

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 En utvidgad rätt till återköp och flytt av fond- och depåförsäkringar (promemoria)

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

I remissen ingår förslag till ändring i försäkringsavtalslagen (2005:104) och ändring i försäkringsrörelselagen (2010:2043).

Förslaget anges innebära att den lagstadgade rätten till återköp och flytt av fond och depåförsäkringar ska gälla oavsett när ett fond- och depåförsäkringsavtal har ingåtts. Därutöver föreslås att bestämmelserna i försäkringsrörelselagen om avgifter vid återköp och flytt av fond- och depåförsäkringar ska tillämpas även i fråga om sådana försäkringsavtal som har ingåtts före den 1 juli 2007.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Det anges i konsekvensutredningen att den lagstadgade återköps- och flytträtten idag omfattar försäkringsavtal som har ingåtts efter den 31 december 2005 (i fråga om återköp) och den 30 juni 2006 (i fråga om flytt). Regleringen av försäkringsföretags möjligheter att ta ut avgifter vid återköp och flytt av fond- och depåförsäkringar gäller enbart för försäkringsavtal som omfattas av lagstadgad flytträtt. Vidare anges att förslagen i promemorian syftar till att utvidga tillämpningsområdet för såväl den lagstadgade återköps- och flytträtten som avgiftsregleringen så att samma förutsättningar ska gälla i fråga om återköp och flytt av individuella fond- och depåförsäkringar oavsett när ett försäkringsavtal har ingåtts. På annan plats i remissen konstateras att detta kommer att innebära retroaktiv lagstiftning. Med hänsyn till det starka konsumentskyddsintresset av att kunna återköpa och flytta försäkringssparande anger förslagsställaren att det i detta fall sammantaget får anses föreligga sådana tungt vägande skäl som motiverar retroaktiv lagstiftning. Den lagstadgade återköps- och flytträtten bör således enligt förslagsställarens uppfattning utvidgas till att omfatta fond- eller depåförsäkringsavtal, oavsett när i tiden avtalet har ingåtts.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Det finns inte någon samlad beskrivning av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd i konsekvensutredningen. Regelrådet kan inte heller finna någon beskrivning av alternativa lösningar på annan plats i remissen.

Regelrådet gör följande bedömning. Det går att sluta sig till att en effekt av om ingen reglering kommer till stånd skulle bli att den befintliga situationen, där flytträtt och rätt till återköp är begränsad för vissa aktörer, skulle bli bestående. Såvitt Regelrådet kan förstå skulle det i princip ha kunnat vara möjligt att ersätta de idag befintliga tidsmässiga gränserna med några nya, som skulle kunna innebära att rätt att flytta eller återköpa försäkring skulle vara tillåtet i fler om än inte i alla fall. Det är alltså inte uppenbart att den valda lösningen är den enda principiellt möjliga. Därför hade det varit motiverat med i vart fall någon information om förslagsställaren bedömer att någon alternativ lösning som skulle ge ökad konsumentvänlighet finns och varför denna bedöms sämre än den som förordas. Däremot kan det anses finnas tillräcklig information om effekter av om ingen reglering kommer till stånd.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar bristfällig.

Regelrådet finner redovisningen av effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges att förslagen bedöms vara förenliga med EU-rätten.

Regelrådet gör följande bedömning. Det skulle ha förbättrat konsekvensutredningens transparens om skälen för förslagsställarens bedömning skulle ha förklarats något. Regelrådet finner emellertid inget i underlaget som uppenbart talar mot förslagsställarens bedömning och tillgänglig information kan därför anses tillräcklig även om ökad tydlighet hade varit önskvärd.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det anges i konsekvensutredningen att det i avsnitt 7 av promorian föreslås att lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2022. Det anges inte finnas något behov av särskilda informationsinsatser med anledning av förslagen.

I avsnitt 7 anges det vara angeläget att lagändringarna träder i kraft så snart som möjligt. Det anges att berörda företag samtidigt bör få tillräckligt med tid för att göra de anpassningar som är nödvändiga med anledning av förslagen. Lagändringarna bör därför träda i kraft den 1 juli 2022.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår, om än kortfattat, vilka överväganden som har gjorts vid fastställandet av tidpunkt för ikraftträdande och att förslagsställaren har vägt in berörda företags behov av anpassning i sitt ställningstagande. Såvitt Regelrådet kan förstå är det troligt att om förslaget genomförs kommer det att betyda att den tiden för anpassning blir

något kortare än ett år. Det hade förbättrat konsekvensutredningens transparens om förslagsställaren hade utvecklat något vilka skäl som bedöms tala för att denna tid är tillräcklig för de berörda företagen. Befintlig information är emellertid tillräcklig. Det hade också varit värdefullt om förslagsställaren hade förklarat av vilka skäl som informationsinsatser inte bedöms nödvändiga. Eftersom det likväl framgår tydligt vilken bedömning som görs kan befintlig beskrivning anses tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I promemorians avsnitt 4.4 anges att det finns flera företagsformer på den svenska försäkringsmarknaden. När det gäller svenska försäkringsgivare tillhandahålls livförsäkringar i dag av försäkringsföretag som har tillstånd enligt försäkringsrörelselagen, tjänstepensionsföretag som har tillstånd enligt lagen (2019:742) om tjänstepensionsföretag och understödsföreningar som är registrerade enligt den upphävda lagen (1972:262) om understödsföreningar. Därutöver anges det finnas utländska försäkringsgivare och tjänstepensionsinstitut som driver gränsöverskridande verksamhet eller verksamhet från en sekundäretablering i Sverige. Det anges också att försäkringsföretagen kan vara försäkringsaktiebolag, ömsesidiga försäkringsbolag eller försäkringsföreningar. Det anges både finnas försäkringsaktiebolag som delar ut vinst till ägaren och sådana som inte gör det. Det anges att den sistnämnda kategorin, de som inte är vinstutdelande, drivs enligt ömsesidiga principer. Det främsta kännetecknet för de ömsesidiga försäkringsbolagen anges vara att försäkringstagarna både är kunder och ägare. I en försäkringsförening är försäkringstagarna och de försäkrade medlemmar. Även försäkringsföreningen anges därför utmärkas som associationsform av principen om ömsesidighet. I december 2019 trädde lagen om tjänstepensionsföretag i kraft. Den innehåller särskilda rörelseregler för företag som enbart tillhandahåller tjänstepensionsförsäkringar. Tjänstepensionsföretag kan på motsvarande sätt som försäkringsföretag vara tjänstepensionsaktiebolag, ömsesidiga tjänstepensionsbolag och tjänstepensionsföreningar.

I konsekvensutredningen anges att förslaget framför allt berör försäkringsföretag och tjänstepensionsföretag som erbjuder individuella fond- och depåförsäkringar. För närvarande anges det innebära 17 företag (uppgiften anges avse mars 2021). Det som nämns nedan om konsekvenser för försäkringsföretag gäller även för tjänstepensionsföretag. Det anges vidare att även försäkringsförmedlare kan indirekt påverkas av förslagen. Det anges för närvarande finnas 1152 företag och fysiska personer i Sverige med tillstånd från Finansinspektionen för försäkringsdistribution (uppgiften anges avse mars 2021). Till det kommer ytterligare företag och fysiska personer som bedriver försäkringsdistribution, men som inte behöver ha tillstånd från Finansinspektionen.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns både en mer generell beskrivning av försäkringsmarknaden och av de företag som bedöms beröras mest direkt av förslaget. Branschmässig tillhörighet för de företag som berörs av förslaget framgår. Företagens antal kan också anses framgå. Däremot finns det inte någon storleksmässig beskrivning av företagen, vilket innebär att konsekvensutredningen är ofullständig i detta avseende.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och bransch godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Det anges i konsekvensutredningen, i tabell 8.1 (se sid. 17 i remiss), hur försäkringsföretagens bestånd av individuella fond- och depåförsäkringar såg ut, uppdelade på privata pensionsförsäkringar, individuella tjänstepensionsförsäkringar och kapitalförsäkringar per utgången av 2019. Av tabellen framgår att av totalt ca 1,4 miljoner fond- och depåförsäkringar är det ca 500000 försäkringar som inte omfattas av återköps- eller flytträtt. Det anges nästan uteslutande vara fråga om pensionsförsäkringar eftersom de flesta kapitalförsäkringar redan kan återköpas. I de fall där äldre försäkringar omfattas av återköps- eller flytträtt har försäkringsgivare och försäkringstagare avtalat om en sådan möjlighet. Bland fond- och depåförsäkringar tecknade före den 1 juli 2007 anges det finnas försäkringar som endast kan återköpas eller flyttas med restriktioner, t.ex. krav på hälsoprövning. Förslagen i den remitterade promemoria anges inte påverka förutsättningarna att återköpa eller flytta sådana försäkringar. Detsamma gäller kapitalpension som redovisas i kategorin privat pensionsförsäkring och som inte längre kan nytecknas. Den föreslagna utvidgningen av den lagstadgade återköps- och flytträtten anges emellertid innebära att det stora flertalet av de försäkringstagare som i dag saknar en sådan rätt får möjlighet att byta försäkringsgivare eller få sin försäkring återköpt. Eftersom det redan finns en närmast generell rätt till återköp av kapitalförsäkringar anges förslaget främst ha betydelse för privata pensionsförsäkringar och individuella tjänstepensionsförsäkringar. De skatterättsliga begränsningarna som gäller för återköp av pensionsförsäkringar anges innebära att förslagen i första hand påverkar möjligheterna till flytt av sådana försäkringar.

I Finansinspektionens kartläggning (som utgör ett underlag för den remitterade promemorian) anges det framkomma att omkring hälften av de berörda försäkringsföretagen har avtalat om en generell rätt till flytt av pensionsförsäkringar. Det framgår också att en mycket stor del av de fond- och depåförsäkringar som i dag saknar återköps- eller flytträtt finns i ett fåtal försäkringsföretag. Det anges att det är dessa företag som kommer att påverkas mest av den föreslagna utvidgningen. Framför allt anges förslaget kunna få konsekvenser för företagets finansiella ställning. Det anges att de försäkringstekniska avsättningarna bör öka på grund av förväntad minskad lönsamhet för de försäkringar som hittills inte har kunnat återköpas eller flyttas. Detta anges medföra att kapitalbasen i företagen minskar i motsvarande mån. Samtidigt kommer solvenskapitalkravet att öka eftersom fler försäkringar kommer att ingå i beräkningen av kapitalkravet för annullationsrisk (dvs. företagets beräknade risk för att försäkringsavtal upphör i förtid på grund av återköp eller flytt). Det anges att enligt Finansinspektionens analys motverkas visserligen ökningen något av att kapitalkravet blir lägre för marknads- respektive kostnadsrisk samt genom diversifieringseffekter. Sammantaget anges emellertid försäkringsföretagens solvenssituation riskera att försämrats. Det anges framgå av analysen att solvenskvoten (solvenskvoten anges vara ett mått på vilken buffert ett försäkringsföretag har för att kunna fullfölja sina åtaganden) i de företag som berörs mest av den föreslagna utvidgningen bedöms minska med 8–30 procent. Förslagsställaren framhåller emellertid att analysen inte visar att något av företagen skulle påverkas i en sådan omfattning att kapitalkraven inte skulle uppfyllas.

Den föreslagna utvidgningen anges sannolikt också få andra konsekvenser för de berörda försäkringsföretagen, framför allt på kort sikt. Det anges att förslaget exempelvis kan medföra ökade kostnader för anpassning av administrativa system.

Även den föreslagna avgiftsregleringen som begränsar försäkringsföretagens möjligheter att ta ut avgifter vid återköp och flytt anges kunna få konsekvenser för den finansiella ställningen i flera företag. Detta gäller även försäkringsföretag vars äldre fond- och depåförsäkringar redan omfattas av återköp- eller flytträtt enligt avtalsvillkoren. Sänkta återköps- och flyttavgifter kommer nämligen att underlätta för den enskilde att lämna sitt försäkringsföretag om så önskas. Precis som när det gäller förslaget om en utvidgad lagstadgad återköps- och flytträtt kan därmed vissa försäkringsföretags solvens påverkas till följd av att kapitalbasen minskar och solvenskapitalkravet ökar. Det anges emellertid inte heller när det gäller effekter av detta delförslag finnas stöd för att något försäkringsföretag skulle påverkas i en sådan omfattning att kapitalkraven inte skulle uppfyllas. Om en sådan situation mot förmodan skulle uppstå anger förslagsställaren att det i så fall även bör finnas andra skäl att ifrågasätta försäkringsföretagets kapitalsituation och affärsmodell.

Det anges att Försäkringsföretag kan komma att ändra sina försäkringsavgifter för att täcka kostnader som är knutna till försäkringarna och för att kompensera för den minskade lönsamhet som kan bli följden av en utvidgad återköps- och flytträtt samt ökad rörlighet på marknaden. Av Finansinspektionens kartläggning anges emellertid framgå att försäkringsföretagen själva bedömer att det utifrån konkurrensförhållandena på marknaden kan vara svårt att höja avgifterna. Förslagsställaren anger vidare att eftersom förslagen i promemorian berör fond- och depåförsäkringar tecknade före den 1 juli 2007 bör företagens anskaffningskostnader i de flesta fall redan vara amorterade. Det anges att kvarvarande försäkringstagarkollektiv därför inte bör drabbas i någon nämnvärd utsträckning av övervältrade kostnader som är hänförliga till kunder som väljer att återköpa eller flytta sin försäkring. Sammantaget bedömer förslagsställaren att det är låg risk för höjda försäkringsavgifter. Om ett försäkringsföretag inte kan kompensera en minskad kapitalbas genom att exempelvis höja försäkringsavgifterna anges ägarna kunna påverkas eftersom företagets värde minskar. Enligt Finansinspektionens kartläggning kan värdeminskningen i de berörda försäkringsföretagen uppgå till drygt 10 procent av företagens kapitalbas, vilket minskar värdet på ägarnas innehav i företagen.

Vidare anges att fond- och depåförsäkring meddelas i princip uteslutande i vinstutdelande företag och en annan tänkbar konsekvens av en försämrad solvenssituation anges vara ett minskat utrymme för utdelning till ägarna. I de fall där försäkringsföretag ägs av ömsesidiga försäkringsbolag är det ytterst försäkringstagarna (dvs. ägarna) i dessa bolag som riskerar att påverkas, exempelvis genom lägre avkastning eller återbäring. Konsekvenserna för de berörda försäkringstagarna bedöms dock vara begränsade eftersom de ömsesidiga bolagens innehav i fond- och depåförsäkringsverksamhet endast utgör en del av bolagens totala innehav.

Förslagen i promemorian anges också kunna få konsekvenser för försäkringsförmedlare som distribuerat försäkringar som omfattas av de nya reglerna. När distribution sker via försäkringsförmedlare får förmedlaren vanligtvis ersättning av försäkringsföretaget genom olika former av provision, s.k. tredjepartersättning. Det anges vara sannolikt att den föreslagna regleringen medför ett behov av anpassning av avtal om löpande ersättning

mellan vissa försäkringsföretag och försäkringsförmedlare, särskilt i de fall där avtal ingåtts under förutsättning att en försäkring inte kunnat återköpas eller flyttas. I övrigt bedöms förslagen få begränsade konsekvenser för distributionen av försäkringar eftersom de berör redan ingångna avtal.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns information om möjlig påverkan på företagens solvens och även en kvantitativ bedömning av hur stor denna kan väntas bli. Detta är positivt. Däremot saknas det helt närmare beskrivning av den kostnadsökning på kort sikt som bedöms kunna uppstå för de berörda försäkringsföretagen. Detta är en inte oväsentlig brist. Skulle det vara fallet att kostnadsförändringen bedöms vara begränsad borde detta i sådant fall ha angetts och motiverats. Det finns också viss information om andra effekter med det är svårt för Regelrådet att få en tydlig uppfattning om hur omfattande och betydelsefulla olika effekter kan väntas bli. Rimligen finns det exempelvis kostnader förknippade med arbete som behöver läggas ned till följd av att avtal behöver anpassas, men det är knappt med information om hur vanligt detta skulle kunna bli. Det är också svårt att få någon uppfattning om vad minskad utdelning för ägare kan ge för effekter, annat än att det begränsas av att de aktuella ägarna inte enbart har intressen i de företag som berörs av förslaget. Sammantaget finner Regelrådet att även om det finns viss värdefull information i konsekvensutredningen är det inte möjligt att få någon tydlig uppfattning om kostnadspåverkan för berörda företag, vare sig per företag eller totalt. Det är inte heller påtagligt tydligt vilken verksamhetspåverkan, om någon, som följer av förslaget.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på kostnader, tidsåtgång och verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att det bör betonas att en ökad rörlighet på marknaden kommer att leda till en förbättrad konkurrenssituation som i sin tur ställer högre krav på försäkringsföretag att värna sina befintliga kunder. Således behöver försäkringsföretagens beräknade risk för återköp och flytt av fond- och depåförsäkringar inte nödvändigtvis materialiseras. En nöjd kund anges sannolikt ha lägre incitament att lämna sitt befintliga försäkringsföretag än en missnöjd kund. Det anges också kunna antas att rörligheten ökar på kort sikt, med fler kunder som väljer att återköpa eller flytta sitt försäkringssparande eftersom de tidigare inte haft en sådan möjlighet eller endast undvikit detta på grund av höga avgifter. På längre sikt anges det emellertid vara troligt att rörligheten stabiliseras.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns viss information om möjlig påverkan på konkurrensförhållandena. Det hade visserligen varit värdefullt om något hade angetts om i vilken mån olika berörda företag skulle kunna väntas ha mer eller mindre lätt att behålla kunder. Även befintlig beskrivning kan emellertid anses tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Det anges i konsekvensutredningen att förslagen bedöms i övrigt inte medföra några sådana konsekvenser som behöver redovisas enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet gör följande bedömning. Det hade visserligen varit positivt om förslagsställaren hade angett något skäl för sin bedömning, men det kan anses tillräckligt att det finns en bedömning.

Regelrådet finner redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Inget anges om särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet gör följande bedömning. Det kan inte på förhand uteslutas att mindre företag som påverkas av förslaget skulle kunna ha svårare att anpassa sig till förändringen än större. Eftersom det inte finns någon storleksmässig beskrivning av de berörda företagen går det inte att avgöra hur motiverat det skulle ha kunnat vara med någon form av hänsynstagande till små företag. Skulle det vara förslagsställarens bedömning att särskild hänsyn till små företag inte kan tas eller inte är motiverat att ta borde detta ha kunnat anges och motiveras, vilket hade kunnat göras i all korthet. Befintlig beskrivning är inte tillräckligt tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i några avseenden håller tillräcklig kvalitet. Det är emellertid inte tillräckligt tydligt redovisat hur berörda företag påverkas för att den ska kunna anses ha tillräcklig kvalitet som helhet.

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 18 augusti 2021.

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

Ärendet föredrogs av: Per Högström.



Elisabeth Thand Ringqvist
Ordförande



Per Högström
Föredragande