



Direktiv om försäkringsförmedling

Finansdepartementet

2012-08-28

Dokumentbeteckning

COM(2012) 360

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om försäkringsförmedlare och försäljning av försäkringsprodukter samt om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv om försäkringsförmedling (omarbetning)

SWD(2012) 191

Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Insurance Mediation

Sammanfattning

Kommissionen har föreslagit att ett reviderat direktiv om försäkringsförmedling ska ersätta nuvarande direktiv 2002/92/EG om försäkringsförmedling. På engelska benämns förslaget vanligtvis Insurance Mediation Directive 2 eller IMD 2. Genom förslaget utvidgas tillämpningsområdet för direktivet. En rad ändringar och tillägg görs också, främst vad gäller konsumentskydd, gränsöverskridande verksamhet samt administrativa sanktioner. Förslaget syftar framförallt till att öka graden av konsumentskydd och marknadsintegration samt att skapa en sund konkurrens.

Regeringen ställer sig i huvudsak positiv till inriktningen i förslaget.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Den EU-rättsakt som nu reglerar försäkringsförmedling är direktiv 2002/92/EG om försäkringsförmedling. Direktivet implementerades

av medlemsstaterna med ikraftträdande från början av 2005. Det är ett s.k. minimiharmoniseringsdirektiv, vilket innebär att medlemsstaterna i nationell rätt kan ställa högre krav på de berörda aktörerna jämfört med vad direktivet föreskriver. Enligt kommissionen har direktivet implementeras på väsentligt olika sätt i medlemsstaterna. Som exempel härpå kan nämnas att lagen (2005:405) om försäkringsförmedling, som utgör den huvudsakliga implementeringen av direktivet i svensk rätt, i flera avseenden ställer högre krav på försäkringsförmedlarna än vad direktivet föreskriver. Redan i samband med att kommissionen under åren 2005–2008 granskade hur de olika medlemsstaterna hade implementerat direktivet, stod det enligt kommissionens uppfattning klart att direktivet behövde ses över, i synnerhet vid försäljning av livförsäkringar med investerings- eller sparinslag.

Under arbetet med det förevarande förslaget har ett förslag till revidering av direktiv 2004/39/EG om marknader för finansiella instrument, vanligtvis benämnt MiFID 2 (KOM[2011] 652 slutlig, Faktapromemoria 2011/12:FPM34) använts som förlaga vad gäller de bestämmelser som syftar till att skydda konsumenter vid köp av försäkringsprodukter med investeringsinslag (se vidare under rubriken 1.2 Regler om försäkringsprodukter med investeringsinslag). Konsumentskyddet ska enligt kommissionen stärkas genom regler om intressekonflikter, kvalitet och oberoende vid rådgivning samt yrkeskrav som är anpassade till de berörda försäkringsprodukternas komplexitet. Vid sidan av ambitionen att höja konsumentskyddsnivån syftar förslaget även till att förbättra den inre marknads funktionssätt genom att förenkla för gränsöverskridande näringsverksamhet, att skapa en sund konkurrens samt att öka harmoniseringen av de administrativa sanktionerna.

Kommissionen har inom ramen för översynen av direktivet om försäkringsförmedling genomfört ett s.k. konsultationsförfarande och även hållit ett möte med experter från de olika medlemsstaterna. Vidare har kommissionen begärt vägledning (call for advice) om innehållet i översynen från den dåvarande Kommittén för europeiska myndigheter med tillsyn över försäkringar och tjänstepensioner (CEIOPS), sedermera Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (EIOPA).

Förslaget ingår i ett paket om tre rättsakter som av kommissionen benämns konsumentskyddspaketet (Consumer Retail Package). Förutom förevarande förslag innehåller paketet även ett förslag till en förordning om faktablad för investeringsprodukter (COM[2012] 352 final). Dessa produkter benämndes tidigare paketerade investeringsprodukter eller Packaged Retail Investment Products (PRIIPs). Vidare ingår i paketet ett förslag till ändringar i direktiv 2009/65/EG om samordning av lagar och andra författningar som avser företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper (fondföretag) (KOM [2012] 350. Det förslaget brukar benämnas UCITS V (Undertakings for Collective Investments in Transferable Securities). Se vidare Faktapromemoria 2011/12:177 respektive 2011/12:178.

Parallellt med kommissionens arbete med det nya förslaget har Finansmarknadskommittén (Fi 2009:03) låtit se över vilka konsekvenser som olika tänkbara alternativ för att hantera intressekonflikter vid försäkringsförmedling kommer medföra (dnr Fi2012/931).

Förslaget, som ersätter direktiv 2002/92/EG om försäkringsförmedling, lades fram den 3 juli 2012.

1.2 Förslagets innehåll

Lagstiftningsteknik och harmoniseringsnivå

I enlighet med den lagstiftningsteknik som är gängse inom EU på finansmarknadsområdet är förslaget ett ramdirektiv med bestämmelser om befogenhet för kommissionen att i vissa fall, med stöd av artikel 290 i EUF-fördraget, anta s.k. delegerade rättsakter av mer detaljerad natur. Av förslagets beaktandesatser framgår även att den europeiska tillsynsmyndigheten EIOPA föreslås få lägga fram förslag på s.k. tekniska standarder till kommissionen för antagande. Enligt kommissionen är förslaget generellt sett, liksom det nuvarande direktivet, ett minimiharmoniseringsdirektiv (vilket innebär att medlemsstaterna har ett utrymme för att uppställa strängare krav av konsumentskyddsskäl).

Tillämpningsområde

Genom förslaget utvidgas direktivets tillämpningsområde från enbart distribution genom en försäkringsförmedlare som mellanhand till i stort sett all distribution av försäkringsprodukter (dvs. även försäkringsföretagens försäljning i egen regi genom anställda i företaget). Liksom tidigare innefattas också förvaltning och fullgörande av försäkringsavtal, i synnerhet vid skadereglering, i tillämpningsområdet (genom förslaget gäller dock detta även om en anställd vid ett försäkringsföretag utför ett sådant arbete utan medverkan av en försäkringsförmedlare). Genom en ändring i artikel 1 omfattar förslaget även s.k. skadekonsulter, dvs. fysiska eller juridiska personer som yrkesmässigt handlägger försäkringsskador.

Definitionen av försäkringsförmedling utvidgas således i flera avseenden. Genom förslaget kommer rådgivning om försäkringar att omfattas av direktivet, även i de fall där rådgivningen inte resulterar i att ett avtal ingås genom förmedling av rådgivaren. Av skälen i direktivet framgår vidare att avsikten är att även vissa jämförelsefunktioner på webbplatser, rangordning av försäkringar m.m. ska anses vara försäkringsförmedling. Motsvarande förändringar som för begreppet försäkringsförmedling föreslås för begreppet återförsäkringsförmedling.

Ett generellt undantag från direktivets tillämpningsområde, vad gäller försäkringar som i vissa fall säljs som ett komplement till något annat,

begränsas till att avse endast varor och inte tjänster. Undantaget kan således exempelvis gälla vid försäljning av försäkringar vid sidan av elektronikprodukter, men inte vid sidan av biluthyrning eller resor. Däremot utvidgas det beloppsmässiga taket för undantaget från 500 euro till 600 euro.

I förslaget föreskrivs att tillhandahållande av viss information om försäkringar inte ska anses som försäkringsförmedling.

Olika typer av kunder m.m.

Förslaget omfattar kunder som är såväl konsumenter som näringsidkare. Med konsument avses i svensk rätt en fysisk person som handlar huvudsakligen för ändamål som faller utanför näringsverksamhet. Eftersom förslaget även omfattar återförsäkringsförmedling, är det i viss mån även tillämpligt då kunden i fråga är ett stort försäkringsföretag. Däremot gäller vissa bestämmelser endast till förmån för vissa typer av kunder. Exempelvis är försäkringsförmedling gentemot s.k. professionella kunder i enlighet med bilagan till förslaget samt försäkring mot s.k. stora risker undantagna från en rad informationskrav. Vidare är inte heller återförsäkringsförmedlare och återförsäkringsföretag tvungna att följa dessa bestämmelser.

Tillstånds- och registreringsförfarande

Förslaget innebär vissa begränsningar i medlemsstaternas möjligheter att föreskriva att någon annan än tillsynsmyndigheten ska kontrollera om en försäkringsförmedlare uppfyller kraven i direktivet. En sådan kontroll kan dock enligt förslaget göras av såväl ett försäkrings- eller återförsäkringsföretag eller en registrerad försäkrings- eller återförsäkringsförmedlare, men endast om denne har åtagit sig ansvar för försäkringsförmedlaren i fråga. Medlemsstaterna kan liksom nu föreskriva att den ansvariga parten ska registrera försäkringsförmedlaren i fråga (denna möjlighet används i den svenska lagstiftningen vad gäller anknutna förmedlare).

Förslaget innehåller även en nyhet i den bemärkelsen att medlemsstaterna åläggs att skapa förutsättningar för registrering online samt att den europeiska försäkringstillsynsmyndigheten EIOPA ska tillhandahålla ett elektroniskt register över de försäkringsförmedlare som har anmält att de avser att ägna sig åt gränsöverskridande verksamhet.

Bestämmelserna om registreringsförfarande föreslås också innehålla bland annat ett krav på att medlemsstaterna prövar registreringsärenden inom sex månader och därefter kontinuerligt ser till att försäkringsförmedlaren i fråga lever upp till direktivets bestämmelser. Förslaget innebär att medlemsstaterna inte är skyldiga att föreskriva registreringsplikt för samtliga typer av försäkringsförmedlare. I stället kan ett förenklat registreringsförfarande under vissa förutsättningar användas av den som bedriver

försäkringsförmedling som en sidoverksamhet (t.ex. en resebyrå som säljer reseförsäkringar i anslutning till paketresor). Detsamma gäller skadekonsulter. Förfarandet innebär i korthet att försäkringsförmedlaren skickar en anmälan om sin verksamhet till tillsynsmyndigheten.

Yrkeskrav (kompetenskrav m.m.) och organisatoriska krav

Till följd av förslaget ska även anställda vid försäkringsföretag samt de aktörer som ägnar sig åt försäkringsförmedling som en sidoverksamhet följa kraven på erforderlig kompetens. Vidare preciseras att kompetenskravet är relaterat till graden av komplexitet i de produkter som personen i fråga förmedlar eller säljer. Ett nytt krav på fortbildning införs också. Det framstår som något oklart om kompetenskraven ska preciseras av kommissionen genom delegerade akter eller av medlemsstaterna.

Regler om försäljning av försäkringsprodukter i allmänhet

I det kapitel som gäller försäljning av försäkringsprodukter i allmänhet innehåller förslaget en portalbestämmelse om att försäkringsförmedlare och försäkringsföretag ska agera hederligt, opartiskt och professionellt i enlighet med sina kunders bästa intresse. Ett allmänt krav på reklammaterial m.m. införs också. Vidare följer nya informationskrav, främst såtillvida att försäkringsföretaget eller försäkringsförmedlaren ska specificera om rådgivning tillhandahålls eller ej. Försäkringsförmedlare ska ange om de företräder kunden eller om de agerar på uppdrag av ett försäkringsföretag. Anställda vid försäkringsföretag ska tydliggöra att de företräder företaget i fråga.

I fråga om ersättning ska försäkringsförmedlare bland annat precisera om det rör sig om arvodes- eller provisionsfinansiering samt i det senare fallet vilket belopp som provisionen uppgår till (om möjligt). Beträffande det senare kravet finns en övergångsbestämmelse för skadeförsäkringar av innebörden att provisionsbeloppet under fem års tid endast behöver specificeras om kunden så begär.

För såväl försäkringsföretag som försäkringsförmedlare gäller att de ska informera kunden om förekomsten av samt beräkningsgrunderna för eventuell rörlig lön till deras anställda till följd av försäljning av försäkringsprodukten i fråga.

Beträffande rådgivning innebär förslaget att såväl försäkringsförmedlare som försäkringsföretag, på basis av den information som kunden tillhandahåller, ska identifiera dennes krav och behov, skälen bakom eventuella råd samt att dessa förhållanden ska anpassas till försäkringsprodukternas komplexitet och graden av finansiell risk. I likhet med vad som gäller i det nuvarande direktivet ska en försäkringsförmedlare som informerar kunden om att rådgivning sker på basis av en opartisk analys, basera rådgivningen på så

många försäkringsavtal på marknaden att en för kunden lämplig lösning kan rekommenderas. Genom förslaget sträckts emellertid denna skyldighet ut till att omfatta även försäkringsföretag. Till skillnad från det nuvarande direktivet innebär förslaget att begreppet rådgivning definieras (se artikel 2.9). Definitionen påminner om men överensstämmer inte helt med motsvarande begrepp i förslaget till MiFID 2-direktiv.

Oavsett om rådgivning tillhandahålls eller ej, ska såväl försäkringsförmedlare som försäkringsföretag se till att kunden får tillräcklig information om produkten i fråga för att fatta ett välgrundat beslut.

Förslaget innebär en förändring rörande hur informationskraven ska uppfyllas – viss information ska få lämnas genom hemsidor på Internet.

Medlemsstaterna ges vissa möjligheter att gå längre än vad direktivet föreskriver vad gäller informationskraven.

Genom förslaget införs en ny bestämmelse om ”korsförsäljning”, dvs. då en försäkringsprodukt eller försäkringstjänst säljs tillsammans med en annan tjänst eller produkt som ett paket eller som ett villkor för något annat avtal m.m. Förslagets innebörd är att kunden i fråga ska informeras om att det är möjligt att köpa paketets olika komponenter separat, varvid priset för dem ska anges. Vidare förbjuds s.k. kopplingsförbehåll, dvs. korsförsäljning då försäkringsprodukten eller försäkringstjänsten inte kan köpas separat från paketet. Förbudet motiveras huvudsakligen av att kopplingsförbehåll snedvrider konkurrensen och begränsar konsumentens valfrihet.

Regler om försäkringsprodukter med investeringsinslag

Förslaget innebär att nya, särskilda bestämmelser för försäljning av försäkringsprodukter med investeringsinslag införs (kap. VII). Dessa bestämmelser gäller utöver de ovan angivna reglerna för försäljning av försäkringsprodukter i allmänhet. Med begreppet försäkringsprodukter med investeringsinslag avses ett försäkringsavtal som även utgör en investeringsprodukt enligt artikel 2 (a) i förslaget till förordning om basfakta för investeringsprodukter (anm. rätteligen torde artikel 4 [a] avses).

Bestämmelserna, som gäller försäkringsförmedlare såväl som försäkringsföretag, överensstämmer i stor utsträckning med bestämmelserna om investerarskydd i artiklarna 23–25 i förslaget till MiFID II-direktiv (se avsnitt 1.1 ovan). Emellertid innehåller artikel 24.1 och 2 i det förevarande förslaget en upprepning av kraven i artikel 15.1 och 2.

Förslaget innehåller bestämmelser om intressekonflikter (artikel 23) som i huvudsak innebär att försäkringsförmedlare och försäkringsföretag ska vidta alla lämpliga åtgärder för att identifiera intressekonflikter mellan å ena sidan den egna personalen, ledningen m.m. och å andra sidan kunden i fråga. Detsamma gäller mellan två olika kunder.

När försäkringsföretag och försäkringsförmedlare tillhandahåller rådgivning ska det i den information som lämnas till kunder och potentiella kunder anges om råd ges på oberoende grund och om rådet är baserat på en bred eller på en mer begränsad analys av marknaden samt om företaget kommer att förse kunden med löpande bedömningar av lämpligheten hos de försäkringsprodukter med investeringsinslag som föreslås. Information ska även lämnas om föreslagna placeringsstrategier, inklusive varningar för de risker som följer med en viss strategi, samt om kostnader av olika slag.

Vid tillhandahållande av rådgivning på oberoende grund förbjuds såväl försäkringsförmedlare som försäkringsföretag att ta emot provisioner eller andra ekonomiska förmåner som betalas eller tillhandahålls av tredje part eller en person som agerar på uppdrag av en tredje part. Vid sådan rådgivning ska bland annat en tillräckligt stor andel av försäkringsprodukterna med investeringsinslag på marknaden ingå i det underlag som ligger till grund för rekommendationen i fråga.

Vid all rådgivning ska nödvändig information inhämtas angående kundens kunskap och erfarenhet, ekonomiska situation samt placeringsmål, så att ett råd om vilka produkter som är lämpliga kan lämnas. Även då rådgivning inte tillhandahålls ska kunden tillfrågas om sin kunskap och erfarenhet, varpå en lämplighetsbedömning ska göras. Om den utfaller negativt, ska kunden varnas. Detsamma gäller om kunden inte tillhandahåller tillräcklig information. Förslaget begränsar således möjligheterna att utföra uppdrag på kundens initiativ (s.k. execution only) avseende försäkringsprodukter med investeringsinslag.

Förslaget innehåller vidare en bestämmelse om dokumentationsskyldighet samt ett krav på att rapportera på ett tillfredställande sätt, bland annat genom regelbundna meddelanden om de tjänster som har utförts – i förekommande fall inklusive kostnader och skälen till att ett visst råd har getts.

Behöriga myndigheter m.m.

I likhet med det nu gällande försäkringsförmedlingsdirektivet är medlemsstaterna skyldiga att utse behöriga myndigheter för tillstånds- och registreringsförfarandet, tillsynen m.m. Genom förslaget preciseras medlemsstaternas skyldighet att lämna viss offentlig information om nationella regler till skydd för allmänintresset som har betydelse för den som bedriver försäkringsförmedling. Sådana regler kan sannolikt utgöras av exempelvis marknadsföringslagen (2008:486).

Förslaget innebär att reglerna om frihet att tillhandahålla tjänster och etableringsfrihet – dvs. då en försäkringsförmedlare från en medlemsstat avser att bedriva verksamhet i en annan medlemsstat – förenklas i vissa avseenden och utvecklas vad gäller framförallt kompetensfördelningen

Administrativa sanktioner och åtgärder

Jämfört med det nuvarande direktivet innebär förslaget att bestämmelserna om administrativa sanktioner och åtgärder utvecklas och preciseras väsentligt, bland annat genom att de utsträcks till fysiska personer i ledande ställning och alla andra fysiska eller juridiska personer som enligt nationell rätt är ansvariga för en överträdelse. För det första ska medlemsstaterna se till att sanktioner och andra åtgärder kan vidtas vid en rad nya typer av överträdelser jämfört med det nuvarande direktivet – t.ex. vid bristande efterlevnad av en rad uppföranderegler (kapitel VI och VII).

För det andra preciseras att de sanktioner och åtgärder som finns att tillgå ska innefatta åtminstone ett offentligt uttalande, ett föreläggande att upphöra med viss otillåten verksamhet, återkallande av registrering (tillstånd), sanktionsavgifter samt förbud för personer som innehaft en ledande ställning m.fl. att fortsättningsvis verka inom vissa företag. Det föreslås också en allmän bestämmelse om att administrativa sanktioner och åtgärder ska vara effektiva, proportionella och avskräckande samt en bestämmelse om effektiv tillämpning av sanktioner.

Vidare införs bestämmelser om incitament för att uppmuntra anmälningar av överträdelser till tillsynsmyndigheter, bland annat genom ett krav på ”lämpligt skydd” för anställda som avslöjar överträdelser hos sin arbetsgivare (s.k. whistleblowers). Slutligen införs krav på att tillsynsmyndigheterna ska tillförsäkras alla nödvändiga befogenheter för att undersöka eventuella överträdelser.

Hantering av klagomål och alternativ tvistlösning

Genom förslaget görs dels en mindre ändring i bestämmelsen om klagomålshantering, dels en rad ändringar avseende tvistlösning utanför domstol. Bland annat ska medlemsstaterna se till att alla försäkringsföretag och försäkringsförmedlare deltar i förfaranden för alternativ tvistlösning, givet vissa förutsättningar.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Det nuvarande direktivet om försäkringsförmedling har huvudsakligen implementerats genom lagen (2005:405) om försäkringsförmedling. Lagen reglerar emellertid inte försäkringsföretagens försäljning av försäkringar. I lagen finns normgivningsbemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter i flera avseenden. Regeringen har genom förordningen (2005:411) om försäkringsförmedling preciserat en rad av dessa förhållanden och även bemyndigat

Finansinspektionen att meddela vissa föreskrifter. Finansinspektionen har i sin tur med stöd av bemyndigandet meddelat Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd om försäkringsförmedling (FFFS 2005:11).

För försäkringsföretagens verksamhet gäller försäkringsrörelselagen (2010:2043), som för närvarande är föremål för en omfattande översyn med anledning av direktiv 2009/138/EG om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (Solvens 2). I dess nuvarande lydelse innehåller lagen vissa allmänt hållna bestämmelser av relevans i nu aktuellt avseende, bland annat vad gäller information till försäkringstagare och att rörelsen ska drivas enligt god försäkringsstandard.

Försäkringsföretagens rådgivning avseende placering av konsumenters tillgångar i livförsäkringar med sparmoment omfattas av lagen (2003:862) om finansiell rådgivning till konsumenter (rådgivningslagen). Den lagen omfattar även försäkringsförmedlarnas verksamhet i mindre omfattning.

Förslaget innebär i korthet att försäkringsförmedlingslagen kommer att behöva ändras i en rad avseenden. Det gäller särskilt 5 kap. om regler för verksamheten och 6 kap. om informationsskyldigheter. Bland annat kommer en åtskillnad att behöva göras mellan försäkringsprodukter med investeringsinslag och övriga försäkringar. Det står klart att den förra kategorin i vart fall omfattar fondförsäkringar och kapitalförsäkringar. Den torde även omfatta de flesta traditionella livförsäkringar. Tillämpningsområdet för försäkringsförmedlingslagen kommer att behöva utvidgas till att omfatta dels försäkringsföretagens verksamhet i vissa avseenden (dock inte vad gäller tillståndsförfarandet), dels vissa aktörer som förmedlar försäkringar som sidoverksamhet. Slutligen kommer ändringar i rådgivningslagen att behöva göras så att den lagen inte överlappar den reviderade försäkringsförmedlingslagen. Vissa ändringar kan slutligen behöva göras i försäkringsrörelselagen.

När det gäller frågan om olika typer av administrativa sanktioner kan det anmärkas att Finansinspektionen redan i dag har möjlighet att ingripa genom beslut om varningar och föreläggande av olika slag, beslut om att återkalla tillstånd samt genom beslut om olika straffavgifter. Förslagen i direktivet är dock genomgående mer långtgående och sanktionsbeloppen är påtagligt högre. I dag kan t.ex. straffavgift enligt försäkringsförmedlingslagen uppgå till högst 50 miljoner kronor med begränsningen att avgiften inte får överstiga tio procent av företagets årliga omsättning. I förslaget anges inget absolut tak för juridiska personer utan sanktionsavgiften ska kunna uppgå till 10 procent av omsättningen och för fysiska personer upp till 5 miljoner euro. Därutöver anges att medlemsstaterna ska se till att det finns ekonomiska sanktioner på upp till två gånger beloppet för den fördel som erhållits genom överträdelsen, i fall där denna fördel kan fastställas. Här råder en oklarhet om detta avser både fysiska och juridiska personer eller endast en av dessa kategorier.

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

2011/12:FPM176

De kriterier som den behöriga myndigheten enligt förslaget måste beakta vid bestämmandet av sanktioner innehåller i och för sig inga för svensk rätt främmande bedömningsgrunder.

Finansinspektionen har i dag inte något särskilt system för mottagande av anmälningar av överträdelser av andra bestämmelser i författningar på finansmarknadsområdet än dem som gäller rapporteringsskyldighet beträffande misstänkt insiderhandel eller otillbörlig marknadspåverkan. Särskilda processer för mottagande av anmälningar skulle därför behöva införas. När det gäller "lämpligt skydd" för den som gör en anmälan (s.k. whistleblower) lämnar utformningen av förslaget utrymme för tolkning av vad detta innebär. Det är därför möjligt att den svenska arbetsrätten, enligt vilken det krävs saklig grund för uppsägning, uppfyller kraven i förslaget.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionens bedömning är att förslaget i viss mån påverkar EU:s budget, främst genom att den europeiska tillsynsmyndigheten EIOPA får nya uppgifter. Kostnaderna är emellertid begränsade och ingår redan i den föreslagna fleråriga budgetramen 2014–2020 (därigenom påverkas inte den avgift som Sverige betalar för EIOPA:s verksamhet). Enligt förslaget behöver inte några ytterligare resurser tillföras kommissionen.

Förslaget innebär en mer omfattande reglering i förhållande till vad som gäller idag, framförallt genom att direktivets tillämpningsområde utsträcks. Det kan leda till ökade kostnader för vissa svenska myndigheter, främst Finansinspektionen. Emellertid kan inspektionens verksamhet, såväl vad gäller tillståndsärenden som tillsynsärenden, finansieras med avgifter från berörda aktörer. Vissa kostnader kan därutöver uppkomma vad gäller framförallt Finansinspektionens arbete med föreskrifter, allmänna råd m.m.

Regeringens utgångspunkt är att eventuella budgetära konsekvenser, såväl nationella som inom EU, ska rymmas inom befintliga anslag.

Under ett tidigare skede av kommissionens arbete med förslaget genomfördes en konsekvensanalys med hjälp av en extern konsultbyrå (PWC, Study on the impact of the revision of the Insurance Mediation Directive [ETD/2007/IM/B2/51] Final Report). Analysen torde numera i huvudsak vara inaktuell. Kommissionen har därefter låtit utföra en ny konsekvensanalys (SWD[2012] 191 final) och har i det sammanhanget prövat en rad olika handlingsalternativ, inklusive alternativet att inte vidta lagstiftningsåtgärder alls, utifrån tre övergripande mål som kommissionen har satt upp. Målsättningarnas kostnadseffektivitet har även bedömts. De aktuella målen är ökat konsumentskydd, sund konkurrens och marknadsintegration. De övergripande målen ska enligt kommissionen

uppnås genom ett antal specifika, omedelbara, delmål och vissa operativa mål (de senare anger vilka åtgärder som ska vidtas). Genomgående anser kommissionen att det finns en rad problem som talar för att vidta lagstiftningsåtgärder. Dessa problem är huvudsakligen hänförliga till brister i konsumentskyddet – i synnerhet vad gäller försäkringsprodukter med investeringsinslag (i form av intressekonflikter, låg kvalitet på rådgivningen, försäljning av fel produkter och låg nivå på kompetenskrav), en låg frekvens av gränsöverskridande försäkringsförmedling och otillräckliga ingripandemöjligheter. Kommissionen anser att de föreslagna åtgärderna överensstämmer med målsättningarna samt att de är kostnadseffektiva.

EU:s försäkringsmarknad består i huvudsak av knappt 5 000 försäkringsföretag och omkring 750 000 försäkringsförmedlare (av de senare är 95 procent små och medelstora företag) som tillsammans sysselsätter omkring två miljoner personer. Försäkringsföretagens investeringar 2010 motsvarade 54 procent av EU:s samlade BNP. I Sverige bedöms försäkringsförmedlarnas marknadsandel av all skadeförsäkring motsvara ca 55 procent. Enligt kommissionens bedömning innebär inte förslaget några genomgripande förändringar av försäkringsförmedlingsmarknaden.

Förslaget berör även ca 68 000 resebyråer och knappt 31 000 biluthyrare inom EU. Inte heller för dessa aktörer bedömer kommissionen att några större förändringar kommer att ske. Totalt sett beräknas förslaget medföra ökade kostnader om 716 miljoner euro, vilket motsvarar 730 euro per berörd aktör i genomsnitt eller 0,06 procent av de totala premieinkomsterna brutto för branschen.¹

Kommissionen gör bedömningen att förslaget medför en rad fördelar. Genom åtgärder avseende intressekonflikter och brister i rådgivningen uppnås en bättre överensstämmelse mellan konsumentens behov och de produkter som köps. Kommissionen bedömer att upp till 57 procent av de fondförsäkringar som säljs i EU eventuellt inte motsvarar konsumentens behov och att enbart en marginell förbättring i det avseendet motsvarar mycket betydande belopp i placeringstillgångar.

För svenskt vidkommande kan det noteras att begränsningen avseende execution only torde innebära att val av försäkringsinvesteringsprodukt inte kan göras enbart genom t.ex. ett kryss på en blankett, såvida det är fråga om försäkringsförmedling enligt förslagets definition.

De försäkringsförmedlare som väljer att ägna sig åt rådgivning om försäkringsprodukter med investeringsinslag på oberoende basis kommer inte att kunna finansiera sin verksamhet genom provisioner eller liknande ersättning. Det innebär att en sådan affärsmodell bygger på att kunden betalar ett arvode för rådgivningen. Rådgivning på oberoende basis kan inte heller finansieras genom s.k. kick-backs.

¹ Samtliga uppgifter har hämtats från kommissionens konsekvensanalys.

2.1 Preliminär svensk stånpunkt

Regeringen ställer sig i huvudsak positiv till inriktningen i förslaget, särskilt vad gäller att konsumentskyddet stärks. Regeringen ser positivt på att regelverket för försäkringsförmedling anpassas till de förhållanden som numera råder bland annat i Sverige – dvs. att försäkringsförmedling kan avse såväl mindre komplicerad skadeförsäkring som avancerade finansiella instrument inom ramen för livförsäkringar. Det framstår som lämpligt att även bland annat försäkringsföretagens försäljning i egen regi ska omfattas av direktivet, låt vara att något olika krav bör ställas upp i det hänseendet jämfört med vad som gäller försäkringsförmedlare. Det är, inte minst mot bakgrund av problem med s.k. regelarbitrage, rimligt att sträva efter lösningar som överensstämmer med MiFID 2-direktivet såvitt avser försäkringsprodukter med investeringsinslag – i den mån inte försäkringsprodukternas särart föranleder något annat. I det avseendet bör emellertid även beaktas att svenska livförsäkringar med sparmoment (exempelvis fondförsäkringar och traditionella livförsäkringar) bör omfattas av samma regler, oavsett om de klassificeras som försäkringsprodukter med investeringsinslag enligt förslaget eller ej.

Regeringen anser att konsumentens intressen i väsentligt högre utsträckning än tidigare bör sättas i fokus vid finansiell rådgivning i allmänhet. Försäkringsförmedling har under senare tid kommit att handla mindre om försäkringsskydd mot risker (t.ex. skadeförsäkring) och i högre utsträckning gälla finansiella placeringar. Inte minst vad gäller de kostnader som direkt eller indirekt belastar konsumentens privatekonomi behövs en ökad transparens. Regeringen välkomnar därför de regler om transparens om provision m.m. som har tagits in i förslaget och som liknar det som redan finns i svensk rätt (se Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd om försäkringsförmedling [FFFS 2005:11] 6 kap. 5–11 §§). Regeringen ställer sig även positiv till att det införs ett förbud mot provisioner och liknande ersättning från tredje man vid rådgivning på oberoende basis. Den närmare utformningen av bestämmelserna kräver emellertid ytterligare överväganden, exempelvis vad gäller konsumentens tillgång till rådgivning.

Regeringen är som utgångspunkt positivt inställd till att administrativa sanktioner regleras i direktivet. Det är viktigt att utforma reglerna i direktivet så att sanktionerna blir effektiva, proportionella och avskräckande. Regeringen är positiv till att det ställs upp vissa minimikrav för sanktionsregleringen. Den närmare utformningen av artiklarna i direktivet kan dock behöva diskuteras och regeringen avser att noga bevaka frågan under förhandlingarna i rådet. Regeringen avser att verka för att reglerna om sanktioner i förevarande direktiv och motsvarande regler i andra direktiv på finansmarknadsområdet där kommissionen också har föreslagit ändringar ska överensstämma så långt som det är möjligt och lämpligt med hänsyn till att tillämpningsområdet för reglerna skiljer sig åt (se t.ex.

Kommissionens eventuella befogenheter att utfärda delegerade akter och bestämmelserna om alternativ tvistlösning bör noga övervägas i det fortsatta arbetet.

I fråga om harmoniseringsgraden anser regeringen att behovet av att eventuellt införa ett i vissa delar starkare konsumentskydd än vad förslaget innebär respektive intresset av harmonisering på den inre marknaden bör noga avvägas mot varandra.

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

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Det är ännu inte känt vilka ståndpunkter medlemsstaterna har.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Det är ännu inte känt vilka ståndpunkter institutionerna har.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Regeringen har berett berörda myndigheter, företag och organisationer tillfälle att lämna synpunkter på förslaget senast den 31 augusti 2012.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden är artiklarna 53.1 och 62 i EUF-fördraget. Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet i artikel 294. Europaparlamentet är medbeslutande. Rådet beslutar med kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen bedömer att förslaget är förenligt med principerna om subsidiaritet och proportionalitet. Enligt kommissionen kan inte medlemsstaterna själva lösa de ineffektivitetsproblem som finns till följd av olika regler för olika aktörer och bristen på harmonisering av konsumentskyddsbestämmelser m.m. Kommissionen framhåller dessutom att

förslaget syftar till att öka konsumentrörligheten, den gränsöverskridande handeln samt tillförsäkra likvärdiga konkurrensförhållanden.

2011/12:FPM176

Med hänsyn till att en mycket stor andel försäkringsförmedlare är små- och medelstora företag har enligt kommissionen proportionalitetsprincipen en särskild betydelse. Kommissionen anser att den principen har upprätthållits genom att ett förenklat anmälningsförfarande föreslås för vissa aktörer. Vidare tillämpas inte MiFID 2-regelverket fullt ut, utan endast för försäljning av försäkringsprodukter med investeringsinslag.

Regeringen är i huvudsak positiv till inriktningen i kommissionens förslag och att regleringen, i likhet med det nuvarande direktivet, i stor utsträckning harmoniseras på EU-nivå. Regeringen instämmer i kommissionens bedömning att förslaget, sett ur ett helhetsperspektiv, är förenligt med principerna om subsidiaritet och proportionalitet.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Regeringen har berett berörda myndigheter, företag och organisationer tillfälle att lämna synpunkter på förslaget senast den 31 augusti 2012.

Förhandlingar om förslaget i rådsarbetsgrupp kommer sannolikt att inledas i september i år. Tidsplanen för förhandlingarna i Europaparlamentet är ännu inte känd.

4.2 Fackuttryck/termer

Anknuten försäkringsförmedlare: Förenklat uttryckt försäkringsförmedlare som bedriver försäkringsförmedling för ett visst försäkringsföretags räkning och på dess ansvar

Direkt försäkring: Försäkring som utgör ett avtal direkt mellan en försäkringsgivare och en försäkringstagare (motsatsen till återförsäkring)

Finansiellt instrument: Huvudsakligen överlåtbara värdepapper, penningmarknadsinstrument, fondandelar, finansiella kontrakt avseende prisdifferenser samt i vissa fall optioner, terminskontrakt swappar, räntesäkringsavtal, forwards och andra derivatkontrakt

Fondförsäkring: En typ av försäkringsprodukt med investeringsinslag (sparmoment), varigenom försäkringstagaren bestämmer i vilka fonder hans eller hennes premier ska placeras. Försäkringens värde är kopplat till värdet på andelarna i de fonder som försäkringstagarna valt och försäkringsföretaget lämnar i normalfallet inte någon garanti för hur stora utbetalningarna kommer att bli

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/EG (senare enligt Solvens II-direktivet)

Försäkringsförmedlare: Varje fysisk eller juridisk person, utom försäkringsföretag som mot ersättning inleder eller bedriver försäkringsförmedling

Försäkringsförmedling: Verksamhet som består av att ge råd om, lägga fram, föreslå eller utföra annat förberedande arbete inför ingåendet av försäkringsavtal, att ingå sådana avtal eller att bistå vid förvaltning och fullgörande av sådana avtal, särskilt vid skada, och verksamhet som består i yrkesmässig handläggning av skador och värdering av skador

Försäkringsprodukt med investeringsinslag: Ett försäkringsavtal som också klassificeras som en investeringsprodukt enligt artikel 2 (a) – (rätteligen torde artikel 4 [a] avses) i förslaget till förordning om faktablad för investeringsprodukter (COM[2012] 352 final)

Hemmedlemsstat: Den medlemsstat där förmedlaren har sin hemvist, om denne är en fysisk person, eller där förmedlarens säte alternativt huvudkontor är beläget, om denne är en juridisk person

Investeringsprodukt: I nu aktuellt avseende en [finansiell] investering där – oberoende av produktens rättsliga form – det belopp som ska betalas tillbaka till investeraren är beroende av fluktuerande referensvärden eller avkastningen på en eller flera tillgångar som inte köps direkt av investeraren

Kapitalförsäkring: En livförsäkring med investeringsinslag (sparmoment) som inte uppfyller de skatterättsliga kraven för pensionsförsäkring och som normalt sett ger möjlighet för försäkringstagaren att själv välja placering av kapitalet i olika typer av finansiella instrument

Kick-backs: I nu aktuellt avseende ersättning som utgår från ett fondbolag till [vanligtvis] ett försäkringsföretag med anledning av att placeringar inom fondförsäkringar av en viss storlek har gjorts i den ifrågavarande fonden

Livförsäkring: Försäkring, med eller utan investeringsinslag (sparmoment), mot olika ekonomiska risker kopplade till en enskild individs levnad, främst de ekonomiska konsekvenserna av att dö tidigt (dödsfallsförsäkring) och av att leva länge (livfallsförsäkring)

Paketerad investeringsprodukt (PRIPs): En tidigare benämning för investeringsprodukt

Premieinkomst brutto: Försäkringspremier som erläggs till ett försäkringsföretag, utan avdrag för återförsäkringspremier

Prestationsbaserad provision: I nu aktuellt avseende ersättning i form av en provision där det belopp som ska betalas grundas på i hur hög uträckning förmedlaren uppnått överenskomna mål för försäljningen av försäkringar från en viss försäkringsgivare

Traditionell livförsäkring: En typ av livförsäkring med sparmoment, varigenom försäkringsgivaren garanterar den försäkrade en viss utbetalning, t.ex. motsvarande erlagda premier efter avdrag för avgifter eller en viss avkastning på erlagda premier (och vanligtvis finns en möjlighet till avkastning därutöver)

Sakförsäkring: En typ av skadeförsäkring som skyddar mot ekonomisk skada på egendom

Skadeförsäkring: Försäkring mot olycksfall, sjukdom, skada på egendom, vissa ekonomiska förluster, kostnader i rättsliga angelägenheter m.m.

Stora risker: Förenklat uttryckt risker som vanligtvis är hänförliga till näringsverksamhet av betydande omfattning

Tjänstepension: [I Sverige] en typ av livförsäkring med pensionsförmåner som följer av ett anställningsförhållande

Värdmedlemsstat: Den medlemsstat där en försäkrings- eller återförsäkringsförmedlare har en permanent närvaro eller ett etableringsställe filial eller tillhandahåller tjänster, och som inte är förmedlarens hemmedlemsstat

Återförsäkring: Verksamhet som består i att överta risker som överlåtits av ett försäkringsföretag eller ett annat återförsäkringsföretag (motsatsen till direkt försäkring)

Återförsäkringsföretag: Ett företag som har beviljats officiell auktorisation i enlighet med artikel 3 i direktiv 2005/68/EG (senare enligt Solvens II-direktivet)

Återförsäkringsförmedling: Verksamhet som består i att ge råd om, föreslå eller utföra annat förberedande arbete inför ingåendet av återförsäkringsavtal, att ingå sådana avtal eller att bistå vid förvaltning och fullgörande av sådana avtal, särskilt vid skada