

Remissvar



Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen

fi.remissvar@regeringskansliet.se

Finansinspektionen
Box 7821
103 97 Stockholm
Tel +46 8 408 980 00
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

2022-05-09

FI dnr 22-4029
(Anges alltid vid svar)

Promemorian Nya regler för viss gräsrotsfinansiering

Ert dnr: Fi2022/00473

Sammanfattning

Finansinspektionen (FI) avstyrker promemorians förslag. De beror på att vi inte ser något faktiskt behov av de föreslagna bestämmelserna men också på att den finansieringsmodell som föreslås är förenad med betydande risker ur ett konsumentskyddsperspektiv som inte hanteras. FI avstyrker även förslaget på den grunden att lagstiftningen i alltför hög grad förutsätts fyllas ut med långtgående föreskrifter som meddelas av myndigheten, utan några närmare anvisningar av vad dessa föreskrifter är tänkt att innehålla. Även det vittnar om att den analys som ligger till grund för lagförslaget är otillräcklig och att förslaget inte är ägnat att läggas till grund för lagstiftning i sin nuvarande utformning.

Om regeringen väljer att gå vidare med förslaget krävs alltså att förslaget omarbetas. För detta fall lämnar FI i remissvaret ett antal specifika synpunkter på de förslag som lämnas.

Det finns inget behov av den föreslagna finansieringsformen

Promemorian Nya regler för viss gräsrotsfinansiering kompletterar EU:s förordning om gräsrotsfinansiering. Vissa typer av andels- och lånebaserad gräsrotsfinansiering, bland annat i aktier utgivna av privata bolag, som inte regleras genom förordningen, föreslås istället regleras genom det remitterade lagförslaget.

FI:s erfarenhet av tillämpningen av EU:s förordning om gräsrotsfinansiering är ytterst begränsad eftersom någon ansökan om tillstånd att bli leverantör av gräsrotsfinansieringstjänster inte har inkommit till myndigheten sedan förordningen trädde i kraft den 10 november 2021. Även för andra tillsynsmyndigheter inom EU är området nytt. Den första auktorisationen beviljades i april 2022. Det ska även tilläggas att samtliga delegerade akter ännu inte antagits av kommissionen.

Syftet med förslaget är att nationellt legitimera andels- och lånebaserad gräsrotsfinansiering avseende produkter som inte definieras som finansiella instrument, vilken inte omfattas av EU-förordningen om gräsrotsfinansiering. Av promemorian framgår dock inte att det finns ett konkret behov av att införa nationellt bestämmelser vid sidan av de bestämmelser som följer av EU-förordningen. Det saknas en närmare analys av vilket intresse som finns av de tjänster som förslaget tar sikte på.

Härutöver föreslås ett sämre konsumentskydd än vad som gäller för andra finansieringsformer. FI bedömer att det konsumentskydd som föreslås är otillräckligt.

FI avstyrker av dessa skäl den föreslagna finansieringsformen.

Förslaget har även ett antal principiella och tekniska brister. För det fall regeringen skulle besluta att gå vidare med den föreslagna finansieringsformen redovisar FI i det följande ett antal synpunkter på förslaget och dess utformning.

Konsumentskyddet är bristfälligt

Avsaknad av krav på ansvarsförsäkring är en konsumentrisk (avsnitt 6.4)

FI noterar att kapitalförmedlare inte omfattas av kravet på ansvarsförsäkring. De kapitalkrav som föreslås i 2 kap. 9 § säkerställer visserligen att det

finns kapital för till exempel en ordnad avveckling av verksamheten, men de är inte tillräckliga för att kompensera kunder som lidit skada på grund av brister i kapitalförmedlarens verksamhet. Obligatoriska ansvarsförsäkringar ger däremot ett sådant skydd. FI förslår därför, för att värna ett gott konsumentskydd, att ansvarsförsäkring ska vara ett krav som framgår av lagen.

Spridningsförbudet i aktiebolagslagen (avsnitt 8)

I svensk aktiebolagsrätt görs en åtskillnad mellan privata och publika aktiebolag. Privata aktiebolag omfattas inte av vissa av de krav som ställs på publika aktiebolag (till exempel krav på styrelse och revisor). Aktierna i privata aktiebolag omfattas av ett förbud mot spridning som är straffsanktionerat. Undantag från spridningsförbudet finns om personer spridningen vänder sig till tidigare har anmält intresse för erbjudanden att till exempel teckna aktier i en framtida nyemission.

Enligt promemorian (s. 103) finns påtagliga brister i konsumentskydd för investeringar i privata aktiebolag på plattformar för gräsrotsfinansiering. Promemorian föreslår att 1 kap. 7 § aktiebolagslagen (2005:551) ändras så att privat aktiebolag ska kunna sprida sina aktier till fler än 200 personer om erbjudandet lämnas i enlighet med lagförslaget. Det innebär ett undantag från spridningsförbudet.

Förslaget innebär att spridning av privata aktier via finansieringsplattformar regleras och blir tillståndspliktig samtidigt som spridningen via plattformarna legitimeras, vilket bedöms innebära att investeringar i privata aktier blir mer tillgängliga för vanliga konsumenter.¹ Privata aktier medför generellt högre osäkerhet om till exempel värdeutveckling och möjligheten att omsätta aktien jämfört med ett finansiellt instrument, samtidigt som LV ställer högre krav på organisation och kundskydd än den föreslagna lagen.

Då FI i tidigare remissvar lyft problemet med privata aktier förutsågs inte att förslag på kundskydd skulle kombineras med ett undantag från spridningsförbudet. Enligt promemorian ska undantaget från spridningsförbudet läkas genom en bland annat en beloppsgräns på erbjudandet (2,5 miljoner euro) och att konsumenten ska ta del av ett investeringsfaktablad. Avseende investeringsfaktablad vill FI påminna om

¹ Enligt promemorian kan kapitalförmedlaren annonsera direkt till konsument. En konsument behöver därför inte anmäla intresse till nyemissioner för att marknadsföringen ska få rikta sig mot dem.

att de faktablad som används idag för finansiella produkter så som fonder är resultatet av flera års analysarbete på EU-nivå. I detta arbete har ett flertal konsumenttester genomförts. Det krävs därför mycket tid och resurser för att säkerställa att investeringsfaktabladet ger konsumenten den information som behövs för att förstå att investeringar i privata aktier skiljer sig markant från investeringar i mindre riskfyllda produkter.

FI ser en stor risk att undantaget från spridningsförbudet kan komma att försämra kundskyddet utifrån både ett näringsrättsligt och ett aktiebolagsrättsligt perspektiv.

Regler till skydd mot skadliga intressekonflikter (avsnitt 9.8)

Enligt förordningen om gräsrotsfinansiering får en plattform inte investera själv i ett erbjudande. Promemorian föreslår däremot att en kapitalförmedlare ska få investera i andelar på plattformen, om det finns tydlig information till konsument om detta. FI ifrågasätter lämpligheten i att göra avsteg från förordningen. Regler om att identifiera och hantera intressekonflikter är viktiga för att uppnå ett högt konsumentskydd. Förslaget skulle innebära att intressekonflikten det medför blir tillåten om kapitalförmedlaren informerar om den. Det finns flera exempel, bland annat i FI:s sanktionsbeslut, om svårigheten att hantera intressekonflikter. Tillsynen visar även att en konsument har svårt att ta till sig information om intressekonflikter och de konsekvenser det innebär vid en investering. FI anser därför att promemorian ska följa förordningen i dessa delar.

Beloppet investeraren ska kunna förlora är högre än i förordningen (avsnitt 10.5)

Det följer av lagförslagets 4 kap. 9 § att kapitalförmedlaren ska kräva att investeraren beräknar sin förmåga att bära förluster motsvarande tio procent av sin nettoförmögenhet. FI noterar att promemorian gör ett avsteg från förordningen om gräsrotsfinansiering där fem procent av nettoförmögenheten gäller.

Promemorian saknar en tydlig motivering till att gränsen höjs till tio procent, trots att investeringarna borde vara mer riskfyllda än de som regleras av förordningen. FI anser därför att konsumentskyddet försämras av detta förslag.

Vidare saknas uppgifter i promemorian hur denna gräns ska hanteras i praktiken. FI ser ett behov av att det av promemorian framgår bland annat

om finansieringsplattformen ska ha en inbyggd spärr per kund eller om beloppsgränser gäller per erbjudande alternativt konsumentens totala investering.

Synpunkter på förslagets utformning

Regelgivningen läggs i för hög grad på föreskriftsnivå

Lagen innehåller i stor utsträckning allmänt hållna bestämmelser. På många ställen anger promemorian att de skyldigheter som följer av lagbestämmelser bör kunna preciseras i föreskrifter på en lägre nivå.² Detta i vissa fall utan vägledning om hur myndighetsföreskrifterna bör utformas. Till exempel så anges att föreskrifter bör komplettera de allmänt hållna lagreglerna om riktlinjer, förfaranden, system och kontroller som styrelsen ansvarar för enligt 3 kap. 2 § i lagförslaget.³

Lagförslaget har i stora delar skrivits med utgångspunkt från lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden (LV) eller förordningen om gräsrotsfinansiering. Eftersom LV är implementeringen av ett direktiv, kompletteras lagen av en mängd förordningar, riktlinjer utfärdade av Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esma), myndighetsföreskrifter (som i vissa fall har sin utgångspunkt i direktiv) och andra vägledande dokument. Även förordningen om gräsrotsfinansiering kompletteras av förordningar och myndighetsföreskrifter.

Motsvarande kompletterande reglering saknas för lagförslaget. FI vill även framhålla, som framgår av avsnittet nedan om konsekvenser, att vägledning på europeisk nivå saknas.

Med hänvisning till det nu anförda anser FI att det är olämpligt att så mycket av regelgivningen läggs på föreskriftsnivå, i synnerhet då det saknas tydliga anvisningar.

Förhållandet till tillståndsplikten för bank- och finansieringsrörelse samt till förbudet mot att ta emot återbetalningspliktiga medel från allmänheten

Det är viktigt att förslagen inte möjliggör ett kringgående av tillståndsplikten för bank- respektive finansieringsrörelse enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF). Det är också viktigt att

² Se till exempel s. 110 och s. 129 i promemorian.

³ Se s. 107–110 i promemorian.

förslagen inte skickar signalen att det är tillåtet att ta emot återbetalningspliktiga medel från allmänheten, i strid med 1 kap. 7 § LBF

Med finansieringsrörelse avses rörelse i vilken det ingår näringsverksamhet som har till ändamål att ta emot återbetalningspliktiga medel från allmänheten (alltså inte bara s.k. inlåningsverksamhet), och lämna kredit, ställa garanti för kredit eller i finansieringssyfte förvärva fordringar eller upplåta lös egendom till nyttjande. Det är alltså utan tillstånd från FI inte tillåtet att ta emot återbetalningspliktiga medel från allmänheten (till exempel låna pengar från konsumenter eller icke-finansiella företag) och samtidigt ägna sig åt kreditgivning eller förvärva fordringar. Det är vidare enligt 1 kap. 7 § LBF inte tillåtet för andra än kreditinstitut att driva näringsverksamhet som har till ändamål att ta emot återbetalningspliktiga medel från allmänheten, om inte annat är särskilt föreskrivet.

Att döma av de flödesscheman som framgår av promemorian (s. 52) skulle de aktörer som kallas ”investerare” kunna ingå i allmänheten (fysiska personer eller icke-finansiella företag). De aktörer som kallas ”låntagare” eller ”överlåtare” skulle kunna anses ta emot återbetalningspliktiga medel från allmänheten om de lånar medel från ”investerarna”. Om ”låntagarna” eller ”överlåtarna” samtidigt skulle ägna sig åt kreditgivning eller förvärvar fordringar från någon annan finns en risk att de bedriver tillståndspliktig finansieringsrörelse. Av promemorian kan det därför uppfattas som att finansieringsrörelse är tillåtet och inte kräver tillstånd enligt LBF.

I promemorian anges visserligen att den nya lagen inte innebär något undantag från tillståndsplikten eller förbudet mot att ta emot återbetalningspliktiga medel från allmänheten enligt lagen om bank- och finansieringsrörelse. Detta förtydligande är dock inte tillräckligt. Enligt FI behöver förhållandet tydliggöras ytterligare då det som framgår av promemorian rimligen kan uppfattas som att viss verksamhet är tillåten trots att det inte skulle vara det enligt LBF.

Olämpligt att värdepappersbolag kan få tillstånd (avsnitt 6.5)

I promemorian föreslås att ett värdepappersbolag ska kunna driva en finansieringsplattform (2 kap. 3 LV). FI bedömer att det är olämpligt att värdepappersbolag får tillstånd att driva en sådan plattform. En sådan möjlighet innebär att värdepappersbolag får tillstånd för produkter som inte

omfattas av LV. Vidare skulle kraven i LV inte omfatta värdepappersbolagets verksamhet inom viss gräsrotsfinansiering. Detta skulle innebära betydande svårigheter vid tillämpning av de båda regelverken inom FI:s tillsyn. Som exempel nämns följande.

Av lagförslaget (3 kap. 16 §) framgår att en kapitalförmedlare i sin verksamhet får förvara fysiska ägar- och skuldandelar för kunders räkning bara om förmedlaren har tillstånd att driva verksamhet som kreditinstitut enligt LBF, eller värdepappersbolag enligt LV med tillstånd enligt 2 kap. 2 § första stycket 1 LV.

Tillstånd enligt 2 kap. 2 § första stycket punkt 1 LV innebär att ett värdepappersbolag, efter tillstånd av FI, får förvara finansiella instrument för kunders räkning och ta emot medel med redovisningsskyldighet, dock inte tillhandahålla eller föra värdepapperskonton på högsta nivå (central kontoföringstjänst).

Förvaringen avser finansiella instrument. och kraven i LV gäller således dessa. FI saknar en analys i promemorian vilka eventuella skillnader som kan föreligga då verksamhet enligt LV nu ska gälla sådana produkter som inte är finansiella instrument. Kommer det exempelvis att vara möjligt för ett värdepappersbolag att förvara dessa på depå hos en annan aktör? Många aktörer är idag mer restriktiva med vilka produkter som får förvaras i deras depåer. Kommer investerarskyddet att gälla såsom det gäller vid förvaring av finansiella instrument?

Förutsättningar för tillstånd för svenska företag (avsnitt 6.2)

Enligt promemorian ska det ansökande företaget styrka att inga fysiska personer som ingår i ledningen förekommer i något belastningsregister. Det förutsätter att företaget skickar in kopia på utdrag ur belastningsregistret. Vid en sedvanlig tillståndsprövning hos FI är det myndighet själv som tar in utdrag ur belastningsregistret. Detta förfarande fungerar väl vid tillståndsgivning och FI ser inte något skäl varför någon annan ordning ska tillämpas i dessa fall.

Krav på ägare med kvalificerat innehav (avsnitt 6.3)

Enligt promemorian ska bestämmelser om ägarprövning i kreditinstitut tillämpas även för svenska kapitalförmedlare. I promemorian hänvisas endast till LBF. Reglerna om ägarprövning framgår även av föreskrifter och riktlinjer från Europeiska bankmyndigheten.

Det finns en skillnad i definitionen av kvalificerat ägarskap i promemorian och rörelsereglerna. Det följer av definitionen i 1 kap. 5 § p. 15 LBF och 1 kap. 5 § LV att kvalificerat ägande uppstår vid tio procent eller mer av ett innehav. Av promemorian framgår att kvalificerat ägande uppkommer vid 20 procent av ett innehav. FI förstår att denna skillnad beror på EU-förordningen. FI vill trots det påpeka de svårigheter som kan uppstå vid tillämpning av den nya lagen, speciellt med tanke på att reglerna om ägarprövning i kreditinstitut ska tillämpas.

En anmälningsskyldighet är inte tillräcklig (avsnitt 6.5)

Enligt 2 kap. 2 § i lagförslaget ska vissa företag, som redan har något av ett antal angivna tillstånd att driva olika typer av finansiell verksamhet, inte behöva tillstånd för att få driva en finansieringsplattform. Enligt 2 kap. 3 § ska dessa företag i stället anmäla till FI att de avser att driva verksamhet enligt lagen. Det innebär att FI inte kan pröva företagen uppfyller tillståndskraven i lagförslaget, och att FI inte har rätt att neka ett företag att driva finansieringsplattform.

FI anser att undantag från tillståndsplikten inte ska gälla för dessa företag. De regler som gäller enligt respektive rörelseregelverk ställer färre krav på exempelvis företagets organisation och ledning. För vissa av företagen finns inga kundskyddande bestämmelser som exempelvis hantering av intressekonflikter. I vissa fall kan det vara direkt olämpligt att ett företag under tillsyn startar ny verksamhet, exempelvis om FI har en pågående undersökning av företaget, eller om det finns andra pågående ärenden. Det förhållandet att ett företag har något av de angivna tillstånden innebär därför inte med nödvändighet att företaget har goda förutsättningar för att driva en finansieringsplattform.

Förutsättningar för utländska företag att få tillstånd (avsnitt 6.6)

Enligt 2 kap. 11 § i den föreslagna lagen gäller att utländska juridiska personer kan få tillstånd av FI att driva en finansieringsplattform från filial i Sverige. Tillstånd ska dock ges bland annat under förutsättning att företaget står under betryggande tillsyn av myndighet i det land där det har sitt säte och där har tillstånd att driva motsvarande verksamhet samt att etablera sig i Sverige.

Det borde innebära att företaget i sitt hemland måste ha tillstånd att driva den verksamhet som omfattas av den föreslagna lagen. Eftersom den

föreslagna lagen är en svensk specialreglering kan det finnas en uppenbar risk att utländska företag inte kommer att kunna få tillstånd. Det finns enligt FI en risk för att detta inte är förenligt med EU-rätten och dess krav på fri rörlighet.

Krav vid prissättning av krediter eller kreditfordringar (avsnitt 9.7)

Av promemorian (s. 126) framgår att de allmänt hållna bestämmelserna om krav vid prissättning av krediter eller kreditfordringar ska kompletteras av föreskrifter. FI vill därför framföra att en kreditriskbedömning i traditionell mening inte görs för att fastställa ett lämpligt och rättvist pris, utan för att kunna mäta och hantera risken med en exponering. Vidare ställs denna bedömning i relation till kreditgivarens aptit för risk och förbestämda strategier

FI ifrågasätter om det är möjligt att i föreskrifter koppla relativt omfattande krav på kreditriskhantering endast till prissättning. I det fall FI ska ta fram föreskrifter behövs därför under alla förhållanden ett förtydligande.

Tillfälligt förbud och beslut om förbud som kan upphävas (avsnitt 12.4)

Lagförslagets 5 kap. 4–7 § § ger FI rätt att fatta beslut om förbud som upphör att gälla inom tio dagar, alternativt fatta beslut som ska upphävas om överträdelsen upphört.

Vad gäller beslut om att tillfälligt förbjuda ett investeringserbjudande, marknadsföringskommunikation eller drift av en finansieringsplattform saknar FI en redogörelse i promemorian om hur denna typ av beslut kan hanteras. FI önskar även förtydligande om vad som förväntas av kapitalförmedlaren under dessa tio dagar. Det framstår som rimligt att kapitalförmedlaren ska komma till rätta med de brister som ledde fram till förbudet och visa det för FI. Om det är intentionen borde det framgå av promemorian. Och vad FI förväntas göra om så inte är fallet. En ordning som innebär att regelöverträdelser kan ske om de bara skjuts upp i tio dagar är uppenbart olämplig. Samma behov av en mer detaljerad redogörelse finns vad gäller 5 och 7 §§. Av dessa framgår att ett beslut om förbud får upphävas om brister inte längre föreligger. Även vad gäller dessa regler önskar FI ett klagande av det tänkta förfarandet och hur det förhåller sig till dubbelbestraffningsprincipen.

FI ska offentliggöra korrekta uppgifter (avsnitt 12.7)

Det följer av lagförslagets 5 kap. 8 § att FI ska offentliggöra korrekta uppgifter om informationen i investeringsfaktabladet skulle vara bristfällig, felaktig eller vilseledande. FI har svårt att förstå hur detta tänks fungera i praktiken. Hur ska FI få kännedom om bristfälliga investeringsfaktablad, givet att de inte måste lämnas in till FI för granskning? Vilka krav kan FI ställa på kapitalförmedlaren gällande att förse FI med korrekta uppgifter? Förväntas FI säkerställa att uppgifter som kapitalförmedlaren lämnar är korrekta? Hur ska FI offentliggöra de korrekta uppgifterna på ett sätt som garanterar att de når investerarna? De många frågetecknen rör både sak och form och visar att förslagen inte är lämpade att lägga till grund för lagstiftning.

Bestämmelser om utländska företag i kapitel 5

FI noterar att bestämmelser om utländska företag inte framgår av kapitel 5 i lagförslaget. FI önskar därför en förklaring om vilken tillsyn FI får utöva vad gäller utländska företag.

Förhållandet mellan beslut om förbud och ingripandebestämmelserna i kapitel 5 och 6

FI önskar ett klargörande om hur vissa av bestämmelserna i kapitel 5 förhåller sig till ingripandebestämmelserna i kapitel 6. Exempelvis får FI, enligt 5 kap. 7 §, förbjuda en kapitalförmedlare att driva en finansieringsplattform. Det följer av 6 kap. 1 § p. 3 att FI får återkalla ett tillstånd att driva finansieringsplattform. FI bedömer att dessa två paragrafer i praktiken innebär samma sak.

Konsumentkreditlagen ska tillämpas (avsnitt 11)

Konsumentkreditlagen ska vara tillämplig när krediter förmedlas till konsumenter på en finansieringsplattform. Som beskrivs närmare i avsnitt 11 i promemorian är dess bestämmelser i vissa delar inte utformade på ett sätt som är ändamålsenligt vid gräsrotsfinansiering. I promemorian föreslås därför anpassningar i konsumentkreditlagen. Bland annat ska det som föreskrivs om kreditgivaren i stället avse kapitalförmedlaren. Samtidigt anförs det i promemorian att mycket talar för att konsumentkreditlagen omfattar den förmedling av konsumentkrediter som i dag görs på finansieringsplattformar, även i det fall den som driver plattformen ingår kreditavtal i kreditgivarens namn utan uttrycklig behörighet såsom ett ombud.

FI instämmer inte denna bedömning. Enligt FI:s mening är det tveksamt om bland annat kraven på omsorgsplikt i 6 § och kreditprövning i 12 § kan göras gällande i varje enskilt fall. FI önskar därför klargörande hur dessa delar av konsumentkreditlagen ska tillämpas på kapitalförmedlare.

Omfattning av FI:s möjlighet till ingripande (avsnitt 13.1)

Enligt 6 kap. 1 § den föreslagna lagen gäller att FI ska ingripa mot en kapitalförmedlare som har åsidosatt sina skyldigheter enligt samma lag, andra författningar som reglerar företagets verksamhet, bolagsordning, stadgar eller interna instruktioner som har sin grund i en författning som reglerar verksamheten. Enligt 4 § samma kapitel gäller att FI i vissa fall ska ingripa mot någon som ingår i en kapitalförmedlares styrelse eller är dess verkställande direktör, eller ersättare för någon av dem.

Förslagen i promemorian gäller en verksamhet som utövas av kapitalförmedlare. Verksamheten ska vara tillståndspliktig men undantag gäller bl.a. för företag som har tillstånd enligt LBF. Det föreslås särskilda bestämmelser om tillsyn och ingripande mot dessa företag.

I promemorian (s. 180) konstateras det att för företag som driver verksamhet enligt den nya lagen men är undantagna från tillståndsplikt på grund av att de har tillstånd enligt annan rörelsereglering finns även bestämmelser om ingripanden i den regleringen. Det konstateras också (s. 181) att när det gäller företag som är undantagna från tillståndsplikt enligt den nya lagen på grund av att de har tillstånd enligt annan rörelseregleringen finns inget tillstånd att driva en finansieringsplattform att återkalla.

FI instämmer i dessa konstaterande. FI konstaterar vidare att den nya lagen även anger att FI i vissa fall ska ingripa mot fysiska personer som är företrädare för kapitalförmedlare. Det finns bestämmelser om ingripanden mot dessa personer i LBF.

I promemorian anges dock (s. 180) att FI bör vara flexibel när myndigheten avser att ingripa mot kapitalförmedlare. Det föreslås nämligen att FI ska ges möjlighet att välja mellan ett antal olika åtgärder och sanktioner för att på så vis anpassa ett ingripande i varje enskilt efter vad som är mest ”ändamålsenligt”.

FI noterar att bestämmelserna om ingripanden i den nya lagen innebär en viss överlappning i förhållande till rörelseregleringen, till exempel LV för värdepappersbolag och LBF för kreditinstitut. De föreslagna

ingripandebestämmelserna liknar, men är inte identiska med, motsvarande bestämmelser i rörelselagarna. Det framgår samtidigt inte vilken lag som ska få företräde om en lagkonflikt uppstår. Inte heller motiveras i promemorian vilka ingripanden som är mest *ändamålsenliga* för vissa överträdelser.

Den föreslagna dubbelregleringen kan medföra att det uppkommer oklarheter om enligt vilken lag FI ska utöva tillsyn och ingripa, t.ex. när det är fråga om en bank som även är kapitalförmedlare. Detsamma gäller ingripanden mot personer som är verkställande direktör eller sitter i styrelsen för ett sådant företag. Enligt LBF ska FI ingripa enligt den lagen om en bank överträder en annan författning som reglerar företagets verksamhet (till exempel den nu föreslagna lagen). Den föreslagna lagen innehåller en likadan bestämmelse, vilket gör att en strikt läsning skulle innebära att FI ska ingripa med stöd av den lagen om en bank överträder LBF. Den föreslagna lagen avviker dessutom från LBF i delar som t.ex. gäller hur hög en sanktionsavgift får vara, både vad gäller avgiften för företaget och avgiften för vissa företrädare för företaget, och i vilka fall FI får avstå från att ingripa. En liknande lagkonflikt kan uppstå vid bestämmandet av storlek på sanktionsavgift för kapitalförvaltare som är ett svenskt värdepappersbolag (jfr 25 kap. 9 § LV och 6 kap. 13 § den föreslagna lagen).

FI anser att myndigheten inte ska kunna – eller behöva – välja vilka ingripandebestämmelser som ska tillämpas vid en överträdelse av bestämmelser i den föreslagna lagen, eftersom det bör vara förutsebart vilka åtgärder som kan vidtas. Det olämpliga i en sådan valmöjlighet rättas inte av en hänvisning till vad som är ”ändamålsenligt” utan precisering i förhållande till vilket ändamål en bedömning ska göras.

FI anser mot denna bakgrund att endast *ett* regelverk bör kunna komma i fråga vid en kapitalförmedlars överträdelser av regleringen av gräsrotsfinansieringen enligt den föreslagna lagen. Det bör i första hand mer noggrant analyseras om det, i fråga om kapitalförmedlare som har tillstånd enligt någon av de finansiella rörelselagarna, är nödvändigt med andra ingripandebestämmelser än de i rörelselagarna.

FI lämnade liknande synpunkter i sina remissyttranden över såväl förslaget om kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om återhämtning och resolution av centrala motparter (Finansdepartementets ärende Fi2021/00428) som promemorian En paneuropeisk privat pensionsprodukt

(Finansdepartementets ärende Fi2021/03722). I den proposition som följde i det förstnämnda lagstiftningsärendet bedömde regeringen att det inte behövde vidtas några lagstiftningsåtgärder utan att befintliga rörelse regler tillgodosåg behovet av ingripandemöjligheter (prop. 2021/22:169 s. 56 ff.). FI anser att motsvarande lösning bör användas för företag som driver en finansieringsplattform och som omfattas av annan rörelse reglering med ingripandemöjligheter.

När det gäller ingripanden mot utländska företag finns det ett annat problem. I de fallen de utländska företagen omfattas av tillståndsplikt och rörelselagstiftningen i sina hemländer kommer det uppstå oklarheter när FI enligt 6 kap. 1 § i den nya lagen ska ingripa mot dessa. I de fallen utländska företag driver sin verksamhet i Sverige genom filialer kan det behövas kompletterande bestämmelser i linje med de som finns i till exempel 15 kap. 15 och 15 a §§ LBF, där särskilda befogenheter finns avseende kreditinstitut som driver verksamhet genom filial i Sverige.

Bemyndiganden som inte framgår av lagförslaget

I vissa fall saknas bemyndiganden, exempelvis i 2 kap. 12 § och i 4 kap. 3 § andra stycket. Regeringen bör därför göra en genomgång av lagförslaget, för att säkerställa att de bemyndiganden som saknas läggs till.

Övriga noteringar

Utöver de synpunkter som redovisas ovan har FI noterat vissa andra otydligheter i promemorian. Det framgår exempelvis inte av promemorian (s. 132–133) vilken verksamhet som får utkontrakteras. FI noterar även att det saknas information i promemorian om rapportering från kapitalförmedlare till FI. Förordningens artikel 16 ålägger leverantörer av gräsrotsfinansieringstjänster att rapportera till FI. Motsvarande krav framgår inte av det nya lagförslaget.

Konsekvenser för FI

Som framgår innehåller förslaget flera breda och otydliga bemyndiganden att utfärda föreskrifter. Därtill kommer flertalet ytterligare bemyndiganden som endast framgår av remisspromemorian (till exempel vad en anmälan ska innehålla) och att vissa bemyndiganden, som ansökan om ägarprövning,

verkar saknas.⁴ Lagförslaget lämnar alltså ett mycket stort utrymme för FI att meddela föreskrifter.

Eftersom en stor del av bestämmelserna i lagförslaget är allmänt hållna bedömer FI att det krävs att myndigheten utfärdar föreskrifter för att lagen ska kunna tillämpas. Till exempel behöver föreskrifter om ansökan och anmälan finnas på plats innan ett företag kan ansöka om att bli kapitalförmedlare. FI vill därför tydliggöra att det föreskriftsarbetet kommer att ta mycket tid och resurser i anspråk. Inte bara på grund av det omfattande bemyndigandet, utan även då området är nytt och vägledning på europeisk nivå saknas.

FINANSINSPEKTIONEN

Erik Thedéen
Generaldirektör

Karin Grefberg
Senior finansinspektör

I detta ärende har generaldirektören Erik Thedéen beslutat. Seniora finansinspektören Karin Grefberg har varit föredragande

Kopia till fi.fma.v@regeringskansliet.se

⁴ Se bland annat följande exempel: Vilka uppgifter som ska ingå i en anmälan, s. 90, Vad en tillståndsansökan för filial ska innehålla, s. 95, Vilken information som ska lämnas och på vilket sätt, s. 144.