COBS], 6.1A.4.). Företag som utövar försäkringsförmedling omfattas av regeln. Livförsäkringar innefattas i definitionen av investeringsprodukt.

I Nederländerna infördes vid årsskiftet 2013/2014 en reglering i lag som liknar regelverket i Storbritannien. De nya reglerna infördes i en lag som benämns Wijzigingsbesluit Financiële Markten 2014. Enligt Utredningen om konsumentskydd vid finansiell rådgivning innebär reglerna att samtliga aktörer i Nederländerna som tillhandahåller finansiella tjänster till konsumenter omfattas av ett förbud mot provisioner (SOU 2014:4 s. 319).

I Finland regleras frågor om försäkringsförmedling i lagen om försäkringsförmedling (15.7, 2005/570). Lagen trädde i kraft den 1 september 2005. I lagen görs en åtskillnad mellan två slags försäkringsförmedlare, nämligen försäkringsmäklare respektive ombud. Med ombud avses en fysisk eller juridisk person som bedriver försäkringsförmedling för försäkringsgivarens räkning och på dennes ansvar (3 §). Uttrycket försäkringsmäklare definieras som en fysisk eller juridisk person som bedriver försäkringsförmedling med stöd av ett uppdragsavtal med en annan kund än en försäkringsgivare som bedriver direktförsäkring. Enligt lagen får en försäkringsmäklare numera ta emot arvode endast från uppdragsgivaren (26 §). Under en övergångsperiod om ett år från ikraftträdandet av lagen gällde dock inte någon sådan begränsning (se propositionen till lagen, RP

2004/220, s. 17). Med arvode enligt lagens förarbeten avses, såvitt kan bedömas, även sådan ersättning som i förevarande promemoria benämns provision (RP 220/2004 s. 8). I förarbetena till lagen anges bl.a. följande som skäl för begränsningen i fråga om arvode (RP 220/2004 s. 11).

Försäkringsmäklare handlar på uppdrag av sina kunder och får inte på grund av arbets- ombuds-, ägarskap- eller annat avtal eller förhållande vara beroende av försäkringsgivaren. Inom försäkringsförmedling förekommer en praxis enligt vilken försäkringsmäklarens arvode betalas av försäkringsgivaren, dvs. av den i förhållande till vilken försäkringsmäklaren bör vara självständig när han sköter sina uppdrag. [...] I uppdragsförhållanden skulle det vara naturligt, att uppdragsgivaren skulle betala arvode till sin representant.

10.4 Iakttagelser vid Finansinspektionens tillsyn

Finansinspektionen anförde i korthet följande i sin tillsynsrapport för 2010 (Tillsynsrapport, Erfarenheter av tillsyn och regelutveckling, den 18 maj 2010, dnr 10-4558, s. 27–29). Försäkringsförmedlarna har fått en allt större roll vid finansiell rådgivning. Allt fler personer som ser över sitt sparande kommer i kontakt med försäkringsförmedlare. Bland annat har marknaden för indexobligationer med försäkringsförmedlare som distributionskanal expanderat. Sommaren 2009 genomfördes en platsundersökning hos ett antal försäkringsförmedlare för att inspektera och bedöma deras verksamhet. Syftet var att ytterligare öka kunskaperna om förmedlarnas verksamhet. De undersökta företagen sträckte sig från i stort sett välskötta verksamheter till ett antal som uppvisade påfallande brister och hade en klen medvetenhet om regelverken. De mest frekventa bristerna var att man inte redovisade vilka provisioner som förmedlaren tar emot till följd av de förmedlade eller marknadsförda produkterna samt bristande dokumentation av rådgivningssamtalet.

I tillsynsrapporten för 2011 anförde Finansinspektionen bl.a. följande (Tillsynsrapport 2011, Erfarenheter av tillsyn och regelutveckling, den 24 maj 2011, dnr 11-5534, s. 20).

FI anser att många av problemen på förmedlarmarknaden bottnar i grundläggande intressekonflikter. Dessa konflikter beror bland annat på affärsmodellen där förmedlaren inte tar betalt av kunden utan i stället får ersättning i form av provisioner. De provisioner som utgår redan vid tecknandet av en försäkring kan uppgå till betydande belopp och variationerna mellan olika produkter och leverantörer är betydande. När förmedlaren får provisioner från försäkringsbolag eller värdepappersbolag för förmedling av deras produkter finns det stor risk för att det inte är konsumentens situation och behov som styr rådgivningen, utan storleken på provisionerna. Det finns alltså en risk för att rådgivningen inte utgår ifrån kundens bästa och därför mest är att likna vid försäljning. Existerande regelverk, såväl lag som föreskrifter, förmår inte hantera dessa intressekonflikter på ett effektivt sätt. FI skulle därför se positivt på en utredning från regeringen i frågan om ett provisionsförbud skulle kunna införas i lag. Liknande provisionsförbud finns redan i flera europeiska länder. En sådan utredning skulle lämpligen ta ett brett grepp över hela rådgivningsmarknaden, i syfte att även undanröja liknande intressekonflikter på andra områden.

I den s.k. riskrapporten för 2012 anförde Finansinspektionen bl.a. följande (Risker i det finansiella systemet 2012, den 8 november 2012, dnr 12-12020, s. 33).

Att många rådgivare på marknaden är avlönade genom provisioner ger upphov till intressekonflikter. FI har under 2012 samlat in information kring provisionsintäkter för försäkringsförmedlare. FI skickade ut en förfrågan till 323 bolag med tillstånd för förmedling av livförsäkringar och 99 procent av företagen uppger att de har ersättning genom provisioner. Ungefär hälften av bolagen uppgav att de även tar emot provisioner för andra finansiella instrument än fondandelar inom försäkring. FI har sedan januari 2011 förespråkat ett provisionsförbud vid försäkringsförmedling, då provisioner är mycket svåra att förena med rådgivning i kundens intresse. FI ser detta behov som särskilt stort avseende investeringsrådgivning inom försäkringsförmedling. I det nya förmedlardirektivet (IMD II), föreslås ett provisionsförbud för oberoende förmedlare. FI anser att detta inte är tillräckligt eftersom det finns en stor risk att kunderna fortsatt kommer att få rådgivning från rådgivare som avlönas genom provisioner och det är svårt för kunden att förstå att rådgivaren inte är oberoende.

Finansinspektionen inledde år 2011 en tillsynsundersökning för att granska framtagande och distribution av komplicerade finansiella produkter. I undersökningen granskade inspektionen bl.a. sju distributörer av strukturerade produkter. Granskningen omfattade bl.a. hur företagen hanterar incitament och andra intressekonflikter och vilken information företagen inhämtar om sina kunder för att säkerställa att kunderna rekommenderas lämpliga produkter. Inspektionen anförde i korthet följande om undersökningen i tillsynsrapporten för 2013 (Tillsynsrapport 2013, den 28 maj 2013, dnr 13-8362, s. 13 f.).

FI ser tydliga risker för att kunders intressen åsidosätts när förmedling av komplicerade produkter ersätts genom provisioner. Då vissa produkter genererar högre provisioner än andra uppstår ekonomiska incitament för distributören att ge råd utifrån provisionens storlek snarare än utifrån kundens intresse. I de fall hela kostnadsuttaget sker initialt och distributören får sin ersättning vid tecknandet av produkten skapas dessutom incitament för distributören att föreslå kunderna nya affärer och omstruktureringar för att maximera sin egen intjäning i stället för att ge mer långsiktiga råd.

I såväl regelverket för värdepappersrörelse som regelverket för försäkringsförmedling finns långtgående krav på den information som ska lämnas till kunderna när ett företag får provisioner från tredje part. Informationen ska ge kunden möjlighet att förstå hur ersättningarna kan påverka företaget att agera på ett visst sätt för att kunden ska kunna fatta sitt investeringsbeslut på ett rättvisande underlag. FI:s undersökning visar att företagens information om provisioner brister. Informationen till en kund är ofta bristfällig och vagt utformad. I många fall har informationen till kunden varit utformad så att det har varit omöjligt för kunden att jämföra ersättningarna mellan olika produkter och typer av instrument. För att konsumenten ska kunna fatta ett välgrundat investeringsbeslut och kunna jämföra erbjudanden behöver redovisningen i många fall förbättras avsevärt.

En övergripande slutsats från undersökningen är att samtliga aktörer i kedjan, från framtagande till distribution av strukturerade produkter, behöver ta ett större ansvar för kundskyddet. Det är särskilt angeläget att samtliga aktörer i större utsträckning hanterar de intressekonflikter som förekommer såväl hos producenterna som vid distributionen av strukturerade produkter. FI har sett brister hos de undersökta bolagen när det gäller redovisningen av kostnadsuttag och provisioner, en redovisning som måste ske på ett förstäligt sätt för att fylla sitt syfte. På detta område kommer FI att noga följa upp utvecklingen eftersom detta är väsentligt för att säkerställa ett grundläggande konsumentskydd. Fokus i tillsynsundersökningen har varit på strukturerade produkter men FI har även i den löpande tillsynen uppmärksammat svårigheterna med tydlig och korrekt information om kostnader och provisioner. FI kommer därför att framöver ha starkt fokus på just dessa kundskyddsregler.

Mot bakgrund av iakttagelserna i tillsynen anförde Finansinspektionen i rapporten följande avseende ett förbud mot ersättning i form av provision (s. 14–16).

Om konsumenten ges intrycket att rådgivaren eller förmedlaren är en neutral aktör som arbetar enbart för och på uppdrag av kunden, men rådgivaren/förmedlaren samtidigt tar emot provisioner från den som producerar olika spar- eller försäkringslösningar, kan det uppstå situationer där förmedlaren eller rådgivaren agerar på ett sätt som gynnar honom eller henne själv på kundens bekostnad. På senare tid har diskussionen fokuserats kring försäkringsförmedlarnas provisioner, bl.a. mot bakgrund av att försäkringsförmedlingens innehåll i många fall i realitetens förskjutits mot kapitalplacering och förvaltning, snarare än försäkring i gängse mening.

En rådgivning och en omplaceringsaktivitet som i stor utsträckning styrs av för kunden oklara provisionsvillkor kan skapa stora skador för konsumentintresset. Kunderna riskerar att i alltför stor utsträckning få dyra, i vissa fall även onödigt komplexa eller riskfyllda produkter, och att drabbas av onödiga och kostsamma – men för säljare och förmedlare lukrativa – transaktioner. En annan negativ konsekvens kan bli ett försämrat förtroende för finansiell rådgivning generellt. Att få sundare incitament och utforma ändamålsenliga restriktioner när det gäller provisionsfinansieringen är i det perspektivet en viktig uppgift för FI. Frågan har varit föremål för diskussioner vid flera tillfällen, men är samtidigt av flera skäl komplex.

Även om det i huvudelen av branschen på senare tid har skett betydande förbättringar när det gäller kundinformationen, liksom ett omfattande arbete för att höja förmedlarnas kompetens, finns problem fortfarande kvar.

I många fall utbetalas en stor del av provisionerna i samband med att produkten tecknas (s.k. up front). Det finns i sådana fall en klar risk att försäkringsförmedlaren inte agerar långsiktigt om stora delar av ersättningen för försäkringsperioden utbetalas direkt i samband med att försäkringen, eller ett annat finansiellt instrument, tecknas.

Den ideala konsekvensen av ett generellt provisionsförbud skulle vara att förmedlare och rådgivare övergick till att fakturera kunden sina tjänster. Det är dock inte troligt att detta skulle bli huvudeffekten. Det kan få effekten att vissa rådgivare i stället blir ”marknadsförare” och i praktiken fortsätter som tidigare, men då helt utanför tillsynen.

Mot bakgrund av detta avser FI att föreslå regeringen att, som ett första steg, en provisionsreglering införs som tar sikte på up front-provisioner, dvs. provisioner som utbetalas i samband med att produkter tecknas eller i samband med att försäkringsavtal ingås. Förslaget innebär att produktbolagen måste betala ut eventuella provisioner löpande över tiden till förmedlaren. Detta skulle ge mest effekt där problemen är som störst, samtidigt som FI bedömer att riskerna för nya problem eller negativa bieffekter till följd av regleringen är begränsade. Förbudet skulle till stor del ta bort incitamenten att teckna lösningar med höga initiala kostnader och även minska incitamenten att föreslå omplaceringar i syfte att generera nya intäkter. Genom att tillåta provisioner som utbetalas löpande får förmedlaren ersättning så länge kunden inte avslutar sitt kundförhållande, vilket också skapar incitament att verka för kundintresset.

Det ska tilläggas att det också finns en annan grundläggande metod för att reducera intressekonfliktsproblemet, nämligen genom att förbättra transparensen, dvs. att göra tydligt för kunden att provisioner finns och hur de fungerar. En hel del sådana åtgärder har också vidtagits, delvis på initiativ av branschen själv. Detta är ett viktigt bidrag till sundare marknadsförhållanden, men den typen av åtgärder räcker ensamma inte till, eftersom svårigheterna med att identifiera och hantera intressekonflikter ändå torde kvarstå i betydande grad.

Regelverken kring försäkringsförmedling och värdepappersrörelse, som bägge berör detta område, är under förändring på EU-nivå i form av kommande ändringar i de s.k. IMD- och MiFID-direktiven. Ingetdera av dessa kommer att innefatta några långtgående provisionsförbud, annat än för oberoende rådgivare. Men inget av regelverken kommer heller sannolikt att hindra Sverige att införa förbud på nationell nivå. FI anser att Sverige bör utnyttja möjligheten att kunna gå längre, åtminstone då det gäller försäkringsförmedling, dvs. inom ramen för IMD.

I maj 2014 återkom Finansinspektionen till frågan om provisioner till försäkringsförmedlare i en ny rapport. Inspektionen anförde då att det numera finns anledning att överväga ett bredare provisionsförbud, som omfattar andra typer av provisioner än up-front-provisioner. Ett provisionsförbud bör enligt inspektionen gälla all rådgivning om finansiella produkter, oavsett vilken typ av företag som utför rådgivningen (Konsumentskyddet på finansmarknaden, den 15 maj 2014, dnr 14-4986, s. 12).

I följande avsnitt ska det övervägas om Finansinspektionens iakttagelser, nya regler från EU och övriga omständigheter medför att lagstiftningsåtgärder bör vidtas i fråga om intressekonflikter.

10.5 Behovet av lagstiftningsåtgärder

Promemorians förslag: 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

1. identifiera de intressekonflikter som kan uppkomma mellan förmedlaren eller någon person eller något företag som har nära förbindelser med förmedlaren och en kund eller mellan olika kunder, och
2. förhindra att kundens intressen påverkas negativt av intressekonflikter.

Om de åtgärder som en försäkringsförmedlare har vidtagit för att förhindra intressekonflikter inte är tillräckliga, ska försäkringsförmedlaren 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 om 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.

Skälen för promemorians förslag

Nya regler i försäkringsförmedlingsdirektivet

Som framgår av avsnitt 4.3 har Europaparlamentet och rådet enats om att vissa ändringar av och tillägg till försäkringsförmedlingsdirektivet ska göras genom direktivet om marknader för finansiella instrument. Dessa ändringar och tillägg ska genomföras före det att försäkringsförmedlingsdirektivet har omarbetats i övrigt. Bland dessa ändringar och tillägg finns regler om intressekonflikter av följande lydelse (artikel 91 i direktivet om marknader för finansiella instrument).

Artikel 13b. Förebyggande av intressekonflikter

En försäkringsförmedlare eller ett försäkringsföretag ska upprätthålla och använda effektiva organisatoriska och administrativa arrangemang för att vidta alla rimliga åtgärder för att förhindra att intressekonflikter enligt artikel 13c påverkar dess kunders intressen negativt.

Artikel 13c. Intressekonflikter

1. Medlemsstaterna ska kräva att försäkringsförmedlare och försäkringsföretag vidtar alla lämpliga åtgärder för att identifiera intressekonflikter mellan å ena sidan dem själva, inbegripet deras chefer, anställda och anknutna försäkringsförmedlare eller andra personer som direkt eller indirekt är knutna till dem i ett kontrollförhållande, och å andra sidan deras kunder, eller intressekonflikter mellan kunder, som uppstår vid distribution av försäkringsprodukter.

2. Om de organisatoriska och administrativa arrangemang som en försäkringsförmedlare eller ett försäkringsföretag i överensstämmelse med artikel 13b infört för att hantera intressekonflikter inte räcker till för att ge rimliga garantier för att effektivt förhindra att kundernas intressen påverkas negativt, ska försäkringsförmedlaren eller försäkringsföretaget klart och tydligt informera kunden om den allmänna arten av och/eller källorna till intressekonflikterna innan den åtar sig verksamhet för dennes räkning.

Bestämmelser som genomför dessa regler bör tas in i försäkringsförmedlingslagen. Bestämmelserna bör utformas på ett sätt som liknar hur motsvarande regler i direktivet om marknader för finansiella instrument har genomförts i svensk rätt (8 kap. 21 § lagen om värdepappersmarknaden). Det bör särskilt anges ett krav på att de åtgärder som ska vidtas kan vara av organisatoriskt och administrativt slag (se artikel 13b i försäkringsförmedlingsdirektivet ovan). Det finns anledning att tydliggöra att det går en skiljelinje mellan å ena sidan organisatoriska och administrativa system, som gäller för försäkringsförmedlaren verksamhet generellt (artikel 13b), och åtgärder som avser hur förmedlaren agerar i förhållande till en kund i ett enskilt fall (artikel 13c.1).

I ytterligare ett tillägg till försäkringsförmedlingsdirektivet finns en regel som anger att medlemsstaterna får föreskriva begränsningar i möjligheten för försäkringsförmedlare att ta emot provision (artikel 13d.3). Där anges följande.

Medlemsstaterna får förbjuda försäkringsförmedlare och försäkringsföretag att acceptera eller motta avgifter, provisioner eller andra ekonomiska ersättningar från tredjepart eller en person som agerar för tredjeparts räkning i samband med distribution av försäkringsbaserade investeringsprodukter till kunder.

I det följande behandlas frågan om i vilken utsträckning det finns anledning att för svensk del utnyttja denna s.k. medlemsstatsoption att förbjuda mottagandet av provisioner och liknande ersättning från tredjeman. Till sin ordalydelse är regeln begränsad till distribution av försäkringsbaserade investeringsprodukter. Med uttrycket försäkringsbaserad investeringsprodukt avses en försäkringsprodukt som erbjuder ett förfallo- eller återköpsvärde, där detta värde helt eller delvis är direkt eller indirekt exponerat mot marknadsvolatilitet (artikel 2.13). Från definitionen görs undantag för bl.a. skadeförsäkringsprodukter, livförsäkringskontrakt där ersättning enligt avtalet endast betalas ut vid dödsfall eller vid invaliditet till följd av skada, sjukdom eller funktionsnedsättning samt officiellt erkända tjänstepensionssystem som omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2003/41/EG eller direktiv 2009/138/EG. Från ett svenskt perspektiv kan definitionen i korthet sammanfattas på så sätt att livförsäkringar som innehåller ett sparmoment generellt sett omfattas, men att tjänstepensionsförsäkringar är undantagna från definitionen.

Av artikel 13a framgår att uttrycket distribution av försäkringsprodukter avser verksamhet beträffande försäkringsbaserade investeringsprodukter som dels utgör försäkringsförmedling, dels utgör direktförsäljning som bedrivs av ett försäkringsföretag,

Förtroendekommissionens betänkande

Förtroendekommissionen anförde i huvudsak följande beträffande försäkringsförmedlare och intressekonflikter i sitt betänkande Näringslivet och förtroendet (SOU 2004:47 s. 303 och 330). Det är en osund konstruktion att ersättningen till försäkringsförmedlare betalas av försäkringsbolagen. Det innebär att förmedlaren blir, eller kan uppfattas som, försäkringsbolagets förlängda arm snarare än någon som arbetar för kundens bästa. Dessutom är inte förmedlaren neutral mellan olika bolag, eftersom incitamenten att sälja ett visst bolags produkter kan antas variera med storleken på provisionerna. Den naturliga lösningen på denna intressekonflikt är att upplösa den. Försäkringsförmedlaren bör således betalas direkt av kunden, dvs. den som köper en försäkring. Till försäkringsbolaget bör kunden enbart betala för den tjänst som han eller hon köper av företaget, dvs. själva försäkringen. Kunden kommer därigenom att få större möjlighet att bedöma om såväl försäkringsförmedlaren som försäkringsföretagets tjänster håller rätt kvalitet i förhållande till priset. Konkurrensen torde stimuleras både mellan försäkringsförmedlarna och mellan försäkringsbolagen. Försäkringsförmedlarna kan därigenom bättre fylla sin i grunden positiva roll på försäkringsmarknaden.

Utredningens om konsumentskydd vid finansiell rådgivning betänkande

Även Utredningen om konsumentskydd vid finansiell rådgivning behandlar frågan om intressekonflikter vid försäkringsförmedling (SOU 2014:4). I sitt betänkande anför utredningen i det avseendet att den utbredda förekomsten av provisioner innebär att risken för att det ska uppstå intressekonflikter som medför negativa konsekvenser för konsumenterna är uppenbar. Enligt utredningens bedömning finns det omständigheter som talar för att den informationsskyldighet som följer av gällande rätt inte är tillräcklig för att undanröja de intressekonflikter som kan uppkomma. Utredningen påtalar särskilt att det förekommer att bl.a. försäkringsförmedlare underlåter att informera sina kunder om att de får provision (a. bet. s. 275 med vidare hänvisningar).

Ersättning och incitament

Med provision avses här ersättning som utgår med anledning av ett tecknat försäkringsavtal eller annan liknande omständighet. Provision förekommer dock, vilket framgår av avsnitt 10.4, i olika former.

Så kallad up front-ersättning, ibland benämnd förskottsersättning, är helt transaktionsbaserad och betalas ut först när ett avtal har tecknats mellan försäkringsgivaren och försäkringstagaren och premien är betald. Sådan ersättning baseras vanligen på avtalets värde för försäkringsgivaren; premiens storlek och avtalstidens längd. Ersättningen kan beräknas på olika sätt, som en procentsats på ett visst provisionsunderlag eller som en fast ersättning för ett tecknat avtal. Den som erhåller ersättningen, dvs. förmedlaren, kan bli återbetalningsskyldig om kundens avtal avslutas i förtid inom en viss tid (vanligen mellan ett och tre år), s.k. annullationsansvar.

Bestånds- eller skötselersättning är en återkommande ersättning som vanligtvis utgår under premiebetalningstiden men inte under utbetal-

ningstiden. Beståndsersättningen beräknas som en procentsats av varje års inbetalda premie eller en promillesats på förvaltad kapital.

Ibland tillämpas styckeersättning per försäkring. Vidare kan volymberoende provisioner (på engelska contingent commission) förekomma. Sådana provisioner grundas på den totala förmedlingen under en viss period och betalas ut efter periodens slut givet att vissa mål har uppfyllts, vanligen relaterade till försäljning, antal kunder och marknadsandelar. De kan också avse kvalitetsmål.

Av de iakttagelser som Finansinspektionen har gjort i samband med sin tillsyn kan i huvudsak följande konstateras. Försäkringsförmedling rör numera i betydande grad placeringar i finansiella instrument inom ramen för försäkringsavtal (jfr avsnitten 8.1 och 8.2). I mycket hög grad finansieras försäkringsförmedlingen genom att försäkringsföretagen och andra företag betalar försäkringsförmedlaren provision eller annan liknande ersättning med anledning av en transaktion. Vissa försäkringsförmedlare ger inte råd som är utformade efter kundens intressen, utan snarare utifrån vad som är ekonomiskt fördelaktigt för förmedlaren. Provision som ersättningsmodell skapar således intressekonflikter vid försäkringsförmedling. Det gäller särskilt i fråga om up front-provision, som ger en snabb förtjänst. Även i de fall där någon direkt felaktig rådgivning inte har konstaterats av Finansinspektionen, kan en intressekonflikt sägas föreligga med anledning av ersättningsmodellen. Det finns skäl att dra slutsatsen att kundens intressen inte alltid tas tillvara på det sätt som förutsätts i försäkringsförmedlingslagen (5 kap. 4 § första stycket). En utgångspunkt för regleringen av konsumentskyddet på finansmarknaden bör dock vara att kundens intressen sätts i fokus vid rådgivning om och övrig förmedling av finansiella tjänster och produkter.

Intressekonflikter på den europeiska försäkringsförmedlingsmarknaden

I samband med förslaget till ett omarbetat försäkringsförmedlingsdirektiv har kommissionen lagt fram en konsekvensanalys, som bl.a. innehåller en beskrivning av de problem på den europeiska försäkringsförmedlingsmarknaden som kommissionen vill åtgärda med sitt förslag. Förutom en fråga om direktivets tillämpningsområde anger kommissionen att det andra betydande problemet rör intressekonflikter mellan säljare av försäkringsprodukter och konsumenter till följd av systemen för ersättningar till säljare. Kommissionen har då i korthet anfört följande (Arbetsdokument från kommissionens avdelningar, sammanfattning av konsekvensbedömningen, följedokument till Europaparlamentets och rådets direktiv om försäkringsförmedling, COM[2012] 360 final, SWD[2012] 191 final, s. 3 f.). Med PRIPs-försäkringar avses i huvudsak livförsäkringar med ett sparandemoment och med unit-linked avses fondförsäkring.

Intressekonflikter till följd av ersättningssystem kan skada konsumenten på två något olika sätt: antingen genom att förmedlare låses in i kvasiexklusiva försäljningsvillkor med ett enda försäkringsföretag (vilket medför att konsumenter som vänder sig till förmedlaren inte kommer att ha ett tillräckligt stort urval som på bästa sätt tillmötesgår deras behov) eller genom att förmedlare rekommenderar sådana produkter till konsumenter som ger säljaren högst ersättning snarare än att vara bäst anpassade till konsumenternas behov

(detta senare problem behandlas nedan tillsammans med andra problem som rör rådgivning).

Den tredje gruppen viktiga frågor avser rådgivning, där två olika problem kan urskiljas:

1. Systemen för att ersätta säljare innebär intressekonflikter enligt ovan som kan medföra att konsumenterna får partisk rådgivning.

2. Dålig rådgivning förekommer på områden där kraven på försäljningspersonalens yrkeskvalifikationer är otillräckliga. För närvarande finns det stora skillnader mellan kraven på yrkeskvalifikationer i olika medlemsstater och mellan olika försäljningskanaler, vilket innebär att många konsumenterna får dåliga råd.

Konsumentskyddskraven vid försäljning av PRIPs-försäkringar är inte tillräckliga på EU-nivå, eftersom det första försäkringsförmedlingsdirektivet inte innehåller några särskilda regler om försäljning av komplexa livförsäkringsprodukter med investeringsinslag. I nuläget säljs sådana produkter enligt de allmänna reglerna för försäljning av försäkringsprodukter, fastän dessa produkter är mycket olika till sin karaktär och innebär högre risker för icke-professionella kunder. Det finns belägg på marknaden för ett mycket högt antal klagomål angående försäljning av försäkringsprodukter av "unit-linked"-typ i många medlemsstater. Det finns också belägg för regelarbitrage till följd av olika regelverk för försäljning av paketerade investeringsprodukter för icke-professionella investerare genom olika försäljningskanaler. Den potentiella skadan för konsumenterna till följd av försäljning av olämpliga livförsäkringsprodukter av "unit-linked"-typ kan uppskattas till så mycket som 1,1 biljoner euro i EU-27. På försäkringsmarknaden kan olämplig rådgivning till följd av kostnader för utträde och högre produktkostnader medföra att investerare får betala högre avgifter och blir låsta vid produkter genom straffavgifter för utträde som de inte förstod tillräckligt när investeringen gjordes. Det finns förstås många faktorer som inverkar på den faktiska skadan för konsumenterna, och rådgivning vid försäljningstillfället är enbart en faktor. Det finns dock tecken på att rådgivning är väsentlig på marknaderna för finansiella produkter för icke-professionella investerare, och rådgivning framstår således som en avgörande faktor. Med hänsyn till storleken på denna marknad kan fall av vilseledande försäljning i hög grad inverka på konsumenternas välfärd. I avsaknad av EU-regler har tillsynsmyndigheter begärt en ökad insyn i försäkringsprodukternas kostnader eller, när det handlar om komplexa produkter i allmänhet, gett vägledning om vilken information som ska ges innan ett avtal ingås eller begärt ett tillfälligt upphörande med försäljning av sådana produkter.

Flytträtt vid försäkringssparande

Livförsäkringsutredningen föreslår i sitt betänkande Förstärkt försäkringstagar skydd (SOU 2012:64) en s.k. flytträtt för premiebestämda tjänstepensionsförsäkringar och individuella livförsäkringar som inte är tjänstepensionsförsäkringar. I fråga om premiebestämda tjänstepensionsförsäkringar ska den försäkrade (den anställde) ha en flytträtt om premiebetalningen har upphört till följd av att anställningen har avslutats (s.k. fribrev). Såväl för de nu aktuella premiebestämda tjänstepensionsförsäkringarna som de individuella livförsäkringarna ska flytträtten gälla retroaktivt.

Enligt utredningen innebär förslagen att inlåsningskapitalet minskar, att marknadsdisciplinen förbättras och att försäkrings-

marknaden i detta avseende likställs med andra branscher (a. bet. s. 760 och 765). Utredningen anför att möjligheten att flytta är en viktig skyddsmekanism vad gäller premiebestämda försäkringar där den försäkrade bär den finansiella risken. Att försäkringstagare och försäkrade kan visa sitt missnöje genom att ha möjlighet att lämna försäkringsföretaget kan medföra att företagen väljer att prioritera bättre service och anpassar sina villkor för att inte riskera att kunderna blir missnöjda och flyttar sina försäkringar.

Som framgår av avsnitt 6.3 medverkar försäkringsförmedlare vid en hög andel av de försäkringsavtal som tecknas. Om en utvidgad flytträtt införs, vare sig det sker enligt Livförsäkringsutredningens förslag eller på något annat sätt, kan det antas att försäkringsförmedlare med tillstånd att förmedla livförsäkring i hög grad kommer att medverka även vid tecknandet av de nya försäkringsavtalen. Vid en retroaktivt verkande flytträtt öppnas möjligheten att flytta kapital som sammantaget uppgår till ett mycket högt belopp. För att ge en bild av omfattningen kan det åter nämnas att värdet på livförsäkringsföretagens placeringstillgångar uppgick till 2 665 miljarder kronor vid utgången av 2012 (jfr avsnitt 6.3, se Svensk Försäkring, Försäkringar i Sverige, 2012). För försäkringstagaren eller den försäkrade finns det såväl för- och nackdelar med att flytta värdet av ett försäkringssparande från ett försäkringsföretag till ett annat. Försäkringsförmedlaren kan dock, i linje med vad som anförs i avsnitt 10.4, själv ha ekonomiska incitament att medverka till att ett nytt försäkringsavtal tecknas hos ett annat försäkringsföretag om det ger förmedlaren provision. Det kan således finnas en risk för att försäkringstagare och försäkrade genomför flyttar som inte är privatekonomiskt fördelaktiga för dem. Det bör hållas i minnet att det kan vara svårt för många konsumenter att göra en bedömning av de olika faktorer som är av betydelse i samband med en flytt, t.ex. vad gäller olika kostnader.

Livförsäkringsutredningen anförde i korthet följande i ett avsnitt som rör risken för en s.k. provisionsdriven flyttkarusell (a. bet. s. 422–425).

Försäkringsföretag har med nuvarande lagstiftning möjlighet att betala ut ersättning till olika aktörer för deras försäljning av och rådgivning kring försäkringar. Förutom företagets egna säljare och rådgivare kan även olika förmedlare omfattas. Mottagare av ersättning kan vara såväl individer, t.ex. enskilda försäkringsförmedlare, eller juridiska personer, exempelvis en bank. Ersättning kan betalas ut i form av provisioner som kan vara av engångskaraktär eller olika former av löpande ersättning, s.k. beståndsersättning. Dessutom kan ersättning utbetalas i form av centrala marknadsföringsbidrag till en juridisk person. En annan form av ersättning är s.k. kick-backs, vilket består i att förmedlaren får del av de intäkter/vinstmarginaler som tas ut för att förvalta kapitalet.

Ett argument mot flytträtt som förs fram är att det riskerar att leda till att de aktörer som är verksamma inom rådgivning och försäljning av försäkringar – med anledning av möjligheten att erhålla provisioner av det mottagande försäkringsföretaget – och säljare hos mottagande försäkringsföretag kan få ett ökat incitament att uppmåna försäkringstagare att flytta sitt sparande. Hur stor sannolikheten är för en sådan provisionsdriven flyttkarusell beror bland annat på vilken lönsamhet rådgivning om flytt av försäkring kan ge upphov till hos de olika aktörerna. Detta påverkas i sin tur av flera faktorer. Förutom villkoren för provisioner, inklusive vilket ansvar aktören har för att återbetala

provisioner under en viss period (s.k. annullationsansvar), kan en negativ konjunktur och marknadssituation leda att det blir brist på nytt kapital att placera i försäkringar eller andra former av finansiellt sparande. Det kan leda till ett ökat tryck på rörligheten av t.ex. pensionskapital, då rådgivare och andra aktörer är hänvisade till tidigare placerat kapital för att kunna tjäna pengar på sin rådgivning. Även tillväxten på den del av försäkringsmarknaden som erbjuder sådana ersättningsmodeller kan påverka incitamenten hos förmedlare, rådgivare och säljare att få individer att flytta befintliga försäkringsavtal. Ju lägre tillväxten är, desto större behov kan dessa aktörer ha att hitta andra sätt att erhålla inkomster. Vidare kan andra villkor, som storlek på flyttavgiften och huruvida administration av ett flyttärende är enkel och smidig, också påverka lönsamheten vid rådgivning och hantering av flytt.

Förmedlare, rådgivare och säljare kan föreslå för konsumenter att flytta sitt försäkringssparande som ett sätt att omvandla sparande som utgör återbäringsmedel till garanterade medel. När värdet av en återköpt försäkring flyttas till en annan försäkringsgivare kan det mottagande företaget nämligen komma att behandla kapitalet på ett annat sätt än det avgivande företaget, vilket innebär att fördelningen mellan garanterade och icke garanterade medel kan avvika från den fördelning som försäkringstagaren hade i det avgivande företaget.

Vid återköp får försäkringstagaren normalt del av värden utöver det belopp som är garanterat och vid en flytt kan därmed försäkringstagaren säkra den del av sparandet som överstiger det garanterade beloppet. I och med att företaget vid behov kan återta återbäringsmedlen hade kunden kunnat förlora denna del av kapitalet om han eller hon hade stannat kvar i det avgivande företaget. När medlen förs över till ett försäkringsavtal hos en annan försäkringsgivare kan de i vissa fall komma att omfattas av garanti på hela, eller en större del av, beloppet. Det betyder således att försäkringstagare i vissa situationer kan säkra stora övervärden på detta sätt. Detta kan vara av intresse för vissa försäkringstagare, inte minst för dem som närmar sig utbetalningstillfället. Försäkringsförmedlare och säljare i det mottagande försäkringsföretaget kan använda nu beskrivna förhållanden som ett särskilt argument för flytt. Om det mottagande försäkringsföretagets erbjudande innebär att befintliga försäkringstagare subventionerar nya kunder kan ett sådant förfarande innebära en risk för befintliga försäkringstagare i det mottagande företaget.

Det kan hävdas att säljare och rådgivare i allmänhet strävar efter att så många som möjligt ska välja det egna företaget, oavsett om provisioner betalas ut eller inte. Detta kan vara ett problem för den enskilde försäkringstagaren, t.ex. om han eller hon utan att vara medveten om det, efter flytten får en sämre försäkringslösning för samma premier eller får betala högre premier för samma försäkringslösning.

Säljarnas, rådgivarnas och förmedlarnas incitament kan också vara ett problem för kollektivet i såväl det avgivande som det mottagande företaget, om de skulle drabbas av ökade kostnader eller minskade intäkter jämfört med om flytten inte ägt rum. Höga provisioner kan öka risken för att försäkringstagare uppmuntras till att flytta som ett sätt för säljare, rådgivare och förmedlare att öka sina intäkter snarare än att erbjuda försäkringstagaren en mer passande försäkringslösning.

Det finns även andra former av ersättning vid flytt, där risk för subvention mellan bestånd bör beaktas. Det förekommer exempelvis att försäkringsföre-

tag kompenserar inflyttande kunder för del av de flyttkostnader som kunden får betala till det avgivande försäkringsföretaget. Ur ett perspektiv kan hävdas att det faktum att ett sådant erbjudande kan innebära att befintliga försäkringstagare i det mottagande försäkringsföretaget står för den flyttande försäkringstagarens flyttkostnad, skulle innebära en förmögenhetsöverföring. Detta kan anses gälla i vart fall i ömsesidigt bedrivna livförsäkringsföretag. Å andra sidan kan ett sådant förfarande likställas med marknadsföring. Detta är något som ett försäkringsföretag kan utnyttja på olika sätt för att attrahera nya kunder, och som på lite längre sikt kan sägas gynna alla företagets kunder, såväl de nya som de äldre bestånden. Det kan dock inte uteslutas att en sådan kompensation, om företaget inte kan visa på att den bidrar positivt till befintliga kunder, kan anses vara ett brott mot förbudet om subventionering mellan bestånden. Finansinspektionen redogör i sin rapport om flytträtt för sparande i pensionsförsäkring – kartläggning och förslag (Fi 2006:16) för att det finns ett samband mellan risken för en provisionsdriven flyttkarusell och storleken på provisionerna för förmedling av pensionsförsäkring, som i många fall är höga. I sin analys menar inspektionen att en orsak till de höga nivåerna kan vara just att flytträtt i många fall saknas. Om flytt tilläts i större utsträckning, anser Finansinspektionen att det i förlängningen skulle kunna innebära att företag får minskade incitament att betala förmedlare höga provisioner då det finns en risk för att kunder hinner flytta innan provisionerna är fullt återbetalda. Utifrån ett sådant resonemang skulle ökade möjligheter för försäkringstagarna att flytta kunna innebära att provisionsnivåerna minskar och därmed också risken för att förmedlare manar konsumenter till flytt som ett sätt att öka de egna intäkterna.

Sammanfattningsvis indikerar argumenten som läggs fram avseende problem med en provisionsdriven flyttkarusell att även befintliga kunder i det mottagande försäkringsföretaget riskerar att drabbas negativt av flytträtten. Situationen uppstår när företag som är ömsesidigt verkande erbjuder en ”för stor” garanti. Om det erbjudande som företaget har för nya kunder innebär att befintliga kunder förfördelas innebär det ett konsumentskyddsproblem. Som redogjorts för tidigare är detta ett problem även i ett läge där försäkringstagare inte kan flytta, och problemet är därmed inte kopplat till flytträtten i sig. Det kan även hävdas att en mer omfattande flytträtt bör kunna bidra till att minska risken för ett sådant beteende genom att befintliga kunder som anser sig förfördelade har möjlighet att visa sitt missnöje genom att flytta sitt sparkapital till en annan försäkringsgivare. Detta förutsätter dock att försäkringstagare kan ta till sig och förstå försäkringsföretagets erbjudande till nya försäkringstagare och vilka effekterna är på den egna försäkringen.

I likhet med ovanstående resonemang om att en utvidgad flyttmöjlighet kan skapa incitament för provisionsdriven flyttkarusell kan hävdas att flytträtten kan ge upphov till incitament hos försäkringsföretagen att öka marknadsföringen som ett sätt att locka till sig fler kunder. Även detta kan innebära att befintliga försäkringstagare i ömsesidigt verkande företag får finansiera försäkringsföretagets vilja att expandera verksamheten. Även i vinstutdelande företag kan sådana kostnader överföras till kunderna i de fall man har möjlighet att höja avgifterna för befintliga kunder. Samtidigt kan hävdas att fler försäkringstagare innebär stordriftsfördelar, exempelvis genom att fasta kostnader kan slås ut på fler försäkringar, vilket gynnar samtliga försäkringstagare.

Det anförda talar för att regleringen av intressekonflikter vid försäkringsförmedling bör skärpas före det att en utvidgad flytträtt kan införas eller i vart fall i samband därmed. Vid rådgivning inför en flytt av ett försäk-

ringssparande bör konsumentens intressen vara vägledande, inte den ersättning som en försäkringsförmedlare kan få för den nytecknade försäkringen.

Olika lösningar

Vid bedömningen av om det bör vidtas lagstiftningsåtgärder i fråga om intressekonflikter för försäkringsförmedlare finns det skäl att först fråga sig om de nuvarande bestämmelserna om information till kunder är tillräckliga för att hantera intressekonflikterna. I regel finns det inte skäl att vidta ingripande åtgärder om mindre långtgående alternativ står till buds.

En utgångspunkt bör också vara att så långt som möjlig välja lösningar som liknar de som har valts i lagen om värdepappersmarknaden, eftersom det rör sig om likartad verksamhet och i vissa fall om företag som driver såväl försäkringsförmedling som värdepappersrörelse.

Mot bakgrund av Finansinspektionens iakttagelser vid tillsynen (se avsnitt 10.4) finns det skäl att konstatera att skyldigheten att uppmärksamma kunden på att ersättningen för försäkringsförmedlingen i vissa fall betalas av någon annan än kunden inte har varit tillräcklig för att hantera intressekonflikterna. Att enbart införa ytterligare informationskrav torde inte vara tillräckligt för att komma till rätta med problemen, eftersom det redan idag finns betydande problem med bristande regel efterlevnad.

Vidare kan effekten av information om intressekonflikter variera från person till person. Kommissionen har låtit genomföra en vetenskaplig undersökning av hur kunder uppfattar rådgivning enligt direktivet om marknader för finansiella instrument (Consumer Decision-Making in Retail Investment Services: A Behavioural Economics Perspective, Final Report, november 2010). Enligt direktivet gäller ett krav på att värdepappersföretag ska hantera intressekonflikter (jfr 8 kap. 21 § lagen om värdepappersmarknaden). Av undersökningen framgår i huvudsak att tilliten till de råd som en rådgivare ger allmänt sett är hög, men att kunderna ofta är omedvetna om potentiella intressekonflikter (s. 7). De flesta kunder litar helt eller huvudsakligen på de råd som ges och uppfattar det inte som att rådgivaren har ett egenintresse i frågan. Intressekonflikter redovisas oftast endast muntligen, om det alls sker. De flesta kunder bortser från sådan information eller överväger den inte.

I början av 2012 ingick några av de största försäkringsförmedlingsföretagen samt vissa värdepappersbolag en branschöverenskommelse i syfte att öka förtroendet för marknaden för finansiell rådgivning, inklusive försäkringsförmedling, och att förmå kunder att välja bort näringsidkare som inte följer gällande regelverk. Överenskommelsen har getts in till Finansdepartementet (dnr Fi2012/1098). Genom överenskommelsen bildades ett gemensamt bolag, InsureSec AB. Bolaget har till huvudsaklig arbetsuppgift att instifta och upprätthålla en branschlicens. De försäkringsförmedlare som omfattas av överenskommelsen åtar sig att vara anslutna till InsureSec och låta det bolaget utöva tillsyn. Förmedlarna åtar sig också att följa beslut från InsureSec.

Branschöverenskommelsen är ett uttryck för självreglering i försäkringsförmedlingsbranschen. Det är positivt att försäkringsförmedlare själva arbetar för att öka förtroendet för marknaden och graden av regel-

efterlevnad. Emellertid kan det antas att de försäkringsförmedlare som är ansvariga för de allvarligaste regelöverträdelserna inte är samma förmedlare som är delaktiga i självregleringen av branschen. En branschöverenskommelse kan således inte, även om den är positiv till sitt innehåll, fullt ut ersätta bestämmelser i lag som gäller för alla försäkringsförmedlare. Självreglering kan inte heller fullt ut ersätta tillsynsinsatser från Finansinspektionen.

Flexibilitet

Det finns således skäl att vidta lagstiftningsåtgärder i fråga om intressekonflikter, inbegripet ersättning i form av provisioner, avseende försäkringsförmedlare. Vid utformningen av regleringen finns det skäl att tillåta en viss flexibilitet. Det finns visserligen ett behov av att ställa upp allmänna principer vad gäller hanteringen av intressekonflikter samt provisioner och annan liknande ersättning. Emellertid bör lagändringarna medge att justeringar kan ske med hänsyn till kommande ändringar av regler i EU-rättsakter. En sådan flexibilitet krävs också med tanke på att affärsmodeller och ersättningsstrukturer på försäkringsförmedlingsmarknaden kan tänkas variera över tiden. En reglering i lag som tar sikte på t.ex. en viss ersättningsmodell kan snabbt bli obsolet med hänsyn till utvecklingen på marknaden. Vidare kan det finnas ett behov av en sådan detaljerad reglering som passar bättre i förordning eller myndighetsföreskrifter i än lag.

Den föreslagna lösningen

Med hänsyn till det anförda bör en ny bestämmelse om intressekonflikter införas i försäkringsförmedlingslagen, efter förebild av 8 kap. 21 § lagen om värdepappersmarknaden. Bestämmelsen bör tydliggöra att försäkringsförmedlaren är skyldig att vidta alla rimliga åtgärder för att identifiera de intressekonflikter som kan uppkomma i verksamheten och förhindra att kundens intressen påverkas negativt av intressekonflikterna. Det bör särskilt anges att sådana åtgärder kan vara att ha organisatoriska och administrativa system (jfr artikel 13b i försäkringsförmedlingsdirektivet). Vidare bör försäkringsförmedlaren, i förekommande fall, tydligt informera om intressekonflikten. Det är lämpligt att i möjligaste mån välja lösningar som liknar det som gäller på värdepappersmarknaden.

Även om det redan nu finns informationskrav i försäkringsförmedlingslagen, bör den föreslagna bestämmelsen tydliggöra försäkringsförmedlaren skyldigheter att hantera intressekonflikter generellt sett. De nya reglerna i försäkringsförmedlingsdirektivet gäller endast för s.k. försäkringsbaserade investeringsprodukter (se ovan angående definitionen i artikel 2.13). Det finns dock inte anledning att göra skillnad mellan försäkringsförmedling som avser sådana produkter och övriga försäkringar. Ett skäl till det är att behovet av konsumentskydd är detsamma oavsett om det rör sig om en försäkring med ett sparandemoment som uppfyller kraven i definitionen eller om det t.ex. rör sig om rådgivning till en anställd om tjänstepensionsförsäkring. Ett annat skäl är att det är opraktiskt att tillämpa olika organisatoriska krav på en och samma försäkringsförmedlingsverksamhet, om olika slag av försäkringar förmedlas. Det behöver inte uttryckligen anges i bestämmelsen att kraven

gäller vid utövande av försäkringsförmedling (jfr artikel 13a i försäkringsförmedlingsdirektivet), eftersom det följer av försäkringsförmedlingslagens tillämpningsområde.

Det bör däremot uttryckligen anges i den nya bestämmelsen att en försäkringsförmedlare inte får ta emot och behålla provision eller annan liknande ersättning från någon annan än kunden, dvs. tredjeman, om ersättningen kan komma att motverka att förmedlaren uppfyller kravet på att förhindra att kundens intressen påverkas negativt. I sak är detta inte något nytt krav såtillvida att försäkringsförmedlaren enligt 5 kap. 4 § första stycket i dess nuvarande lydelse är skyldig att tillvarata kundens intressen. Det bör därför snarare ses som ett förtydligande av de skyldigheter som redan följer av försäkringsförmedlingslagen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör dock få meddela föreskrifter om vad som krävs för att en försäkringsförmedlare ska uppfylla kravet på att motverka intressekonflikter och kravet på att inte ta emot provision eller annan liknande ersättning från tredjeman i vissa fall. Ett sådant bemyndigande finns inte i gällande rätt. Det kan dock jämföras med bemyndigandet i 8 kap. 42 § 10 lagen om värdepappersmarknaden (se avsnitt 10.2, jfr Finansinspektionens föreskrifter om värdepappersrörelse som nämns där). Det kan i viss mån, lagtekniskt sett, jämföras med det bemyndigande som finns i 16 kap. 1 § 3 lagen om bank- och finansieringsrörelse avseende vilka åtgärder som ett kreditinstitut ska vidta för att uppfylla kravet på att driva rörelsen på ett sätt som är sunt (den s.k. sundhetsprincipen, se 6 kap. 4 § samma lag). Genom bemyndigandet kan föreskrifter meddelas bl.a. vad gäller vilka organisatoriska och administrativa system som en försäkringsförmedlare ska ha enligt bestämmelserna om intressekonflikter (jfr Finansinspektionens föreskrifter [FFFS 2007:10] om värdepappersrörelse).

Bemyndigandet bör möjliggöra att det i förordning eller myndighetsföreskrifter införs begränsningar avseende exempelvis provisionsformer som i särskilt hög grad innebär en risk för att kundernas intressen åsidosätts eller begränsningar avseende provisioner vid förmedling av vissa slag av försäkringar.

Förslaget bedöms vara förenlig med kommissionens förslag till ett omarbetat försäkringsförmedlingsdirektiv. Det finns anledning att genom det ovan föreslagna bemyndigandet ge utrymme för bestämmelser som går längre än reglerna i direktivförslaget, eftersom det kan vara otillräckligt att endast begränsa möjligheten att ta emot provisioner om det rör sig om rådgivning som sker på oberoende grund. Reglerna i EU-rätten ger utrymme för medlemsstaterna att införa strängare bestämmelser.

Enligt förslaget till ett omarbetat försäkringsförmedlingsdirektiv kommer kommissionen även att få vissa befogenheter att anta delegerade rättsakter. Detsamma följer av de tillägg som görs i direktivet enligt direktivet om marknader för finansiella instrument. Det ovan berörda bemyndigandet till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan dock komma att tillämpas före det att eventuella delegerade rättsakter har antagits. Föreskrifter kan meddelas även efter den tidpunkten, eftersom tilläggen till försäkringsförmedlingsdirektivet medger att medlemsstaterna går längre än vad direktivet föreskriver. Vid den tidpunkten måste emellertid innehållet i de delegerade rättsakterna beaktas vid utformningen av föreskrifterna.

11 Allmänna krav och information till kunder

Promemorians förslag: En försäkringsförmedlare ska handla hederligt, rättvist och professionellt.

All information som en försäkringsförmedlare lämnar till sina kunder ska vara rättvisande och tydlig. Den får inte vara vilseledande. Marknadsföringsmaterial ska lätt kunna identifieras som sådant.

Skälen för promemorians förslag: Som framgår av avsnitt 4.3 har Europaparlamentet och rådet enats om att vissa ändringar av och tillägg till försäkringsförmedlingsdirektivet ska göras genom direktivet om marknader för finansiella instrument. Dessa ändringar och tillägg ska genomföras före det att försäkringsförmedlingsdirektivet har omarbetats i övrigt. Bland dessa ändringar och tillägg finns artikel 13d om allmänna principer och information till kunder. Artikel 13d har följande lydelse.

1. Medlemsstaterna ska säkerställa att försäkringsförmedlare eller försäkringsföretag när de utför försäkringsdistribueringsaktiviteter agerar hederligt, rättvist och professionellt i enlighet med sina kunders bästa intresse.

2. All information, däribland marknadsföring, som försäkringsförmedlare eller försäkringsföretag riktar till kunder eller presumtiva kunder ska vara rättvisande, tydlig och inte vilseledande. Marknadsföringsmaterial ska lätt kunna identifieras som sådant.

För värdepappersinstitut gäller redan ett krav på att instituten ska handla hederligt, rättvist och professionellt (8 kap. 1 § första meningen lagen om värdepappersmarknaden). Bestämmelsen i fråga genomför artikel 19.1 i MiFID (prop. 2006/07:115 s. 578). Något motsvarande krav gäller inte för försäkringsförmedlare. Däremot är försäkringsförmedlare, som framgår av avsnitt 9.1, skyldiga att följa god försäkringsförmedlingssed och med tillbörlig omsorg ta tillvara kundens intressen. Bestämmelser som genomför artikel 13d i försäkringsförmedlardirektivet i detta avseende bör tas in i försäkringsförmedlingslagen. Av de skäl som redovisas ovan finns det inte skäl att göra en åtskillnad mellan olika slag av försäkringsförmedling (se avsnitt 10.5 under rubriken Den föreslagna lösningen).

I allmänhet bör likvärdiga krav i fråga om uppträdandet gentemot kunder ställas på den som utövar försäkringsförmedling respektive driver värdepappersrörelse. Det beror bl.a. på att en investering i en livförsäkring med ett sparandemoment och en direkt investering i finansiella instrument kan vara två tänkbara alternativ för en och samma kund (se avsnitt 8.2). I ett sådant fall bör ett likvärdigt konsumentskydd gälla. Kraven bör också i allt väsentligt formuleras likalydande. Om kraven för att utöva försäkringsförmedling är alltför låga jämfört med vad som gäller för att driva värdepappersrörelse, finns en risk för regelarbiterage. Även detta förhållande talar för att ta in en bestämmelse som motsvarar

8 kap. 1 § första meningen lagen om värdepappersmarknaden i försäkringsförmedlingslagen.

För värdepappersinstituterna finns också ett krav på att all information som de lämnar till sina kunder ska vara rättvisande och tydlig och inte får vara vilseledande. Marknadsföringsmaterial ska lätt kunna identifieras som sådant (8 kap. 22 § tredje stycket samma lag). Bestämmelsen i fråga genomför artikel 19.2 i MiFID (a. prop. s. 585). I huvudsak följer samma krav av marknadsföringslagen (2008:486). Enligt den lagen får en näringsidkare inte använda sig av vilseledande marknadsföring (9, 10 och 12–17 §§). Det finns också en särskild bestämmelse om att all marknadsföring ska utformas och presenteras så att det tydligt framgår att det är fråga om marknadsföring (9 § första stycket). Vid genomförandet av MiFID gjordes bedömningen att det beträffande marknadsföringsmaterial inte fanns någon diskrepans mellan kraven i MiFID och kraven i den då gällande marknadsföringslagen (a. prop. s. 436).

Beträffande vilka krav som ska ställas på den information som försäkringsförmedlare lämnar till sina kunder gör sig samma överväganden gällande som avseende de allmänna krav på försäkringsförmedlares uppträdande som har behandlats ovan. Således finns det skäl för att införa en reglering i försäkringsförmedlingslagen som liknar 8 kap. 22 § tredje stycket värdepappersmarknadslagen dels för att genomföra de nya reglerna i försäkringsförmedlingsdirektivet, dels med hänsyn till behovet av likvärdiga krav i dessa båda lagar. Även om motsvarande krav vad gäller marknadsföringsmaterial i huvudsak följer av marknadsföringslagen, bör kravet tas in i försäkringsförmedlingslagen. Skälen till detta är dels att det bör tydliggöras vilka krav som försäkringsförmedlarna har att följa, dels att en överträdelse av kravet bör kunna föranleda ingripanden enligt bestämmelserna i 8 kap. försäkringsförmedlingslagen.

Av 6 kap. 1 och 2 §§ försäkringsförmedlingslagen följer att en försäkringsförmedlare är skyldig att lämna viss information till kunden. Denna obligatoriska information ska bl.a. vara klar och begriplig (6 kap. 3 § andra stycket samma lag). Förslaget om att tydliggöra vilka krav som ska gälla avseende den information som en försäkringsförmedlare lämnar till kunden är dock inte begränsat till den obligatoriska informationen, utan gäller all information som försäkringsförmedlaren lämnar till kunden, även marknadsföringsmaterial.

Om en försäkringsförmedlare inte lämnar den obligatoriska informationen, ska vissa bestämmelser i marknadsföringslagen tillämpas (6 kap. 8 § försäkringsförmedlingslagen). Det finns dock inte skäl att föreskriva att dessa bestämmelser ska tillämpas även om den information som en försäkringsförmedlare lämnar till kunden inte uppfyller det föreslagna nya kravet på information. Orsaken till detta är att motsvarande krav i huvudsak redan följer av marknadsföringslagen. Det innebär att åtgärder enligt den lagen ändå kan vidtas. En överträdelse som består i att det föreslagna nya kravet inte uppfylls bör dessutom kunna föranleda ett ingripande enligt bestämmelserna i 8 kap. försäkringsförmedlingslagen och inte endast åtgärder enligt marknadsföringslagen.

Det finns anledning att uppehålla sig vid förhållandet mellan det nya kravet på information och tryckfrihetsförordningens (TF) och yttrandefrihetsgrundlagens (YGL) bestämmelser. I den mån information lämnas i

medier som omfattas av dessa grundlagar kan kravet på att informationen ska vara utformad på visst vis komma i konflikt med förbudet mot hindrande åtgärder i 1 kap. 2 § TF och 1 kap. 3 § YGL. Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen har dock som syfte att värna den fria åsiktsbildningen och inte att skydda näringsidkares ekonomiska intressen. Med den utgångspunkten anses inte grundlagarna hindra att marknadsföring i viss utsträckning underkastas regler i vanlig lag. Även reglering av annan information kan ligga utanför dessa grundlagars tillämpningsområde. Det gäller inte minst framställningar på det kommersiella området. Det finns alltså ett utrymme att ställa krav på att texter ska ha visst innehåll när texterna inte är av uttryckligen åsiktspåverkande eller opinionsbildande karaktär. Försäkringsförmedling är tveklöst att betrakta som en kommersiell verksamhet. Försäkringsförmedlingslagen reglerar sådan saklig information som det finns visst utrymme för att reglera i kommersiella förhållanden. Mot den bakgrunden bör det nya kravet på information anses vara förenligt med tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Kravet är givetvis inte avsett att inskränka försäkringsförmedlares möjligheter att i andra sammanhang fritt uttrycka sin åsikt i grundlagsskyddade medier.

12 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Promemorians förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 mars 2015.

För ansökningar om tillstånd som har getts in före ikraftträdandet och vid ingripande mot en försäkringsförmedlare som har beslutats före ikraftträdandet tillämpas äldre bestämmelser.

Skälen för promemorians förslag: Lagändringarna bör träda i kraft den 1 mars 2015.

Förslaget avseende en utvidgad lämplighetsprövning bör endast tillämpas på ansökningar om tillstånd som ges in till Finansinspektionen efter ikraftträdandet. Däremot bör även försäkringsförmedlare som har fått tillstånd av Finansinspektionen före den tidpunkten uppfylla kravet. Det innebär att återkallelse av tillstånd enligt 8 kap. 2 § 4 försäkringsförmedlingslagen som grundas på att lämplighetskravet inte är uppfyllt kan aktualiseras för försäkringsförmedlare som har fått tillstånd före dess. Om ett ingripande har beslutats före ikraftträdandet, gäller dock äldre bestämmelser för ingripandet i sig.

För lagändringarna i övrigt, dvs. i fråga om försäkringsförmedlars sidoverksamhet, definitionen av uttrycket försäkringsförmedling, förbudet mot viss marknadsföring och bestämmelserna om intressekonflikter, krävs inga övergångsbestämmelser. Det innebär att försäkringsförmedlare som t.ex. utövar sidoverksamhet blir skyldiga att följa de aktuella bestämmelserna fr.o.m. för ikraftträdandet, oberoende av om en ansökan om tillstånd till sidoverksamhet har getts in eller beviljats före dess.

13 Förslagens konsekvenser

13.1 Inledning

Förslagen syftar till att stärka skyddet för konsumenter och andra kunder till försäkringsförmedlare genom att åtgärda vissa problem som har iakttagits på försäkringsförmedlingsmarknaden. Med hänsyn till karaktären av dessa problem framstår det inte som ett alternativ att inte vidta några åtgärder. Vilka alternativa lösningar som står till buds i olika avseenden framgår i huvudsak av övervägandena i avsnitten 6–10. Av dessa överväganden framgår också hur förslagen förhåller sig till EU-rätten.

Förslagen berör de drygt 1 000 svenska fysiska och juridiska personer som har tillstånd av Finansinspektionen för försäkringsförmedling. I allmänhet berör förslagen även de drygt 1 600 anknutna försäkringsförmedlarna. Det gäller dock inte förslaget avseende en utvidgad lämplighetsprövning.

Endast vissa utländska försäkringsförmedlare som driver verksamhet i Sverige berörs av lagändringarna. De utländska förmedlare som har hemvist i ett land inom EES påverkas inte alls, eftersom de med några få undantag enbart följer reglerna i lagstiftningen i sitt hemland. De försäkringsförmedlare som har hemvist i ett land utanför EES ska däremot följa samma bestämmelser som svenska förmedlare (se avsnitt 9.1). Dessa icke EES-baserade förmedlare berörs även av den utvidgade lämplighetsprövningen, eftersom samma krav gäller för dem vid tillståndsprövningen som för svenska förmedlare.

Försäkringsförmedlare har inom ramen för sin verksamhet ett stort antal kunder för vilka de förmedlar såväl försäkringsavtal som fondandelar. Förslagen berör således också dessa kunder. Många av dessa kunder är konsumenter. Det kan antas att i stort sett alla personer med hemvist i Sverige omfattas av ett eller flera försäkringsavtal. I vart fall omfattas cirka 95 procent av alla personer i åldrarna 16–84 år av en hemförsäkring (Svensk Försäkring, Försäkringar i Sverige 2012). Omkring 90 procent av arbetstagarna i Sverige omfattas av en tjänstepensionsförsäkring genom sin arbetsgivare (pensionsmyndigheten.se). I åldersgruppen 35–59 år hade dessutom omkring 45 procent en privat pensionsförsäkring 2012 (Svensk Försäkring, Försäkringar i Sverige 2012). Som framgår av avsnitt 6.3 uppgick värdet på livförsäkringsföretagens placeringstillgångar till 2 665 miljarder kronor vid utgången av 2012.

Även det allmänna, främst Finansinspektionen, berörs av förslagen.

13.2 Konsekvenser för det allmänna

Förslaget avseende en utvidgad lämplighetsprövning för försäkringsförmedlare innebär att kostnaderna för Finansinspektionens tillståndsprövning kan öka i viss mån. Det bör dock röra sig om begränsade kostnader. Den föreslagna lagändringen avseende försäkringsförmedlares tillstånd till sidoverksamhet innebär också vissa begränsade konsekvenser för Finansinspektionen. Vid myndighetens ändring av föreskrifter som har

meddelats med stöd av 8 kap. 42 § lagen om värdepappersmarknaden måste hänsyn även tas till att försäkringsförmedlares sidoverksamhet kan komma att omfattas av föreskriften i fråga. Även förbudet mot viss marknadsföring (avsnitt 9) och förslaget avseende intressekonflikter kan medföra en viss kostnadsökning. Skärpta krav på försäkringsförmedlare, särskilt vid tillståndsprovningen, kan emellertid på sikt innebära att behovet av mer kostsamma tillsynsinsatser minskar. Sammantaget bedöms förslagen medföra endast en ringa ökning av arbetsbördan hos Finansinspektionen.

Finansinspektionens verksamhet finansieras via anslag på statsbudgeten och genom de avgifter som tas ut av berörda företag och näringsidkare för provningar av ansökningar. Finansinspektionen tar ut årliga avgifter av de företag och näringsidkare som står under inspektionens tillsyn (se förordningen [2007:1135] om årliga avgifter för finansiering av Finansinspektionens verksamhet). Avgifterna är i princip proportionella mot inspektionens kostnader. De årliga avgifter som försäkringsförmedlare betalar till Finansinspektionen tillfaller dock inte inspektionen utan redovisas mot inkomsttitel på statsbudgeten.

Förslaget avseende en utvidgad lämplighetsprovning för försäkringsförmedlare innebär att kostnaderna för Sveriges Domstolar kan öka i viss mån, eftersom antalet ärenden om tillstånd till försäkringsförmedling som överklagas till allmän förvaltningsdomstol också kan förväntas öka. Under åren 2010–2013 överklagades emellertid endast åtta ärenden enligt försäkringsförmedlingslagen till Förvaltningsrätten i Stockholm. Flertalet av dessa gällde avgifter av olika slag.

För såväl Finansinspektionen som Sveriges Domstolar gäller att eventuella ökade kostnader ska rymmas inom myndigheternas befintliga budgetramar.

13.3 Konsekvenser för berörda företag

Förslaget avseende en utvidgad lämplighetsprovning för försäkringsförmedlare innebär framför allt att vissa fysiska och juridiska personer som ansöker om tillstånd till försäkringsförmedling kommer att få avslag på sina ansökningar med hänsyn till att de inte uppfyller lämplighetskravet. Detta är emellertid avsikten med förslaget och innebär ett starkare konsumentskydd. Höga krav bör ställas på den som vill utöva försäkringsförmedling.

Förslaget i fråga om försäkringsförmedlares sidoverksamhet innebär att såväl de förmedlare som har tillstånd för sidoverksamhet när den föreslagna lagändringen träder i kraft som de som därefter beviljas ett sådant tillstånd måste säkerställa att sidoverksamheten uppfyller de krav som ställs i föreskrifter som har meddelats med stöd av 8 kap. 42 § lagen om värdepappersmarknaden. Det kan antas att försäkringsförmedlarna i fråga förorsakas vissa ökade kostnader till följd av de nya kraven. Dessa kostnader torde emellertid vara av begränsad omfattning. De är vidare nödvändiga för att uppnå konkurrensneutralitet och ett konsumentskydd som motsvarar vad som gäller för kunder som vänder sig till värdepappersinstitut.

Förslaget om ett förtydligande av definitionen av uttrycket försäkringsförmedling torde inte medföra några direkta konsekvenser för berörda företag.

Förslaget om förbud mot viss marknadsföring innebär i ekonomiska termer att försäkringsförmedlare inte kommer att kunna finansiera sin verksamhet genom marknadsföringsbidrag eller liknade ersättning för marknadsföringen av t.ex. finansiella instrument, om instrumenten inte är valbara inom försäkringsavtalet eller förmedlaren har t.ex. ett tillstånd att driva värdepappersrörelse. För vissa försäkringsförmedlare kan det innebära ett betydande bortfall av intäkter. Det finns emellertid en möjlighet att ansöka om tillstånd att driva värdepappersrörelse för den som önskar marknadsföra finansiella instrument. Av konsumentskyddsskäl är det motiverat att en försäkringsförmedlare endast marknadsför sådana finansiella tjänster och produkter som omfattas av aktuella tillstånd. I annat fall kan kunden få intrycket att förmedlaren står under tillsyn och omfattas av en ansvarsförsäkring även för den icke tillståndspliktiga verksamheten.

Förslaget om intressekonflikter vid försäkringsförmedling innebär att förmedlaren måste vidta vissa åtgärder för att identifiera och hantera intressekonflikter. Det medför vissa kostnader som inte närmare kan kvantifieras.

Vidare innebär ett av förslagen att försäkringsförmedlare inte får ta emot och behålla provisioner eller annan liknande ersättning, om det skulle strida mot vissa krav som redan följer av försäkringsförmedlingslagen. I den meningen innebär förslaget således inte någon förändring utan snarare ett förtydligande. Inte heller i dag är det tillåtet att åsidosätta skyldigen att verka i kundens intresse.

Om däremot det föreslagna bemyndigandet att meddela föreskrifter i fråga om bl.a. provisioner används på så sätt att möjligheterna att ta emot provisioner inskränks, innebär det betydande förändringar för försäkringsförmedlarnas ekonomiska situation. Detta beror på att omkring 99 procent av försäkringsförmedlarna tar emot provisioner (se avsnitt 10.4). Vissa försäkringsförmedlare torde i stort sett endast ha provisioner som intäktskälla. Det är emellertid möjligt att med stöd av bemyndigandet göra mindre ingripande inskränkningar, t.ex. avseende endast up front-ersättning. De konsekvenser som föranleds av eventuella inskränkningar i fråga om provisioner med stöd av bemyndigandet får emellertid bedömas om och i sådant fall när sådana föreskrifter aktualiseras.

Vilka konsekvenser som olika åtgärder för att begränsa möjligheten för försäkringsförmedlare att ta emot provision kan ha berörs i en arbetsrapport till Finansmarknadskommittén (Fi 2009:03, dir. 2009:22) (Konsekvensanalys av olika modeller för att hantera intressekonflikter vid försäkringsförmedling, den 13 november 2012). Under den tid då Finansmarknadskommittén var verksam fanns rapporten tillgänglig på kommitténs hemsida. I rapporten anförs i korthet följande.

Ett förbud mot up-front-provisioner för livförsäkring, men inte mot beståndsprovision, är en åtgärd som har förutsättningar att vara effektiv. Up-front-provisioner står för de mest omfattande intressekonflikterna och dessa skulle minska och i vissa fall upphöra vid ett förbud mot sådana provisioner. Ett sådant förbud skulle göra det svårare för nya aktörer att etablera sig och produktutvecklingen skulle riskera att avstanna. Det är

emellertid inte entydigt negativt i livförsäkringsbranschen. Ett alternativ för att balansera fördelarna med ett sådant förbud mot nackdelarna skulle vara att införa en begränsning i up-front-provisionernas storlek, lämpligen uttryckt som en procentsats. En sådan begränsning innebär att de fördelar som marknadskrafter för med sig genom att skapa incitament för produktutveckling, rörlighet i marknaden och sund "push" balanseras mot en begränsning av de negativa effekter som ett omfattande provisionsförbud skulle innebära i form av koncentration till försäkringsgivare med stora kundstockar, minskad konkurrens och minskad rörlighet i marknaden. En begränsning i up-front-ersättningen kan effektivt stoppa den del av felförsäljningen som härrör från höga eller t.o.m. extremt höga up-front-ersättningar.

Vad som avses med up-front-provision framgår av avsnitt 10.5 under rubriken Ersättning och incitament. En sådan ersättning kan, eftersom den ger möjligheter till snabb förtjänst, stimulera till ett beteende genom vilket en kund förmås ingå ett avtal utan att kundens långsiktiga intressen står i fokus. Det kan t.ex. ske genom att fördelarna med en viss investering betonas alltför mycket i förhållande till riskerna. Bestånds- eller skötselersättning ger däremot i vart fall i högre grad ekonomiska incitament för försäkringsförmedlaren i fråga att vårda relationen till kunden på lång sikt, vilket kan minska risken för avtalsslut som inte ligger i kundens intresse.

Förslaget om att försäkringsförmedlare ska vara skyldiga att handla hederligt, rättvist och professionellt bedöms inte medföra några mätbara konsekvenser för förmedlarna, eftersom det snarast rör sig om ett förtydligande av de krav som gäller sedan tidigare. Detsamma gäller kravet på att information som lämnas till kunder ska vara rättvis och tydlig.

13.4 Konsekvenser för konsumenter och andra kunder

Förslagen bör genomgående få till följd att konsumentskyddet och skyddet för övriga kunder stärks. Förslaget avseende en utvidgad lämplighetsprövning för försäkringsförmedlare innebär framför allt att vissa fysiska och juridiska personer som ansöker om tillstånd till försäkringsförmedling kommer att få avslag på sina ansökningar på grund av att de inte uppfyller lämplighetskravet. Därigenom bör kvaliteten på försäkringsförmedlingen öka.

Genom den föreslagna lagändringen avseende försäkringsförmedlares sidoverksamhet kommer försäkringsförmedlarna att bli skyldiga att följa föreskrifter om hur sidoverksamheten ska drivas. Lagändringen innebär även att försäkringsförmedlare och värdepappersinstitut i huvudsak följer samma regler vid mottagande och vidarebefordran av order avseende andelar i sådana fonder som anges i 2 kap. 5 § första stycket 15 lagen om värdepappersmarknaden samt vid investeringsrådgivning till kund avseende sådana andelar. Det får i sin tur till följd att risken för regelarbitrage mellan försäkringsförmedlingsverksamhet respektive värdepappersrörelse minskar.

Förslaget om förbud mot viss marknadsföring och den ändrade definitionen av försäkringsförmedling torde medföra att det blir tydligare för kunderna vilken verksamhet som omfattas av tillsyn och av en ansvarsförsäkring. Det är angeläget att verksamheten gentemot kunder omfattas av en ansvarsförsäkring, eftersom kunderna annars har sämre chanser att få ekonomisk ersättning vid fel eller försummelse i verksamheten.

Förslaget i fråga om intressekonflikter bör tydliggöra för kunderna vilka sådana konflikter som förekommer och minska risken för att de i negativ riktning påverkar kundernas intressen.

13.5 Konsekvenser för små och medelstora företag

Alla försäkringsförmedlare måste, oavsett storlek på verksamheten, uppfylla konsumentskyddsreglerna i lagen om försäkringsförmedling. Mot den bakgrunden är det inte tänkbart att i detta avseende ställa mindre långtgående krav på små och medelstora försäkringsförmedlare.

14 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i lagen (2005:405) om försäkringsförmedling

1 kap. 1 §

I paragrafen anges lagens tillämpningsområde. Den innehåller också en definition av begreppet försäkringsförmedling (se prop. 2004/05:133 s. 144).

Andra stycket 1 avser åtgärder som en försäkringsförmedlare vidtar innan försäkringsavtal ingås och som påverkar kundens försäkringsskydd (se a. prop. a. s.). Genom tillägget förtydligas att rådgivning om försäkringsavtal omfattas av definitionen av försäkringsförmedling. Med rådgivning avses i huvudsak detsamma som i lagen (2003:862) om finansiell rådgivning till konsumenter (se prop. 2002/03:133 s. 13). Föremålet för rådgivningen enligt den lagen är dock ett annat än vad som gäller för förevarande lag, som avser rådgivning om försäkringsavtal.

Andra stycket 3 gäller åtgärder som en försäkringsförmedlare vidtar efter det att ett försäkringsavtal har ingåtts, bl.a. avseende förvaltning och fullgörande av försäkringsavtal. Genom tillägget förtydligas att även rådgivning om hur försäkringspremier i fråga om livförsäkring ska placeras omfattas av definitionen av försäkringsförmedling. Det som avses är rådgivning efter det att ett försäkringsavtal har träffats. Rådgivningen kan t.ex. avse att försäkringspremierna bör omplaceras från en viss värdepappersfond till en annan sådan fond. I fråga om t.ex. s.k. depåförsäkringar (se avsnitt 6.3) kan det röra sig om placering i andra finansiella instrument än fondandelar. Om det i stället rör sig om rådgivning av nu aktuellt slag före det att försäkringsavtal har ingåtts, är i stället punkten 1 tillämplig.

Möjligheten att tillhandahålla rådgivning avseende ett försäkringsavtal enligt paragrafen innebär inte att försäkringsförmedlaren får driva värdepappersrörelse enligt lagen om värdepappersmarknaden (se avsnitt 8.4).

Övervägandena finns i avsnitt 8.

1 kap. 10 a §

Paragrafen, som är ny, innehåller en definition av uttrycket nära förbindelser. Det uttrycket används i 5 kap. 4 a §.

Med nära förbindelser avses detsamma som i 1 kap. 14 § försäkringsrörelselagen dock med den skillnaden att det som där anges om försäkringsföretag i stället ska avse försäkringsförmedlare. Det innebär att det i första hand är försäkringsförmedlare som är juridiska personer som kan anses ha nära förbindelser med någon annan enligt den paragrafen. Det beror på att nära förbindelser enligt den paragrafen i första hand föreligger om ett annat företag eller en annan fysisk person äger en viss andel av kapitalet eller disponerar över ett visst antal röster m.m. Enligt andra stycket 2 i den paragrafen kan dock nära förbindelser även föreligga om en annan fysisk person har en annan likartad förbin-

delse med försäkringsförmedlaren. Det kan även avse försäkringsförmedlare som är fysiska personer. Vad som avses med en annan likartad förbindelse får ytterst avgöras i rättstillämpningen.

Övervägandena finns i avsnitt 10.

2 kap. 4 §

I paragrafen anges ett undantag från bestämmelserna om tillståndsplikt i 2 kap. 1–3 §§. Undantaget avser anknutna försäkringsförmedlare. För sådana förmedlare föreskriver förevarande paragraf i stället ett registreringsförfarande.

Av tillägget i *första stycket* följer att kravet i 6 § första stycket 3 på att den som ska ingå i ledningen eller vara ersättare för denne även i övrigt ska vara lämplig för det, inte gäller för anknutna försäkringsförmedlare.

Beträffande det nya kravet i 2 kap. 5 § 5 på att försäkringsförmedlare som är fysiska personer även i övrigt ska vara lämpliga att utöva verksamheten, följer det redan av förevarande paragraf att det nya kravet inte ska tillämpas på anknutna försäkringsförmedlare. Som en konsekvens av det görs ett tillägg om att inte heller föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 2 § 5 med avseende på 2 kap. 5 § 5 ska tillämpas på anknutna försäkringsförmedlare.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

2 kap. 5 §

I paragrafen anges kraven på tillstånd för en svensk fysisk person att utöva försäkringsförmedling.

Genom tillägget i *punkten 5* införs ett krav på personen även i övrigt ska vara lämplig för att utöva försäkringsförmedling. Av formuleringen ”i övrigt” följer att det rör sig om ett krav utöver dem som anges i punkterna 1–4. Även kraven i punkterna 1–3 avser personens lämplighet i olika, särskilt angivna, avseenden. Med ”lämplig” avses i förevarande punkt i huvudsak detsamma som i 2 kap. 4 § 4 sista ledet försäkringsrörelselagen (2010:2043) (se avsnitt 6.3). En annan sak är att andra, högre, krav ställs på den som deltar i ledningen av ett försäkringsföretag vad gäller de insikter och den erfarenhet som personen måste ha. Ytterst är det Finansinspektionen, och i förekommande fall, allmän förvaltningsdomstol som får avgöra vad som ska innefattas i uttrycket ”i övrigt lämplig”.

När det gäller de omständigheter som ska ligga till grund för bedömningen kan vissa kriterier anges, utöver vad som framgår av förarbetena till försäkringsrörelselagen (se avsnitt 6.3). Om någon har haft tillstånd för att utöva försäkringsförmedling och därvidlag åsidosatt sina skyldigheter enligt denna lag, enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, eller enligt andra författningar som reglerar försäkringsförmedlarens verksamhet och t.ex. har förklarat sig avstå från tillståndet enligt 8 kap. 2 § första stycket 2, får det göras en bedömning i det enskilda fallet av om personen är lämplig för att få ett nytt tillstånd vid ett senare tillfälle. Detsamma gäller om tillståndet har återkallats enligt 8 kap. 2 § 3 eller 4. Eventuella tidigare överträdelser får beaktas även om något beslut om ingripande inte har fattats av Finansinspektionen. Avgörande är i

stället om Finansinspektionen har tillräcklig grund för att dra slutsatsen att en överträdelse har ägt rum. Kravet på att vara lämplig att utöva försäkringsförmedling får i det sammanhanget förstås på så sätt att en överträdelse av bestämmelserna i fråga vanligtvis bör utesluta ett nytt tillstånd, om överträdelsen var så allvarlig att en återkallelse av tillståndet enligt 8 kap. 1 § andra stycket hade kunnat komma i fråga. Det gäller i vart fall om överträdelsen inte ligger längre än fem år tillbaka i tiden (jfr 4 kap. 2 § första stycket 3 Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd [FFFS 2005:11] om försäkringsförmedling). Om det kan antas att den tidigare överträdelsen skulle ha föranlett en varning, med eller utan straffavgift enligt 8 kap. 12 §, kan det också vara så att personen i fråga inte är lämplig för att på nytt utöva försäkringsförmedling. Frågan får avgöras med ledning av hur allvarlig överträdelsen var. Det bör inte krävas att den tidigare överträdelsen med visshet hade föranlett en viss sanktion, eftersom en sådan bedömning är svår att göra i efterhand. Om det rör sig om en tidigare överträdelse som får anses ringa eller ursäktlig, bör den normalt sett inte utesluta att ett nytt tillstånd beviljas.

Om ett tidigare tillstånd har återkallats och beslutet har förenas med förbud att fortsätta verksamheten enligt 8 kap. 3 §, är det av naturliga skäl uteslutet att personen i fråga på nytt beviljas tillstånd. Det bör gälla under i vart fall fem år från beslutet (jfr 4 kap. 2 § första stycket 3 nämnda myndighetsföreskrifter).

I fråga om utländska försäkringsförmedlare är tillägget tillämpligt på förmedlare från ett land som inte tillhör EES, men däremot inte på förmedlare från ett land inom EES (se 3 kap. 2 § andra stycket 2). Det avser dock inte anknutna försäkringsförmedlare.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

2 kap. 6 §

Paragrafen anger förutsättningarna för tillstånd för en svensk juridisk person att utöva försäkringsförmedling.

Genom tillägget i *första stycket 3* införs ett krav på att den som ska ingå i den juridiska personens ledning eller vara ersättare för denne även utöver det som anges i punkten 1 och i övrigt enligt punkten 3 är lämplig att ingå i ledningen. Lämplighetskravet har samma innebörd som det motsvarande kravet för svenska fysiska personer enligt 5 § 5 (se författningss kommentaren till den paragrafen).

I fråga om utländska försäkringsförmedlare är tillägget tillämpligt på förmedlare från ett land som inte tillhör EES, men däremot inte på förmedlare från ett land inom EES (se 3 kap. 2 § andra stycket 2). Tillägget avser dock inte anknutna försäkringsförmedlare.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

5 kap. 4 §

Paragrafen genomför artikel 13d.1 i försäkringsförmedlingsdirektivet delvis. Den innehåller bestämmelser för försäkringsförmedlares verksamhet.

I *första stycket* införs ett tillägg om att försäkringsförmedlaren ska handla hederligt, rättvist och professionellt. Kravet har samma innebörd

som motsvarande krav i 8 kap. 1 § första meningen lagen om värdepappersmarknaden (prop. 2006/07:115 s. 434 ff. och 578).

Genom tillägget i *fjärde stycket* gäller även föreskrifter som har meddelats med stöd av 8 kap. 42 § lagen om värdepappersmarknaden när försäkringsförmedlare utövar sidoverksamhet som avser mottagande och vidarebefordran av order avseende andelar i sådana fonder och fondföretag som anges i 2 kap. 5 § första stycket 15 samma lag samt investeringsrådgivning till kund avseende sådana andelar.

I fråga om utländska försäkringsförmedlare är tillägget tillämpligt på förmedlare från ett land som inte tillhör EES, men inte på förmedlare från ett land inom EES.

Övervägandena finns i avsnitten 7 och 11.

5 kap. 4 a §

Paragrafen, som är ny, genomför artiklarna 13b, 13c och 13d.3 i försäkringsförmedlingsdirektivet delvis. Den innehåller bestämmelser om intressekonflikter vid försäkringsförmedling.

Första och andra styckena är i huvudsak utformade efter förebild av 8 kap. 21 § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden. Se förarbetena till den paragrafen (prop. 2006/07:115 s. 447 f. och 584 f.). Efter förebild av 8 kap. 19 § andra stycket lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder anges dock särskilt att en försäkringsförmedlare kan behöva ha organisatoriska och administrativa system (jfr artikel 13b i försäkringsförmedlingsdirektivet). Det kan således dras en skiljelinje mellan å ena sidan organisatoriska och administrativa system, som gäller för försäkringsförmedlarens verksamhet generellt, och åtgärder som avser hur förmedlaren agerar i förhållande till en kund i ett enskilt fall. Exempelvis kan de organisatoriska systemen avse hur en viss intern funktion för regelefterlevnad (s.k. compliance) ska vara åtskild från försäljnings- och rådgivningsverksamheten. Administrativa system kan t.ex. avse interna system för rapportering av intressekonflikter eller metoder för rörlig lönesättning för försäljare eller rådgivare. De åtgärder som avser hur en försäkringsförmedlare agerar i ett enskilt fall i förhållande till en viss kund kan t.ex. avse det närmast självklara förhållandet att innehållet i rådgivningen inte ska styras av att försäkringsförmedlaren eller rådgivaren får en högre ersättning för att förmedla en viss försäkring. På motsvarande sätt får rådgivningen givetvis inte styras av att en viss produkt härrör från ett försäkringsbolag som har nära förbindelser med försäkringsförmedlaren eller av att försäkringspremierna ska placeras i en värdepappersfond som förvaltas av ett fondbolag som har sådana förbindelser med förmedlaren. Uttrycket nära förbindelser, som förekommer i första stycket 1, definieras i nya 1 kap. 10 a §.

Med anknuten försäkringsförmedlare avses bl.a. en förmedlare som har ingått avtal med ett eller flera försäkringsföretag om att förmedla försäkringsprodukter, om dessa produkter inte konkurrerar med varandra (1 kap. 10 § 1 a). Vidare förutsätts att ett försäkringsföretag har ett skadeståndsansvar för försäkringsförmedlaren. Vilka åtgärder som bör krävas av en försäkringsförmedlare enligt första och andra styckena i förevarande paragraf beror bl.a. på om det rör sig om en anknuten för-

medlare eller inte, eftersom en anknuten förmedlare förmedlar försäkringsprodukter från ett snävare utbud av försäkringsföretag jämfört med icke anknutna försäkringsförmedlare. Det gäller särskilt i de fall då en sådan försäkringsförmedlare har ingått avtal med ett enda försäkringsföretag. Emellertid gäller kraven i förevarande paragraf även för anknutna försäkringsförmedlare.

Tredje stycket innehåller en begränsning i fråga om ersättning i form av provision eller annan liknande ersättning till försäkringsförmedlare. Med provision avses ekonomisk ersättning som utgår från någon annan än kunden, vanligtvis ett försäkringsföretag, till en försäkringsförmedlare med anledning av att förmedlaren har förmedlat ett försäkringsavtal. Det kan även röra sig om ersättning från t.ex. ett fondbolag med anledning av placering av försäkringspremier i en viss värdepappersfond (fondförsäkring). Sådan ersättning kallas ibland kick-backs.

Det saknar betydelse om provisionen beräknas som en andel av försäkringspremien eller som ett visst bestämt belopp. Det saknar också betydelse om ersättningen utgår vid tecknandet av försäkringsavtalet eller under avtalets löptid eller som en kombination av dessa varianter. Även annan ekonomisk ersättning som kan liknas vid provision omfattas av begränsningen.

Begränsningen är tillämplig om det kan antas att ersättningen kan motverka att förmedlaren uppfyller kraven i första stycket 2. Dessa krav innebär att förmedlaren ska motverka att kundens intressen påverkas negativt av intressekonflikter. Att försäkringsförmedlaren är skyldig att ta tillvara kundens intressen följer även av 4 § första stycket. Vissa förmåner som inte utgår i pengar kan dock vara tillåtna på den grunden att kundens intressen inte sätts på spel. Det gäller t.ex. gratis utbildning av försäkringsförmedlare eller deras personal i syfte att höja kvaliteten i de tjänster som tillhandahålls (jfr artikel 24.7 b i det omarbetade direktivet om marknader för finansiella instrument). Begränsningen gäller generellt för försäkringsförmedlares verksamhet. Den är således inte begränsad till exempelvis rådgivning.

Begränsningen innebär att en försäkringsförmedlare inte får ta emot och behålla provision eller annan liknande ersättning. Det innebär att det är tillåtet att ta emot sådan ersättning, om den vidarebefordras till berörda kunder. I det ovan angivna exemplet med kick-backs kan det röra sig om ersättning från ett fondbolag. Om ersättningen från fondbolaget i ett sådant fall vidarebefordras till berörda kunder i stället för att behållas av försäkringsförmedlaren eller försäkringsföretaget i fråga, har alltså inte förmedlaren behållit ersättningen. I ett sådant fall har inte heller någon intressekonflikt uppkommit.

Paragrafen innebär endast en näringsrättslig reglering. Den berör således inte frågor om giltigheten av avtal. Om en försäkringsförmedlare ingår ett avtal om provision som förmedlaren inte får behålla enligt tredje stycket, följer det således inte av paragrafen att ett sådant avtal är ogiltigt. Inte heller i övrigt påverkas rättsförhållandet mellan försäkringsförmedlaren och den tredje mannen direkt av paragrafen. Det är i stället mottagandet av ersättningen som kan medföra konsekvenser, men det rör sig då om konsekvenser av näringsrättsligt slag (se bestämmelserna om ingripande i 8 kap.).

Av 9 kap. 2 § 7 följer att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka åtgärder som en försäkringsförmedlare ska vidta för att uppfylla kraven i förevarande paragraf.

Vid tillämpningen av paragrafen kan, utöver föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 2 § 7, även kommande delegerade rättsakter eller genomföranderättsakter som antas av kommissionen med stöd av försäkringsförmedlingsdirektivet att behöva beaktas (se avsnitten 4.3 och 10.5).

I fråga om utländska försäkringsförmedlare är paragrafen tillämplig på förmedlare från ett land som inte tillhör EES, men däremot inte på förmedlare från ett land inom EES.

Övervägandena finns i avsnitt 10.

5 kap. 4 b §

Paragrafen, som är ny, innehåller särskilda bestämmelser som begränsar försäkringsförmedlares möjligheter att marknadsföra finansiella tjänster och produkter i samband med verksamheten.

Första stycket innebär att försäkringsförmedlaren inte får marknadsföra andra finansiella tjänster eller produkter än de som förmedlare har tillstånd att förmedla. Med marknadsföring avses detsamma som i 3 § marknadsföringslagen (2008:486).

Med finansiella tjänster eller produkter avses detsamma som i 3 kap. distans- och hemförsäljningslagen (2005:59)³. Således omfattas t.ex. försäkringsavtal och finansiella instrument av begreppet. Av paragrafen följer dock att sådana försäkringar som omfattas av försäkringsförmedlaren tillstånd enligt 2 kap. 2 § eller registrering enligt 2 kap. 4 § andra stycket får marknadsföras. Detsamma gäller sådana finansiella produkter, inbegripet finansiella instrument, och finansiella tjänster som kunden kan välja inom ramen för försäkringsavtalet. De valbara produkterna kan t.ex. i fråga om en fondförsäkring utgöras av andelar i olika värdepappersfonder eller fondföretag. Finansiella instrument som inte avser en placering inom ramen för ett försäkringsavtal får dock inte marknadsföras, om inte förmedlaren har ett tillstånd för sidoverksamhet enligt 1 § eller är ett anknutet ombud enligt lagen om värdepappersmarknaden. Om försäkringsförmedlaren är ett anknutet ombud enligt lagen om värdepappersmarknaden, får marknadsföring givetvis ske med stöd av bestämmelserna i den lagen (se tredje stycket).

Även kreditavtal omfattas av begreppet finansiella tjänster eller produkter. Det innebär att försäkringsförmedlare inte får marknadsföra exempelvis bostadslån för att möjliggöra en viss investering.

Begränsningen av försäkringsförmedlaren marknadsföring gäller för sådana åtgärder som vidtas i samband med verksamheten. Det innebär att begränsningen är tillämplig i förhållande till kunder i försäkringsförmedlingsverksamheten. Det är således inte möjligt för försäkringsförmedlaren att inta olika roller i förhållande till en och samma kund. Försäkringsförmedlaren får givetvis marknadsföra sin egen verksamhet i enligt

³ Notera att lagens rubrik ändras den 13 juni 2014, se SFS 2014:14.

het med det tillstånd som förmedlaren har. Om försäkringsförmedlaren driver annan verksamhet i en juridisk person som är skild från försäkringsförmedlingsverksamheten, omfattas inte den verksamheten av bestämmelsen (jfr prop. 2004/05:133 s. 92).

Enligt *andra stycket* gäller inte begränsningen av försäkringsförmedlares marknadsföring för marknadsföring av sådana andelar i fonder och fondföretag som omfattas av ett tillstånd till sidoverksamhet enligt 1 §. Det gäller oavsett om marknadsföringen avser en investering i sådana andelar inom en försäkring eller utan samband med en försäkring.

Av *tredje stycket* framgår att förbudet i första stycket inte ska gälla om försäkringsförmedlaren har rätt att driva verksamhet avseende det slag av finansiella tjänster eller produkter som marknadsföringen avser enligt någon annan författning. En försäkringsförmedlare kan alltså ha rätt att tillhandahålla en finansiell tjänst eller produkt enligt en annan författning, främst en författning på finansmarknadsområdet. De särskilda författningar som således har företräde är i synnerhet lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse beträffande kreditinstitut och lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden i fråga om värdepappersinstitut. Det kan också röra sig om andra näringsrättsliga författningar på finansmarknadsområdet, t.ex. lagen (1996:1006) om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet. Däremot avses inte lagen (2003:862) om finansiell rådgivning till konsumenter, eftersom den lagen inte innebär någon tillståndsprövning eller liknande förfarande för verksamheten, dvs. inte någon rätt att driva verksamhet. Även om det av vissa av de nu berörda lagarna inte uttryckligen framgår att vissa tjänster eller produkter får marknadsföras, följer det naturligt av ett tillstånd att driva verksamhet med vissa tjänster eller produkter att de också ska kunna marknadsföras. Vidare ska inte heller förbudet i första stycket tillämpas på sådana anknutna försäkringsförmedlare som avses i 1 kap. 10 § 1 b, dvs. förmedlare som utövar försäkringsförmedling vid sidan av en annan huvudsaklig yrkesverksamhet och som förmedlar försäkringar som utgör komplement till de varor eller tjänster som tillhandahålls inom den huvudsakliga yrkesverksamheten. Det kan t.ex. röra sig om ett bilförsäljningsföretag (se avsnitt 9.3).

I fråga om utländska försäkringsförmedlare är paragrafen tillämplig på förmedlare från ett land som inte tillhör EES, men däremot inte på förmedlare från ett land inom EES.

Övervägandena finns i avsnitt 9.

6 kap. 7 a §

Paragrafen, som är ny, genomför artikel 13d.2 i försäkringsförmedlingsdirektivet delvis. Den innehåller allmänna krav på information som försäkringsförmedlare lämnar till sina kunder. Kraven har samma innebörd som motsvarande krav i 8 kap. 22 § tredje stycket lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden. Som framgår av sista meningen i paragrafen kan informationen bl.a. bestå av marknadsföringsmaterial. Med marknadsföringsmaterial avses skriftliga handlingar som är att anse som marknadsföring enligt definitionen i 3 § marknadsföringslagen (2008:486).

Övervägandena finns i avsnitt 11.

8 kap. 2 a §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om handläggningen av en begäran om återkallelse av tillstånd enligt 8 kap. 2 § första stycket 2. I den paragrafen anges förutsättningarna för återkallelse av ett tillstånd att utöva försäkringsförmedling.

Första stycket innebär att Finansinspektionen, när förutsättningarna i förevarande paragraf är uppfyllda, inte behöver avgöra ett ärende om återkallelse av tillstånd enligt första stycket 2 så snabbt som möjligt. I stället får inspektionen, om det finns skäl för det, handlägga begäran om återkallelse av tillstånd på frivillig grund gemensamt med ett eventuellt samtidigt pågående ärende om ingripande mot förmedlaren. Förfarandet kan jämföras med kumulation av mål enligt 14 kap. 6 § rättegångsbalken. Av första stycket framgår också att Finansinspektionen inte behöver fatta beslut med anledning av begäran om återkallelse förrän efter det att ingripandeärendet är avgjort. Således kan Finansinspektionen exempelvis först besluta om en varning och därefter övergå till att fatta beslut om återkallelse av tillståndet enligt 2 § första stycket 2. En förutsättning är dock att gemensam handläggning är till nytta för utredningen i ärendet om ingripande. Ett exempel på detta är att det finns anledning att anta att återkallelsen syftar till att bolaget vill undandra sig tillsyn. En gemensam handläggning med ingripandeärendet är då motiverad inte bara för att motverka ett stötande resultat utan även för att den typen av återkallelse, i syfte att undgå tillsyn, bör vara en omständighet som är av intresse att beakta om ett ingripande ska ske eller inte. Det är dock viktigt att Finansinspektionen, när den har beslutat om gemensam handläggning beaktar vilken olägenhet ett senarelagt avgörande i återkallelseärendet får för förmedlaren. Här bör som huvudregel gälla att Finansinspektionens bedömning bör grunda sig på vad som typiskt sett är en olägenhet för förmedlaren och inte vad som är en olägenhet i det enskilda fallet. I den bedömningen bör även kunna vägas in vad ett senareläggande skulle kunna få för konsekvenser för tredjeman, t.ex. kunder och andra affärsparter. Olägenheten bör vara betydande art för att beaktas. Om Finansinspektionen finner att en sådan typisk olägenhet kan uppstå, bör således inspektionen avstå från att senarelägga avgörandet i återkallelseärendet.

Med uttrycket den förutsättning för tillståndet som anges i 2 § första stycket 3 avses den tidsgräns om sex månader under vilken en försäkringsförmedlare inte har utövat sådan verksamhet som tillståndet avser. Hänvisningen innebär att om en försäkringsförmedlare under en sammanhängande tid om minst sex månader inte har utövat sådan verksamhet, får inte Finansinspektionen längre avvakta med att fatta ett beslut med anledning av begäran om återkallelse av tillståndet. Det gäller oavsett om det är till nytta för utredningen med gemensam handläggning eller inte.

Första stycket har företrädare framför kravet på skyndsam handläggning i 7 § förvaltningslagen (1986:223).

Av *andra stycket* följer att ett beslut om gemensam handläggning enligt första stycket när som helst kan ändras av Finansinspektionen, om det finns skäl för det.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

8 kap. 14 §

Paragrafen innehåller bestämmelser av innebörden att försäkringsförmedlare i vissa fall är skyldiga att betala en förseningsavgift.

I första stycket har en följdändring gjorts avseende hänvisningen till 9 kap. 2 § 9. Ändringen är en konsekvens av att numreringen på bemyndigandena i 9 kap. 2 § har ändrats med anledning av det nya bemyndigandet i 9 kap. 2 § 7.

9 kap. 2 §

Paragrafen innehåller bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter. Av förordningen (2005:411) om försäkringsförmedling följer att regeringen har vidaredelegerat möjligheten att meddela föreskrifter på en rad områden till Finansinspektionen (7 kap. 1 och 2 §§).

Till följd av tillägget i *punkten 5* får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer även meddela föreskrifter om vad som avses med att de personer som avses i 2 kap. 5 § 5 och 6 § första stycket 5 även i övrigt är lämpliga. Vissa riktlinjer för denna bedömning framgår emellertid redan av övervägandena i avsnitt 6 och författningskommentaren till 2 kap. 5 och 6 §§.

Till följd av tillägget i *punkten 7* får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer även meddela föreskrifter om vilka åtgärder som en försäkringsförmedlare ska vidta för att uppfylla kraven i 5 kap. 4 a §. Den paragrafen gäller intressekonflikter för försäkringsförmedlare (se vidare författningskommentaren till den paragrafen). Bemyndigandet avser dels kraven på att identifiera, motverka och informera om intressekonflikter i första och andra styckena i den paragrafen, dels begränsningen avseende provision och annan liknande ersättning i tredje stycket. I fråga om tredje stycket i den paragrafen innebär det att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bl.a. kan meddela föreskrifter som innebär att det inte är tillåtet för försäkringsförmedlare att ta emot provision i vissa fall. Ett sådant förbud kan, om så anses lämpligt, inskränkas till försäkringsförmedlare som förmedlar försäkringar av ett visst slag eller t.ex. till provision som utgår i samband med tecknandet av försäkringsavtalet i fråga (s.k. up front-provision). Det är också möjligt att göra en åtskillnad i fråga om möjligheten att ta emot provision beroende på om försäkringsförmedlaren marknadsför sig som ”oberoende” eller liknande.

Vid utformningen av föreskrifter som meddelas med stöd av förevarande bemyndigande måste rättsakter från EU beaktas. Det gäller i första hand kommande ändringar i försäkringsförmedlingsdirektivet men även eventuella delegerade rättsakter eller genomföranderättsakter som antas av kommissionen (se avsnitten 4.3 och 10.5).

Övervägandena finns i avsnitten 6 och 10.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna

Av övergångsbestämmelsen i *punkten 2* följer att äldre bestämmelser ska tillämpas på dels prövningen av ansökningar om tillstånd som har getts in

före ikraftträdandet, dels ärenden om ingripande mot en försäkringsförmedlare som har beslutats före ikraftträdandet.

En återkallelse av tillstånd enligt 8 kap. 2 § 4 som grundas på att lämplighetskravet inte är uppfyllt kan aktualiseras för försäkringsförmedlare som har fått tillstånd före dess (se avsnitt 12). Om ett ingripande har beslutats före ikraftträdandet, gäller dock äldre bestämmelser. Vidare kan överträdelser av de bestämmelser som gäller för försäkringsförmedling i en tidigare verksamhet som försäkringsförmedlare beaktas vid en ny ansökan om tillstånd, även om överträdelserna har ägt rum före ikraftträdandet av lagändringarna.

Övervägandena finns i avsnitt 12.

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2002/92/EG

av den 9 december 2002

om försäkringsförmedling

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR
ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska
gemenskapen, särskilt artikel 47.2 och artikel 55 i detta,

med beaktande av kommissionens förslag ⁽¹⁾,

med beaktande av Ekonomiska och sociala kommitténs
yttrande ⁽²⁾,

i enlighet med förfarandet i artikel 251 i fördraget ⁽³⁾, och

av följande skäl:

- (1) Försäkrings- och återförsäkringsförmedlare spelar en central roll vid distribution av försäkrings- och återförsäkringsprodukter i gemenskapen.
- (2) Ett första steg i arbetet för att underlätta utövandet av etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster för försäkringsagenter eller försäkringsmäklare togs i och med rådets direktiv 77/92/EEG av den 13 december 1976 om åtgärder för att underlätta det effektiva utövandet av etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster vid verksamhet som försäkringsagent eller försäkringsmäklare (ur grupp 630 ISIC) och särskilt om övergångsbestämmelser för sådan verksamhet ⁽⁴⁾.
- (3) Direktiv 77/92/EEG skulle gälla till dess att bestämmelser om samordning av nationella regler om att inleda och bedriva verksamhet som försäkringsagent och försäkringsmäklare trätt i kraft.
- (4) Kommissionens rekommendation 92/48/EEG av den 18 december 1991 om försäkringsförmedlare ⁽⁵⁾ har till största delen följts av medlemsstaterna och har bidragit till att föra de nationella reglerna om yrkeskrav och registrering av försäkringsförmedlare närmare varandra.
- (5) Det finns dock fortfarande avsevärda skillnader mellan de nationella bestämmelserna, vilket hindrar försäkrings- och återförsäkringsförmedlare från att inleda och bedriva verksamhet på den inre marknaden. Direktiv 77/92/EEG bör därför ersättas av ett nytt direktiv.
- (6) Försäkrings- och återförsäkringsförmedlare bör kunna utnyttja etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster, vilka har fastställts i fördraget.

⁽¹⁾ EGT C 29 E, 30.1.2001, s. 245.

⁽²⁾ EGT C 221, 7.8.2001, s. 121.

⁽³⁾ Europaparlamentets yttrande av den 14 november 2001 (EGT C 140 E, 13.6.2002, s. 167), rådets gemensamma ståndpunkt av den 18 mars 2002 (EGT C 145 E, 18.6.2002, s. 1) och Europaparlamentets beslut av den 13 juni 2002 (ännu ej offentliggjort i EGT). Rådets beslut av den 28 juni 2002.

⁽⁴⁾ EGT L 26, 31.1.1977, s. 14. Direktivet senast ändrat genom 1994 års anslutningsakt.

⁽⁵⁾ EGT L 19, 28.1.1992, s. 32.

- (7) Att försäkringsförmedlare inte fritt kan bedriva verksamhet i hela gemenskapen gör att den inre marknaden för försäkringar inte fungerar väl.
- (8) En samordning av de nationella reglerna om yrkeskrav och registrering av personer som inleder och bedriver verksamhet som försäkringsförmedlare kan därför bidra till att förverkliga den inre marknaden för finansiella tjänster och till att förbättra kundskyddet på området.
- (9) Olika slag av fysiska och juridiska personer samt institut, som agenter, mäklare och kreditinstitut ("bancassurance"-aktörer), kan distribuera försäkringsprodukter. För att aktörerna skall kunna behandlas lika och hänsyn skall kunna tas till kundskyddet bör alla dessa fysiska och juridiska personer omfattas av detta direktiv.
- (10) Detta direktiv innehåller en definition av "anknuten försäkringsförmedlare", i vilken det tas hänsyn till särdragen hos vissa marknader i medlemsstaterna och där syftet är att fastställa de registreringskrav som är tillämpliga på dessa förmedlare. Denna definition är inte avsedd att hindra medlemsstaterna från att ha liknande begrepp beträffande försäkringsförmedlare som utövar försäkringsförmedling för ett försäkringsföretags räkning och helt och hållet på detta försäkringsföretags ansvar, men som har behörighet att uppbära premier eller penningssummor för kundens räkning i enlighet med villkoren om ekonomisk garanti i detta direktiv.
- (11) Detta direktiv bör tillämpas på personer vars verksamhet består i att tillhandahålla försäkringsförmedlingstjänster till tredje man mot ersättning som kan vara pekuniär eller utgöra någon annan form av överenskommen ekonomisk förmån, som är kopplad till utförandet av dessa tjänster.
- (12) Detta direktiv bör inte tillämpas på personer med annan yrkesverksamhet, t.ex. skatteexperter eller revisorer, som då och då ger råd om försäkringsskydd inom ramen för denna andra yrkesverksamhet, eller på tillhandahållande som avser endast allmän information om försäkringsprodukter, förutsatt att denna verksamhet inte syftar till att bistå kunden med att ingå eller fullgöra ett försäkrings- eller återförsäkringsavtal eller omfattar yrkesmässig handläggning av ett försäkrings- eller återförsäkringsföretags skador eller värdering och reglering av skador.

- (13) Detta direktiv bör inte tillämpas på personer som bedriver försäkringsförmedling som sidoverksamhet i enlighet med vissa strikta villkor.
- (14) Försäkrings- och återförsäkringsförmedlare bör registreras vid den behöriga myndigheten i den medlemsstat där de har sin hemvist eller sitt huvudkontor, under förutsättning att de uppfyller höga yrkeskrav rörande kompetens, god vandel, skydd genom ansvarsförsäkring och ekonomiska resurser.
- (15) Försäkrings- och återförsäkringsförmedlare som är registrerade bör tillåtas att bedriva verksamhet i andra medlemsstater i enlighet med principerna om etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster, under förutsättning att ett lämpligt anmälningsförfarande har följts de behöriga myndigheterna emellan.
- (16) Det är nödvändigt att fastställa lämpliga påföljder för personer som bedriver försäkrings- och återförsäkringsförmedling utan att vara registrerade, försäkrings- och återförsäkringsföretag som anlitar förmedlare som inte är registrerade eller förmedlare som inte uppfyller de nationella bestämmelser som antagits i enlighet med detta direktiv.
- (17) Samarbete och utbyte av information mellan behöriga myndigheter är nödvändigt för att skydda kunderna och säkerställa en sund försäkrings- och återförsäkringsverksamhet på den inre marknaden.
- (18) För kunden är det viktigt att veta om den förmedlare han anlitar ger råd om produkter från ett brett urval av försäkringsföretag eller från ett begränsat antal försäkringsföretag.
- (19) I detta direktiv bör det anges vilken information som försäkringsförmedlare bör vara skyldiga att lämna till sina kunder. En medlemsstat får i detta avseende bibehålla eller anta striktare bestämmelser, som kan tillämpas på de försäkringsförmedlare som bedriver sin förmedlingsverksamhet på medlemsstatens territorium oberoende av deras hemvist, om dessa striktare bestämmelser är förenliga med gemenskapsrätten, inbegripet Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden ("Direktivet om elektronisk handel")⁽¹⁾.
- (20) Om förmedlaren anger att han ger råd om produkter från ett brett urval av försäkringsföretag, bör han utföra en opartisk och tillräckligt bred analys av de försäkringsavtal som finns på marknaden. Alla förmedlare bör dessutom redovisa de skäl som ligger till grund för deras rådgivning.
- (21) Behovet av att kräva sådan information är mindre när kunden är ett företag som önskar återförsäkring eller försäkringskydd för kommersiella och industriella risker.
- (22) Det behövs lämpliga och effektiva förfaranden för klagomål och tvistlösning i medlemsstaterna, så att tvister mellan försäkringsförmedlare och kunder kan lösas, varvid befintliga förfaranden kan användas om det är lämpligt.
- (23) Utan att kundernas rätt att väcka talan vid domstol åsidosätts, bör medlemsstaterna uppmuntra de offentliga eller privata organ som inrättats för reglering av tvister utanför domstol att samarbeta för att lösa gränsöverskridande tvister. Detta samarbete skulle till exempel kunna syfta till att göra det möjligt för kunderna att vända sig till organ som inte är domstolar och som finns i den medlemsstat där de har sin hemvist med klagomål mot försäkringsförmedlare som är etablerade i andra medlemsstater. Inrättandet av Nätverket för klagomål mot finansiella tjänster (FIN-NET) innebär ökad hjälp till konsumenterna när de anlitar gränsöverskridande tjänster. I bestämmelserna om förfarandena bör hänsyn tas till kommissionens rekommendation 98/257/EG av den 30 mars 1998 om principer som skall tillämpas på de instanser som är ansvariga för förfaranden för reglering av konsumenttvister utanför domstol⁽²⁾.
- (24) Direktiv 77/92/EEG bör därför upphävas.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

KAPITEL I

TILLÄMPNINGSSOMRÅDE OCH DEFINITIONER

Artikel 1

Tillämpningsområde

- I detta direktiv fastställs bestämmelser om inledande och bedrivande av försäkrings- och återförsäkringsförmedling av fysiska och juridiska personer som är etablerade i en medlemsstat eller som önskar etablera sig där.
- Detta direktiv skall inte tillämpas på personer som tillhandahåller förmedlingstjänster för försäkringsavtal, om samtliga följande villkor är uppfyllda:
 - Försäkringsavtalet kräver endast kunskaper om det försäkringskydd som erbjuds.
 - Försäkringsavtalet avser inte livförsäkring.
 - Försäkringsavtalet omfattar inte ansvarsförsäkring.
 - Personen i fråga har inte försäkringsförmedling som huvudsaklig yrkesverksamhet.

⁽¹⁾ EGT L 178, 17.7.2000, s. 1.

⁽²⁾ EGT L 115, 17.4.1998, s. 31.

15.1.2003

SV

Europeiska gemenskapernas officiella tidning

L 9/5

e) Försäkringen kompletterar en levererad produkt eller tjänst, vem som än levererat den, när en sådan försäkring täcker

i) risken för förlust av eller funktionsfel eller skada på de varor som personen i fråga levererat, eller

ii) skada på eller förlust av bagage och övriga risker i samband med en resa som bokats hos denna person, även om försäkringen omfattar livförsäkring eller ansvarsförsäkring, förutsatt att detta försäkringsskydd är underordnat det huvudsakliga försäkringsskyddet för risker i samband med resan.

f) Det årliga premiebeloppet överstiger inte 500 euro och försäkringsavtalets totala giltighetstid, inbegripet eventuella förlängningar, överstiger inte fem år.

3. Detta direktiv skall inte tillämpas på försäkrings- och återförsäkringsförmedlingstjänster som tillhandahålls för risker och åtaganden utanför gemenskapen.

Detta direktiv påverkar inte en medlemsstats lagstiftning om försäkringsförmedling som utövas av försäkrings- och återförsäkringsförmedlare som är etablerade i tredje land och som är verksamma på medlemsstatens territorium med stöd av principen om frihet att tillhandahålla tjänster, under förutsättning att det kan garanteras att samtliga personer som utövar eller har rätt att utöva försäkringsförmedling på denna marknad behandlas lika.

Genom detta direktiv regleras inte försäkringsförmedling i tredje land eller verksamhet i försäkrings- eller återförsäkringsföretag inom gemenskapen såsom de definieras i rådets första direktiv 73/239/EEG av den 24 juli 1973 om samordning av lagar och andra författningar angående rätten att etablera och driva verksamhet med annan direkt försäkring än livförsäkring⁽¹⁾ och rådets första direktiv 79/267/EEG av den 5 mars 1979 om samordning av lagar och andra författningar om rätten att starta och driva direkt livförsäkringsrörelse⁽²⁾, som utförs genom försäkringsförmedlare i tredje land.

Artikel 2

Definitioner

I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

1. **försäkringsföretag**: ett företag som har beviljats officiell auktorisation i enlighet med artikel 6 i direktiv 73/239/EEG eller artikel 6 i direktiv 79/267/EEG.

2. **återförsäkringsföretag**: ett företag som varken är ett försäkringsföretag eller ett försäkringsföretag i ett icke-medlemsland, och vars huvudsakliga verksamhet är att

acceptera sådana risker som överläts av ett försäkringsföretag, ett försäkringsföretag i ett icke-medlemsland eller andra återförsäkringsföretag.

3. **försäkringsförmedling**: verksamhet som består i att lägga fram, föreslå eller utföra annat förberedande arbete inför ingåendet av försäkringsavtal, eller att ingå sådana avtal, eller att bistå vid förvaltning och fullgörande av sådana avtal, särskilt vid skada.

När sådan verksamhet bedrivs av ett försäkringsföretag eller av en anställd vid ett försäkringsföretag som handlar på företagets ansvar skall verksamheten inte anses vara försäkringsförmedling.

Tillhandahållande av information i enskilda fall inom ramen för annan yrkesverksamhet förutsatt att denna verksamhet inte syftar till att bistå kunden med ingåendet eller fullgörandet av ett försäkringsavtal, yrkesmässig handläggning av ett försäkringsföretags skador samt värdering och reglering av skador skall inte heller anses vara försäkringsförmedling.

4. **återförsäkringsförmedling**: verksamhet som består i att lägga fram, föreslå eller utföra annat förberedande arbete inför ingåendet av återförsäkringsavtal, eller att ingå sådana avtal, eller att bistå vid förvaltning och fullgörande av sådana avtal, särskilt vid skada.

När sådan verksamhet bedrivs av ett återförsäkringsföretag eller av en anställd vid ett återförsäkringsföretag som handlar på företagets ansvar skall verksamheten inte anses vara återförsäkringsförmedling.

Tillhandahållande av information i enskilda fall inom ramen för annan yrkesverksamhet förutsatt att denna verksamhet inte syftar till att bistå kunden med ingåendet eller fullgörandet av ett återförsäkringsavtal, yrkesmässig handläggning av ett återförsäkringsföretags skador samt värdering och reglering av skador skall inte heller anses vara återförsäkringsförmedling.

5. **försäkringsförmedlare**: varje fysisk eller juridisk person som mot ersättning inleder eller bedriver försäkringsförmedling.

6. **återförsäkringsförmedlare**: varje fysisk eller juridisk person som mot ersättning inleder eller bedriver återförsäkringsförmedling.

7. **anknuten försäkringsförmedlare**: varje person som bedriver försäkringsförmedling för ett försäkringsföretags räkning eller för flera försäkringsföretags räkning, om försäkringsprodukterna inte konkurrerar med varandra, men som inte uppstår vare sig premier eller penningssummor för kundens räkning och som agerar helt och hållet på dessa försäkringsföretags ansvar för de produkter som berör respektive försäkringsföretag.

⁽¹⁾ EGT L 228, 16.8.1973, s. 3. Direktivet senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/13/EG (EGT L 77, 20.3.2002, s. 17).

⁽²⁾ EGT L 63, 13.3.1979, s. 1. Direktivet senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/12/EG (EGT L 77, 20.3.2002, s. 11).

Som anknuten försäkringsförmedlare skall även den anses som bedriver försäkringsförmedling vid sidan av sin huvudsakliga yrkesverksamhet och som agerar på ett eller flera försäkringsföretags ansvar för de produkter som berör respektive försäkringsföretag, om försäkringen utgör ett komplement till varor som levereras eller tjänster som tillhandahålls inom ramen för denna huvudsakliga yrkesverksamhet och om denne inte uppbär vare sig premier eller penningsummor för kundens räkning.

8. *stora risker*: risker i den mening som avses i artikel 5 d i direktiv 73/239/EEG.
9. *hemmedlemsstat*:
- om förmedlaren är en fysisk person, den medlemsstat där förmedlaren har sin hemvist och bedriver sin verksamhet,
 - om förmedlaren är en juridisk person, den medlemsstat där förmedlarens säte är beläget, eller om förmedlaren enligt nationell lagstiftning inte har något säte, den medlemsstat där förmedlarens huvudkontor är beläget.
10. *värdmedlemsstat*: den medlemsstat där en försäkrings- eller återförsäkringsförmedlare har en filial eller tillhandahåller tjänster.
11. *behöriga myndigheter*: de myndigheter som varje medlemsstat skall utse enligt artikel 7.
12. *varaktigt medium*: varje medel som gör det möjligt för kunden att bevara information som riktas till denne personligen, på ett sätt som är tillgängligt för användning i framtiden under en tid som är lämplig med hänsyn till vad som är avsikten med informationen och som tillåter oförändrad återgivning av den bevarade informationen.

Som varaktigt medium räknas särskilt disketter, CD-rom, DVD och den hårddisk i persondatorer på vilken elektronisk post lagras, men inte webbplatser på Internet, utom de webbplatser som uppfyller kriterierna i första stycket.

KAPITEL II

KRAV FÖR REGISTRERING

Artikel 3

Registrering

1. Försäkrings- och återförsäkringsförmedlare skall registreras i sin hemmedlemsstat vid en sådan behörig myndighet som avses i artikel 7.2.

Utan att det påverkar tillämpningen av första stycket, får medlemsstaterna föreskriva att försäkrings- och återförsäkringsföretag eller andra organ får samarbeta med de behöriga myndigheterna vid registrering av försäkrings- och återförsäkringsförmedlare samt när de krav som anges i artikel 4 skall tillämpas på dessa. I synnerhet får anknuten försäkringsförmed-

lare registreras av ett försäkringsföretag eller en sammanslutning av försäkringsföretag som kontrolleras av en behörig myndighet.

Medlemsstaterna behöver inte tillämpa det krav som avses i första och andra stycket på alla fysiska personer som arbetar på ett företag och utövar försäkrings- eller återförsäkringsförmedling.

Juridiska personer skall registreras av medlemsstaterna, som dessutom i registret skall ange namnen på de fysiska personer i ledningen som ansvarar för förmedlingsverksamheten.

2. Medlemsstaterna får upprätta mer än ett register för försäkrings- och återförsäkringsförmedlare, förutsatt att de fastställer kriterier för registrering av förmedlarna.

Medlemsstaterna skall se till att det inrättas ett enda informationsställe som gör det möjligt att enkelt och snabbt få tillgång till upplysningar från dessa olika register och som skall upprättas på elektronisk väg och uppdateras kontinuerligt. Detta enda informationsställe skall även innehålla upplysningar om de behöriga myndigheter i varje medlemsstat som avses i punkt 1 första stycket. I detta register skall det dessutom anges vilket land eller vilka länder som försäkringsförmedlaren är verksam i med stöd av etableringsfriheten eller friheten att tillhandahålla tjänster.

3. Medlemsstaterna skall se till att registrering av försäkringsförmedlare, inbegripet anknutna försäkringsförmedlare, och återförsäkringsförmedlare endast är möjlig om yrkeskraven i artikel 4 är uppfyllda.

Medlemsstaterna skall även se till att försäkringsförmedlare, inbegripet anknutna försäkringsförmedlare, och återförsäkringsförmedlare som inte längre uppfyller dessa krav stryks ur registret. Den behöriga myndigheten skall regelbundet göra en översyn av registrerings giltighet. Vid behov skall hemmedlemsstaten på lämpligt sätt underrätta värdmedlemsstaten om denna strykning ur registret.

4. De behöriga myndigheterna får till försäkrings- eller återförsäkringsförmedlaren utfärda ett dokument som gör det möjligt för alla som är intresserade att, genom att ta del av det eller de register som avses i punkt 2, kontrollera att denne är vederbörligen registrerad.

Detta dokument skall innehålla åtminstone de uppgifter som avses i artikel 12.1 a och b och, om det gäller en juridisk person, namn på den eller de fysiska personer som avses i punkt 1 fjärde stycket.

Medlemsstaten skall kräva att dokumentet återlämnas till den utfärdande behöriga myndigheten när försäkrings- eller återförsäkringsförmedlaren inte längre är registrerad.

5. Registrerade försäkrings- och återförsäkringsförmedlare skall kunna inleda och bedriva försäkrings- och återförsäkringsförmedling inom gemenskapen med stöd av såväl etableringsfriheten som friheten att tillhandahålla tjänster.

6. Medlemsstaterna skall se till att försäkringsföretag endast utnyttjar sådana försäkringsförmedlingstjänster och återförsäkringsförmedlingstjänster som tillhandahålls av registrerade försäkrings- och återförsäkringsförmedlare eller av sådana personer som avses i artikel 1.2.

Artikel 4

Yrkeskrav

1. Försäkrings- och återförsäkringsförmedlare skall ha lämplig kunskap och kompetens enligt reglerna i förmedlarens hemmedlemsstat.

Hemmedlemsstaterna får anpassa kraven på kunskaper och kompetens i förhållande till försäkrings- och återförsäkringsförmedlarens verksamhet och till de produkter som distribueras, särskilt om förmedlaren bedriver en annan huvudsaklig yrkesverksamhet än försäkringsförmedling. I sådant fall får den berörda förmedlaren endast utöva försäkringsförmedling, om en försäkringsförmedlare som uppfyller villkoren i denna artikel eller ett försäkringsföretag tar fullt ansvar för dennes handlande.

Medlemsstaterna får i fråga om de fall som avses i artikel 3.1 andra stycket föreskriva att försäkringsföretaget skall kontrollera att förmedlarnas kunskaper och kompetens stämmer överens med kraven i första stycket i denna punkt, samt att företaget i förekommande fall skall tillhandahålla sådana förmedlare en utbildning som motsvarar de krav som gäller för de produkter som erbjuds av dessa förmedlare.

Medlemsstaterna behöver inte tillämpa kravet i första stycket i denna punkt på alla fysiska personer som arbetar på ett företag och som bedriver försäkrings- eller återförsäkringsförmedling. Medlemsstaterna skall se till att ett skäligen antal av de personer i ledningen för sådana företag som ansvarar för förmedlingen av försäkringsprodukter samt alla andra personer som direkt deltar i förmedlingen av försäkringar eller återförsäkringar kan styrka att de har de kunskaper och den kompetens som krävs för att utföra arbetet.

2. Försäkrings- och återförsäkringsförmedlarnas vandel skall vara god. Ett minimikrav är att de inte finns i polisregistret eller i något annat motsvarande nationellt register för allvarliga brott med anknytning till egendomsbrott eller andra brott i samband med ekonomisk verksamhet, och de bör inte tidigare ha försatts i konkurs, såvida de inte har blivit rehabiliterade i enlighet med nationell lagstiftning.

Medlemsstaterna får i enlighet med bestämmelserna i artikel 3.1 andra stycket tillåta att försäkringsföretagen kontrollerar att försäkringsförmedlarnas vandel är god.

Medlemsstaterna behöver inte tillämpa kravet i första stycket i denna punkt på alla fysiska personer som arbetar på ett företag och som utövar försäkrings- eller återförsäkringsförmedling. De

skall dock se till att ledningen för sådana företag och all personal som direkt arbetar med försäkrings- eller återförsäkringsförmedling uppfyller kravet.

3. Försäkrings- och återförsäkringsförmedlare skall ha en ansvarsförsäkring som skall omfatta hela gemenskapens territorium eller annan likvärdig garanti för ansvar till följd av fel eller försummelse i verksamheten, vilken minst skall täcka 1 000 000 euro per skada och totalt 1 500 000 euro för alla skador under ett år, såvida inte en sådan försäkring eller likvärdig garanti redan tillhandahålls av ett försäkrings- eller återförsäkringsföretag eller annat företag, för vars räkning eller med vars bemyndigande förmedlaren handlar, eller ett sådant företag har tagit fullt ansvar för förmedlarnas handlande.

4. Medlemsstaterna skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att skydda kunderna mot försäkringsförmedlarnas oförmåga att överföra premien till försäkringsföretaget eller att överföra ersättningsbeloppet eller en återbetalning av premien till den försäkrade.

Detta skall göras på något eller flera av följande sätt:

- Bestämmelser i lag eller avtal, varigenom medel som kunden betalat till förmedlaren skall betraktas som betalade till företaget, medan medel som företaget betalat till förmedlaren inte skall betraktas som betalade till kunden förrän kunden verkligen får dem.
- Ett krav på att försäkringsförmedlare skall ha ekonomiska resurser som fortlöpande uppgår till 4 % av summan av mottagna årspremier, dock minst 15 000 euro.
- Ett krav på att kundmedel skall överföras via strikt avskilda kundkonton och på att dessa konton inte får användas för att gottgöra andra fordringsägare i händelse av konkurs.
- Ett krav på att en garantifond skall upprättas.

5. Ett krav för att bedriva försäkrings- eller återförsäkringsförmedling skall vara att de yrkeskrav som anges i denna artikel ständigt är uppfyllda.

6. Medlemsstaterna får fastställa strängare krav än de som anges i denna artikel eller lägga till ytterligare krav för de försäkrings- eller återförsäkringsförmedlare som är registrerade inom deras jurisdiktionsområde.

7. De belopp som anges i punkterna 3 och 4 skall regelbundet ses över med hänsyn till utvecklingen av det europeiska konsumentprisindex som offentliggörs av Eurostat. Den första översynen skall göras fem år efter den dag då detta direktiv träder i kraft, och därefter vart femte år efter den föregående översynen.

Beloppen skall anpassas automatiskt genom att beloppet i euro ökas med den procentuella ändringen av ovan angivet index från dagen för detta direktivs ikraftträdande till dagen för den första översynen eller från dagen för den senaste översynen till dagen för den nya översynen, och det skall avrundas uppåt till närmast hela euro.

Artikel 5

Skydd för existerande rättigheter

Medlemsstaterna får föreskriva att de personer som utövade verksamhet som försäkringsförmedlare före den 1 september 2000 och som var inskrivna i register samt har utbildning och erfarenhet som motsvarar kraven i detta direktiv, automatiskt skall registreras i det register som kommer att skapas, när kraven som fastställs i artikel 4.3 och 4.4 är uppfyllda.

Artikel 6

Anmälan av etablering eller tillhandahållande av tjänster i andra medlemsstater

1. Varje försäkrings- eller återförsäkringsförmedlare som avser att för första gången inleda verksamhet i en eller flera medlemsstater inom ramen för friheten att tillhandahålla tjänster eller etableringsfriheten, skall underrätta de behöriga myndigheterna i hemmedlemsstaten.

Inom en månad efter denna anmälan skall dessa behöriga myndigheter underrätta de behöriga myndigheterna i de värdmedlemsstater som så önskar om försäkrings- eller återförsäkringsförmedlaren avser och samtidigt underrätta den berörda förmedlaren.

Försäkrings- eller återförsäkringsförmedlaren får inleda sin verksamhet en månad efter den dag då han fått information av de behöriga myndigheterna i hemmedlemsstaten om den under rättelse som avses i andra stycket. Förmedlaren får dock inleda sin verksamhet omedelbart om värdmedlemsstaten inte önskar bli underrättad.

2. Medlemsstaterna skall meddela kommissionen om de önskar bli underrättade i enlighet med punkt 1. Kommissionen skall i sin tur underrätta medlemsstaterna om detta.

3. De behöriga myndigheterna i värdmedlemsstaten får vidta nödvändiga åtgärder för att på lämpligt sätt offentliggöra vilka villkor som, med hänsyn till allmänintresset, måste uppfyllas för att bedriva den berörda verksamheten inom deras territorier.

Artikel 7

Behöriga myndigheter

1. Medlemsstaterna skall utse de behöriga myndigheter som har befogenhet att se till att detta direktiv genomförs. Medlemsstaterna skall underrätta kommissionen om detta, med uppgift om eventuell ansvarsuppdelning.

2. De myndigheter som avses i punkt 1 skall vara antingen offentliga myndigheter eller organ som erkänts i nationell lagstiftning eller av en offentlig myndighet som genom nationell lagstiftning har fått uttrycklig behörighet till detta. De får inte vara försäkrings- eller återförsäkringsföretag.

3. De behöriga myndigheterna skall ha alla de befogenheter som är nödvändiga för att genomföra sina uppgifter. Om det finns flera behöriga myndigheter på en medlemsstats territorium, skall medlemsstaten sörja för ett nära samarbete dem emellan, så att de kan utföra sina respektive uppgifter på ett effektivt sätt.

Artikel 8

Påföljder

1. Medlemsstaterna skall besluta om lämpliga påföljder för personer som utövar verksamhet som försäkrings- eller återförsäkringsförmedlare utan att vara registrerade i en medlemsstat och som inte omfattas av artikel 1.2.

2. Medlemsstaterna skall besluta om lämpliga påföljder för försäkrings- eller återförsäkringsföretag som utnyttjar försäkringsförmedlingstjänster eller återförsäkringsförmedlingstjänster som tillhandahålls av personer som inte är registrerade i någon medlemsstat och inte omfattas av artikel 1.2.

3. Medlemsstaterna skall besluta om lämpliga påföljder för försäkrings- eller återförsäkringsförmedlare som inte följer de nationella bestämmelser som antagits i enlighet med detta direktiv.

4. Detta direktiv skall inte påverka möjligheterna för en värdmedlemsstat att vidta erforderliga åtgärder för att inom sitt territorium förhindra eller beivra handlingar som strider mot bestämmelser i lagar eller andra författningar som utfärdats med hänsyn till allmänintresset. Sådana åtgärder skall innefatta möjligheten att hindra de försäkrings- eller återförsäkringsförmedlare som överträder reglerna från att bedriva fortsatt verksamhet inom värdmedlemsstatens territorium.

5. Varje åtgärd som omfattar påföljder eller inskränkningar i en försäkrings- eller återförsäkringsförmedlars verksamhet skall vederbörligen motiveras och delges den berörda förmedlaren. Varje sådan åtgärd skall kunna prövas av domstol i den medlemsstat där åtgärden har beslutats.

Artikel 9

Utbyte av information mellan medlemsstaterna

1. De behöriga myndigheterna i de olika medlemsstaterna skall samarbeta för att säkerställa att bestämmelserna i detta direktiv tillämpas på rätt sätt.

2. De behöriga myndigheterna skall utbyta information om de försäkrings- och återförsäkringsförmedlare som blivit föremål för en sådan påföljd som avses i artikel 8.3 eller en sådan åtgärd som avses i artikel 8.4, och om sådan information kan få till följd att förmedlaren stryks från registret över sådana förmedlare. De behöriga myndigheterna får dessutom utbyta relevant information på begäran av någon av dem.

3. Alla personer som tar emot eller lämnar ut information i samband med detta direktiv skall vara bundna av tystnadsplikt på det sätt som föreskrivs i artikel 16 i rådets direktiv 92/49/EEG av den 18 juni 1992 om samordning av lagar och andra författningar som avser annan direkt försäkring än livförsäkring samt om ändring av direktiven 73/239/EEG och 88/357/EEG (tredje direktivet om annan direkt försäkring än livförsäkring) (1) och artikel 15 i rådets direktiv 92/96/EEG av den 10 november 1992 om samordning av lagar och andra författningar som avser direkt livförsäkring och om ändring av direktiven 79/267/EEG och 90/619/EEG (tredje livförsäkringsdirektivet) (2).

Artikel 10

Klagomål

Medlemsstaterna skall se till att det inrättas förfaranden som innebär att kunder och andra berörda parter, särskilt konsumentorganisationer, kan anmäla klagomål mot försäkrings- och återförsäkringsförmedlare. Klagomålen skall under alla omständigheter besvaras.

Artikel 11

Tvistlösning utanför domstol

1. Medlemsstaterna skall uppmuntra inrättandet av lämpliga och effektiva förfaranden för klagomål och tvistlösning utanför domstol avseende tvister mellan försäkringsförmedlare och kunder, i förekommande fall med hjälp av befintliga organ.
2. Medlemsstaterna skall uppmuntra dessa organ att samarbeta för att lösa gränsöverskridande tvister.

KAPITEL III

INFORMATIONSKRAV FÖR FÖRMEDLARE

Artikel 12

Information som skall lämnas av försäkringsförmedlaren

1. Innan ett första försäkringsavtal ingås och vid behov när det ändras eller förnyas, skall försäkringsförmedlaren lämna information till kunden åtminstone om följande:
 - a) Sin identitet och adress.
 - b) Det register där han är upptagen och hur man kan kontrollera att han är registrerad.
 - c) Om han, direkt eller indirekt, innehar mer än 10 % av rösterna eller av bolagskapitalet i ett visst försäkringsföretag.
 - d) Om ett visst försäkringsföretag eller ett moderbolag till ett visst försäkringsföretag, direkt eller indirekt, innehar mer än 10 % av rösterna eller av bolagskapitalet hos försäkringsförmedlaren.

(1) EGT L 228, 11.8.1992, s. 1. Direktivet senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/64/EG (EGT L 290, 17.11.2000, s. 27).

(2) EGT L 360, 9.12.1992, s. 1. Direktivet senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/64/EG.

- e) De förfaranden som avses i artikel 10, genom vilka kunder och andra berörda parter kan anmäla klagomål mot försäkringsförmedlare, och, om det är lämpligt, om de förfaranden för klagomål och tvistlösning utanför domstol som avses i artikel 10.

Dessutom skall försäkringsförmedlaren i fråga om det avtal som erbjuds informera kunden om huruvida

- i) han ger råd på grundval av den skyldighet att erbjuda en opartisk analys som avses i punkt 2, eller
- ii) han är avtalsenligt förpliktad att bedriva försäkringsförmedlingsverksamhet uteslutande med ett eller flera försäkringsföretag, varvid han på kundens begäran skall lämna ut namnen på dessa försäkringsföretag, eller
- iii) han inte är avtalsenligt förpliktad att bedriva försäkringsförmedlingsverksamhet uteslutande med ett eller flera försäkringsföretag och inte ger råd på grundval av den skyldighet att erbjuda en opartisk analys som avses i punkt 2. I så fall skall han på kundens begäran lämna ut namnen på de företag med vilka han får bedriva och bedriver verksamhet.

I de fall där det föreskrivs att vissa uppgifter endast skall meddelas på kundens begäran, skall denne informeras om sin rätt att begära sådana uppgifter.

2. När försäkringsförmedlaren informerar kunden om att han ger råd på grundval av en opartisk analys, är han skyldig att ge detta råd på grundval av en analys av ett så stort antal av de försäkringsavtal som finns på marknaden som gör det möjligt för honom att ge en rekommendation i enlighet med yrkesmässiga kriterier om vilket försäkringsavtal som skulle passa kundens behov.

3. Innan ett försäkringsavtal ingås skall försäkringsförmedlaren, särskilt på grundval av de uppgifter kunden har lämnat, åtminstone specificera kundens krav och behov samt ange skälen till varje råd som ges kunden beträffande en viss försäkringsprodukt. Denna redovisning skall anpassas till det erbjudna försäkringsavtalets komplexitet.

4. Den information som avses i punkterna 1-3 behöver inte lämnas när försäkringsförmedlaren förmedlar försäkringar mot stora risker eller när det rör sig om förmedling av återförsäkringsförmedlare.

5. Medlemsstaterna får behålla eller anta strängare bestämmelser avseende de villkor om information som föreskrivs i punkt 1, förutsatt att dessa bestämmelser överensstämmer med gemenskapsrätten.

Medlemsstaterna skall informera kommissionen om de nationella bestämmelser som avses i första stycket.

För att på alla sätt åstadkomma en hög grad av insyn skall kommissionen se till att de nationella bestämmelser som den informeras om även meddelas konsumenterna och försäkringsförmedlarna.

Artikel 13

Former för informationen

1. All information som enligt artikel 12 skall lämnas till kunden skall meddelas
 - a) på paper eller annat varaktigt medium som kunden har tillgång till och kan utnyttja,
 - b) klart och korrekt på ett sätt som är förstäligt för kunden,
 - c) på ett officiellt språk i den medlemsstat där åtagandet görs eller på ett annat språk som parterna har kommit överens om.
2. Trots vad som föreskrivs i punkt 1 a får sådan information som avses i artikel 12 meddelas muntligen när kunden begär det eller när omedelbart försäkringsskydd är nödvändigt. I sådant fall skall informationen lämnas till kunden i enlighet med punkt 1 omedelbart efter det att försäkringsavtalet har ingåtts.
3. Vid telefonförsäljning skall förhandsinformationen till kunden överensstämma med gemenskapsregler som är tillämpliga på distansförsäljning av finansiella tjänster till konsumenter. Dessutom skall information lämnas till kunden i enlighet med punkt 1 omedelbart efter det att försäkringsavtalet har ingåtts.

KAPITEL IV

SLUTBESTÄMMELSER

Artikel 14

Domstolsprövning

Medlemsstaterna skall se till att de beslut som fattas när det gäller en försäkringsförmedlare, en återförsäkringsförmedlare eller ett försäkringsföretag enligt de bestämmelser i lagar och andra författningar som har antagits i enlighet med detta direktiv kan prövas i domstol.

Artikel 15

Upphävande

Direktiv 77/92/EEG skall upphöra att gälla med verkan från och med det datum som anges i artikel 16.1.

Artikel 16

Genomförande

1. Medlemsstaterna skall sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv före 15 januari 2005. De skall genast underrätta kommissionen om detta.

Dessa bestämmelser skall innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen skall göras skall varje medlemsstat själv utfärda.

2. Medlemsstaterna skall till kommissionen överlämna texten till de lagar och andra författningar som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv samt en jämförelsetabell över bestämmelserna i detta direktiv och de nationella bestämmelser som antagits.

Artikel 17

Ikraftträdande

Detta direktiv träder i kraft samma dag som det offentliggörs i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*.

Artikel 18

Adressater

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Bryssel den 9 december 2002.

På Europaparlamentets vägnar

P. COX

Ordförande

På rådets vägnar

H. C. SCHMIDT

Ordförande

1. PE-CONS 23/14 - 2011/0298(COD)

**EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS
DIREKTIV 2014/.../EU**

av den

**om marknader för finansiella instrument och om ändring av direktiv 2002/92/EG och av
direktiv 2011/61/EU
(omarbetning)**

(Text av betydelse för EES)

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA
DIREKTIV

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 53.1,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,

efter översändande av utkastet till lagstiftningsakt till de nationella parlamenten,

med beaktande av Europeiska centralbankens yttrande¹,

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande²,

i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet³, och

av följande skäl:

[...]

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

¹ EUT C 144, 20.6.2003, s. 6.

² EUT C 220, 16.9.2003, s. 1.

³ Europaparlamentets ståndpunkt av den ... (ännu inte offentliggjord i EUT) och rådets beslut av den ...

[...]

Artikel 91
Ändring av direktiv 2002/92/EG

Direktiv 2002/92/EG ska ändras på följande sätt:

1. Artikel 2 ska ändras på följande sätt:

a) I punkt 3 ska andra stycket ersättas med följande:

"Med undantag för kapitel III A i detta direktiv, ska sådan verksamhet när den bedrivs av ett försäkringsföretag eller av en anställd vid ett försäkringsföretag som handlar på företagets ansvar inte anses vara försäkringsförmedling eller distribution av försäkringsprodukter."

b) Följande led ska läggas till:

"13. I kapitel III A försäkringsbaserad investeringsprodukt: en försäkringsprodukt som erbjuder ett förfallo- eller återköpsvärde, där detta värde helt eller delvis är direkt eller indirekt exponerat mot marknadsvolatilitet och ska inte omfatta följande:

- a) Skadeförsäkringsprodukter som förtecknas i direktiv 2009/138/EG bilaga I (skadeförsäkringsklasser).
- b) Livförsäkringskontrakt där ersättning enligt avtalet endast betalas ut vid dödsfall eller vid invaliditet till följd av skada, sjukdom eller funktionsnedsättning.
- c) Pensionsprodukter som enligt nationell rätt har som främsta syfte att ge investerarna en inkomst vid pensionering och som berättigar investeraren till vissa förmåner.
- d) Officiellt erkända tjänstepensionssystem som omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2003/41/EG eller direktiv 2009/138/EG.
- e) Individuella pensionsprodukter för vilka ett finansiellt bidrag från arbetsgivaren krävs enligt nationell rätt och där arbetsgivaren eller

arbetstagaren inte kan välja pensionsprodukt eller vem som tillhandahåller pensionsprodukten."

2. Följande kapitel ska införas:

"KAPITEL III A

YTTERLIGARE KONSUMENTSKYDDSKRAV FÖR FÖRSÄKRINGSBASERADE
INVESTERINGSPRODUKTER

Artikel 13a

Tillämpningsområde

Med förbehåll för undantaget i artikel 2.3 andra stycket, inför detta kapitel ytterligare krav för försäkringsförmedlingsverksamhet och för direktförsäljning som bedrivs av ett försäkringsföretag, när sådan verksamhet och försäljning utförs i förbindelse med försäljning av försäkringsbaserade investeringsprodukter. De verksamheterna ska betecknas som distribution av försäkringsprodukter.

Artikel 13b

Förebyggande av intressekonflikter

En försäkringsförmedlare eller ett försäkringsföretag ska upprätthålla och använda effektiva organisatoriska och administrativa arrangemang för att vidta alla rimliga åtgärder för att förhindra att intressekonflikter enligt artikel 13c påverkar dess kunders intressen negativt.

Artikel 13c

Intressekonflikter

1. Medlemsstaterna ska kräva att försäkringsförmedlare och försäkringsföretag vidtar alla lämpliga åtgärder för att identifiera intressekonflikter mellan å ena sidan dem själva, inbegripet deras chefer, anställda och anknutna försäkringsförmedlare eller andra personer som direkt eller indirekt är knutna till dem i ett kontrollförhållande, och å andra sidan deras kunder, eller intressekonflikter mellan kunder, som uppstår vid distribution av försäkringsprodukter.

2. Om de organisatoriska och administrativa arrangemang som en försäkringsförmedlare eller ett försäkringsföretag i överensstämmelse med artikel 13b infört för att hantera intressekonflikter inte räcker till för att ge rimliga garantier för att effektivt förhindra att kundernas intressen påverkas negativt, ska försäkringsförmedlaren eller försäkringsföretaget klart och tydligt informera kunden om den allmänna arten av och/eller källorna till intressekonflikterna innan den åtar sig verksamhet för dennes räkning.
3. Kommissionen ska ges befogenhet att anta delegerade akter enligt artikel 13f för att:
 - a) Ange vilken typ av åtgärder försäkringsförmedlare eller försäkringsföretag rimligen kan förväntas vidta för att identifiera, förhindra, hantera och informera om intressekonflikter i samband med distribution av försäkringsprodukter.
 - b) Införa lämpliga kriterier för fastställande av de typer av intressekonflikter som kan skada intresset hos kunder eller presumtiva kunder till försäkringsförmedlaren eller försäkringsföretaget.

Artikel 13d

Allmänna principer och information till kunder

1. Medlemsstaterna ska säkerställa att försäkringsförmedlare eller försäkringsföretag när de utför försäkringsdistribueringsaktiviteter agerar hederligt, rättvist och professionellt i enlighet med sina kunders bästa intresse.
2. All information, däribland marknadsföring, som försäkringsförmedlare eller försäkringsföretag riktar till kunder eller presumtiva kunder ska vara rättvisande, tydlig och inte vilseledande. Marknadsföringsmaterial ska lätt kunna identifieras som sådant.
3. Medlemsstaterna får förbjuda försäkringsförmedlare och försäkringsföretag att acceptera eller motta avgifter, provisioner eller andra ekonomiska ersättningar från tredjepart eller en person som agerar för tredjeparts räkning i samband med distribution av försäkringsbaserade investeringsprodukter till kunder.

Artikel 13e

Utövande av delegeringen

1. Befogenheten att anta delegerade akter ges till kommissionen med förbehåll för de villkor som anges i denna artikel.
2. Den befogenhet att anta delegerade akter som avses i artikel 13c ska ges till kommissionen tills vidare från och med den ...⁺.
3. Den delegering av befogenheter som avses i artikel 13c får när som helst återkallas av Europaparlamentet eller rådet. Ett beslut om återkallelse innebär att delegeringen av den befogenhet som anges i beslutet upphör att gälla. Beslutet får verkan dagen efter det att det offentliggörs i Europeiska unionens officiella tidning, eller vid ett senare i beslutet angivet datum. Det påverkar inte giltigheten av delegerade akter som redan har trätt i kraft.
4. Så snart kommissionen antar en delegerad akt ska den samtidigt delge Europaparlamentet och rådet denna.
5. En delegerad akt som antas enligt artikel 13c ska träda i kraft endast om varken Europaparlamentet eller rådet har gjort invändningar mot den delegerade akten inom en period av tre månader från den dag då akten delgavs Europaparlamentet och rådet, eller om både Europaparlamentet och rådet, före utgången av den perioden, har underrättat kommissionen om att de inte kommer att invända. Denna period ska förlängas med tre månader på Europaparlamentets eller rådets initiativ."

[...]

Artikel 96

Ikraftträdande

Detta direktiv träder i kraft den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

⁺ EUT: Vänligen inför datum för ikraftträdande av detta direktiv.

Artikel 97

Adressater

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i

På Europaparlamentets vägnar

Ordförande

På rådets vägnar

Ordförande

[...]

Departementsserien 2014

Kronologisk förteckning

1. Gröna boken
Riktlinjer för författningsskrivning. SB.
2. Patent- och marknadsdomstol. Ju.
3. Europeisk skyddsorder
– Samarbete om skydd för hotade och förföljda personer inom EU. Ju.
4. Våldsbejakande extremism i Sverige
– nuläge och tendenser. Ju.
5. Särskilt ömmande omständigheter. Ju.
6. Gårdstödet 2015–2020
– förslag till svenskt genomförande. L.
7. Minskat svartarbete i byggbranschen. Fi.
8. Den mörka och okända historien
Vitbok om övergrepp och kränkningar
av romer under 1900-talet. A.
9. En samlad kunskapsstyrning för hälso-
och sjukvård och socialtjänst. S.
10. En tydligare beredning av myndighets-
föreskrifter. Fi.
11. Sveriges sjätte nationalrapport om
klimatförändringar
I enlighet med Förenta Nationernas
ramkonvention om klimatförändringar.
+ Engelsk översättning. M.
12. Ekonomiska effekter av ett längre
arbetsliv.
Långsiktiga ekonomiska effekter av
Pensionsåldersutredningens förslag. S.
13. Åtalsförordnande enligt 2 kap. brotts-
balken. Ju.
14. Genomförande av brottsoffer-
direktivet. Ju.
15. Ersättning för höga sjuklönekostnader.
S.
16. Framtidsfullmakter. Ju.
17. Samordnat ansvar för vissa
familjefrågor. S.
18. Den nya polisorganisationen – några
frågor om personuppgiftsbehandling
m.m. Ju.
19. Statlig ersättning till barn och unga
som insjuknat i narkolepsi efter
pandemivaccinering. S.
20. Försvaret av Sverige
Starkare försvar för en osäker tid. Fö.
21. Ett gemensamt europeiskt
järnvägsområde. N.
22. Stärkt konsumentskydd vid
försäkringsförmedling. Fi.

Departementsserien 2014

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Den mörka och okända historien
Vitbok om övergrepp och kränkningar
av romer under 1900-talet. [8]

Finansdepartementet

Minskat svartarbete i byggbranschen. [7]
En tydligare beredning av myndighets-
föreskrifter. [10]
Stärkt konsumentskydd vid
försäkringsförmedling. [22]

Försvarsdepartementet

Försvaret av Sverige
Starkare försvar för en osäker tid. [20]

Justitiedepartementet

Patent- och marknadsdomstol. [2]
Europeisk skyddsorder
– Samarbete om skydd för hotade och
förföljda personer inom EU. [3]
Våldsbejakande extremism i Sverige.
– nuläge och tendenser. [4]
Särskilt ömmande omständigheter. [5]
Åtalsförordnande enligt 2 kap. brotts-
balken. [13]
Genomförande av brottsofferdirektivet. [14]
Framtidsfullmakter. [16]
Den nya polisorganisationen – några frågor
om personuppgiftsbehandling m.m.
[18]

Landsbygdsdepartementet

Gårdsstödet 2015–2020
– förslag till svenskt genomförande. [6]

Miljödepartementet

Sveriges sjätte nationalrapport om
klimatförändringar
I enlighet med Förenta Nationernas

ramkonvention om klimatförändringar.
+ Engelsk översättning. [11]

Näringsdepartementet

Ett gemensamt europeiskt järnvägsområde.
[21]

Socialdepartementet

En samlad kunskapsstyrning för hälso-
och sjukvård och socialtjänst. [9]
Ekonomiska effekter av ett längre
arbetsliv. Långsiktiga ekonomiska
effekter av Pensionsåldersutredningens
förslag. [12]
Ersättning för höga sjuklönekostnader. [15]
Samordnat ansvar för vissa familjefrågor. [17]
Statlig ersättning till barn och unga som
insjuknat i narkolepsi efter
pandemivaccinering. [19]

Statsrådsberedningen

Gröna boken
Riktlinjer för författningsskrivning. [1]