



Stockholm den 19 september 2014

Finansdepartementet
Fi2014/2191
103 33 Stockholm**Re: Stärkt konsumentskydd vid försäkringsförmedling, Ds 2014:22**

Svenska försäkringsförmedlarens förening (Sfm) har beretts möjlighet att lämna synpunkter på Finansdepartementets promemoria "Stärkt konsumentskydd vid försäkringsförmedling" (promemorian).

Inledning

Promemorian baseras på flera års underlag från Finansinspektionen (FI), utredningen om konsumentskydd vid finansiell rådgivning (SOU 2014:4) samt de ändringar som ändringarna i direktivet 2004/39/EG om marknader för finansiella instrument (MIFID) medför avseende försäkringsförmedlare (de sistnämnda ändringarna här kallade IMD 1,5). Vår uppfattning är att det är lämpligt att promemorior som får stor påverkan för en yrkesgrupp tas fram med bistånd av experter inom den yrkesgruppen. Nu är det Finansdepartementet i dialog med FI som tagit fram promemorian. En såhär viktig produkt borde ha tagits fram i samarbete med berörda experter inom området. Det gäller såväl fondbolag, värdepappersbolag, försäkringsbolag som försäkringsförmedlare. Men grundidén i promemorian är bra. Det föreslås ändringar som Sfm sedan länge har förespråkat, såsom att det inte ska vara fullt så enkelt att bli försäkringsförmedlare. Det är också vår uppfattning att det ska ställas tydliga krav på lämplighet på en distributör. Den provisionsbegränsning som här föreslås, dvs att om en förmedlare inte kan förhindra att kundens intressen påverkas negativt av intressekonflikter i finansiell verksamhet ska inte förmedlaren kunna behålla provisionen, är i grunden sund.

Det finns dock problem med förslaget, vilka om de genomförs riskerar att allvarligt skada konkurrensen. För Sfm är det viktigt att säkerställa att vi har en öppen marknad med fri konkurrens på lika villkor mellan olika aktörer. Med strikt reglering kring ersättningar till distributörer riskerar vi att få en sluten marknad där några få stora aktörer dominerar och styr utbudet avseende såväl produkt som pris. Fri konkurrens på lika villkor och möjlighet att konkurrera över landsgränser leder till produktutveckling och prispress.

En av de allmänna utgångspunkterna i promemorian är att det är oklart när det omarbetade direktivet för försäkringsförmedlare kan komma att antas. Man anger att det inte skedde några förhandlingar i rådsarbetsgruppen mellan december 2012 och april

2014. Men sedan dess har flertalet förhandlingar genomförts med Grekland som ordförande och även sedan juli med Italien som ordförande. Det är således en väsentligt annan situation nu med en tydlig tidsplan. Det är sannolikt att IMD II ska kunna antas i början av 2015. Därför har behovet av de förslag som promemorian lägger fram väsentligt minskat. Sfm delar dock promemorians uppfattning att det är av stor vikt att snabbt öka kraven på den som söker tillstånd att agera som försäkringsförmedlare.

Synpunkter på förslaget

Här redogörs för problemområden med förslaget.

Fri konkurrens på lika villkor

Med fri konkurrens sätts press på marknaderna att leverera bättre produkter till bättre priser, vilket gynnar kunderna. Därtill är lika regler för alla aktörer en grundförutsättning inom EU. IMD 1,5 omfattar ungefär de regler som promemorian föreslår, men med en viktig skillnad. IMD 1,5 ska tillämpas för såväl försäkringsförmedlare som försäkringsbolag. Dessa regler ska vara i kraft i medlemsstaterna i juni 2016. I promemorian har man avgränsat uppdraget till att inte omfatta de ändringar som IMD 1,5 medför för försäkringsbolag. Om Sverige skulle välja att införa reglerna, men bara för försäkringsförmedlare först och därefter för försäkringsbolagen skulle det under mellantiden allvarligt skada försäkringsförmedlarnas möjlighet att konkurrera på lika villkor. Behovet av tydliga regler bör inte ske på bekostnad av det grundläggande kravet på lika regler för lika verksamhet. En ensidig regelskärpning kommer att innebära att kunder i större utsträckning får sina försäkringslösningar genom banker och direktförsäljning hos försäkringsbolag. Kunden kommer därmed inte att få mer än ett alternativ presenterat för sig, konkurrensen hämmas vilket normalt sett innebär sämre produktutveckling och högre priser. Det gynnar inte kunderna.

Risker med öppet mandat för FI

Sfm anser att det bemyndigande till FI som föreslås i promemorian är alldeles för långtgående. För det första innebär begränsningar av försäkringsförmedlarnas möjlighet att få ta emot och behålla provisioner ett sådant ingripande i försäkringsförmedlarnas ekonomiska förhållanden att det bör krävas lagstiftning för sådan reglering. Det kan ifrågasättas om det är förenligt med svensk rätt att på detta sätt skapa en ram som ska fyllas ut av FI:s föreskrifter. För det andra är FI:s uppdrag, såvitt här är relevant, att verka för ett gott konsumentskydd. Ett gott konsumentskydd är inte detsamma som att inskränka möjligheterna för finansiella företag att verka på marknaden. Fri konkurrens på lika villkor gynnar produktutveckling och prispress. Frågan om hur och i vilken form provisioner ska tillåtas inom finansiell rådgivning är en mycket komplex fråga, och flera relevanta intressen måste beaktas för att regleringen ska få bästa möjliga effekt. Exempelvis kan nämnas att ett förbud kan leda till att rådgivares möjlighet att konkurrera med banker och försäkringsbolag med egna produkter kraftigt försämras. Därtill riskerar det att bli kort framförhållning och svårt att hinna anpassa verksamheten när FI får denna typ av fria mandat. Det kommer att bli en oförutsägbarhet med risk för ändrade regler med kortare varsel och mindre insyn än vid en lagstiftningsprocess.

Det måste finnas möjlighet till framförhållning i all typ av verksamhet och försäkringsförmedling är inte något undantag. Det är känt att FI är negativt inställda till provisioner som ersättning för finansiella tjänster. Företeelsen provision har debatterats flitigt de senaste åren och innebörden av att provision utgår vid förmedling av en produkt har ibland likställts med ökade kostnader, vilket inte stämmer. Provision är ersättning för utförda tjänster, distribution, administration, rådgivning. Det är väl utbrett inom finansiell verksamhet att ersätta distributörer med provision, vilken kan utformas på flera olika sätt. Det är också flera länder inom Europa som har valt att införa begränsningar för provisioner. Men dessa länder har inte infört ensidig reglering. De har infört reglering för samtliga aktörer på marknaden, såväl bankdistribution, försäkringsbolagsdistribution som försäkringsförmedlardistribution.

Förslaget innebär också att Finansmyndigheten ges möjlighet att skriva föreskrifter om ersättningar för sakförmedlare. IMD 1,5 avser livförmedlare och promemorian är helt livorienterad. Förslaget behöver avgränsas så att det tydligt framgår att sakförmedlare inte ska omfattas av de föreslagna reglerna.

Pensionsparadoxen

Inom livförsäkringsbranschen finns flera olika sorters problem. Ett är miss-selling, där kunder tar risker han eller hon inte känner till eller förstår. Det andra problemet är den så kallade pensionsparadoxen. Individer i Sverige och i hela Europa behöver mot bakgrund av befolkningstillväxten engagera sig i sitt pensionssparande. Övergången från förmånsbestämda till premiebestämda tjänstepensionslösningar sker överallt. Samtidigt som individer förstår detta är det ändå ett stort problem att få individer att engagera sig i sitt pensionssparande. Man förstår problemet, inser vad man behöver göra, men gör det ändå inte. Detta kallas här för pensionsparadoxen. EIOPA gav den 27 juni 2014 ut en rapport om hur man ska hantera dessa problem¹. I rapporten konstateras att det är ett problem att förmånstagare till tjänstepensionsplaner inte tar till sig information och inte gör val. I rapportens inledning slår man fast att individer är väl medvetna om problemen med en åldrande befolkning men samtidigt efterfrågar individerna inte hjälp med sina pensionslösningar, de väljer mer eller mindre att inte tänka på dem alls. I Danmark presenterades en rapport under 2013² med allvarliga siffror för bristen i engagemang för den egna pensionen. Samtidigt handlar det om enormt stora belopp. Att det är få individer som engagerar sig gör att en så kallad "push" behövs, aktivitet från någon annan.

Det finns yrkesgrupper som är särskilt utbildade för att informera och ge råd om pension. Det är försäkringsförmedlare. Dessa står under tillsyn av FI. De har krav på dokumentation, utbildning och mycket mer. Genom branscheigen sanering innehar flertalet idag också Insuresec-licens. De testas regelbundet avseende kunskaper. En livförmedlare arbetar ofta med uppsökande verksamhet, ibland finansierad av försäkringsgivare och produktproducenter, för att förmå individer att ta sitt ansvar för sin pension. De förslag som presenteras inom Europa och i Sverige, liksom t.ex. promemorians förslag, riskerar att leda till att individer fortsatt inte tar ansvar för sin framtida pension och att de som är specialiserade och har som levebröd att bistå individer

¹ EIOPA-BoS -14/071, Report on issues leading to detriment of occupational pension scheme members and beneficiaries and potential scope of action for EIOPA

² Money and Pension Panel (2013): The Basic Pension

att ta detta ansvar försvinner från marknaden. I FIs avgiftsrapport för 2014³ kunde man utläsa att FI inte gör av med de pengar de erhåller för tillsyn av försäkringsförmedlare till just tillsyn av försäkringsförmedlare. Sfm ser fram emot en fördjupad prövning av försäkringsförmedlare. Sfm har genom Insuresec kommit långt med registrering och licensiering av försäkringsförmedlare, detta är ett komplement till en aktiv tillsyn. Ökad tydlighet från FI skulle underlätta för branschen. Men Sfm motsätter sig ensidig reglering som missgynnar en av flera aktörer på marknaden. Det har historiskt gått snett ibland, men det vore ett större misstag att radera ut denna yrkeskår. Därtill bör särskilt övervägas vilken typ av rådgivning det är som leder till miss-selling, där normalt sett vanlig tjänstpensionsrådgivning inte ingår.

Synpunkter på lagförslaget

1 kap 1§ punkt 1

I punkt 1 föreslås ett tillägg, ”ge råd om”. Avsikten synes inte vara att göra någon materiell förändring utan att detta redan idag ingår i vad som är försäkringsförmedling. Men med tillägget kan försäkringsförmedlare förmedla försäkringar även utan att ge råd. Nuvarande reglering bygger på att en förmedlare ger rådgivning och flera följd effekter, såsom t.ex. dokumentationsskyldigheten, uppkommer vid själva rådgivningen. Om det inte ska vara nödvändigt med rådgivning och om förmedling alltid ska medföra t.ex. dokumentationsskyldighet bör resten av reglerna ses över samtidigt för att säkerställa att regleringen blir heltäckande. Vi ser inte heller att det anges vilken betydelse förändringen kan få för marknaden, bl.a. leder tillägget också till nya risker för förmedlare. Likväl som avsikten är att skapa ett gott konsumentskydd måste regelverket vara utformat så att marknadsaktörer kan förstå vilka krav som ställs på dem i olika situationer för att kraven ska kunna uppfyllas.

1 kap 1§ punkt 3

Förslaget i denna punkt torde vara avsett att förtydliga att även det en förmedlare gör inom ramen för en befintlig försäkringslösning ingår i det som är försäkringsförmedling. Det finns idag en viss otydlighet i om rådgivning som endast berör förändringar i innehavet av finansiella instrument i en försäkringslösning är försäkringsförmedling eller inte. Avsikten i promemorian torde vara att förtydliga att även detta ingår i begreppet försäkringsförmedling. Samtidigt bör man då analysera vilken effekt detta får på rådgivare inom värdepappersbolag. Dessa kan idag ge råd om placeringar, även sådana som är inom en försäkring. Avsikten i promemorian torde inte vara att påverka den rådgivning som värdepappersbolagens investeringsrådgivare ger. Men samtidigt anförs att även dagens reglering innebär ett hinder för investeringsrådgivare att ge råd om investeringar inom ramen för en försäkring⁴. Därmed bör det analyseras vilka tillstånd dessa rådgivare behöver ha, eller om förslaget medför att alla som ger någon form av råd om placeringar i försäkring alltid måste vara försäkringsförmedlare.

Att definiera vad som ingår i begreppet försäkringsförmedling kan antingen göras svårt eller enkelt. Den enkla lösningen är att säga att försäkringsförmedling är att fö-

³ Finansinspektionen Dnr 13-2802, Remiss angående förslag om justeringar av bestämmelserna i förordningar om avgifter hos Finansinspektionen

⁴ Ds 2014:22 s.40

reslå försäkringsavtal, eller ge råd om försäkringsavtal. Detta fungerar bra för sakförmedling och även för gruppförsäkringar, livfallsförsäkring och liknande lösningar. Men det svåra är vad som ska gälla för livförsäkring med sparande, t.ex. tjänstepensioner eller privat pensionssparande. I Sverige kan ett försäkringssparande antingen ske i fonder eller i en traditionell försäkring. Som traditionell försäkring räknas även depåförsäkring, Därmed kan sägas att vi har tre olika former av försäkringssparande, fondförsäkring, depåförsäkring och traditionell försäkring. I en depåförsäkring kan flera former av finansiella instrument ingå, inkluderat strukturerade produkter, vilket endast begränsas av försäkringsgivaren. Rådgivning kring sparande i finansiella instrument, såsom t.ex. strukturerade produkter, kan även ges av finansiella rådgivare med tillstånd enligt lagen om värdepappersmarknaden.

Om promemorians förslag genomförs medför det att en försäkringsförmedlare kan ge råd om allt som kan finnas i en försäkringslösning. Utan begränsning. Den bortre gränsen kommer att behöva sättas av försäkringsbolagen. All rådgivning som ges idag kommer legitimeras, t.ex. kring strukturerade produkter. En investeringsrådgivare enligt värdepappersmarknadslagen är begränsad i sin rådgivning till finansiella instrument. Men såsom förslaget är skrivet i promemorian kommer förmedlare även kunna ge råd om onoterade innehav, fastigheter, råvaror m.m. eftersom det saknas annan begränsning än den som försäkringsbolagen sätter, det krävs t.ex. inte att rådgivningen måste avse finansiella instrument. Det innebär att det finns begränsningar för vad en investeringsrådgivare kommer kunna ge råd om avseende investeringar i en vanlig depå men inte för förmedlare som ger råd om depåförsäkring. Istället för att tydliggöra gränsdragningen mellan regelverken har man föreslagit en utvidgning av området för försäkringsförmedlares rådgivning och minskat området för investeringsrådgivare enligt lagen om värdepappersmarknaden. Detta torde inte vara i enlighet med bakgrunden till promemorian. Sfm förespråkar istället att det görs en analys av effekterna av om förmedlare som ger denna typ av rådgivning ska göra det genom värdepappersbolag, t.ex. genom att vara anknutna ombud till värdepappersbolag. Med en sådan lösning skulle också fler led (försäkringsbolag, värdepappersbolag och förmedlare) vara involverade och kunna säkerställa lämpligheten. Men detta behöver analyseras ytterligare från såväl försäkringsförmedlingssynvinkel som värdepappersbolagssynvinkel för att inte oönskade effekter ska uppkomma.

Om man analyserar förslaget i 1 kap 1§ punkt 3 tillsammans med den ändring som föreslås i 5 kap 4b§ kommer förmedlaren även att kunna marknadsföra alla varianter av finansiella instrument. Sfm tror inte att detta är en bra lösning, i varje fall inte utan att den närmare analyseras. En sådan analys behöver säkerställa att det är tydligt vad en förmedlare får göra i relation till vad en rådgivare enligt lagen om värdepappersmarknaden får göra samt vilket ansvar försäkringsgivaren har för vilka finansiella instrument som placeras inom ramen för försäkringen.

I ljuset av den Europeiska marknaden kan vi konstatera att vi i Sverige har en större andel försäkringsförmedlare som arbetar aktivt med finansiell rådgivning inom ramen för försäkringslösningar, med tillstånd att vara försäkringsförmedlare. Med den föreslagna definitionen av vad en försäkringsförmedlare gör skulle sannolikt Sverige få problem vid gränsöverskridande verksamheter. Detta gäller såväl gräns-ut som gräns-in. Den som har tillstånd och står under tillsyn i ett annat EU-land kan således gränsöverskrida och agera på den svenska marknaden och ge råd om allt som kan

placeras i en försäkringslösning. En förmedlare från ett annat medlemsland kanske placerar försäkringstillgångarna i strukturerade produkter från det egna hemlandet. Detta är fullt tillåtet. Samtidigt anser inte Sfm att de svenska reglerna ska utformas så att de kan komma att utnyttjas på icke avsett sätt. De kompletterande åtgärder om t.ex. lämplighet för förmedlare kan bli svåra att säkerställa vid gränsöverskridande verksamheter, vi hänvisar framförallt till gräns-in. Det torde kunna bli en svår situation för FI.

Oavsett ovanstående tror Sfm att det smugit sig in ett fel i förslaget till ny punkt 3, där det anges att regeln avser placeringar i försäkrings*premier*, vilket, om förslaget skulle kunna få avsedd inverkan, istället torde avse försäkrings*kapitalet*. Omplaceringar under försäkringens löptid görs inte alltid med försäkringspremier, utan med befintligt kapital i försäkringen.

2 kap 4§

I detta nya stycke exkluderas personer i ledningen för anknutna förmedlare från kravet på att vara i övrigt lämplig. Det är en brist, om det ska vara lika krav för lika verksamhet så krävs det att motsvarande krav ställs på personer som utför ett arbete, oavsett anställningsform.

5 kap 4§

Det föreslagna tillägget i bestämmelsen torde inte vara nödvändigt, i god försäkringsförmedlingssed finns en uppförandekod. Att införa orden hederligt, rättvist och professionellt är i och för sig inte något som förmedlare motsätter sig, men det kan ifrågasättas varför dessa tre ord ska införas och vad de avser att förändra. Därtill kan man undra om det tillför något att addera dessa tre ord, som har en snarlik innebörd.

5 kap 4a§

Det som här föreslås är hänförligt till de nya reglerna, IMD 1,5. Samtidigt omfattas inte försäkringsföretagen, vilka enligt IMD 1,5 ska omfattas. Alla aktörer på marknaden ska lyda under motsvarande regler.

Sfm efterfrågar ett förtydligande i lagtext om vilka intressekonflikter som ska kunna ligga till grund för att provision inte kan erhållas. Vår tolkning är att det handlar om att intressekonflikter avseende just ersättningar som inte förhindrar negativ påverkan på kundens intressen ska kunna leda till att ersättning inte får behållas. Inte andra intressekonflikter. Sfm efterfrågar styrning från lagstiftaren avseende vad FI ska få möjlighet att skriva föreskrifter om. Den mycket lösa styrningen och öppna inställning till FI:s föreskriftsrätt gör regleringen oförutsägbar samt innebär att den sannolikt inte kommer vara konkurrensneutral.

5 kap 4b§

Sfm är negativa till den föreslagna förändringen. Det är naturligt att en försäkringsförmedlare kan marknadsföra de tjänster och produkter som kunden kan välja inom försäkringen. Men eftersom det idag inte finns några begränsningar för vad som kan läggas in i en försäkringslösning bör det beaktas att förmedlaren i och med denna skrivning får en rättighet att marknadsföra allt som är valbart i en försäkringslösning. Det innebär att förmedlaren kan marknadsföra instrument samtidigt som han eller hon ger rådgivning inom försäkring, eller kanske till och med inte ger rådgivning. Så

länge en produkt är valbar i försäkringslösning kan den marknadsföras. Med detta blir det inte en tydligare gräns mellan försäkringsförmedling och/eller marknadsföring. Vidare leder det till att ansvarsförsäkringen skulle kunna anses omfatta även marknadsföring av produkter som faktiskt inte förmedlas, vilket gör riskbedömning för ansvarsförsäkringsgivaren svår att genomföra. Detta är en alltför öppen reglering som snarare ökar risken för marknadsföring av sämre lämpade finansiella instrument än minskar risken för dålig rådgivning. Det kan också bli en gränsdragningsfråga avseende vad som är sidoverksamhet och vad som är försäkringsförmedling. FI kan i enskilda fall gå in och förbjuda förmedlare från att bedriva vissa typer av sidoverksamhet. Det kan bli svårt om sidoverksamheten marknadsföring av instrument som hypotetiskt är valbara blir tillåten inom ramen för försäkringsförmedling.

6 kap 7a§

Det bör förtydligas att det är försäkringsgivaren eller det finansiella institut som tar fram en produkt som ansvarar för att tillhandahålla korrekt informationsmaterial till försäkringsförmedlaren så att denna kan distribuera det till kunden. Ansvaret för att ta fram information om produkterna ska inte åvila försäkringsförmedlaren, utan den som skapar produkten. Information som förmedlaren själv skapar, eller tar fram, bör förmedlaren ansvara för, men inte information som rör produkten.

8 kap 2a§

Den föreslagna bestämmelsen tar sikte på att FI inte anser sig kunna ingripa om en förmedlare avstått från sina tillstånd. Enligt Sfm borde det inte behöva göras en lagändring, utan enligt nuvarande direktiv, IMD I, framgår i artikel 8.3 att tillsynsmyndigheten ska med lämpliga påföljder säkerställa att direktivet följs. Detta torde avse såväl fysiska som juridiska personer som ska följa direktivet. Sfm motsätter sig inte den föreslagna bestämmelsen men den torde inte vara nödvändig.

9 kap 2§p5

I denna punkt anges att FI ska föreskriva om vad som krävs för att en förmedlare ska uppfylla kraven i 2 kap 5§ 5 och 6§ första stycket 3. I dessa föreslagna bestämmelse framgår att en förmedlare och personer i ledande ställning även i övrigt ska vara lämpliga. Det är fullt förenligt med Sfm:s uppfattning om att samtliga förmedlare ska vara lämpliga. Men kravet bör ställas på samtliga aktörer inom rådgivning, inkluderat försäkringsgivare med egen distribution. En olämplig rådgivare bör inte få agera på marknaden.

9 kap 2§ p7

Sfm anser att denna punkt måste skrivas om. Den medför en betydande osäkerhet för aktörerna på marknaden. FI ges ett alltför långtgående mandat att skriva föreskrifter. Därtill kan bemyndigandet tolkas på olika sätt. Därmed är det möjligt att Sfm i sin kommentar också har missuppfattat avsikten, vilket understryker att det är otydligt formulerat. Av ordalydelsen framgår att bemyndigandet ger FI rätt att föreskriva "... vad som krävs för att uppfylla kraven i 5 kap. 4 a§...". Dessa krav är att en försäkringsförmedlare ska identifiera intressekonflikter och förhindra att kundens intressen påverkas negativt av dem. Om förmedlaren inte kan hantera kraven ska han eller hon inte få ta emot och behålla provision. Därmed kan man tolka FI:s föreskriftsrätt som att det endast avser att föreskriva vad man ska göra för att uppfylla kraven, dvs. vad

man ska göra för att få ta emot provisioner. Men av författningskommentaren⁵ framgår att FI ska kunna inskränka rätten att ta emot provisioner. Det synes medföra att FI:s föreskriftsrätt ökar eftersom det av lagtextens ordalydelse framgår att FI ska skriva föreskrifter om att inte ta emot och behålla provisioner och av författningskommentarens ordalydelse framgår att FI ska skriva föreskrifter om att inte ta emot provision alls.

Om inte syftet med de föreslagna reglerna är att helt radera ut försäkringsförmedlarna från marknaden bör denna föreskriftsrätt begränsas och omfatta det lagstiftaren anser att FI ska föreskriva om. Det är också viktigt att klarlägga vilken förmedling som avses. Är det lagstiftarens avsikt att FI ska kunna skriva ett fullödigt provisionsförbud som gäller för såväl sak- som livförsäkringsförmedling? Om inte så bör det framgå. Om avsikten är att FI ska kunna begränsa användningen av t.ex. uppförprovisioner eller provision på vissa finansiella instrument bör det medföra att föreskriftsrätten begränsas. Om FI får föreskriftsrätt fullt ut så kan de använda den så som de finner lämpligt, såsom självständig myndighet.

Vi ser idag betydande problem inom Europa, i länder där provisionsförbud införts, med att få individer intresserade av sitt pensionssparande⁶. En förmedlare kan genom uppsökande verksamhet påtala det ansvar som individer har för sin pension, med ersättning för distributionen från försäkringsgivaren. Många söker inte självmant upp rådgivare, dvs förmedlaren fyller en viktig funktion genom att söka upp personer och erbjuda rådgivning till personer som annars inte skulle efterfråga sådan. Det skulle kunna vara en risk, men med tydliga krav på lämplighet, dokumentation och kunskap, kombinerat med tillsyn och transparens kring ersättningar bör provision kunna finnas kvar som en av flera alternativa ersättningsformer för distribution av försäkringslösningar. Försäkringsförmedlare har väldigt nöjda kunder⁷, det finns inte någon anledning att riskera att radera en hel yrkeskår. Men det breda mandatet till FI att skriva de föreskrifter de anser ”krävs” för att uppfylla kraven innebär att risken är stor att kraven sätts så högt att det blir mer eller mindre omöjligt att uppfylla dessa.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Det föreslås att de nya reglerna ska träda ikraft den 1 mars 2015. Det är en för snäv tidsplan. För det första behöver branschen möjlighet att anpassa sig till de nya reglerna, för det andra behöver FI tillräcklig tid för att kunna involvera branschen i referensgrupper och inhämta konsultation om utformning av lämpliga regler som inte missgynnar vissa aktörer. För att inte onödigt belasta FI och branschen bör ikraftträdandetidpunkten samordnas med ikraftträdandet av Mifid II-reglerna.

Det saknas övergångsbestämmelser för hur befintliga provisioner ska hanteras. Det skulle kunna tolkas som att det finns en öppning för att FI kan föreskriva om övergångsbestämmelser. Men det är inte rimligt att förmedlare inte ska veta hur upparbetade/inarbetade provisionsrättigheter ska hanteras. Dessa bygger på avtal mellan förmedlare, kund och försäkringsgivare och är ersättningar för redan utfört eller löpande

⁵ Ds 2014:22 s.87

⁶ Se fotnot 2

⁷ SKI undersökning den 11 november 2013

arbete. Dessa avtal omfattar således ofta tre parter. Det bör framgå direkt i lagtext att dessa inte ska påverkas av den föreslagna regleringen.

Konsekvenser av förslaget

Ansvarsförsäkring

Sfm ser en risk för att förslagen i promemorian kan få inverkan på ansvarsförsäkringen. Det är idag ett krav att en försäkringsförmedlare ska ha en ansvarsförsäkring för verksamheten. I promemorian, kap 8.3, diskuteras omfattningen av kravet på ansvarsförsäkring. Det anges att en förmedlare som utför tjänster eller lämnar råd som inte är tillståndspliktig förmedling ska omfattas av kravet på ansvarsförsäkring så länge den tjänst som tillhandhålls är hänförlig till förmedlarens verksamhet. Sedan anges att försäkringsföretag gör en annan bedömning. Sfm:s uppfattning är att försäkringsföretagen inte gör en annan bedömning, men att det kan skilja sig åt mellan vad man anser är verksamhet hänförlig till förmedlarens verksamhet. Frågan är vem som ska avgöra om verksamheten är hänförlig till förmedlarens verksamhet. Detta gäller huvudsakligen för livförmedling. Det finns flera att välja mellan, kunden, FI, ansvarsförsäkringsgivaren eller försäkringsförmedlaren. Detta medför stor osäkerhet för försäkringsgivaren. Om reglerna utformas med denna tolkningsmöjlighet kommer sannolikt mycket få försäkringsgivare kunna beräkna riskerna med att vara ansvarsförsäkringsgivare. Det har ibland kommenterats att endast är en fråga om pris. Men frågan är mer komplex än så, det handlar dels om att kunna beräkna risken dels om ryktesrisk för ansvarsförsäkringsgivaren. Istället för att höja priserna har redan idag många försäkringsgivare valt att avstå från att tillhandahålla ansvarsförsäkringar till försäkringsförmedlare. Utbudet av försäkringsgivare är således ganska litet redan idag.

Större förmedlarföretag kommer troligen kunna förhandla fram egna lösningar. Mindre lokala försäkringsförmedlare riskerar att stå utan ansvarsförsäkring och därmed tvingas lägga ner sin verksamhet. Det handlar om flera hundra försäkringsförmedlare som har mycket små verksamheter, men med många väldigt nöjda kunder. Av bl.a. Svenskt Kvalitets Index⁸ mätningar har mindre lokala förmedlare de nöjdeste kunderna. Dessa förmedlare har ofta livslånga relationer med sina kunder och även med kundernas familjer. Att skapa lagförslag som helt slår ut dessa aktörer, genom att det inte längre är möjligt för dem att erhålla ansvarsförsäkring, skulle drabba förmedlarna och deras kunder. Ett alternativ till ansvarsförsäkring är att ställa kapitalkrav på verksamheten. En sådan möjlighet finns inte i svensk lag idag och sannolikt skulle möjligheten att använda sig av kapitalkrav inte heller få en bra effekt. De mindre förmedlarna med pågående verksamheter skulle sannolikt inte kunna uppfylla kapitalkraven då deras verksamhet ofta pågått i många år och inte är dimensionerad för att hålla ett stort kapital. För de aktörer som arbetar med mer avancerad finansiell planering skulle sannolikt inte kapitalkraven kunna erbjuda motsvarande skydd som en försäkringslösning gör då kapitalet kanske inte skulle räcka vid skada. Problemen med otillfredsställande ansvarsförsäkringsskydd uppstår när aktörer som inte borde finnas på marknaden likväl agerar där. Dessa aktörer borde istället bli av med sina tillstånd.

⁸ Undersökning publicerad den 11 november 2013

Med tydliga regler om lämplighet, tydlighet om vad en förmedlare får göra samt uppföljning, från såväl branschorgan, produktleverantör som FI, av att förmedlare verkliga endast utför den verksamhet de har tillstånd till bör problemet kunna hanteras utan den föreslagna förändringen i lag.

Fri flytträtt

I promemorian lyfts fram att provisioner till försäkringsförmedlare behöver hanteras innan fri flytträtt kan införas. Man är orolig för att försäkringsförmedlare ska göra provisionsdrivna flyttar. Det finns redan idag fri flytträtt för delar av pensionssparandet och vi har idag provisioner som ersättningsmodell. I realiteten skulle provisionsdrivna flyttar genomförda av försäkringsförmedlare därmed kunna vara ett problem redan idag. Men det finns ingen statistik som visar att det är ett problem. Istället visar statistiken att flest flyttar genomförs av bankrådgivare, till den egna banken. Det brister således i argumentet att provisioner till förmedlare måste hanteras innan fri flytträtt kan införas. Det finns också andra möjliga vägar att säkerställa genomlysta flyttar, t.ex. att införa en kortare betänketid innan en flytt genomförs.

Men oavsett detta är det viktigt att skapa regler som likställer samtliga aktörer på marknaden. Det redogörs ibland för provisionsförbudsregler i Holland och England, men sällan för hela regleringen i dessa länder. Deras regleringar likställer alla rådgivare på deras respektive marknader. Det måste vara lika regler för alla på samma marknad.

Behovet av försäkringsförmedlare

Försäkringsförmedlare har de senaste åren fått mycket kritik från FI och i media. De hänvisningar som görs till olika FI:s rapporter om problem med rådgivning är viktig och allvarlig kritik. Men det gäller också att hantera denna kritik proportionerligt. Därtill är det sannolikt så att rapporter från 2007 inte bör ligga till grund för lagstiftning 2014. Under denna tidsperiod har förändringar gjorts, branschen har självsanerats genom Branschöverenskommelsen om förmedling av strukturerade produkter⁹ och den därtill hörande Överenskommelsen om förbud för ersättning för hävstångscertifikat¹⁰ och framförallt Insuresec som har fått stort genomslag på marknaden. Det är viktigt att inte lagstiftningen är reaktiv och inte tar hänsyn till de förändringar som skett på marknaden.

Den grundläggande frågan är om försäkringsförmedlare behövs. Förmedlare har vuxit fram utifrån ett kundbehov, en efterfrågan på tjänsterna. Under tiden har det kommit aktörer som missbrukat sitt informationsövertag och därmed har kunder kommit till skada. När reglering nu införs är det viktigt att den är anpassad till dagens situation. Det är inte lämpligt att ge FI helt fritt mandat att skriva föreskrifter med den osäkerhet som det medför för aktörerna på marknaden. Att en förmedlare arbetar med provisioner som ersättningsmodell är inte synonymt med att förmedlaren föreslår de produkter som han eller hon får mest ersättning för. Med transparens och dokumentation kan detta enkelt följas upp av engagerade produktproducenter, tillsynsmyndigheter och naturligtvis av den berörda spararen själv.

⁹ Branschöverenskommelse om förmedling av strukturerade produkter, daterad 8 februari 2012. Skickad till Finansmarknadsminister Peter Norman i brev daterat den 24 februari 2012

¹⁰ Branschöverenskommelsen om förbud för ersättning för hävstångscertifikat, daterad 10 april 2012

Debatten fokuserar på provisioner, ett av flera sätt för försäkringsbolag att ersätta förmedlaren för dennes arbete med att kontakta kunder, träffa kunder, utföra förberedande arbete, efterarbete och uppföljning. Kunden kan istället för att träffa försäkringsbolagets egen kontaktperson där kunden erhåller rådgivning kring de egna produkterna träffa en förmedlare som kan ge flera alternativ. Avseende provisioner vill Sfm lyfta fram Anders Parments konsekvensanalys¹¹. I denna konstaterar han att med försäkringsförmedlare får man en större och mer professionell köpare som kan ställa högre krav på producenten. Han konstaterar också att försäkring inte är något som individer efterfrågar, utan att det behövs en ”push”¹². Det är svårt att påstå att individer som inte självmant förstår eller inser behovet av rådgivning ska, utan att förstå sitt behov, uppsöka rådgivare och betala för det.

Det bör övervägas vilka effekter ett förbud kan leda till. En boll studsar inte bara en gång, ett förbud kommer med hög sannolikhet att leda till behov av mer reglering, eftersom förbud riskerar att leda till att nya lösningar uppstår, som kanske inte är bra för kunden. Därför behöver man vända på resonemanget. Med ökade krav på lämplighet och kunskap för att inträda i försäkringsförmedlaryrket och individuella personliga licenser, möjlighet för FI att neka återtagande av licens vid samtidigt pågående tillsynsärende kan problemet med miss-selling hanteras utan förbud.

Syftet i promemorian är därför vällovligt då avsikten inte är att förbjuda provisioner. Men med ett så öppet mandat till FI, som i flera omgångar uttalat sin uppfattning om att provisionsförbud bör införas, innebär det i praktiken risk för ett omfattande provisionsförbud. Om inte omedelbart så inom en oförutsägbar framtid och med oförutsägbar framförhållning.

Sammanfattning

Försäkringsförmedlare är många gånger en mer effektiv och billigare distributionskanal än egen säljkår. Det går att ta fram tydliga krav på kunskap, transparens och dokumentation och detta kan då enkelt följas upp av tillsynsmyndigheter. Med Insuresec som kontrollerar utbildning, underlag från Sfm på hur en flytt bör dokumenteras och aktiv tillsyn bör vi kunna behålla ett system där förmedlare söker upp individer och får dem att förstå behovet av att ta ansvar för de stora summor som t.ex. finns i tjänstepensionssparande. Om någon aktör inte uppför sig ska denna inte ha fortsatt förtroende att agera på finansmarknaden. Därför är de föreslagna reglerna om lämplighet, dvs höjda inträdeskrav på marknaden och tydlig möjlighet för FI att ingripa även när en aktör återkallar sitt tillstånd bra förslag. Men de höjda inträdeskraven bör gälla för alla aktörer på marknaden, inte bara några av dem.

Förslaget om nya regler avseende organisatoriska och administrativa system och intressekonfliktshantering kan enligt Sfm införas. Men det öppna förslaget till förordnande till FI måste ändras. Ett fritt mandat till FI innebär att det är FI som beslutar, om lagstiftaren vill påverka vad FI kan skriva föreskrifter om så måste förordnandet begränsas. Det gäller för kraven på att en förmedlare ska visa att kraven är uppfyllda,

¹¹ Anders Parment, Konsekvensanalys av olika modeller för att hantera intressekonflikter vid försäkringsförmedling, 13 november 2012 (Parment)

¹² Parment s.22

det gäller för utformning av övergångsregler, det gäller för hanteringen av ersättning till sakförmedlare och det gäller även för att säkerställa att FI inte kan införa provisionsförbud. Om lagstiftaren anser att någon särskild typ av provisionsförbud, t.ex. särskilda så kallade up-front-provisioner bör förbjudas kan det särskilt anges i be-
myndigandet till FI.

Kunder efterfrågar inte pensionstjänster, vilket konstaterats som ett problem inom flera länder i EU. Problemet kommer inte att minska om antalet försäkringsförmedlare minskar, tvärsom borde man här se till möjligheterna att använda sig av denna kanal. Att införa striktare regler för endast en av distributionskanalerna skapar istället snedvriden konkurrens och risk för att alla försäkringslösningar hamnar hos de med störst egen säljkår eller hos de försäkringsgivare som också har en bank i gruppen. Det är inte förenligt med den grundläggande principen om lika regler för lika verksamhet och ett gott kundskydd.

Dag som ovan



Charlotta Carlberg

vd