

Till:
Jonas Sunding, Finansmarknadsavdelningen,
Finansdepartementet,
E-post: jonas.sunding@regeringskansliet.se

Datum: 2023-06-01

Yttrande

Yttrande med anledning av EU-kommissionens förslag: "Retail Investment Package"

Svenska försäkringsförmedlares förening (SFM) uppskattar möjligheten att lämna övergripande synpunkter i detta tidiga skede av lagstiftningsprocessen med anledning av EU-kommissionens förslag: "Retail Investment Package". Den nationella dialogen i detta lagstiftningsärende är enligt SFM av största betydelse för att svenska konsumenter fortsatt ska ha ett högt skydd, att Sverige fortsätter stimulera rätt sorts innovation i försäkringsmarknaden och att konkurrensen i marknaden fortsatt stimuleras i kundernas bästa intresse.

SFM finns tillgängliga för, och önskar träffa, ansvariga inom finansdepartementet för att beskriva närmare de konsekvenser vi i nuläget ser av förslaget och vad Sverige bör verka för.

SFM:s sammanfattande bedömning av förslaget i nuläget, är

1. att det i förhållande till det partiella provisionsförbudet står klart att detta kommer få mycket långtgående konsekvenser för hela marknaden, inte begränsat till den del som regleras, men att konsekvenserna är svåra att förutse.
2. att det medför kraftiga förskjutningar i svenska försäkringsbolags, fondförvaltares och försäkringsförmedlares affärsmodeller att verka, vilket i sin tur skulle påverka tillgången till individuell rådgivning i dess rätta bemärkelse och förslaget om förbud mot tredjepartsersättningar vid icke rådgiven distribution kommer därför i praktiken få lika mycket effekt på tredjepartsersättningar vid rådgivning,
3. att det kan uppfattas som att förslaget skulle medföra att erbjudanden om oberoende rådgivning skulle växa men att det är lite som talar till att det kommer med gott marknadsuppförande samt
4. att det partiella provisionsförbudet som föreslås riskerar att slå särskilt hårt mot den förmedlade delen av tjänstepensionsmarknaden på grund av det kraftiga underskott i förståelse på EU-nivå, för vilka problem som egentligen är gemensamma inom EU vad gäller icke-professionella investerare som sådana och deras behov av skydd. Efterfrågan från företag i Sverige efter individuell tjänstepension driver värdet av en konkurrensutsatt marknad. Ett partiellt provisionsförbud, utan ytterligare ändringar i regelverk om redovisning, skatt, med mera, skulle skapa en konkurrensfördel för direktsåld tjänstepension som har andra möjligheter att täcka kostnader för driften. Detta skulle sannolikt driva marknaden mot än mindre rådgivning och mer försäljning till förfång för de kunder som behöver råd. Viktigt att svenska lagstiftaren, om Kommissionens förslag helt eller i delar tas vidare, inte inkluderar tjänstepension under det partiella provisionsförbudet. Sverige har aktiva konsumenter på inve-

sterarmarknaden som till numerären bedöms till den absoluta majoriteten sköta sina investeringar på egen hand eller med rådgivning från det bolag som själva tillhandahåller produkten. De som har mer komplexa och mer omfattande behov kopplat till sin ekonomi, privat eller som ägare till ett företag, tar hjälp av rådgivare såsom försäkringsförmedlare, för investeringar inom försäkring eller tjänstepensionslösningar.

SFM:s sammanfattande medskick är därför i nuläget:

1. att en reglering, likt förslaget i artikel 29a och 29b, inte tas vidare utan en faktamässig grund för vilket problem lagstiftaren för svenskt vidkommande är angelägen om att reglera ytterligare och grundlig analys om vad en ändamålsmässig lösning/lagstiftning i så fall är, stort problem – kraftig lösning, färre problem – enklare lösning som kan skalas upp vid behov/ökad risk, samt
2. att Sverige, med hög grad av investerat kapital från konsumenter, behöver säkerställa högre grad av minimiharmonisering, där än mer lämnas upp till medlemsstater att utforma reglering av tredjepartsersättningar,
3. att Sverige i frånvaro av möjlighet till inflytande över ändringar i Omnibus-direktivet, säkerställer att pensionsprodukter enligt 7 kapitlet lag om försäkringsdistribution, hålls utanför dessa förändringar.

SFM:s yttrande avgränsar sig till de delar som avser förslagen i IDD och i huvudsak förslag till artikel 29(a) och artikel 29(b).

Förslagen i IDD avser i huvudsak:

- Ett provisionsförbud gällande försäljning av försäkringsbaserade investeringsprodukter utan att rådgivning ges (s.k. execution-only och i regelverket benämnt non advised sales).
- Kraven i IDD och MiFID II avseende rådgivning grundad på en opartisk och personlig analys (s.k. oberoende rådgivning) föreslås se likadana ut. IDD skulle efterlikna MiFID II i denna del, vilket bland annat innebär att försäkringsförmedlare som är oberoende inte får ta emot tredjepartsersättning. Detta förslag gäller sedan tidigare i Sverige eftersom den svenska lagstiftaren inte ansåg att det fanns skäl att skilja på kraven på oberoende rådgivning oavsett vilket regelverk som låg till grund för den.
- Nya krav föreslås för möjligheten att ta emot tredjepartsersättning i samband med distribution av försäkringsbaserade investeringsprodukter i syfte att säkerställa att försäkringsförmedlare och andra försäkringsdistributörer agerar i kundens bästa intresse.
- Konceptet "Value for Money" föreslås gälla för samtliga investeringsprodukter. Value for Money blir en av del av distributörernas produktutvecklings- och godkännandeprocesser och distributörernas distribution.
- Förslaget innehåller fler specifika kunskaps- och kompetenskrav för försäkringsdistributörer avseende distributionen av försäkringsbaserade investeringsprodukter
- Förslaget syftar till att förbättra kvaliteten av informationsgivningen (både förköps- och efterköpsinformation)
- Ytterligare krav på lämplighets- och passandebedömningarna som försäkringsdistributörer ska göra i samband med distributionen av försäkringsbaserade investeringsprodukter

Några inledande ord om förslaget

Sedan – och tack vare – att Sverige genomförde de unionsrättsliga rättsakterna IDD¹ och MiFID II² i svensk rätt har konsumenter på den svenska marknaden nu ett brett och trans-

¹ EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV (EU) 2016/97 av den 20 januari 2016 om försäkringsdistribution

parent utbud av olika möjligheter att betala för rådgivning och andra tjänster som tillhandahålls av försäkringsförmedlare, försäkringsbolag och investeringsrådgivare. Försäkringsförmedlarna är den aktör på den svenska marknaden som kan konkurrensutsätta produktledet, i varje annat fall är det kunden som måste ta eget ansvar för jämförelsen av respektive försäkringsbolags erbjudanden. Det finns kostnadsbaserade och -fria jämförelsetjänster, men ansvaret för att det blir rätt och sedermera beslutet om att teckna försäkring, åligger konsumenten i dessa fall.

Försäkringsförmedlares möjlighet till ersättning, inkl. tredjepartsersättning, är starkt reglerade och är föremål för riskbaserade tillsynsaktiviteter, bland annat av Finansinspektionen. Vidare innebär det system som numera finns på försäkringsförmedlarmarknaden att alla företag och konsumenter har tillgång till tjänster och rådgivning från försäkringsförmedlare inom områden såsom pension, sparande, investeringar och försäkringsbaserade investeringsprodukter. Nuvarande reglering upprätthåller balansen mellan omfattande regler för marknadsuppförande och samtidigt som kunderna ska kunna vända sig till en marknad i god konkurrens oavsett vilken aktör som tillhandahåller tjänsterna.

För svensk del har marknaden börjat anpassa sig till de förutsättningar som råder sedan 1 oktober 2018 och där vi ser en hög transparens om kostnader, samtidigt som kravet på att visa på värdet av tillhandahållna tjänster haft den effekt lagstiftaren önskade.

Syftet med EU-kommissionens förslag, Retail Investment Package, är dels att säkerställa att icke-professionella investerare får större möjlighet till att fatta mer välgrundade investeringsbeslut som på ett bättre sätt motsvarar deras behov och målsättningar, dels att säkerställa att de åtnjuter ett fullgott skydd i EU:s inre marknad av ett sammanhängande regelverk. EU-kommissionens ambition med sitt förslag synes vara bra, men SFM anser att kommissionens förslag kommer att slå oproportionerligt hårt mot den svenska försäkringsmarknaden. Framför allt kommer kravet på att tredjepartsersättning inte ska vara tillåtet vid försäljning av försäkringsbaserade investeringsprodukter utan att rådgivning har tillhandahållits, få en negativ påverkan på hur den svenska försäkringsmarknaden fungerar idag. SFM kommer därför att fokusera på denna del av kommissionens förslag eftersom den kan få förödande konsekvenser utifrån ett svenskt marknadsperspektiv.

Tredjepartsersättning och hantering av intressekonflikter

Kommissionens skäl till sitt förslag att införa ett partiellt provisionsförbud är att de nuvarande reglerna om hantering av intressekonflikter, inklusive reglerna om transparens, i IDD inte har bedömts tillräckligt effektiva att hindra att kundernas intressen drabbas negativt. Enligt kommissionen är detta ett inledande och ändamålsenligt steg att stärka kraven kring tredjepartsersättningar och hantering av möjliga intressekonflikter. SFM delar inte denna bedömning. Reglerna om tredjepartsersättning och hantering av intressekonflikter i IDD, och som har genomförts i svensk rätt genom lagen (2018:1219) om försäkringsdistribution är tillräckligt robusta om de tillämpas korrekt av de aktörer som omfattas av reglerna. Kommissionens förslag att införa ett partiellt provisionsförbud och motiverar förslaget med att konstatera att reglerna inte har varit tillräckligt effektiva är inte relevant i ett svenskt sammanhang. Dessutom stämmer inte kommissionens bild överens med Finansinspektionens tillsynshistorik och tidigare uttalanden om tredjepartsersättningar. Distribution utan rådgivning i Sverige konkurrerar genom låga avgifter, en marknad som bl.a. Finansinspektionen har bidragit till genom sitt fokus i tillsyn och rapportering.

I Sverige har Finansinspektionen gjort uttalanden om tredjepartsersättningar baserat på sin tillsyn av olika tillståndspliktiga aktörer. I dessa uttalanden har incitamentsstyrd rådgivning

² EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2014/65/EU av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument och om ändring av direktiv 2002/92/EG och av direktiv 2011/61/EU

varit tongivande och angetts som ett huvudsakligt skäl till att intressekonflikter uppstår i de begränsat antalet fall som har lett till att kundens intressen har påverkats negativt. Mot bakgrund av denna bild kan kommissionens förslag till ett partiellt provisionsförbud för försäljning av försäkringsbaserade investeringsprodukter utan att rådgivning, ses leda till att strukturella utmaningar för den svenska affärsmodellen som råder på försäkringsmarknaden. Kommissionens förslag i denna del skulle skapa stora utmaningar för den svenska försäkringsmarknaden samt dess kunder i stället för att stärka kundskyddet och förbättra konkurrensen. Förslaget kan inte genomföras med mindre än en holistisk lagöversyn där även skatteregler tas hänsyn till.

SFM vill särskilt betona behovet av lagöversyn och noggrann analys av potentiella konsekvenser. SFM har under den korta tid som förslaget har varit publicerat kunnat dra slutsatsen att förslaget om partiellt provisionsförbud kommer att påverka all distribution på den svenska marknaden. Det största problemet här är att det inte är förutsägbart på vilket sätt marknaden kommer att påverkas, eftersom det lämnas till marknadsaktörer att hantera de nya förutsättningarna. SFM ser risker med bland annat snedvriden konkurrens, regelarbitrage m.m.

Som förslaget ser ut idag kan detta medföra att aktörer som idag endast säljer försäkringsbaserade investeringsprodukter utan att rådgivning ges, kan komma att applicera ett rådgivningslager för sina tjänster för att undvika det partiella förbud som nu föreslås. Det kommer sannolikt att leda till fler problem än vad kommissionens förslag faktiskt har till ändamål att åtgärda och leda till försämrat kundskydd. Vidare bedömer SFM att tredjepartsersättning som enligt kommissionens förslag fortsatt ska vara tillåtet kommer att påverkas av det partiella provisionsförbudet. I vissa fall är det svårt att separera vissa typer av tredjepartsersättning som är kopplade till en tjänst som tillhandahålls inom ramen för rådgivning och utan rådgivning, där kund till exempel inte är samma som försäkringstagaren.

Trots ovanstående synpunkter är SFM medveten om att det finns vissa utmaningar med reglerna om tredjepartsersättning och hantering av intressekonflikter, framför allt kopplat till incitamentsstyrd rådgivning. SFM är därför positiv till att den svenska provisionsmodellen utreds utifrån funktion samt analyserar för- och nackdelar med de nuvarande reglerna och hur tredjepartsersättning fungerar i praktiken. Frågan om tredjepartsersättning har utretts, vid ett flertal tillfällen, i närtid, till exempel i SOU 2015:2³ och Anders Parments utredning. Vidare skulle en sådan utredning närmare kunna undersöka hur ersättningsnivåer får skilja sig mellan olika försäkringsföretag utan att de intressekonflikter som kan uppstå inte kan hanteras. En sådan utredning bör göras inom ramen för eller vid sidan av detta lagstiftningsförslag eftersom art. 29 (a) skulle innebära en skärpning av Sveriges reglering av tredjepartsersättningar. Utredning bör genomföras av Finansdepartementet för att ge en allsidigt belyst bild av frågan. SFM och dess medlemmar strävar att hitta en långsiktig ersättningsmodell som gynnar både försäkringsförmedlarna och dess kunder.

SFM förespråkar alltjämt valfrihet i kombination med starkt kundskydd, inte det ena utan det andra, på en marknad där flera olika aktörer med olika affärsmodeller kan erbjuda kunderna sina tjänster. Kommissionens förslag kommer således i frågan om att tredjepartsersättning inte tillåts för försäljning av försäkringsbaserade investeringsprodukter utan att rådgivning ges, få betydande negativa konsekvenser för den svenska försäkringsmarknadens funktionssätt, kundskydd och konkurrens. SFM uppmanar därför Finansdepartementet att verka för att kommissionens Retail Investment Strategy ändras för att mildra effekterna för den svenska försäkringsmarknaden och att faktiskt stärka kundskyddet.

³ Värdepappersmarknaden, MiFID II och MiFIR, SOU 2015:2.

Övriga kommentarer på förslaget i nuläget

Kraven förslag till **artikel 29 (b)** bedöms inte tillföra något ytterligare för svenskt vidkommande. Det ligger redan inom 6 kap. 8 § LFD att ta hänsyn till kundens bästa intresse. Det är vidare SFM:s bedömningen att det redan får anses var god hantering av intressekonflikter att välja det mest kostnadseffektiva alternativet av två likvärdiga investeringar inom försäkring. Det förslag till artikel 29 (b) medför är komplexitet – kommer rådgivare och kund verkligen ha tid att även genomföra analyser av extra investeringsalternativ såsom det förslås eller kommer det bara bli ett standardförslag som alltid presenteras för alla kunder och som passar alla och därför egentligen ingen? Hur ska den extra analysen förhålla sig till kravet på att ställa kundens hållbarhetspreferenser? Hållbara investeringar kommer ofta till hög risk och hög risk kommer ofta till hög kostnad, kommer förslaget verkligen gynna den gröna omställningen? En förmedlare skulle i detta scenario kunna tilltalas att göra sig själv än mer bunden till ett enda försäkringsbolag eftersom det blir enklare administrativt att endast ge rådgivning om ett enda bolags produkter i stället för att konkurrensutsätta marknaden, har detta försäkringsbolag endast högkostnadsprodukter, har förslaget till artikel 29 (b) någon verkan då?

Kommissionens förslag medför att **art. 25** i IDD ändras genom att konceptet Value for Money integreras i dels produktutvecklarnas produktgodkännandeprocesser samt distributörernas distribution av försäkringsbaserade investeringsprodukter. För samtliga försäkringsbaserade investeringsprodukter som utvecklas är utvecklaren bland annat skyldig att tydligt identifiera och kvantifiera samtliga kostnader och avgifter kopplat till produkten samt bedöma om dessa kostnader och avgifter är rättfärdigade och proportionerliga. På samma sätt är en distributör som distribuerar försäkringsbaserade investeringsprodukter skyldig att säkerställa att de får produktinformation från utvecklaren, identifiera och kvantifiera ytterligare kostnader och avgifter (framför allt distributionskostnader) och bedöma om dessa kostnader och avgifter är rättfärdigade och proportionerliga. Dessutom ska dessa kostnader och avgifter ställas mot en "benchmark" som Eiopa publicerar.

På samma sätt som gäller idag för förmedlarens roll i hållbarhetsregelverket, blir det i denna del helt avgörande att försäkringsförmedlare får information om produkter från utvecklaren eftersom detta kommer bli en komplex informationsmängd från många aktörer.

Kommissionens förslag innebär att **art. 10 (2)** ändras och inför strängare krav på kunskap och kompetens. Ett exempel är att kraven på fortlöpande utbildning och yrkesutveckling ska innefatta särskild utbildning om nya produkter och tjänster som försäkringsförmedlare erbjuder. Ett annat exempel är det inte längre blir valfritt för medlemsländer att föreskriva att ett framgångsrikt fullgörande av den erfordrade utbildningen och yrkesutvecklingen styrks genom ett intyg. Detta krav blir nu obligatoriskt, vilket innebär att personer behöver visa upp ett intyg att de uppfyller kunskapskraven i bilaga I till IDD samt ha framgångsrikt avklarat den fortlöpande utbildningen och yrkesutvecklingen.

Även om det inte finns sådana uttryckliga krav i Sverige idag bedömer SFM att dessa krav finns i praktiken, i alla fall för livförsäkringsprodukter. InsureSec är ett branschregleringsorgan. Med hjälp av regelverk, disciplinnämnd, kriterier för kompetens och kunskapstester syftar InsureSecs verksamhet till att öka kvalitén och kundnyttan för rådgivning och distribution av försäkringar i Sverige. SFM bedömer att InsureSec fungerar väldigt väl. I praktiken kräver majoriteten av svenska livförsäkringsföretag att de försäkringsförmedlare som de väljer att samarbeta med har en aktiv InsureSec-licens. Denna licens bör motsvara det intyg som följer av kommissionens förslag. SFM anser därför att denna del av kommissionens förslag är bra.

Med vänliga hälsningar,

Per Johan Gidlund
Vd, SFM

Gustav Svedenstedt
Jurist, SFM