



Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om faktablad för investeringsprodukter

Till finansutskottet

Finansutskottet beslutade den 28 augusti 2012 att bereda konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över subsidiaritetsfrågan i kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om faktablad för investeringsprodukter, KOM(2012) 352. Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande till aspekter inom utskottets beredningsområde och särskilt frågor om tryck- och yttrandefrihet.

Utskottets överväganden

Bakgrund

Den 3 juli 2012 presenterade kommissionen ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om faktablad för investeringsprodukter, KOM (2012) 352 (nedan benämnd PRIPS-förordningen). Kommissionens förslag innebär att utvecklare av vissa investeringsprodukter (som t.ex. fondandelar, finansiella derivatinstrument, aktieindexobligationer samt försäkringsprodukter med investeringsinslag som kapitalförsäkringar, fondförsäkringar m.m.) ska ta fram faktablad för dessa produkter. Faktabladet ska finnas tillgängligt för s.k. icke-professionella investerare i god tid före köpet (det utgör således förköpsinformation) och ska kunna tillgängliggöras på webbplatser. Förslaget innehåller även bestämmelser om bl.a. skadeståndsskyldighet, administrativa sanktioner och åtgärder samt alternativ tvistlösning.

Kommissionens förslag till PRIPS-förordning inkom i svensk version till riksdagen den 13 juli 2012. Den 17 juli inkom kommissionens besked om att subsidiaritetskontrollens åttaveckorsfrist för att avge ett motiverat yttrande går ut den 12 oktober 2012.

Förordningsförslaget

Vad gäller förslagets förhållande till svensk tryck- och yttrandefrihetlig grundlagsreglering kan följande tre aspekter av förslaget lyftas fram som särskilt intressanta: faktabladets form och innehåll, administrativa sanktioner och åtgärder samt kommissionens befogenhet att anta delegerade akter.

Faktabladets form och innehåll

Av förslaget framgår bl.a. att faktabladet bör klart skilja sig från allt marknadsföringsmaterial. Reklammaterial som innehåller särskild information om en investeringsprodukt ska inte få innehålla några uppgifter som strider mot informationen i faktabladet eller minskar dess betydelse (skältext nr 14). Enligt förslaget ska faktabladet tillhandahållas icke-professionella investerare av den som säljer investeringsprodukten. Förslaget medger viss flexibilitet gällande de medier på vilka informationen får tillhandahållas, såsom papper, vissa andra varaktiga medier samt under vissa förutsättningar på en webbplats (artikel 13).

Alla faktablad ska ha ett standardiserat utseende och innehåll. I förslaget till förordning ges tydliga anvisningar om form och språk, och om vilka typer av uppgifter som ska tas med i faktabladet (artiklarna 6–8). Andra uppgifter får endast tas med om det är nödvändigt för att icke-professionella investerare ska kunna fatta ett välgrundat investeringsbeslut om

en viss produkt. Dessa ovannämnda krav bör enligt förslaget förstärkas med bl.a. delegerade akter (se nedan) och metoder för beräkning av sammanfattande information om risker och kostnader i tekniska standarder.

Administrativa sanktioner och åtgärder

Enligt förslaget (artikel 18.1) ska medlemsstaterna fastställa bestämmelser om lämpliga administrativa sanktioner och åtgärder som ska tillämpas vid överträdelse av denna förordning, och de ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att se till att de genomförs. Dessa sanktioner och åtgärder ska enligt förslaget vara effektiva, proportionerliga och avskräckande.

Sanktioner och åtgärder är enligt förslaget (artikel 19.1) tillämpliga på olika överträdelse, bl.a. när faktabladet inte överensstämmer med PRIPS-förordningen, när bladet inte innehåller de uppgifter som anges i förordningen, när reklammaterial innehåller uppgifter om investeringsprodukten som strider mot informationen i faktabladet, i strid med förordningsförslaget eller när faktabladet inte ses över och ändras i enlighet med förslaget. Av förslaget (artikel 19.2) följer att medlemsstaterna ska se till att de behöriga myndigheterna¹ har befogenhet att besluta om dels förbud (även tillfälligt) mot saluföringen av en investeringsprodukt, dels en varning som ska offentliggöras och innehålla uppgifter om den ansvariga personens identitet och överträdelsens art, dels publikation av en ny version av faktabladet.

Kommissionens befogenhet att anta delegerade akter

Enligt artikel 23 i förslaget ska befogenheten att anta delegerade akter som avses i artiklarna 8.5, 10.2 och 12.4 (se nedan) ges till kommissionen med förbehåll för de villkor som anges i artikeln.

Av förslagens artikel 8.5 framgår bl.a. att kommissionen ska ha befogenhet att anta delegerade akter som dels närmare anger uppgifter om presentationen av och innehållet i faktabladet, dels gäller presentationen av och närmare uppgifter i annan information som produktutvecklaren kan vilja införa i faktabladet, dels berör det gemensamma format och den gemensamma symbol som ska användas i faktablad.

Av förslagens artikel 10.2 framgår att kommissionen ska ha befogenhet att anta delegerade akter med närmare föreskrifter för översynen av den information som lämnas i faktabladet och revideringen av faktabladet när det gäller bl.a. villkor och frekvens för översynen av faktabladets information, på vilka villkor informationen i faktabladet måste ändras, samt på vilka villkor det är obligatoriskt eller frivilligt att på nytt offentliggöra det ändrade faktabladet.

¹ Med "behöriga myndigheterna" avses i förslaget de nationella myndigheter i medlemsstaterna som har laglig befogenhet att övervaka utvecklare av investeringsprodukter eller personer som säljer en investeringsprodukt till icke-professionella investerare.

Av förslaget artikel 12.4 framgår att kommissionen ska ha befogenhet att anta delegerade akter om dels villkoren för fullgörandet av kravet att tillhandahålla faktabladet i god tid innan en transaktion avseende en investeringsprodukt genomförs i enlighet med artikel 12.1 i förslaget, dels metoden och tidsfristen för tillhandahållandet av faktabladet enligt ett undantag till artikel 12.1 (och som framgår av förslaget artikel 12.2).

Förordningens subsidiaritetsmotivering

Kommissionen menar att målen med förslaget är att säkerställa lika konkurrensvillkor i hela EU för utvecklare och försäljare av investeringsprodukter och att fastlägga en enhetlig nivå för investerarskyddet genom att införa harmoniserade regler om öppenhet. Detta kan enligt kommissionen inte uppnås genom åtgärder på medlemsstatsnivå. Nationella förhållningssätt kan få positiva effekter på investerarskyddet inom medlemsstaterna, men nationella system är per definition begränsade till det nationella territoriet. Förhållningssätten till investerarinformation riskerar dessutom att variera. De kan varken skapa lika konkurrensvillkor i hela EU för utvecklare och försäljare av investeringsprodukterna eller en gemensam skyddsnivå för investerarna vad beträffar den information de får. Det krävs därför enligt kommissionen åtgärder på europeisk nivå.

Vidare menar kommissionen att det i enlighet med proportionalitetsprincipen är, för att målen med detta initiativ ska uppnås, nödvändigt och lämpligt att lägga fast principer för innehåll och form för informationen om investeringsprodukter för icke-professionella investerare, och att fastställa regler om utformning och tillhandahållande av denna information till icke-professionella investerare.

Skillnader mellan nuvarande unionslagstiftning och förslaget

Av kommissionens förslag framgår (s. 11), beträffande andra informationskrav i unionslagstiftningen, att det föreslagna faktabladet är en ny informationshandling som till innehåll och form helt skräddarsytt efter vad normala icke-professionella investerare behöver när de överväger och jämför olika investeringsprodukter före en investering. Utformningen och syftet är därför inte helt identiska med andra informationskrav som exempelvis sammanfattningen enligt prospektdirektivet. Kommissionen anför att dessa uppgifter – förutom att tillhandahålla basfakta till icke-professionella investerare – ska fylla andra syften, t.ex. säkerställa överblickbarhet över finansmarknaderna eller ge en fullständig bild av alla detaljer i ett förslag till avtal. Faktabladet kan därför inte utan vidare ersätta dessa andra krav och kommer att finnas parallellt med dessa. Slutligen anför kommissionen att erfarenheterna av kraven i den föreslagna förordningen kommer att visa om kraven på faktabladet faktiskt bör vidareutvecklas, t.ex. för att ersätta viss information som krävs enligt annan unionslagstiftning.

Regeringens faktapromemoria

Den 28 augusti 2012 upprättades vid Finansdepartementet en faktapromemoria i fråga om det aktuella förslaget (2011/12:FPM178). I faktapromemorian anges bl.a. som svensk preliminär ståndpunkt att regeringen ställer sig i huvudsak positiv till att konsumentskyddet stärks genom ökad jämförbarhet och transparens och att förslaget fyller en viktig funktion genom att införa informationskrav för produkter som i dag inte omfattas av sådana krav samt genom att skapa enhetlighet. Vidare anför regeringen att det är av vikt att regleringen utformas på ett ändamålsenligt sätt och inte ådrar aktörerna onödigt betungande regler och kostnader. Enligt regeringens mening är inte förslaget tillämpningsområde helt tydligt avgränsat vad gäller vilka produkter eller vilka kunder som berörs. Regeringen anser att en sådan ordning är problematisk med tanke på att det rör sig om ett förslag till förordning och inte direktiv.

Sammantaget bör enligt regeringen bestämmelserna om faktabladets utformning, innehåll och tillhandahållande, liksom bestämmelserna om skadeståndsansvar, alternativ tvistlösning, administrativa sanktioner, delegerade akter samt övergångsbestämmelsen avseende vissa fondandelar noga uppmärksammas och analyseras i det fortsatta arbetet.

Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipernas tillämpning

Regeringen instämmer i kommissionens bedömning av frågorna om proportionalitet och subsidiaritet. Dock påpekas i faktapromemorian att det förhållandet att viss osäkerhet råder om förslaget tillämpningsområde i någon mån medför svårigheter att bedöma förslaget konsekvenser.

Information från Justitiedepartementet

Den 18 september 2012 lämnade företrädare för Justitie- och Finansdepartementen information till konstitutionsutskottet om förslaget. Informationen berörde huvudsakligen förslaget förenlighet med svensk grundlagsreglering av tryck- och yttrandefrihet. Bedömningen som lämnades vid informationstillfället var att förslaget i huvudsak var förenligt med grundlagsregleringen i nämnda avseende. Enligt praxis och tidigare lagrådsyttranden (t.ex. prop. 2001/02:162 s. 53 f.) faller inte saklig produktinformation inom tryckfrihetsförordningens materiella tillämpningsområde. Under informationstillfället påpekades även att förslaget bestämmelser om delegerade akter dock innebar en risk för att ytterligare bestämmelser kunde meddelas om faktabladets innehåll vilka tillåter texter som faller inom tryck- och yttrandefrihetlig grundlagsreglerings materiella tillämpningsområde.

Gällande rätt

Tryckfrihetsförordningen m.m.

Med tryckfrihet avses enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF) varje svensk medborgares rätt att, utan några av myndighet eller annat allmänt organ i förväg lagda hinder, utgiva skrifter och att endast inför laglig domstol kunna tilltalas för deras innehåll, och att inte i annat fall kunna straffas därför, annat än om detta innehåll strider mot tydlig lag, given att bevara allmänt lugn, utan att återhålla allmän upplysning. Av 1 kap. 2 § TF följer att någon föregående granskning av skrift eller förbud mot tryckning av skrift inte får förekomma.

Enligt 1 kap. 1 § första stycket yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) är varje svensk medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad rätt att i ljudradio, television och vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst. I 1 kap. 3 § YGL stadgas att det inte får förekomma att något som är avsett att framföras i ett radioprogram eller en teknisk upptagning först måste granskas av en myndighet eller något annat allmänt organ. Inte heller är det tillåtet för myndigheter och andra allmänna organ att utan stöd i denna grundlag, på grund av det kända eller väntade innehållet i ett radioprogram eller en teknisk upptagning, förbjuda eller hindra dess offentliggörande eller spridning bland allmänheten.

Av särskild betydelse för den svenska tryck- och yttrandefrihetliga grundlagsregleringen är också den s.k. exklusivetsprincipen som återfinns i både TF (1 kap. 3 §) och YGL (1 kap. 4 §). Bestämmelserna slår fast grundlagarnas ställning som exklusiv straff- och processlag vid missbruk av tryck- och yttrandefriheten. I sådana fall får myndigheter och andra allmänna organ bara ingripa på ett sätt som är förenligt med TF och YGL. Det här innebär i första hand ett skydd mot straffrättsliga ingripanden och skadestånd som inte har stöd i grundlagarna. Exklusivetsprincipen gäller enbart under förutsättning att TF eller YGL är tillämplig. Om så inte är fallet kan ett ingripande ske enligt vanlig lag, t.ex. enligt brottsbalken om det är fråga om brott. Att klarlägga TF:s och YGL:s tillämpningsområden blir således viktigt. I vissa situationer som berör grundlagarnas exklusiva ställning som process- och strafflag kan detta vara besvärligt (se främst SOU 2006:96 s. 57 f. men även SOU 2012:55 s. 169 f.). Till TF:s och YGL:s materiella tillämpningsområde finns två slags undantag, *dels* uttryckliga undantag som anges i TF och YGL, *dels* undantag utifrån en tolkning av syftet m.m. med TF och YGL.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att förslaget har ett klart EU-mervärde och delar kommissionens subsidiaritetsmotivering i förslaget.

Utskottet vill dock i sammanhanget peka på delar av förslaget där subsidiaritetsprincipen riskerar att trädas för när. Utskottet bedömer att förslaget i sin nuvarande form riskerar att bidra till en osäkerhet om förslagets tillämpningsområde. Utskottet vill här betona vikten av att förslag till lagstiftningsakters tillämpningsområde ska definieras tydligt och avgränsat. Inte minst gäller detta förslagets bestämmelser om att ge kommissionen befogenheter att anta delegerade akter. Dessa bestämmelser om delegerade akter öppnar, i sin nuvarande form, upp för att ytterligare föreskrifter meddelas om faktabladets innehåll vilka skulle kunna ge utrymme för texter som faller inom det materiella tillämpningsområdet för grundlagsregleringen på tryck- och yttrandefrihetens område. Utskottet konstaterar, bl.a. mot bakgrund av förslagets bestämmelser om administrativa sanktioner och åtgärder, att sådana föreskrifter skulle vara svåra att förena med bl.a. exklusivetsprincipen i svensk tryck- och yttrandefrihetlig grundlagsreglering.

Stockholm den 20 september 2012

På konstitutionsutskottets vägnar

Peter Eriksson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Peter Eriksson (MP), Per Bill (M), Sven-Erik Österberg (S), Andreas Norlén (M), Helene Petersson i Stockaryd (S), Billy Gustafsson (S), Karl Sigfrid (M), Phia Andersson (S), Hans Hoff (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Hans Ekström (S), Kajsa Lunderquist (M), Tuve Skånberg (KD), Jonas Åkerlund (SD), Mia Sydow Mölleby (V), Ann-Britt Åsebol (M) och Mathias Sundin (FP).