

Till:
Finansdepartementet
E-post: fi.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia: fi.fma.fpm@regeringskansliet.se

Datum: 2021-08-24

Yttrande

Dnr. Fi2021/01980

Finansdepartementets promemoria – En utvidgad rätt till återköp och flytt av fond- och depåförsäkringar (Fi2021/01980)

Sammanfattning

Svenska försäkringsförmedlares förening (SFM) är positiv till åtgärder som leder till en klok flytträttsmarknad i balans mellan kundskydd och fria marknadsförutsättningar för aktörer. En marknad i konkurrens bidrar till bättre tjänster, bättre produkter och lägre priser för konsumenter och andra kunder. Försäkringsförmedlare är en aktör på försäkringsmarknaden som har möjlighet att konkurrensutsätta produktutbudet till förmån för kundernas bästa intresse. Försäkringsförmedlare har bidragit till en konkurrensutsatt marknad genom att utgöra en distributionskanal för nya försäkringsbolag i marknaden, som varit i behov av extern distributionskraft, och på så vis etablerat friare flyttvillkor som kommit konsumenter till del.

Som företrädare för försäkringsförmedlare i Sverige, är det därför glädjande att utredningen tillmäter så pass stort värde för konsumenterna i en ökad rörlighet på marknaden, som leder till en förbättrad konkurrenssituation som kan medföra lägre priser och bättre utbud av produkter och tjänster.

Reglerna om flytt, som enligt finansdepartementets promemoria (promemorian) utvidgas, kan emellertid inte betraktas isolerat. Hänsyn måste även tas till det starka ramverk för konsumentskydd som implementerats genom lag (2018:1219) om försäkringsdistribution (LFD) med tillhörande rättsakter. Ramverket tar avstamp i aktiviteten försäkringsdistribution och är både aktörs- och teknikneutral – den träffar alla som på ett eller annat sätt distribuerar försäkring¹. De positiva effekterna av en ökad rörlighet på marknaden som ger en förbättrad konkurrenssituation, som promemorian glädjande lyfter fram, förutsätter såklart även aktörer som tillämpar ett högt konsumentskydd.

Det är därför helt centralt för ett högt kundskydd vid flytt av pensionssparande, att befintliga ramverk för försäkringsdistribution upprätthålls, bland annat vad gäller den så kallade krav och behovsbedömningen² av konsumenten. SFM beklagar att detta inte framgår uttryckligen av promemorian och vill samtidigt påpeka att förslaget rimligen får konsekvenser på försäkringsdistributionen eftersom det som regel tecknas ett nytt försäkringsavtal vid en flytt, se vidare under *Konsumentskyddet vid flytt*.

¹ Se LFD 1 kap. 1 och 2 §§.

² Se LFD 5 kap. 11 §.

SFM ser en risk för att individer med stort kapital blir särskilt attraktiva att bearbeta med lågkvalitativ och prispressad rådgivning med för kunden oförutsedda effekter på förmånsbeskattning, inkomstbeskattning, det privatekonomiska utrymmet eller efterlevnaden av regelverket i sig för den delen. SFM:s medlemmar har investerat väsentliga resurser över de senaste åren för att stärka kundskyddet och regelefterlevnaden. Det är viktigt med en effektiv tillsyn från Finansinspektionen under det robusta regelverk som finns, med det starka mandat som Finansinspektionen har i lag, mot aktörer som driver en osund flyttmarknad.

Såsom refereras till i promemorian har det i flera sammanhang uttalats att försiktighet är påkallad när det gäller att införa regler med retroaktiv verkan och att sådan lagstiftning som huvudregel bör undvikas på det förmögenhetsrättsliga området, om inte tungt vägande skäl motiverar avsteg från den grundsatsen. SFM invänder inte mot slutsatsen i promemorian, men saknar ett antal omständigheter för att kunna vara tillräckligt tryggt i den slutsatsen, se vidare under *Retroaktivitet i lagstiftning och konsekvensanalysen*.

SFM ser avslutningsvis med tillförsikt fram emot att fortsatt lagstiftningsarbete på området även inkluderar hela eller delar av de kollektivavtalade tjänstepensionerna.

Konsumentskyddet vid flytt

SFM är och har varit positiva till att reglerna ses över för att flytträtten ska bli mer effektiv, så länge konsumentskyddet står i fokus. Flytträtten är positiv för kunden när flytten är lämplig utifrån kundens behov.

Ett antal av de aspekter som SFM påpekat, i bland annat remissen Fi2020/01016/ FPM, gör av naturliga skäl inte sig gällande på samma vis när det gäller försäkringsavtal tecknade före 1 juli 2007. SFM har emellertid tidigare kommunicerat vår oro över de långsiktiga konsekvenser som kan uppstå för sparare på pensionsmarknaden, givet förslag om förändringar i flytträtten som hittills lagts fram och beslutats. Med anledning av den oron har SFM verkat³ för att stärka konsumentskyddet och samtidigt slå vakt om behovet och värdet av rådgivning vid flytt av pensionssparande⁴.

Reglerna om flytt kan inte betraktas isolerat utan hänsyn måste även tas till det starka ramverk för konsumentskydd som implementerats genom lag (2018:1219) om försäkringsdistribution med tillhörande rättsakter. Ramverket tar avstamp i aktiviteten försäkringsdistribution och är både aktörs- och teknikneutral – den träffar alla som på ett eller annat sätt distribuerar försäkring. De positiva effekterna av en ökad rörlighet på marknaden som ger en förbättrad konkurrenssituation, som promemorian glädjande lyfter fram, förutsätter såklart aktörer som tillämpar ett högt konsumentskydd.

Det ramverk som finns på plats från 2018/2019⁵ ställer krav på bland annat:

- Innan ett försäkringsavtal ingås, med eller utan rådgivning, ska aktören klargöra kundens krav och behov, vilket ska anpassas efter typen av kund och produktens komplexitet.⁶
- Tydliga regler om information som ska lämnas till kund och vad som ska dokumenteras och lämnas ut till kund, både om rådgivning tillhandahållits och inte.⁷

³ SFM har utvecklat ”Informationsguide Flytt av pensionssparande”, vilken riktar sig till konsumenter som står inför ett beslut om att flytta sitt pensionssparande, <https://www.sfm.se/wp-content/uploads/2021/06/sfm-informationsguide-flytt-av-pensionssparande-juni-2021.pdf>.

⁴ Med pensionssparande avses här långsiktigt sparande av kapital inom försäkring, via anställning eller privat.

⁵ Se LFD trädde i kraft per 1 oktober 2018 och enligt övergångsbestämmelserna p. 2, tillämpas lagen för tid från och med den 1 oktober 2019 för distribution av tjänstepensionsförsäkring.

⁶ Se LFD 5 kap. 11-12 §§.

- Tydliga regler om transparens vad gäller ersättningar och kostnader som stärker kundens möjlighet att utvärdera och välja tjänste- och produktleverantör i försäkringsmarknaden. Reglerna tillåter inte längre up-frontersättningar och den individuella kunden ska få tydlig information innan och efter ett försäkringsavtal avseende de ersättningar och avgifter som är förknippad med försäkringsprodukten och försäkringsdistributionen.⁸

Reglerna om kundens krav och behov är en flexibel reglering som syftar till att ge kunderna en hög lägstanivå av skydd när kunden inte träffar en rådgivare. Krav och behovsbedömningen ska göras oavsett vilken typ av försäkringsavtal som ingås – från hemförsäkring till pensionsförsäkring. Det kommer bli särskilt viktigt framgent eftersom det för pensionsförsäkring inte krävs någon så kallad passandebedömning⁹.

Korrekt tillämpad, är bestämmelsen om kundens krav och behov i sig väldigt flexibel. Vid en flytt av försäkringssparande till en ny försäkring, är det därför rimligt att det försäkringsbolag som tecknar försäkringsavtalet, eller försäkringsförmedlaren som i förekommande fall har uppdrag från kunden att utföra flytten, säkerställer och dokumenterar att kundens krav och behov för sitt försäkringssparande tillfredsställs genom flytten. Som regel utför försäkringsförmedlare dock en rådgivning i samband med flytt och då blir krav och behovsbedömningen ett, av flera, steg i den mer omfattande lämplighetsbedömningen som krävs.

Svensk Försäkring har förtjänstfullt utvecklat en rekommendation om vilken information som involverade försäkringsföretag ska lämna till kund. SFM har vidare antagit en rekommendation för medlemsföretagen att denna information ska användas i deras försäkringsdistribution. Underlaget ger den aktör som medverkar i flytten goda förutsättningar att sedan klargöra kundens krav och behov, eller bättre, tillhandahålla rådgivning. I sammanhanget är SFM dock tveksam till kommentaren i promemorian om att försäkringsföretagets finansiella ställning skulle påverka flyttviljan hos en kund med fond- eller depåförsäkring, då risken för smitta från obestånd till försäkringstagare är näst intill obefintlig.

Med hänsyn till avsaknaden av beskrivningar av kundskyddet i promemorian utifrån perspektivet ovan, finns skäl att översiktligt beskriva krav och behov vid exempelvis ett fribrev¹⁰. Fribrevet är ett enskilt sparkapital som ger kunden möjlighet att innan, inför och under pensionsåldern förfoga över tillgångsallokering, uttag, skattesituation och sätta fribrevet i relation till andra fribrev. En kund med flera fribrev kan på så vis sprida sina risker även under pensionen genom att aktivera uttag ur ett fribrev i taget, kanske behålla fribrevet som haft sämst utveckling hittills och ta ut de fribrev där avkastning för närvarande är mest gynnsam för skattesituationen. Det måste därför finnas en balans mellan å ena sidan fokus på kostnad och avgift för en flytt och å andra sidan kundens krav och behov – det är helt nödvändigt att se till kundens hela situation för att t.ex. bedöma om fribrev bör samlas, om utbetalning ska skjutas på tiden eller ske så snabbt som möjligt.

Det är därför helt centralt för ett högt kundskydd vid flytt av pensionssparande, att befintliga ramverk för försäkringsdistribution upprätthålls, bland annat vad gäller krav och behovsbedömningen av konsumenten. SFM beklagar att detta inte framgår uttryckligen av promemorian och vill samtidigt påpeka att, i motsats till vad som beskrivs i promemorian¹¹, förslaget

⁷ Se exempelvis LFD 5 kap. 21 § om att det som förekommit vid distributionstillfället ska dokumenteras, LFD 6 kap. 4 § om att ge kunden information om de risker som den försäkringsbaserade investeringsprodukten är förknippad med (gäller ej pensionsförsäkring) och 6 kap. 13 § om att dokumentera vad distributören och en kund har kommit överens om.

⁸ Se exempelvis LFD 5 kap. 7 och 9 §§ om pris- och ersättningsinformation innan ett försäkringsavtal ingås, LFD 6 kap. 4-6 §§ med ytterligare regler om kostnads- och ersättningsinformation till kund innan försäkringsavtalet ingås men även minst årligen och LFD 6 kap. 8-9 §§ vilka ersättningar från annan än kund som får tas emot och inte.

⁹ Se LFD 7 kap. 1 § som inte inkluderar LFD 6 kap. 11 § vad gäller pensionsförsäkringar.

¹⁰ Jfr. premiefri försäkring enligt Försäkringsavtalslagen (2005:104) 11 kap 5 §.

¹¹ Se Fi2021/01980 s. 20.

kan få mer än begränsade konsekvenser för försäkringsdistributionen eftersom det som regel tecknas ett nytt försäkringsavtal vid en flytt.

SFM invänder inte mot utredningens förslag mot bakgrund av ovan, men påpekar att risken ökar för att individer med stort kapital blir särskilt attraktiva att bearbeta med lågkvalitativ och prispressad rådgivning med för kunden oförutsedda effekter på förmånsbeskattning, inkomstbeskattning, det privatekonomiska utrymmet eller efterlevnaden av regelverket i sig för den delen. SFM:s medlemmar har investerat väsentliga resurser över de senaste åren för att stärka kundskyddet och regelefterlevnaden. Det är då viktigt med en effektiv tillsyn från Finansinspektionen under det robusta regelverk som finns mot aktörer som driver en osund flyttmarknad.

Avslutningsvis och mot bakgrund av hittills genomförda förändringar i reglerna som styr flytt¹², ser SFM tyvärr fortsatt risk för att tillgången till tjänster för kvalificerad försäkringsrådgivning kan komma att minska samtidigt som det inte finns något som tyder på en motsvarande minskad efterfrågan. Försäkringsbolagens möjligheter att effektivt nå ut med rådgivning till kunder genom en kombination av egna rådgivare och försäkringsförmedlare minskar. Det är då väldigt viktigt att andra förändringar inte genomförs i ramverket för försäkringsdistribution. Sådana förändringar skulle bidra till ytterligare obalans mellan utbud och efterfrågan i rådgivningsmarknaden, eller skapa andra oförutsedda effekter, till nackdel för kund.

Retroaktivitet i lagstiftning och konsekvensanalysen

Utredningen, baserat på Finansinspektionens rapport, bedömer att fördelarna för de kunder som vill flytta sitt försäkringssparande överväger nackdelarna för de kundkollektiv som stannar – dvs. avgörande skäl talar inte emot en retroaktiv flytträtt. Solvensen i ett försäkringsbolag med försäkringsavtal ingångna före 1 januari 2007 kommer såklart att påverkas, hur mycket beror bland annat på storleken på försäkringskollektivet och bland annat de antaganden som ligger till grund för den driftskostnad dessa avtal förväntas täcka i framtiden.

Finansinspektionen beskriver konsekvenserna i rapporten:

”Försäkringsföretagens solvenskvot skulle minska med mellan 8 och 30 procentenheter. Hur stor effekten blir beror på hur stor andel försäkringar utan rätt till överföring ett företag har. Inget av företagen bedömer att påverkan skulle bli så stor att kapitalkraven inte skulle kunna uppnås.”¹³

Att kapitalkravet inte uppnås, är rimligen inte ett mått på om avgörande skäl talar emot retroaktiv lagstiftning. Det är det yttersta måttet på bolagets finansiella stabilitet och en tämligen hög tröskel att mäta konsekvenser mot. Däremot uppstår ett behov av att försäkringstekniskt täcka den negativa effekt retroaktiv flytträtt kommer att skapa. Berörda försäkringsbolags driftkostnadsuttag borde rimligen då öka för att täcka denna framtida osäkerhet i försäkringsavtalen. Därmed uppstår kostnader som behöver täckas av samtliga försäkringstagarna – oavsett om försäkringstagaren vill flytta eller inte. Försäkringstekniskt behöver försäkringsavtal bära sina egna kostnader. I denna del ser inte SFM att promemorian har analyserat eller tagit ställning till konsekvenserna i fulla och slutsatsen att risken för avgiftshöjningar är låg underbyggs inte vidare. Även om avgifter inte höjs, kan det vara så att framtida avgiftssänkningar däremot uteblir för att öka kostnadstäckningen.

¹² Prop. 2018/19:124 En effektivare flytträtt av försäkringssparande. Prop. 2020/21:33 Avgifter vid återköp och flytt av fond- och depåförsäkringar.

¹³ Konsekvenser av en utvidgad rätt till återköp och överföringar, den 30 november 2020, s. 10 (dnr 20-24666).

Slutsatsen i promemorian om att nöjda kunder minskar effekten på försäkringsföretagens solvenskapitalkrav, synes nästan antyda att kundnöjdhet kan ligga till grund för höga eller låga annullationsantaganden. SFM är tveksam till om det får medhåll från aktuariellt håll, då antaganden ska vara förankrade i statistiskt säkerställda data, även om tanken är intressant.

Vidare ingår i Finansinspektionens rapport 17 försäkringsbolag, varav sex är knutna till kollektivavtalsmarknaden, fyra försäkringsbolag ingår i bankkoncerner samt sju försäkringsbolag som får hänföras till kategorin övriga. Av de sistnämnda sju bolagen, ägs två av ömsesidiga försäkringsbolag och bland resterande fem bolag, har fyra bolag koncession från 1999 eller senare. Att dra gemensamma slutsatser av de retroaktiva förmögenhetsrättsliga konsekvenserna för bolagen och kunderna framstår som utmanande. Där ett bolag kommer att kostnadstäckas med hjälp av ett sakförsäkringskollektiv kommer ett annat bolag att täcka det genom koncerninterna transaktioner. Effekter för konsumenter med anledning av retroaktiv flytträtt kan därför inte anses vara gemensam för försäkringsbranschen.

Den svenska försäkringsmarknaden är ett ekosystem av aktörer som skapar förutsättningar för ett försäkringssparande. Konsekvenserna av retroaktiva förändringar i förmögenhetsrätten kan inte enbart vara en fråga om antal försäkringsavtal eller storleken på försäkringskapitalet.

Finansinspektionen analyserar i princip endast försäkringsbolagen i rapporten, vilket borde vara ett första steg i en utredning av konsekvenserna av retroaktiv flytträtt. I den konsekvensanalysen är det lika naturligt att även inkludera bedömning av effekterna för förvaltarna av underliggande fonder. SFM är förvånade över att konsekvenser för fondbolag inte nämns i rapporten från Finansinspektionen eller i promemorian. Det är i huvudsak dessa aktörer som förvaltar kapitalet i de produkter som kartlagts och vars affärsmodeller samt likviditet påverkas. Affärsmodellen inom fond- och depåförsäkring är förhållandevis enkel och den skapar förutsebarhet i försäkringsföretagens finansiella stabilitet.

I sammanhanget är därför försiktighet påkallad vad gäller slutsatser som kan dras av de effekter som utvidgad rätt till återköp och överföring får för försäkringsföretagen, givet de olika förutsättningar som dessa ägs och drivs utifrån. Pensionsförsäkringar bygger på långa åtaganden och komplexa avtal med flera involverade intressenter. Det är av stor vikt att en förändring i dessa delar är rättvis i retroaktiviteten.

I likhet med andra remissinstanser vill SFM särskilt trycka på att det är av väldigt stor vikt att retroaktiv lagstiftning, nu och framgent, föregås av en noggrann analys av de konsekvenser som en retroaktiv verkan kan medföra. SFM ser en risk att promemorian underskattat risken för effekter på försäkringstagarnas kostnader och noterar att det av naturliga skäl inte låg i Finansinspektionens uppdrag att kartlägga konkurrensmässiga aspekter vid en retroaktiv flytträtt. I den avvägning som sker vid retroaktiv lagstiftning på förmögenhetsrättens område, hade det varit önskvärt med en bredare konsekvensanalys vad gäller effekter på konkurrensen samt effekterna på övriga aktörer som är leverantörer i försäkringssparandet.

De kollektivavtalade tjänstepensionerna

Skälen för att kollektivavtalsgrundad tjänstepension inte omfattas av den fria flytträtten bygger på utredningar som daterar sexton år tillbaka. SFM påpekade i remissvar¹⁴ att utredningsuppdraget¹⁵ som lämnades till Finansinspektionen borde utvidgats till att även omfatta konsekvensanalys av en utvidgad flytträtt för individer på den kollektivavtalsgrundande

¹⁴ Remissvar från SFM avseende Finansdepartementets promemoria Avgifter vid återköp och flytt av fond och depå försäkringar (Fi2020/ 01016/ FPM).

¹⁵ Fi202/01803

tjänstepensionsmarknaden. I utredningen om flytträtt¹⁶ hänvisades dock återigen till den sexton år gamla utredningen, och att regeringen inte såg anledning att nu göra någon annan bedömning än den som har gjorts i tidigare förarbeten, Finansinspektionens uppdrag utvidgades inte.

SFM anser alltjämt att flytträtten för premiebestämd¹⁷ tjänstepension bör utredas vidare och utvidgas, oavsett om den är kollektivavtalad eller individuell, och i vart fall för fribrevslagda försäkringar. Konsumentnyttan av den fria flytträtten är tills vidare ett värde som endast tillkommer de med tjänstepension utanför kollektivavtalen, självfallet med hänsyn tagen till civilrättsliga överväganden.

Stockholm, den 24 augusti 2021,

Karin Lindblad
VD, SFM

Per Johan Gidlund
Chefsjurist, SFM

¹⁶ Prop. 2020/21:33 s. 16

¹⁷ Även benämnd avgiftsbestämd.