



Direktiv om fondföretag (UCITS-direktivet)

Finansdepartementet

2008-10-24

Dokumentbeteckning

KOM(2008) 458 slutlig

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om samordning av lagar och andra författningar som avser företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper (fondföretag)

Sammanfattning

Direktivförslaget innebär en omarbetning av rådets direktiv 85/611/EEG om samordning av lagar och andra författningar som avser företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper (fondföretag), det s.k. UCITS-direktivet. UCITS-direktivet innehåller regler om fondföretag, vilka i Sverige benämns värdepappersfonder, och syftar till att skapa större affärs- och investeringsmöjligheter för såväl fondbranschen som investerarna genom att integrera EU:s marknad för investeringsfonder. Genom det föreslagna nya direktivet omsätts de åtgärder som behandlades i vitboken om investeringsfonder 2006. I direktivet föreslås förändringar för att förbättra informationen till investerarna och förenkla förfarandet för marknadsföring av fonder i andra länder inom EES. Vidare föreslås nya regler som ska möjliggöra sammanläggning av fonder och s.k. master-feederstrukturer (där alla medel i en fond placeras i en annan fond). Ordförandeskapet i rådet har också lagt fram förslag till nya regler om ett s.k. förvaltningsbolagspass. Förvaltningsbolagspasset innebär att ett förvaltningsbolag, vilket i Sverige benämns fondbolag, får möjlighet att förvalta fonder som är registrerade i ett annat land inom EES. Regeringen ser i stora drag positivt på de förslag som lagts fram.

1.1 Ärendets bakgrund

En offentlig diskussion om behovet av åtgärder på EU-nivå för att möjliggöra en ökad effektivitet inom fondbranschen inleddes 2005 genom kommissionens grönbok om investeringsfonder¹. Ett år senare föreslogs i vitboken om investeringsfonder² vissa riktade ändringar av UCITS-direktivet. Kommissionen har under arbetet med att se över de rättsliga ramarna för fondföretagen fört en dialog med intressenterna, bl.a. inom två expertgrupper och vid flera offentliga samråd. Direktivförslaget, som antogs av kommissionen den 16 juli 2008, omsätter de åtgärder som behandlades i vitboken med undantag för ett förvaltningsbolagspass (ang. förvaltningsbolagspasset, se under 1.2).

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget syftar till att möjliggöra effektivisering inom fondbranschen och att ytterligare utveckla den inre marknaden på fondområdet. De föreslagna åtgärderna förväntas leda till ekonomiska besparingar för fondbranschen, vilka i förlängningen bör komma fondspararna till del. Nu gällande UCITS-direktiv omarbetas i sin helhet för att konsolidera ett flertal ändringar som gjorts genom åren.

De föreslagna förändringarna i förhållande till det gällande UCITS-direktivet innebär i korthet följande:

- Processen för att få marknadsföra och sälja fondandelar i andra medlemsstater förenklas.
- Informationen som ska erbjudas potentiella investerare görs mer konsumentvänlig.
- Sammanläggning (fusion) av fonder över gränserna möjliggörs.
- S.k. master-feederstrukturer (där alla medel i en fond får placeras i en annan fond) möjliggörs.
- Samarbetet mellan tillsynsmyndigheter i olika medlemsstater stärks.
- Kommissionen får ökade genomförandebefogenheter.

Ett s.k. förvaltningsbolagspass är en åtgärd som lades fram i vitboken om investeringsfonder, men som kommissionen inte tagit med i förslaget till nytt UCITS-direktiv. Passet innebär att förvaltningsbolag tillåts förvalta fonder

¹ Grönbok om förbättrande av EU:s ramar för investeringsfonder, KOM(2005) 314.

² Vitbok om förbättrade ramar för den inre marknaden för investeringsfonder, KOM(2006) 686.

som är registrerade i en annan medlemsstat än förvaltningsbolaget. Kommissionen har i stället gett den europeiska värdepapperstillsynskommittén (CESR) i uppdrag att ge råd om hur de tillsynsfrågor som aktualiseras bör lösas. Dessa råd ska lämnas senast den 1 november 2008. Kommissionen förväntas därefter komma med ett förslag till regler om ett förvaltningsbolagspass som ska föras in i förslaget till det nya UCITS-direktivet. Ordförandeskapet i rådet har emellertid redan lagt fram ett eget förslag till regler om förvaltningsbolagspass för diskussion i rådsarbetsgruppen.

Någon tidpunkt för när direktivet ska vara genomfört finns inte angiven i direktivförslaget (se artikel 110). Kommissionen har dock i samband med offentliggörandet av direktivförslaget uttalat att enligt en realistisk tidsplan, som utgår från förutsättningen att rådet och Europaparlamentet antar direktivförslaget under andra kvartalet 2009, skulle de nya reglerna, inbegripet genomförandeåtgärder, kunna träda i kraft vid mitten av 2011.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Det gällande UCITS-direktivet har genomförts genom lagen (2004:46) om investeringsfonder (se prop. 2002/03:150 och prop. 2007/08:57). Ett antagande av det nya UCITS-direktivet kommer i första hand att påverka den lagen. Bestämmelserna i lagen om investeringsfonder som rör marknadsföring och försäljning av fondandelar i andra länder inom EES (1 kap. 7 § och 3 kap. 12—15 §§) och informationen till investerarna (4 kap. 15, 16, 20 och 21 §§) påverkas, men det bedöms inte komma att röra sig om några ingripande förändringar i förhållande till gällande rätt.

Bestämmelser om inhemska sammanläggningar av fonder finns i 8 kap. 1 § lagen om investeringsfonder. Dessa bestämmelser kommer att ersättas av de regler som föreslås i direktivet, eftersom direktivets regler föreslås gälla för såväl inhemska som gränsöverskridande fusioner. I direktivet regleras vilka krav tillsynsmyndigheten har rätt att ställa för att fusionen ska tillåtas. Dessa krav innefattar inte sådana krav som enligt gällande svensk rätt ställs på en fusion, nämligen att den ska bedömas vara förenlig med fondandelsägarnas intressen och att de fusionerande fonderna ska ha en liknande placeringsinriktning. Det faktum att fonder med olika placeringsinriktning ska kunna fusionera innebär att en fond kommer att kunna förändra sin placeringsinriktning helt, vilket är en större förändring i förhållande till gällande svensk rätt.

Master- och feederfonder är inte reglerade i svensk rätt men förekommer i Sverige som specialfonder, dvs. sådana investeringsfonder som inte följer UCITS-direktivets regler. Förslaget innebär i denna del att nya regler kommer att behöva föras in i lagen om investeringsfonder och att det därmed blir tillåtet för värdepappersfonder att vara master- respektive feederfonder. En feederfond är en värdepappersfond som placerar nästan alla medel i en annan värdepappersfond, masterfonden. Förslaget innehåller regler som

framför allt syftar till att feederfonden ska kunna hålla sig informerad om hur masterfonden sköter förvaltningen av medlen, eftersom feederfonden ansvarar gentemot fondandelsägarna. Enligt förslaget ska en värdepappersfond kunna ombildas till en feederfond. En sådan ombildning innebär att fonden ändrar karaktär, vilket enligt gällande svensk rätt inte tillåts. Detta innebär, på samma sätt som tidigare nämnts när det gäller ändring av en fonds placeringsinriktning vid fusion, en stor förändring i svensk rätt.

Förslaget om ett förvaltningsbolagsspass innebär att fondbolag får möjlighet att förvalta fonder som är registrerade i andra medlemsstater, vilket inte är möjligt i dag. Enligt gällande rätt krävs det att fondbolaget och de fonder som det förvaltar ska vara registrerade i samma land. Förslaget bedöms medföra betydande förändringar i svensk lagstiftning.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen anger i ingressen till direktivförslaget att det inte får några konsekvenser för EU:s budget. De föreslagna åtgärderna förväntas leda till ekonomiska besparingar i form av både statiska kostnadsminskningar för branschen och investerarna och dynamiska fördelar till följd av konkurrens och produktivitetsvinster. Flera miljarder euro skulle kunna sparas årligen genom direkta effektivitetsvinster. Dessa kommer undan för undan att föras över till investerarna, delvis genom bättre resultat (på grund av lägre fondkostnader), delvis genom avgiftssänkningar som framtvingas genom ökad konkurrens och investerarnas möjligheter att jämföra fonder. Se kommissionens konsekvensanalys, dokument SEC(208) 2263, som också finns i sammanfattning på svenska, dokument SEK(2008) 2264.

Förslaget berör fondbolag, investerare och Finansinspektionen. För fondbolagen skapas möjligheter till ökad effektivitet och därmed minskade kostnader. Det är en förhoppning att dessa effekter ska komma fondspararna till del, bl.a. i form av lägre förvaltningsavgifter. En mer konsumentvänlig information om fonderna är också en fördel för fondspararna. Finansinspektionens verksamhet påverkas bl.a. genom de nya typer av tillståndsärenden som kan aktualiseras och de nya tillsynsfrågor som kan uppkomma.

Det är svårt att uttala sig om direktivet för svensk del innebär några konsekvenser för intäktssidan av statsbudgeten eftersom beskattningskonsekvenserna i dagsläget inte är klarlagda. De kostnader som kan komma att uppstå till följd av nya typer av tillsynsfrågor bör kunna hanteras inom befintliga ramar.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen är positiv till att UCITS-direktivet, som har ändrats vid flera tillfällen, senast våren 2008, konsolideras. Detta inte minst ur ett regelförenklingsperspektiv. Det är också positivt att förfarandet för att marknadsföra och sälja fondandelar i andra länder inom EES görs enklare och snabbare. Den nya reglering som föreslås beträffande den information som förvaltningsbolagen ska tillhandahålla potentiella investerare bör öka förutsättningarna för att konsumenter ska kunna fatta väl underbyggda investeringsbeslut, vilket regeringen ställer sig mycket positiv till.

När det gäller de nya möjligheter som föreslås till sammanläggning av fonder och till master-feederstrukturer är regeringen positiv med hänsyn till syftet med förändringarna. De föreslagna åtgärderna förväntas enligt kommissionens konsekvensanalys leda till ekonomiska besparingar för fondbranschen, vilka också bör komma investerarna till del. Regeringen bedömer dock att en förutsättning för att besparingarna ska komma fondspararna till del är att det också finns en effektiv konkurrens på marknaden. Regeringen anser vidare att medlemsstaterna ska kunna motsätta sig en sammanläggning med hänsyn till allmänintresset.

Regeringen är försiktigt positiv till att ett förvaltningsbolagspass introduceras. Även detta är en åtgärd som förväntas leda till ökad effektivitet för förvaltningsbolagen. Regeringen anser dock att ett starkt investerarskydd måste säkerställas vid föreslagna typer av omstruktureringar. Det är också viktigt att tillsyn kan utövas på ett betryggande sätt även när förvaltningsbolag och fond ligger i olika länder.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Vid ett inledande rådsarbetsgruppsmöte har det framkommit ett brett stöd bland medlemsstaterna för de föreslagna åtgärderna. Några medlemsstater är dock negativa till att regler om ett förvaltningsbolagspass förs in i direktivet.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Kommissionen synes vilja avvakta råden från CESR innan ställning tas till hur regler om ett förvaltningsbolagspass bör utformas.

Någon inställning från Europaparlamentet finns ännu inte.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

En referensgrupp har bildats med representanter från Finansinspektionen och Fondbolagens Förening. Referensgruppen är i stora drag positiv till förslagen. Tveksamhet finns från Finansinspektionens sida om

konsumentskyddet vid fondsammanläggning och ombildning till s.k. feederfonder är tillräckligt. Finansinspektionen anser också att CESR:s råd bör beaktas vid utformandet av ett förvaltningsbolagspass. Enligt Fondbolagens Förening finns det intresse från fondbranschen för de nya möjligheter som föreslås tas in i direktivet, inte minst vad gäller fondsammanläggning och användandet av ett förvaltningsbolagspass.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget bygger på artikel 47.2 i fördraget, som är den rättsliga grunden för antagandet av åtgärder som syftar till att fullborda den inre marknaden för finansiella tjänster. Det krävs kvalificerad majoritet för beslut i rådet. Europaparlamentet är medbeslutande.

Genom direktivet ges kommissionen utökade genomförandebefogenheter i enlighet med Lamfalussymodellen. Kommissionen kommer därvid att biträdas av den europeiska värdepapperskommittén. Kommissionen ska anta åtgärderna enligt det föreskrivande förfarandet samt det föreskrivande förfarandet med kontroll i enlighet med artiklarna 5, 5a.1–4 och 7 i beslut 1999/468/EG.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

I skäl 66 i direktivförslaget anges följande. Eftersom målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, då de innebär antagande av regler som innehåller gemensamma inslag som ska tillämpas över gränserna, och de därför, på grund av åtgärdens omfattning och verkningar, bättre kan uppnås på gemenskapsnivå, kan gemenskapen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget. I enlighet med proportionalitetsprincipen i den artikeln, går detta direktiv inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.

Regeringen delar den uppfattningen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Direktivförslaget diskuteras för närvarande i rådsarbetsgrupp. Diskussionerna kommer förmodligen att fortgå under hösten 2008 och våren 2009. Det är ännu inte klart när förslaget kan komma att behandlas på ministernivå. Det kommer dock att tas upp som en informationspunkt på ett Ekofinrådsmöte i december 2008. Europaparlamentet kommer att påbörja behandling av ärendet under hösten 2008. Det är ännu inte känt när omröstning i parlamentet ska ske.

- Investeringsfond: begreppet används i svensk rätt som ett samlingsnamn för de två fondtyper som enligt lagen om investeringsfonder kan bildas i Sverige, nämligen värdepappersfonder och specialfonder.
- Värdepappersfond: en svensk fond som följer UCITS-direktivets regler.
- Specialfond: en svensk fond som avviker från UCITS-direktivets regler.
- Fondbolag: ett svenskt aktiebolag som har tillstånd att förvalta en investeringsfond.
- Förvaltningsbolag: det begrepp som i UCITS-direktivet används för ett företag som har tillstånd att förvalta en investeringsfond.
- UCITS: förkortning för *Undertakings for Collective Investment in Transferable Securities* vilket i den svenska versionen av UCITS-direktivet benämns fondföretag.