

2021-03-19

R E M I S S V A R



Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen,
Värdepappersmarknadsenheten
Att: Johan Dahlman
103 33 Stockholm

FI dnr 20-29818
(Anges alltid vid svar)

Finansinspektionen
Box 7821
SE-103 97 Stockholm
[Brunnsgatan 3]
Tel +46 8 408 980 00
Fax +46 8 24 13 35
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om gräsrotsfinansiering (Dnr Fi2020/05177)

Sammanfattning

Finansinspektionen (FI) tillstyrker förslaget om att företag som driver verksamhet med gräsrotsfinansiering ska ställas under FI:s tillsyn och att FI får de tillsyns- och utredningsbefogenheter som förordningen förutsätter. Även i övrigt tillstyrker FI i huvudsak förslagen i promemorian. Gräsrotsfinansiering är en verksamhet som kan överlappa med de verksamheter som bedrivs av företag som driver olika former av tillståndspliktig verksamhet och därmed redan står under FI:s tillsyn. Genom förslaget klargörs en del gränsdragningsfrågor mellan olika verksamhetsformer och dessutom stärks skyddet för konsumenter som använder gräsrotsfinansieringstjänster.

FI:s övergripande ställningstagande

Gräsrotsfinansiering kan ha en positiv inverkan på konkurrensen och effektiviteten på finansmarknaden genom att möjliggöra att fler företag och projekt får finansiering. Samtidigt medför gräsrotsfinansiering risker för konsumenter som i många fall kan vara högre än på den traditionella marknaden. FI anser att det är positivt att vissa typer av gräsrotsfinansiering kommer att regleras genom EU-förordningen. Ett högt konsumentskydd innebär ökad trygghet för konsumenterna och bidrar till att stärka förtroendet för gräsrotsfinansieringstjänster.

FI tillstyrker förslaget om att företag som driver verksamhet med gräsrotsfinansiering ska ställas under FI:s tillsyn och att FI får de tillsyns- och utredningsbefogenheter som förordningen förutsätter.

Även i övrigt ställer sig FI i huvudsak bakom förslagen i promemorian. FI har synpunkter i några frågor, vilka redovisas uppdelat på avsnitt som motsvarar dem i betänkandet. FI anlägger även några avslutande synpunkter på konsumentskyddet avseende aktier utgivna av privata svenska aktiebolag.

Synpunkter på vissa frågor i promemorian

Undantag från krav på tillstånd att driva värdepappersrörelse

Enligt förslaget ska det införas en upplysningsbestämmelse i 2 kap. 3 § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden (LV) om att värdepappersbolag får tillhandahålla gräsrotsfinansieringstjänster enligt EU-förordningen. FI anser att denna bestämmelse behöver förtydligas.

Den föreslagna upplysningsbestämmelsen kan uppfattas som en materiell reglering på så vis att den anger att någon auktorisation enligt EU-förordningen inte behövs för företag som har tillstånd enligt LV. FI:s utgångspunkt är att om ett värdepappersbolag vill utföra en tillståndspliktig verksamhet som inte redan faller inom ramen för det tillstånd som bolaget har enligt LV så behöver det ansöka om tillstånd för att få utföra den nya verksamheten. Om en sådan verksamhet kan utgöra gräsrotsfinansiering men även sidoverksamhet enligt LV bör det förtydligas under vilka förutsättningar som bolaget ska ansöka om en auktorisation enligt EU-förordningen, och under vilka förutsättningar som bolaget ska ansöka om tillstånd för sidoverksamhet enligt LV.

Rätt att få tillgång till dokument och information

Enligt förslaget har FI tillsyn över leverantörer av gräsrotsfinansieringstjänster och får enligt 2 kap. 2 § den föreslagna lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om gräsrotsfinansiering (kompletteringslagen) besluta att förelägga dessa att tillhandahålla uppgifter, handlingar eller annat. FI får även besluta att förelägga personer som förväntas kunna lämna upplysningar i saken att inställa sig till förhör på tid och plats som FI bestämmer. I motiven hänvisas till liknande regler i vissa befintliga författningar, bland annat 23 kap. 3 § LV.

FI bedömer att tillsynsarbetet skulle bli mer effektivt och mindre resurskrävande om utgångspunkten i den föreslagna bestämmelsen inte skulle vara att ett föreläggande behöver beslutas. FI konstaterar i sammanhanget att den i motiven nämnda bestämmelsen i 23 kap. 3 § LV anger att FI kan begära att någon tillhandahåller uppgifter, handlingar och annat, samt att FI även kan begära att den som förväntas kunna lämna upplysningar inställer sig till förhör. I det sista stycket anges att FI får förelägga den som inte följer en sådan begäran att göra rättelse. FI anser att även den föreslagna bestämmelsen i kompletteringslagen bör bygga på en utformning av regelverket där utgångspunkten är att FI får begära att någon tillhandahåller uppgifter och handlingar samt att den som förväntas kunna lämna upplysningar inställer sig till förhör, och att ett föreläggande får beslutas om en begäran inte åtföljs.

Rätt att förbjuda marknadsföring av ett erbjudande om gräsrotsfinansiering

FI ska enligt förslaget få möjlighet att förbjuda marknadsföring av ett erbjudande om gräsrotsfinansiering under vissa förutsättningar. I promemorian redogörs det för att EU-förordningen, när det gäller sådana förbud, använder begreppet *marknadsföringskommunikation*. Men med hänvisning till

utformningen av lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s prospektförordning föreslås ändå att förbudet i kompletteringslagen ska avse *marknadsföring*.

FI anser att samma terminologi bör användas i kompletteringslagen som i förordningen om gräsrotsfinansieringstjänster. Den föreslagna lydelsen ger, enligt FI:s bedömning, myndigheten ett vidare tillsynsansvar än vad som avses i förordningen och resulterar i en överlappning mellan Konsumentverkets och FI:s tillsynsansvar. Detta beror på att begreppet *marknadsföring* enligt svensk rätt är vidare än begreppet *marknadsföringskommunikation* enligt förordningen. Detta gör att det kan uppstå fall då både FI och Konsumentverket har möjlighet att utöva tillsyn och förbjuda marknadsföring av ett gräsrotsfinansieringserbjudande. Dessutom gäller att FI:s beslut överklagas till förvaltningsdomstol medan Konsumentombudsmannens rättsliga ingripanden prövas i patent- och marknadsdomstolarna. Det finns därmed en risk att praxis kan utvecklas åt olika håll i två olika domstolar.

Vidare anges i betänkandet att FI och Konsumentverket bör samråda med varandra innan vissa åtgärder vidtas. FI anser att för att så ska kunna ske är det en förutsättning att sekretessregleringen inte medför ett hinder. FI konstaterar att 30 kap. 4 § i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) bland annat anger att sekretess råder för uppgift om affärs- eller driftsförhållanden hos den som myndighetens verksamhet avser. Mot bakgrund av detta skulle det till exempel kunna införas en bestämmelse som liknar 5 § i förordningen (2014:397) om viss verksamhet med konsumentkrediter som möjliggör utbyte av uppgifter som omfattas av sekretess mellan myndigheterna.

Överlåtelse av avtal

Enligt förslaget ska FI få rätt att överlåta avtal med kunder från en leverantör till en annan i händelse av att den förstnämnda leverantörens tillstånd återkallas. Samtidigt som detta är en befogenhet som följer av förordningen ser FI ett antal problem när det gäller gränserna, formerna och kriterierna för hur en överlåtelse ska ske. FI anser därför att det behöver förtydligas hur en överlåtelse ska gå till i praktiken.

Det framgår inte av vare sig förordningen eller förslaget vilka omständigheter som FI ska beakta vid valet av en övertagande leverantör. Det finns därför inget som styr vilken leverantör som FI ska välja att överlåta avtal till, vilket skapar en brist på förutsebarhet för den upphörande leverantörens kunder. Det innebär att det finns ett stort behov att klargöra hur regelverket ska tillämpas av FI på ett enhetligt och förutsebart sätt.

FI vill särskilt framhålla att myndigheten enligt regeringsformen är skyldig att beakta allas likhet inför lagen samt även i övrigt iakttä saklighet och opartiskhet. Det behöver därmed klargöras om FI är skyldig att tillfråga samtliga auktoriserade leverantörer av gräsrotsfinansieringstjänster om de är intresserade av att överta avtalet. Och om flera tänkbara leverantörer skulle

anmäla intresse för att överta aktuella avtal är det för myndigheten oklart vilka urvalskriterier som ska ställas upp, om kunder lämnar samtycke till flera olika potentiella leverantörer. Det går till exempel inte att från förslaget läsa ut om det är hänsynen till kundens preferenser som bör styra valet av leverantör eller om FI bör välja den leverantör som enligt myndigheten håller högst kvalitet i sin verksamhet.

Med hänvisning till det nu anförda är nuvarande utformning av regelverket alltför oklart enligt FI:s mening. I den fortsatta beredningen av promemorian behöver det därför förtydligas vilka urvalskriterier som FI ska beakta vid sin prövning.

Överlåtelse ska enligt förordningen kunna ske bara om kunden och den mottagande leverantören samtycker till det. En fråga som uppstår är om alla de presumtiva mottagande leverantörerna ska ha rätt att se avtalet innan ett samtycke lämnas. I många avtal finns det sekretessbestämmelser som förhindrar parterna från att lämna uppgifter om avtalet till tredje part. Om alla presumtiva mottagande leverantörer ska ha möjlighet till insyn i avtalet kommer denna sekretess inte att kunna upprätthållas. Ytterligare en annan fråga som uppstår är hur dessa presumtiva mottagande leverantörer ska förhålla sig till dataskyddsförordningen och eventuella personuppgifter som kan finnas i avtalet. I den fortsatta beredningen av promemorian behöver det därför även klarläggas om det finns behov av sekretessbrytande bestämmelser och kompletterande dataskyddsbestämmelser.

Vidare är det oklart om FI ska invänta att ett beslut om återkallelse av den upphörande leverantörens tillstånd får laga kraft. Om FI ska avvakta laga kraft, finns det risk för att kunderna står utan motpart under mellantiden. Om FI i stället inte ska invänta att återkallelsen får laga kraft finns det risk för att den upphörande leverantören genom en överklagandeprocess får rätt att fortsätta tillståndspliktig verksamhet och lider en förlust till följd av att avtalet har överlåtits till en annan part. Det framgår inte av promemorian i vilken utsträckning som FI eller staten i övrigt ska ansvara för förluster som kan uppstå i samband med detta.

Andra frågor som uppstår är vem som ett beslut av FI att överlåta ett avtal riktar sig till, vem som är bunden av ett sådant beslut och vem som har rätt att överklaga det. I många avtal är frågan om överlåtelse reglerad mellan parterna. FI utgår från att avsikten med bestämmelsen är att myndigheten ska bortse från sådana bestämmelser vid utövandet av den föreslagna befogenheten. Men en fråga som uppstår är om sådana avtalsbestämmelser är tillämpliga efter att avtalet överlåtits. En fråga som inte klargjorts är till exempel om det är otillåtet för den av FI utsedda leverantören att överlåta avtalet tillbaka till den ursprungliga avtalsparten. Och en annan fråga är om beslutet till exempel innebär något förbud för den av FI utsedda avtalsparten att omgående, möjligen mot en ersättning, överlåta avtalet vidare till en tredje part.

Det framgår inte heller av lagförslaget om den upphörande leverantören har rätt att överklaga beslutet om överlåtelse av avtalet, och om detta är en självständig process som är frikopplad från ett eventuellt överklagande av beslutet att återkalla dennes auktorisation som leverantör av gräsrotsfinansieringstjänster. Vidare är det över huvud taget oklart vem som har rätt att överklaga ett beslut om att överlåta avtalet.

Det måste också sägas att den ordning som följer av förordningen i grunden är främmande för en svensk förvaltningsmyndighet. Att överlåta ett avtal är vanligtvis något som en avtalspart gör, inte en tillsynsmyndighet som utövar tillsyn över en av avtalsparterna. FI anser därför att det, trots förordningens ordalydelse, bör övervägas att använda begreppet *överföra* i stället för *överlåta* i bestämmelsen.

FI anser sammanfattningsvis att förslaget i promemorian behöver kompletteras för att tydliggöra hur FI ska tillämpa befogenheten att överlåta avtal. Det är enligt FI nödvändigt att regelverket kompletteras med materiella bestämmelser som möjliggör en enhetlig och förutsebar tillämpning av regelverket. Dessa kan inte meddelas på föreskriftsnivå.

Ingripanden

Av förslaget framgår en lista på olika ingripanden. Av bestämmelsen i 3 kap. 2 § den föreslagna kompletteringslagen kan det framstå som att de angivna ingripandena är alternativa, men av författningskommentaren framgår att FI utifrån förutsättningarna i varje enskilt fall får avgöra vilken eller vilka ingripanden som bör komma i fråga.

I författningskommentaren anges att bestämmelsen utformats utifrån 25 kap. 1 § LV och 4 kap. 2 § lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om referensvärden. Systematiken i dessa båda bestämmelser skiljer sig dock åt i viktiga avseenden. Av 25 kap. 1 § LV framgår att FI vid en allvarlig överträdelse ska återkalla företagets tillstånd, eller om det är tillräckligt meddela en varning. Om det är fråga om en överträdelse som inte är allvarlig kan FI ge företaget en anmärkning. Enligt 8 § samma kapitel får en anmärkning eller en varning förenas med en sanktionsavgift. Någon sådan koppling mellan å ena sidan anmärkning och varning och å andra sidan sanktionsavgift finns inte i lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om referensvärden. Tvärtom anges i förarbetena att anmärkning bör användas när det inte är aktuellt med en sanktionsavgift (prop. 2018/19:4 s. 124). Ett liknande uttalande görs på s. 122 i promemorian. Det framgår dock inte om avsikten är att en varning eller en återkallelse av auktorisation ska kunna förenas med en sanktionsavgift. Det kan tilläggas att det inte är möjligt att förena en återkallelse av tillstånd enligt 25 kap. 1 § LV med en sanktionsavgift.

FI efterfrågar mot denna bakgrund vissa förtydliganden om hur de olika ingripandeformerna förhåller sig till varandra, till exempel när det gäller

möjligheten att meddela ett föreläggande (med eller utan vite) självständigt eller i kombination med anmärkning eller varning eller sanktionsavgift. Det bör också klargöras i vilken utsträckning en sanktionsavgift ska eller kan förenas med något annat ingripande. Att fullfölja tanken att anpassa reglerna till sanktionsbestämmelserna i LV framstår som en ändamålsenlig lösning.

Språkbestämmelser

Enligt förslaget ska FI få bemyndigande att fastställa att faktablad och klagomål får upprättas på andra språk än minst ett av Sveriges officiella språk. FI förordar att frågan om vilka språk som kan godtas i faktablad och vid klagomål av effektivitetsskäl regleras inom ramen för det pågående lagstiftningsärendet.

När det gäller frågan om vilket språk som faktablad bör upprättas på är FI:s ståndpunkt att detta bör vara svenska. Det finns flera skäl till detta ställningstagande. Det grundläggande skälet är att tydlig och lättillgänglig information är av värde för att konsumenten ska kunna fatta ett välgrundat beslut. Att låta huvudregeln vara att investeringsdokument ska upprättas på svenska är också i linje med språkkraven för prospekt.

Visserligen har FI föreskrivit att prospekt får upprättas på engelska, exempelvis om emittenten av värdepapperen valt Sverige som hemmedlemsstat eller om prospektet avser icke-aktierelaterade värdepapper med ett nominellt belopp per enhet om minst en miljon kronor och enbart riktar sig till kvalificerade investerare, se 11 a kap. FI:s föreskrifter (FFFS 2007:17) om verksamhet på marknadsplatser. Kraven för att få upprätta prospekt på engelska är dock högt satta och FI är generellt sett restriktiv med att meddela dispens från huvudregeln i andra fall än vad som direkt framgår av föreskrifterna. Det vore därför olyckligt om språkkraven för investeringsdokument ger avsevärda lättnader eller valmöjligheter jämfört med språkkraven för prospekt.

Beträffande klagomål konstaterar FI att förordningen lämnar utrymme för medlemsstaterna att föreskriva att dessa ska godtas ”på ett officiellt språk i den medlemsstat där klagomålet lämnas in eller på ett språk som godtas av de behöriga myndigheterna i den medlemsstaten” (jämför artikel 38). Även här är FI:s ståndpunkt att klagomål som utgångspunkt bör godtas på svenska. Därutöver är det som FI ser det tänkbart att föreskriva att klagomål ska kunna godtas på engelska, eftersom det kan förutsättas att gränsöverskridande leverantörer av gräsrotsfinansieringstjänster har goda förutsättningar att tillgodogöra sig klagomål upprättade på detta språk.

Avgifter för Finansinspektionens verksamhet

FI föreslås få ta ut avgifter för prövning av ansökningar (artiklarna 12 och 13 i förordningen) samt årliga avgifter från företag under tillsyn, se 1 kap. 3 § den föreslagna kompletteringslagen. FI ska vidare hantera underrättelser om väsentliga ändringar av förutsättningarna för auktorisation, se artikel 15 i

förordningen. En sådan ändring kan enligt FI exempelvis vara en ändring i företagets ledning.

För att bedriva en effektiv tillsyn av företagets ledningar, framför allt för de fall då företaget i fråga inte redan står under någon annan tillsyn av FI (eller då kraven på ledningen skiljer sig från kraven enligt annan tillämplig rörelselagstiftning), bör FI:s möjlighet till avgiftsuttag för prövning av ändringar i bolagens ledningar och andra underrättelser om väsentliga ändringar enligt artikel 15 i förordningen, förtydligas (jfr 23 kap. 12 § andra stycket LV).

Mot bakgrund av ovanstående föreslår FI att en sådan möjlighet till avgiftsuttag läggs till i 3 § i den föreslagna kompletteringslagen. Vidare bör även artikel 15 i förordningen omnämnas särskilt i det avsnitt i promemorian som berör avgiftsuttag, se s. 99 f.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

FI tillstyrker den föreslagna övergångsbestämmelsen som anger att det tröskelvärde som den behöriga myndigheten i hemmedlemsstaten tillämpar för prospekt ska tillämpas även beträffande EU-förordningen. Efter övergångsperioden om två år från och med den 10 november 2021 kommer tröskelvärdet för prospekt att vara 2,5 miljoner euro och för projekt som omfattas av EU-förordningen att vara 5 miljoner euro. FI anser dock att det är problematiskt att det efter den föreslagna övergångsperioden kommer att finnas en diskrepans mellan respektive tröskelvärde som gör att det blir möjligt att erbjuda projekt upp till 5 miljoner euro som är undantagna prospektskyldighet och endast kräver att ett investeringsdokument upprättas.

Övrig fråga

Aktier utgivna av privata svenska aktiebolag omfattas inte av förslaget

FI tar regelbundet emot klagomål från konsumenter avseende tjänster kopplade till aktier utgivna av privata svenska aktiebolag. Sådana tjänster omfattas inte av lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden, som utgör det huvudsakliga konsumentskyddet på värdepappersmarknaden. Av förslaget framgår att gräsrotsfinansieringstjänster avseende dessa aktier inte heller kommer att omfattas av förordningen. FI vill uppmärksamma att ett område som konsumenter regelbundet klagat på även fortsatt kommer att sakna adekvat konsumentskydd.

FINANSINSPEKTIONEN

Erik Thedéen
Generaldirektör

Markus Ribbing
Rådgivare