

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet

Yttrande över promemorian Gränsöverskridande distribution av fonder

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Promemorian innehåller förslag till lagändringar med anledning av ändringar som har gjorts i de EU-direktiv som reglerar fondbolag och förvaltare av alternativa investeringsfonder (AIF-förvaltare) och av att det har införts en EU-förordning om gränsöverskridande distribution av fonder.

Förslagen innebär i huvudsak följande:

- Det införs bestämmelser om att fondbolag och AIF-förvaltare som marknadsför alternativa investeringsfonder till icke-professionella investerare ska tillhandahålla funktioner för att bland annat behandla order om att teckna och lösa in andelar och göra utbetalningar till andelsägarna i en värdepappersfond eller en sådan alternativ investeringsfond som marknadsförs i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).
- Det görs ändringar i bestämmelser om den information som fondbolag och AIF-förvaltare ska lämna när de bedriver gränsöverskridande verksamhet inom EES.
- Det införs bestämmelser om skyldigheter för fondbolag och AIF-förvaltare som gäller när de upphör att marknadsföra en värdepappersfond eller en alternativ investeringsfond i ett annat land inom EES. De ska bland annat lämna ett allmänt erbjudande om inlösen utan avgift av andelar i fonden som innehas av investerare i det landet.
- När det gäller AIF-förvaltare införs bestämmelser om så kallad sonderande marknadsföring. Det innebär att det införs en reglering av möjligheten för AIF-förvaltare att pröva intresset hos potentiella professionella investerare med hemvist eller säte inom EES för en alternativ investeringsfond som ännu inte är etablerad eller som är etablerad men ännu inte får marknadsföras i det land där de potentiella investerarna har sin hemvist eller sitt säte.
- Fondbolag och AIF-förvaltare ska betala en årlig avgift för finansiering av Finansinspektionens verksamhet enligt den nya EU-förordningen.

- Promemorian innehåller också förslag till ändringar i bestämmelserna om hur icke EES-baserade AIF-förvaltare och EES-baserade AIF-förvaltare som förvaltar en icke EES-baserad alternativ investeringsfond får marknadsföra fonder i Sverige.

Förslagen avser ändringar i lagen (2004:46) om värdepappersfonder samt i lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I promemorian uppges att Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1160 om ändring av direktiven 2009/65/EG och 2011/61/EU vad gäller gränsöverskridande distribution av företag för kollektiva investeringar (ändringsdirektivet) är ett resultat av kommissionens initiativ inom ramen för den så kallade kapitalmarknadsunionen som syftar till att stärka EU:s inre marknad. Ändringsdirektivet kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1156 om underlättande av gränsöverskridande distribution av företag för kollektiva investeringar och om ändring av förordningarna (EU) nr 345/2013, (EU) nr 346/2013 och (EU) nr 1286/2014, kallad EU:s förordning om gränsöverskridande distribution av fonder. I ändringsdirektivet har det gjorts ändringar i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/65/EG om samordning av lagar och andra författningar som avser företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper (fondföretag), kallat UCITS-direktivet, och i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/61/EU om förvaltare av alternativa investeringsfonder samt om ändring av direktiv 2003/41/EG och 2009/65/EG och förordningarna (EG) nr 1060/2009 och (EU) nr 1095/2010, kallat AIFM-direktivet.

Av konsekvensutredningen framgår att bakgrunden till att EU-rätten ändras är att EU-kommissionen är av uppfattningen att regulatoriska faktorer utgör betydande hinder för att den gränsöverskridande fonddistributionen ska kunna öka. Genom att onödigt betungande regler tas bort ska kostnaderna för gränsöverskridande distribution minska och fondmarknadens funktionssätt förbättras. Vidare uppges att EU-kommissionen också har identifierat behov av att stärka skyddet för investerare i fonder vars andelar distribueras gränsöverskridande. Syftet med de ändrade EU-reglerna är därför att stärka EU:s inre marknad genom att effektivisera allokeringen av kapital och investeringsmöjligheter.

I konsekvensutredningen uppges att syftet med promemorians förslag är att genomföra ändringsdirektivet i svensk rätt och därigenom bidra till att förutsättningarna för gränsöverskridande distribution av fonder inom EU förbättras.

Det uppges slutligen att förslaget till ändringar i bestämmelserna om hur icke EES-baserade AIF-förvaltare och EES-baserade AIF-förvaltare som förvaltar en icke EES-baserad alternativ investeringsfond får marknadsföra fonder i Sverige syftar till anpassa den del av lagen som förvaltare av alternativa investeringsfonder som rör icke EES-baserade AIF-förvaltare och icke EES-baserade alternativa investeringsfonder till att i så stor utsträckning som möjligt överensstämma med de ändringar som föreslås med anledning av ändringarna i AIFM-direktivet.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställarens redovisning av förslagets bakgrund och syfte är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen uppges att förslagen i promemorian är nödvändiga för att i svensk rätt genomföra de ändringar i UCITS¹-direktivet och AIFM-direktivet som har gjorts genom ändringsdirektivet. Det uppges vidare för utländska icke EES-baserade AIF-förvaltares marknadsföring i Sverige och utländska EES-baserade AIF-förvaltares marknadsföring av icke EES-baserade alternativa investeringsfonder i Sverige föreslås i huvudsak motsvarande bestämmelser som för svenska och utländska EES-baserade AIF-förvaltare och EES-baserade alternativa investeringsfonder. Detta förslag följer inte direkt av EU-rätten, men skälet till lösningen är att i så stor utsträckning som möjligt ge utländska AIF-förvaltare och utländska alternativa investeringsfonder lika förutsättningar att verka och marknadsföras i Sverige, oavsett om verksamheten omfattas av AIFM-direktivet eller inte.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställarens redovisning av vilka alternativa lösningar som är i överensstämmelse med EU-rätten och därmed möjliga är tillräcklig. Det framgår även indirekt av redovisningen att om EU-rätten inte genomförs i svensk rätt bryter det mot Sveriges förpliktelser gentemot EU i egenskap av medlemsstat i unionen.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Av promemorian framgår att förslaget avser att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1160 om ändring av direktiven 2009/65/EG² och 2011/61/EU³ vad gäller gränsöverskridande distribution av företag för kollektiva investeringar (ändringsdirektivet). Vidare framgår att ändringsdirektivet kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1156 om underlättande av gränsöverskridande distribution av företag för kollektiva investeringar och om ändring av förordningarna (EU) nr 345/2013, (EU) nr 346/2013 och (EU) nr 1286/2014, kallad EU:s förordning om gränsöverskridande distribution av fonder.

Av promemorian framgår vilka ändringar som gjorts i EU-rätten med hänvisning till exakt lagrum samt och hur dessa ändringar, enligt förslagsställaren, bäst genomförs i svensk rätt. Det framgår hur svensk rätt är formulerad idag med hänvisning till exakt lagrum och var ändringar behöver göras och hur.

¹ UCITS: Undertakings for Collective Investment in Transferable Securities.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/65/EG om samordning av lagar och andra författningar som avser företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper (fondföretag), kallat UCITS-direktivet.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/61/EU om förvaltare av alternativa investeringsfonder samt om ändring av direktiv 2003/41/EG och 2009/65/EG och förordningarna (EG) nr 1060/2009 och (EU) nr 1095/2010, kallat AIFM-direktivet.

Det framgår även av redovisningen hur det nationella förslaget rörande verksamhet som inte omfattas av AIFM-direktivet överensstämmer med EU-rätten. Här hänvisar förslagsställaren till att det av ändringsdirektivet följer att efterlevnaden av de harmoniserade reglerna inte på något sätt får vara till nackdel för en EU-baserad AIF-förvaltare i förhållande till en icke EU-baserad AIF-förvaltare. Förslagsställaren finner därför att de ändrade reglerna bör omfatta såväl EU-baserade som icke EU-baserade AIF-förvaltare och fonder.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I promemorian anges att de ändringar i lagen om värdepappersfonder och lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder som behövs för att genomföra ändringsdirektivet föreslås träda i kraft den 1 mars 2022. För de lagändringar som innebär ändringar i lagar som ännu inte har trätt i kraft ska det, enligt förslaget, inte införas några särskilda ikraftträdande-bestämmelser. Övriga lagändringar föreslås träda i kraft den dag som regeringen bestämmer.

Regelrådet kan konstatera att det förvisso saknas redovisning om hänsyn till vald tidpunkt för ikraftträdande, men att detta indirekt framgår av ärendets karaktär, då det handlar om EU-rätt som ska genomföras i medlemsstaterna före ett visst datum. Regelrådet kan utöver detta konstatera att det saknas redovisning av om det föreligger behov av speciella informationsinsatser. Redovisning om informationsinsatser handlar om företagens möjligheter att anpassa sig till nya regler, som i detta fall dessutom, träder ikraft inom kort tid. Sådan redovisning kan därför inte uteslutas.

Regelrådet finner därmed att förslagsställarens redovisning av särskild tidpunkt för ikraftträdande likväl är godtagbar, men att redovisningen av behov av speciella informationsinsatser är bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen framgår att förslaget berör fondbolag och förvaltningsbolag som förvaltar en värdepappersfond som marknadsför, avser att marknadsföra eller avser att upphöra med marknadsföring i annat land inom EES. Förslaget berör även fondandelsägare i värdepappersfonder med hemvist i ett annat land inom EES i vilket ett fondbolag eller ett förvaltningsbolag upphör att marknadsföra fonden. Därutöver berörs fondföretag eller förvaltningsbolag som driver verksamhet i Sverige.

Vidare uppges att ändringar föreslås som också berör utländska EES-baserade AIF-förvaltares och utländska icke EES-baserade AIF-förvaltares verksamhet i Sverige samt svenska AIF-förvaltares verksamhet i ett annat land inom EES. Förslagen avseende sonderande marknadsföring berör svenska AIF-förvaltare, icke EES-baserade AIF-förvaltare som förvaltar EES-baserade alternativa investeringsfonder och EES-baserade AIF-förvaltare som förvaltar icke EES-baserade alternativa investeringsfonder. Vidare berör flera förslag potentiella professionella investerare som tar del av sonderande marknadsföring. Förslagen om att lokala funktioner ska tillhandahållas berör EES-baserade AIF-förvaltare som marknadsför alternativa investeringsfonder till icke-professionella investerare i Sverige,

utländska EES-baserad AIF-förvaltare som förvaltar en specialfond eller marknadsför en alternativ investeringsfond till icke-professionella investerare i Sverige och svenska AIF-förvaltare som marknadsför en EES-baserad alternativ investeringsfond till icke-professionella investerare i Sverige.

Regelrådet saknar redovisning av de berörda företagens antal och storlek.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av berörda företag utifrån antal och storlek är bristfällig men att redovisningen av branschtillhörighet är godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

I konsekvensutredningen uppges att den underrättelse om marknadsföring i annat land inom EES som idag lämnas in till Finansinspektionen ska, enligt förslaget, även innehålla information om faktureringsadress och uppgift om de åtgärder som kommer att vidtas för att tillhandahålla administrativa funktioner i det landet. Det föreslås vidare bestämmelser om vad som ska gälla när ett fondbolag eller ett förvaltningsbolag som förvaltar en värdepappersfond upphör att marknadsföra en fond i ett annat land inom EES. Här följer, enligt förslagsställaren bland annat att upphörandet ska anmälas till Finansinspektionen samt att ett erbjudande om inlösen ska lämnas till investerarna i det landet. Informationstillägget och kravet om att anmäla upphörande av marknadsföring samt kravet om inlösen till investerarna bedöms få ytterst begränsade administrativa konsekvenser för fondbolag och förvaltningsbolag. Att erbjudande om inlösen ska lämnas bedöms dock stärka skyddet för investerare med hemvist i annat land inom EES med innehav i värdepappersfonder.

Vidare uppges att förslaget att marknadsföring inte får bedrivas i Sverige efter det att anmälan om upphörande lämnats till behörig myndighet i hemlandet bedöms som ett förtydligande utan nämnvärda konsekvenser för fondföretag och förvaltningsbolag. Att Finansinspektionens tillsyns- och ingripandemöjligheter föreslås utökas till att omfatta fondföretag och förvaltningsbolag som har upphört med marknadsföring i Sverige bedöms leda till att dessa företag även efter det att marknadsföringen i Sverige upphört får förhålla sig till tillsyn av Finansinspektionen, vilket kan ge upphov till administrativa och ekonomiska konsekvenser för dessa företag.

Det uppges att förslaget medför borttagande av kravet om att det i ett fondbolags erbjudanden till allmänheten om köp av fondandelar ska finnas information om var faktablad och informationsbroschyr finns att tillgå. Detta får, enligt förslagsställaren, inga konsekvenser då kravet i stället följer av EU-förordningen.

Det uppges att den del av förslaget som avser ändringar i lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder bedöms medföra begränsade konsekvenser för företag. Bestämmelserna om sonderande marknadsföring uppges få administrativa konsekvenser för svenska AIF-förvaltare, icke EES-baserade AIF-förvaltare och EES-baserade AIF-förvaltare som förvaltar icke EES-baserade alternativa investeringsfonder. Dessa företag ska dokumentera den sonderande marknadsföringen samt underrätta Finansinspektionen om den. Vidare måste dessa företag förhålla sig till under vilka förutsättningar den sonderande marknadsföringen kan utföras av tredje part. Utöver detta stärkts skyddet för de potentiella investerare som tar

del av sonderande marknadsföring genom att formerna för sonderande marknadsföring regleras.

Vidare uppges att när det gäller förslaget om tillhandahållande av lokala funktioner får det administrativa och begränsade ekonomiska konsekvenser för EES-baserade AIF-förvaltare som förvaltar en specialfond eller marknadsför alternativa investeringsfonder till icke-professionella investerare i Sverige och svenska AIF-förvaltare som marknadsför en utländsk EES-baserad alternativ investeringsfond till icke-professionella investerare i Sverige, då de själva eller genom tredje part ska tillhandahålla lokala funktioner i Sverige.

Det uppges vidare att förslaget om att den underrättelse om marknadsföring i annat land inom EES som lämnas in till Finansinspektionen ska innehålla ytterligare information bedöms få ytterst begränsade administrativa konsekvenser för svenska AIF-förvaltare. Detsamma gäller för den anmälan om upphörande av marknadsföring som ska lämnas in till Finansinspektion.

Att Finansinspektionens tillsyns- och ingripandemöjligheter föreslås utökas till att omfatta utländska EES-baserade AIF-förvaltare som har upphört med marknadsföring i Sverige bedöms leda till att dessa företag även efter det att marknadsföringen i Sverige har upphört får förhålla sig till tillsyn av Finansinspektionen, vilket kan leda till administrativa och ekonomiska konsekvenser.

Förslagsställaren uppger vidare att om regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om upphörandet av marknadsföring och om fondföretags eller förvaltningsbolags tillhandahållande av vissa lokala funktioner för sin verksamhet i Sverige kan leda till att berörda företag får ytterligare reglering i sådana föreskrifter att förhålla sig till.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren varken redovisar några beräkningar eller kvantitativa uppskattningar av de administrativa kostnaderna. Det saknas dessutom motiveringar till bedömningarna om att konsekvenserna skulle vara begränsade. Regelrådet vill här påminna om att det vid konsekvensutredning av nya eller ändrade regler ska beräkningar eller kvantitativa uppskattningar redovisas om det inte handlar om mycket begränsade effekter som inte påverkar företagen mer än marginellt. Bedömningar om marginell påverkan ska dock alltid motiveras.

Såvitt Regelrådet kan bedöma av redovisningen av förslagets bakgrund handlar det om att effektivisera och stärka den inre marknaden och förbättra möjligheterna till gränsöverskridande distribution av fonder, vilket är positivt. Förslaget innehåller likväl en rad nya krav på både ökat uppgiftslämnande, informationskrav samt krav på dokumentation av exempelvis sonderande marknadsföring, där Regelrådet anser att förslagsställaren borde ha uppskattat kostnaderna alternativt tydligt motiverat sin bedömning. Konsekvensutredningens kvalitet hade också förbättrats om förslagsställaren hade redovisat hur uppgiftslämnandet till Finansinspektionen går till, om det finns it-system som underlättar uppgiftslämnandet samt en uppskattning av tidsåtgång för tiden det tar att lämna alla uppgifter. I fallet med krav på uppgivande av faktureringsadress finner Regelrådet ingen anledning att ifrågasätta förslagsställarens bedömning om att ett sådant uppgiftslämnande inte kan medföra annat än mycket begränsade effekter för berörda företag. Regelrådet kan likväl inte utesluta att

samtliga uppgiftslämnarkrav, liksom kraven på ökad information och dokumentation med mera tillsammans ger upphov till betydande påverkan.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av administrativa kostnader för företagen är bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

I konsekvensutredningen uppges att Finansinspektionen kommer att kunna ta ut årliga avgifter från fondbolag, förvaltningsbolag och AIF-förvaltare för myndighetens verksamhet enligt EU:s förordning om gränsöverskridande distribution av fonder.

Bestämmelsen om att sonderande marknadsföring inte får bedrivas i det andra landet i 36 månader från och med det att anmälan om upphörande av marknadsföring kommit in till Finansinspektionen uppges temporärt begränsa svenska AIF-förvaltares verksamhet i landet. Sammantaget bedöms förslagen till regleringen avseende sonderande marknadsföring och förslaget att utländska EES-baserade AIF-förvaltare inte får marknadsföra en alternativ investeringsfond i Sverige efter det att AIF-förvaltaren har lämnat in en anmälan om upphörande av marknadsföringen av fonden här i landet till behörig myndighet i hemlandet stärka skyddet för potentiella investerare i Sverige.

Regelrådet anser att det hade förbättrat konsekvensutredningens kvalitet om förslagsställaren hade uppskattat nivån på de årliga avgifterna. Sådana uppgifter torde gå att uppskatta med hjälp av Finansinspektionen.

Regelrådet finner likväl att förslagsställarens redovisning av förslaget påverkan på företagens andra kostnader och verksamhet är godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att förslaget inte får några konsekvenser för konkurrensförhållandena mellan berörda företag.

I promemorians beskrivning av hur EU-rätten ska genomföras i svensk rätt framgår bland annat att villkoren för att tillåta sonderande marknadsföring varierar avsevärt mellan medlemsstaterna där det är tillåtet, medan konceptet sonderande marknadsföring över huvud taget inte finns i andra medlemsstater. I syfte att åtgärda dessa skillnader har därför en harmoniserad definition av sonderande införts i EU-rätten, och även villkor enligt vilka en EU-baserad AIF-förvaltare får bedriva sonderande marknadsföring.

I redovisningen av alternativa lösningar uppger förslagsställaren att förslaget till ändringar i bestämmelserna om hur icke EES-baserade AIF-förvaltare och EES-baserade AIF-förvaltare som förvaltar en icke EES-baserad alternativ investeringsfond får marknadsföra fonder i Sverige syftar till anpassa den del av lagen som förvaltare av alternativa investeringsfonder som rör icke EES-baserade AIF-förvaltare och icke EES-baserade alternativa investeringsfonder till att i så stor utsträckning som möjligt överensstämmer med de ändringar som föreslås med anledning av ändringarna i AIFM-direktivet och därigenom ge utländska AIF-förvaltare och utländska alternativa investeringsfonder lika förutsättningar att verka och marknadsföras i Sverige, oavsett om verksamheten omfattas av AIFM-direktivet eller inte.

Det framgår därutöver av bakgrundsbeskrivningen att EU-kommissionens syfte med ändringarna i EU-rätten handlar om att underlätta företagens gränsöverskridande fonddistribution, skydda investerare i fonder vars andelar distribueras gränsöverskridande och därigenom stärka den inre marknaden.

Regelrådet finner ingen anledning att ifrågasätta förslagsställarens bedömning.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av förslaget påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I konsekvensutredningen anges att förslaget inte bedöms få några ytterligare konsekvenser för företagen.

Regelrådet finner ingen anledning att ifrågasätta förslagsställarens bedömning varför redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det saknas redovisning av om det funnits skäl att ta hänsyn till små företag. Regelrådet anser att även i fall då sådan hänsyn inte bedöms vara nödvändig eller möjlig bör detta redovisas.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning är bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet kan konstatera att flera punkter i konsekvensutredningen är väl redovisade, men också att redovisning saknas av behov av speciella informationsinsatser, av berörda företags antal och storlek och om behov av särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Det saknas därutöver tillräcklig redovisning av administrativa kostnader. Såvitt Regelrådet förstår medför de föreslagna ändringarna ökade administrativa kostnader för berörda företag. När dessa kostnader inte uppskattas eller beräknas samtidigt som förslagsställarens bedömningar inte motiveras saknar Regelrådet möjlighet att bedöma förslaget konsekvenser för företagen. Utebliven redovisning av berörda företags antal och storlek omöjliggör också bedömningen av hur omfattande kretsen av berörda är samt förutsättningar för berörda företag att hantera eventuellt ökade kostnader.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 15 september 2021.

I beslutet deltog: Claes Norberg, ordförande, Cecilia Gunne, Hans Peter Larsson och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av: Annika LeBlanc.



Claes Norberg
Ordförande



Annika LeBlanc
Föredragande