

Omvärldstrender 2023

Försäkring i en orolig tid



Omvärldstrender 2023

Rysslands invasion av Ukraina har lett till stort mänskligt lidande, men också påverkat den ekonomiska utvecklingen och det säkerhetspolitiska läget i resten av världen. Kriget har bidragit starkt till att energipriserna gått upp och att inflationsnivåerna under 2022 har stigit till de högsta nivåerna på 30 år. Som följd av det har centralbankerna höjt sina styrräntor. De högre räntorna har lett till att den ekonomiska utvecklingen bromsats in och att aktiemarknaderna gått ned.

Den höga inflationen påverkar försäkringsbranschen på flera olika sätt, särskilt om den består under en längre tid. För skadeförsäkringsföretagen handlar det om högre kostnader för reparationer som fördyrar hanteringen av skador och för livförsäkrings- och tjänstepensionsföretagen om större framtida utbetalningar av värdesäkrade förmånsbestämda pensioner. I vilken utsträckning premierna kommer att stiga till följd av den höga inflationen beror bland annat på konkurrens-situationen.

Fallande börskurser innebär att totalavkastningen på livförsäkrings- och tjänstepensionsföretagens tillgångar under 2022 förväntas bli den lägsta på 20 år. Försäkrings- och tjänstepensionsföretagen har dock en fortsatt god finansiell ställning och bra förmåga att hantera sämre ekonomisk utveckling. Den sämre ekonomiska utvecklingen riskerar emellertid att leda till att fler individer väljer att avstå hemförsäkring och därmed i praktiken bli oförsäkrade.

Den politiska utvecklingen har stor betydelse för försäkringsbranschen. För branschen är det viktigt med långsiktigt stabila och förutsägbara spelregler. Det bidrar till att ge förutsättningar för väl utformade privata försäkringar så att de på ett ändamålsenligt sätt kan möta kundernas behov och komplettera samhällets skydd på olika områden.

Det allmänna pensionssystemet utgör för de allra flesta den huvudsakliga försörjningen som pensionär, men därutöver fyller såväl tjänstepension som privat pensionssparande en viktig roll som komplement. Det finns en lång rad frågor på pensionsområdet att ta ställning till. Det gäller inte minst det så kallade respektavståndets storlek samt behovet av ett ökat sparande och hur det ska finansieras. Försäkringsbranschen föreslår ett nytt subventionerat privat pensionssparande som kan anpassas till enskilda individers behov av sparande.

Ett annat område där långsiktighet är centralt är inom klimat och hållbarhet. För att minska effekterna av nuvarande och framtida skador vid naturkatastrofer krävs ett aktivt och långsiktigt samarbete mellan stat, kommun och privata fastighetsägare där såväl finansierings- som ansvarsfördelningen är tydlig. Försäkrings- och tjänstepensionsföretagen är även stora investerare av långsiktigt kapital som kan investeras i till exempel fossilfri produktion. För närvarande är dock utbudet av hållbara investeringar begränsat och staten har en viktig roll att fylla när det kommer till olika incitamentsskapande åtgärder.

Ett tredje område är inom polis och rättsväsende. I dag förekommer organiserad brottslighet som på olika sätt använder sig av avancerade brottsupplägg i syfte att utnyttja bland annat välfärdssystem, kompletterande försäkringssystem och att

genomföra systematiska "stöldturnéer" där sedan stöldgodset förs utomlands. Här behövs en skärpt tillsyn och förbättrade kontroller för att långsiktigt trygga välfärdssystem och privat försäkring, men även för att upprätthålla trygghet och tillit i samhället.

Ett fjärde område är sjukvården, där efterfrågan på sjukvårdsförsäkring stadigt har ökat under de senaste decennierna. Försäkringen fyller en viktig roll inte minst för arbetsgivare som en del i rehabiliteringen och som ett sätt att minska risken för sjukfrånvaro. Det finns därför goda skäl att slopa förmånsbeskattningen av försäkringar tecknade av arbetsgivare.

Under året har det varit stort fokus på tre lagstiftningsområden, solvens II, distributionsreglerna och hållbarhetsreglerna, som alla är styrande för hur försäkrings- och till delar tjänstepensionsföretagen bedriver sin verksamhet och agerar i förhållande till sina kunder. De två första regelområdena syftar till att skydda försäkringstagarna. Hållbarhetsreglerna syftar i stället till att företagen ska verka för ett mer generellt samhällsintresse, det vill säga hållbar utveckling med dess tre dimensioner; den ekonomiska, den sociala och den miljömässiga. Det finansiella systemet ska bli en del av lösningen för att skapa en hållbar ekonomi.

Oavsett målet med reglerna så bör de uppnå målet så effektivt som möjligt. Den indirekta reglering som delvis tillämpas inom hållbarhetsområdet skulle kunna ifrågasättas. Det kan vara mer effektivt att uppnå en hållbar samhällsutveckling genom att lagstiftaren direkt reglerar de verksamheter de anser skadliga.

När regler beslutas på EU-nivå tillkommer syftet att uppnå harmonisering mellan länderna, att uppnå lika spelregler för företagen. Alltför uppstyrd produktutveckling och jämförelser mellan länder riskerar dock att minska utrymmet för att utforma försäkringar som kunderna behöver.

Det senaste årets eskalerande säkerhetspolitiska osäkerhet har bland annat satt fokus på att försäkring spelar en viktig roll i samband med krig och konflikt. Även om de flesta tjänster som försäkringsbranschen tillhandahåller omfattar försäkring av fredstida risker och sammanhängande skador, så finns det även tjänster som behöver fungera om Sverige är utsatt för krigsfara eller befinner sig i krig.

Från oktober 2022 gäller en ny struktur för arbetet med den civila delen av försvaret och finansiella tjänster, däribland försäkring, utgör ett särskilt beredskapsområde. För att stärka totalförsvarsförmågan i enlighet med målen för det civila försvaret bör beredskapslagstiftningen på försäkringsområdet ses över. Försäkringsbranschen kan också bidra i uppbyggnaden av totalförsvaret genom vår kunskap om risker i samhället och genom vårt arbete med att förebygga och hantera skador.

Skribenter till årets rapport är Lena Friman Blomgren, Eva Erlandsson, Pär Karlsson och Jonas Söderberg.

Stockholm december 2022

Christina Lindenius, vd Svensk Försäkring

Innehåll

1	Konsekvenser av den ekonomiska utvecklingen för försäkrings- och tjänstepensionsföretagen.....	9
1.1	Historiskt hög inflation	9
1.2	Centralbanker under press innebär högre räntor	10
1.3	Sverige förväntas gå in i en lågkonjunktur 2023.....	13
1.4	Nedgång på aktiemarknaderna till följd av kriget och inflationen	14
1.5	Högre inflation får konsekvenser för försäkrings- och tjänstepensionsföretagen	15
1.6	Storleken på inbetalda premier kan också påverkas.....	15
1.7	Låg totalavkastning under 2022	19
1.8	Den finansiella ställningen är robust	23
1.9	Sammanfattande reflektioner.....	28
2	Den politiska utvecklingen.....	33
2.1	En orolig värld	33
2.2	Flera förändringar på gång inom pensionssystemet	37
2.3	Klimatförändringar och energikris.....	45
2.4	Brottslighet leder till höjda försäkringspremier	47
2.5	Växande köer till sjukvård och sjukvårdsförsäkringens roll	49
2.6	Sammanfattande reflektioner.....	53
3	Solvens II, distribution och hållbarhet – vart är vi på väg?.....	57
3.1	Solvens II	57
3.2	Distribution	63
3.3	Mycket reglering genomsyras av hållbarhetsmålen – Håller det bästa på att bli det godas fiende?	70
3.4	Regleringsutmaningar för försäkrings- och tjänstepensionsföretagen	76
3.5	Sammanfattande reflektioner.....	78
4	Försäkring i krig och konflikt	83
4.1	Försäkring som del av samhällets beredskap	83
4.2	Går det att försäkra krigsrisker?.....	83
4.3	Det civila försvaret är en del av totalförsvaret.....	85
4.4	Beredskapsansvar för finansiella tjänster.....	91

4.5	Hur långt har arbetet med totalförsvaret kommit?	99
4.6	Sammanfattande reflektioner.....	100
5	Bilaga: pågående regleringsprocesser.....	103

Avsnitt 1

Konsekvenser av den ekonomiska utvecklingen för försäkrings- och tjänstepensionsföretagen



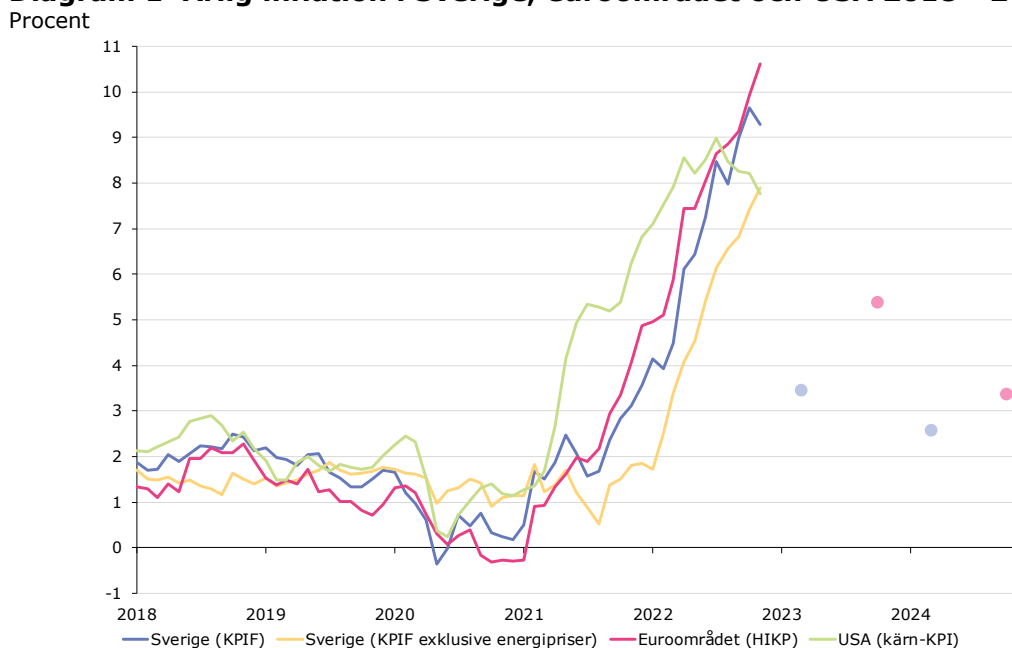
1 Konsekvenser av den ekonomiska utvecklingen för försäkrings- och tjänstepensionsföretagen

Kriget i Ukraina, den höga inflationen och de stigande räntorna gör att den ekonomiska utvecklingen bromsar in och att Sverige förväntas gå in i en lågkonjunktur 2023. Det försämrade ekonomiska läget, hög inflation och stigande räntor har resulterat i fallande aktiepriser i Sverige och globalt. Några av de frågeställningar som det här avsnittet behandlar är hur de svenska försäkrings- och tjänstepensionsföretagen påverkas av den ekonomiska utvecklingen och vilka konsekvenser de fallande aktiepriserna får för avkastningen på företagens tillgångar och finansiella ställning.

1.1 Historiskt hög inflation

Redan under 2021 började inflationen att stiga främst till följd av penning- och finanspolitiska stimulanser under covid-19-pandemin och problem med leveranser av halvledare och andra insatsvaror.¹ Rysslands invasion av Ukraina har fortsatt att underbygga denna utveckling och inneburit högre priser på framför allt energi, spannmål, konstgödsel och vissa råvaror. Under hösten 2022 har inflationen i Sverige varit nästan tio procent, vilket är den högsta nivån på mer än 30 år (se diagram 1). Liknande utveckling och nivåer kan ses i USA och inom euroområdet. Inflationen i USA har dock börjat minska.

Diagram 1 Årlig inflation i Sverige, euroområdet och USA 2018 - 2024



Anm.: Sverige (KPIF) visar konsumentprisindex med fasta räntor. USA (kärn-KPI) visar prisförändringar inklusive energi och livsmedel. HIKP är det harmoniserade konsumentprisindexet för Euroområdet. Punkterna är finansmarknadsaktörer, arbetsmarknadens parter och inköparens förväntningar om inflationen (KPIF) i Sverige i februari 2022 (blå punkt) respektive september 2022 (rosa punkt).
Källa: Macrobond.

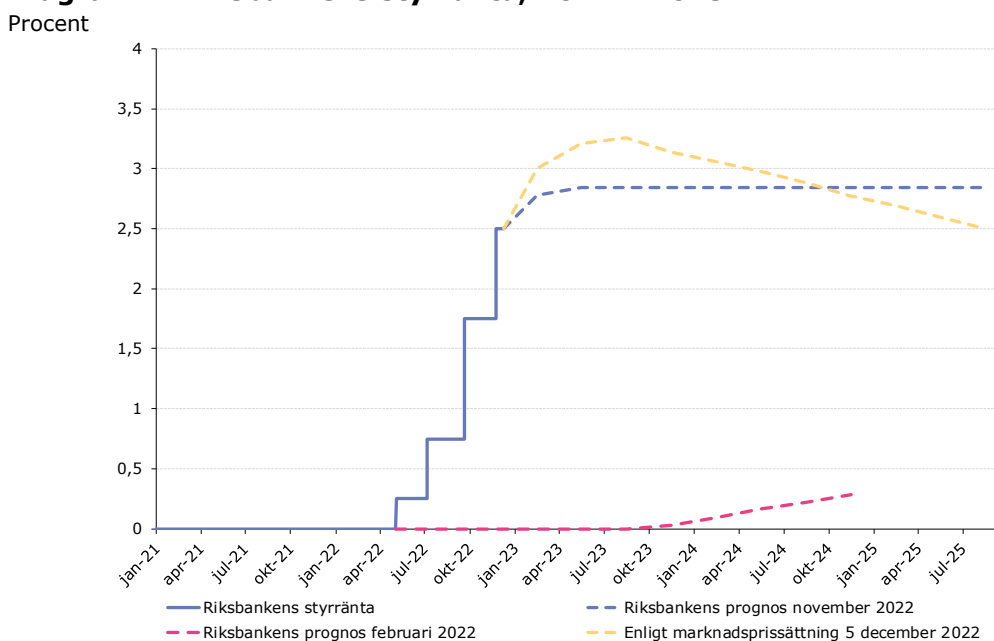
¹ Se exempelvis Svensk Försäkring (2021), *Omvärldsbeskrivning 2022*.

Även om energipriser har ökat mest, visar inflationen exklusive energipriser att den höga inflationen omfattar betydligt fler varor. Detta talar för att inflationen blir mer långvarig. Som en följd har inflationsförväntningarna stigit hos finansmarknadens aktörer, arbetsmarknadens parter och företagens inköpare (se diagram 1). De tilltagande inflationsförväntningarna kan leda till en löne- och prisspiral som gör att den höga inflationen blir mer långlivad. Avgörande för om detta blir fallet är de förhandlingar som påbörjas vid årsskiftet om det nya märkessättande avtalet.²

1.2 Centralbanker under press innebär högre räntor

Riksbanken och andra centralbanker har sedan början av 2022 stramat åt penningpolitiken för att dämpa den höga inflationen och stigande inflationsförväntningar. Riksbanken höjde i april sin styrränta för första gången sedan 2011 och har hittills under året höjt styrräntan med 2,5 procentenheter (se diagram 2). Enligt Riksbankens prognos väntas styrräntan höjas till drygt 2,8 procent under våren 2023. Riksbankens senaste räntebana är därmed betydligt högre än den prognos de hade i februari precis innan Rysslands invasion av Ukraina. Då var prognosen den första höjningen av styrräntan skulle ske i slutet av 2023.

Diagram 2 Riksbankens styrränta, 2021 – 2025



Anm.: Riksbankens prognos är från Penningpolitisk rapport februari respektive november 2022.

Marknadsprissättning är beräknad av SEB utifrån räntekontrakt.

Källor: Riksbanken och SEB.

Trots att Riksbanken vid det penningpolitiska beslutet i november 2022 kommunicerade att styrräntan kommer att höjas mer och snabbare än tidigare prognosticerats, så är marknadens förväntningar fortsatt att Riksbankens räntehöjningar blir ännu större. Marknaden tror att styrräntan vid mitten av 2023

² Det nya märkessättande avtalet ska vara på plats den 1 april 2023 och brukar gälla för tre år.

kommer vara närmare 3,3 procent, det vill säga cirka en halv procentenhet högre än Riksbankens prognos (se diagram 2).

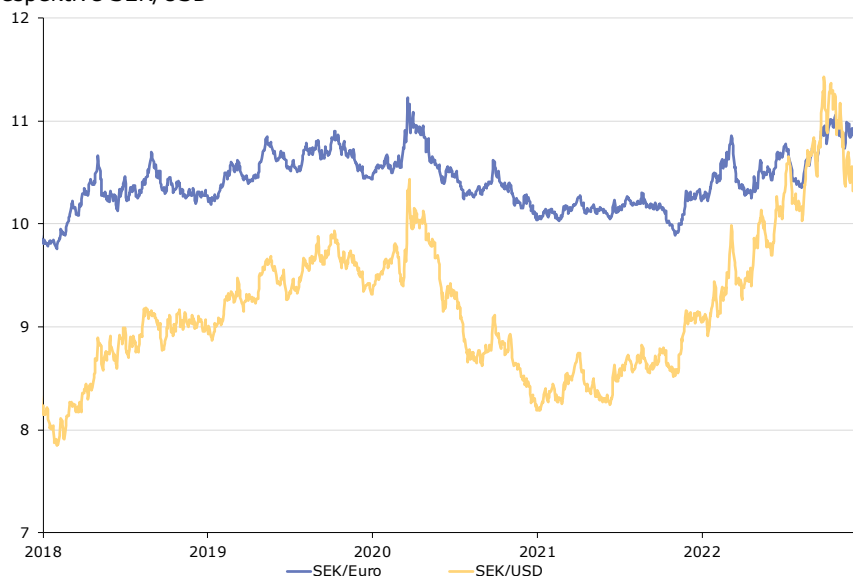
Riksbanken och många andra centralbanker står inför svåra övervägande kring i vilken takt och hur mycket de ska höja sina styrräntor. Om räntan höjs för snabbt kan det leda till stora ekonomiska nedgångar och höjs de för långsamt riskerar det att leda till bestående hög inflation. Detta övervägande försvåras för Riksbanken av att hushållens höga skuldsättningen medför att räntehöjningar i större utsträckning än tidigare minskar hushållens konsumtion. Dessutom sker räntehöjningarna samtidigt som det är stora prishöjningar på bland annat energi och livsmedel. Även andra centralbanker står inför svåra överväganden. Exempelvis måste den europeiska centralbanken ECB ta i beaktning att räntehöjningarna leder till högre kostnader att finansiera de stora statskulderna i bland annat Italien och Spanien, vilket kan leda till att dessa länder måste skära ned på de offentliga utgifterna och i värsta fall riskerar att hamna i en statskuldskris liknande den för Grekland i början av 2010-talet.

Rekorddyr dollar kan ge ytterligare högre inflation och ränta

Vid kriser faller ofta värdet på den svenska kronan eftersom många investerare söker sig mot större och stabilare valutor, så kallade safe haven. Till följd av kriget i Ukraina har den svenska kronan försvagats i synnerhet i förhållande till den amerikanska dollarn (se diagram 3). Under hösten 2022 har en dollar periodvis kostat mer än 11 kronor och den högsta nivån någonsin. Dollarn har också ökat i värde gentemot andra valutor, exempelvis euron.

Diagram 3 Växelkurs för svenska kronan (SEK) 2018 – december 2022

SEK/Euro respektive SEK/USD



Källa: Macrobond.

Att kronan försvagas gynnar svenska exportföretag med stor inhemsk produktion, eftersom de får mer betalt i svenska kronor. Däremot så missgynnar det importföretagen eftersom priset i kronor på de importerade varorna går upp. Den försämrade växelkursen leder därmed till högre priser på importerade varor och

ytterligare högre inflation i Sverige. En högre kronkurs är samtidigt gynnsamt för placeringar i utländsk valuta om dessa inte är valutasäkrade.

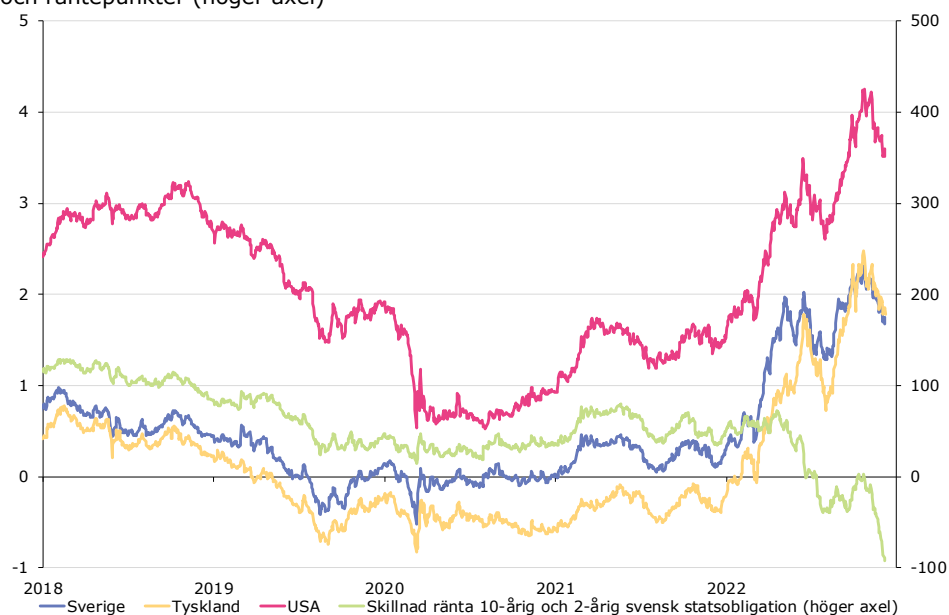
Att dollarn har stigit i värde beror, förutom på den globala oron, också på att den amerikanska centralbanken FED började höja sin styrränta tidigare och mer än Riksbanken och ECB.³ Det har fått investerare att söka sig till amerikanska obligationer och andra räntebärande tillgångar, vilket har gjort att dollarn stigit i värde i förhållande till kronan och euron. Detta sätter ytterligare press på Riksbanken att höja sin styrränta för att närma sig räntenivåerna i USA och därmed höja värdet på kronan och på så sätt minska inflationstrycket. Att Riksbanken höjt sin styrränta i kombination med att räntorna i USA inte förväntas i höjas ytterligare i större utsträckning har fått dollarn att falla något gentemot kronan under senare delar av hösten.

Räntemarknaden indikerar inbromsning i ekonomin

Även räntor med längre löptider på statsobligationer har stigit under året som en följd av högre styrräntor och förväntningar om högre räntor framöver (se diagram 4). Att Riksbanken liksom många andra centralbanker har börjat minska sitt stora innehav av obligationer har också bidragit till de stigande räntorna.⁴ Under hösten 2022 har de 10-åriga svenska och tyska statsobligationsräntorna varit på de högsta nivåerna sedan 2014.

Diagram 4 Räntan på 10-åriga statsobligationer, 2018 – december 2022

Procent och räntepunkter (höger axel)



Källa: Macrobond.

³ Under 2022 har FED höjt sin styrränta med 3,75 procentenheter, medan ECB höjt med 2 procentenheter.

⁴ Riksbanken har under 2022 minskat innehavet av främst statsobligationer, säkerställda bostadsobligationer och företagsobligationer genom att i minskad utsträckning återinvestera kuponger och obligationer som förfaller (se Sveriges Riksbank (2022), *Penningpolitisk rapport september 2022*).

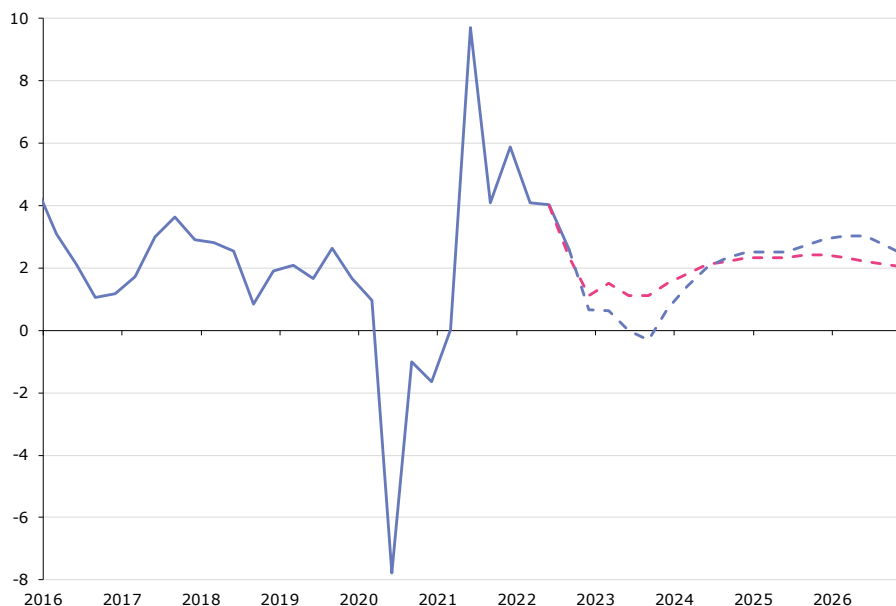
Vanligtvis är räntorna på längre löptider högre än på kortare löptider. Sedan början av juli har dock räntorna på kortare löptider varit högre än de på längre löptid (se diagram 4). Räntekurvan är alltså inverterad. En inverterad räntekurvan brukar ses som en indikation på en kommande större inbromsning i ekonomin. Senast den svenska räntekurvan var inverterad var under 2007, strax innan den globala finanskrisen.

1.3 Sverige förväntas gå in i en lågkonjunktur 2023

Kriget i Ukraina, den höga inflationen och de högre räntorna dämpar den ekonomiska tillväxten i Sverige och globalt mer än tidigare förväntat (se diagram 5). Enligt Konjunkturinstitutet och andra prognosmakare förväntas Sverige gå in i en lågkonjunktur under 2023.⁵ Sverige har emellertid fortfarande en förhållandevis låg statsskuld i förhållande till BNP till skillnad från många andra länder inom EU. Därmed finns det bättre möjligheter för Sverige att hantera den ekonomiska nedgången med finanspolitik. Dock kan en expansiv finanspolitik, exempelvis i form av stimulanser, leda till högre inflation och därmed komma i konflikt med penningpolitiken. Sådana stimulanser kan därför leda till ännu högre räntor, som bromsar in ekonomin ytterligare.

Diagram 5 Årlig förändring av BNP i Sverige 2016 – 2026

Procent



Anm.: BNP i fasta priser (2021 års nivå). Den blå streckade linjen är Konjunkturinstitutets prognos i september 2022 och den rosa streckade linjen är prognosen från juni 2022.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Sverige är en liten öppen ekonomi med stor export och är därmed beroende av den ekonomiska utvecklingen i omvärlden. I många länder finns det tydliga tecken på inbromsning i ekonomin, vilket spiller över på den svenska ekonomin. Kriget i Ukraina kan, exempelvis på grund av nya sanktioner, ytterligare försämra den ekonomiska utvecklingen i omvärlden. Det kan även uppstå energibrist så att

⁵ Konjunkturinstitutet (2022), *Konjunkturläget september 2022*.

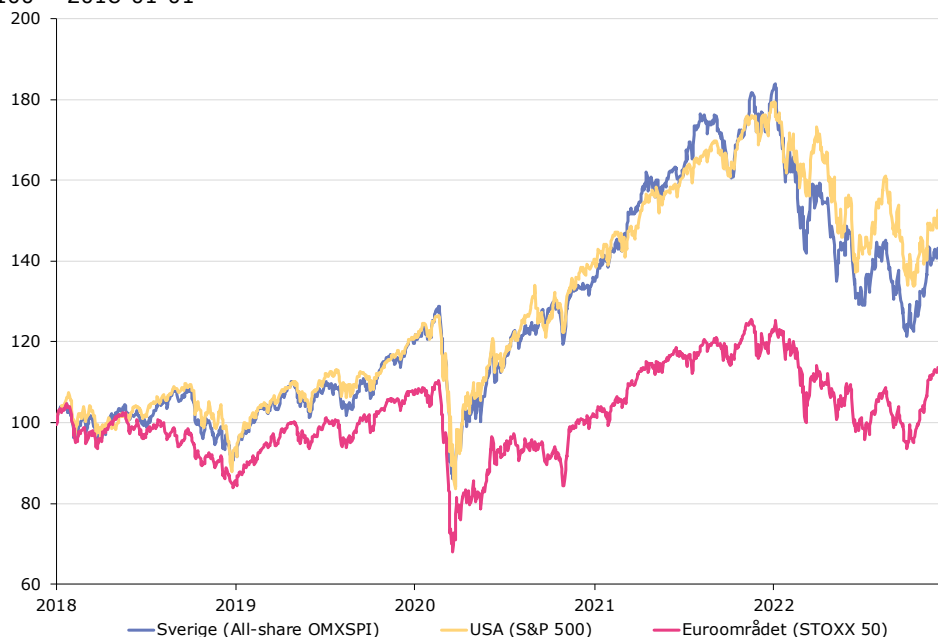
industrin i Sverige och i Europa måste dra ned på sin verksamhet (se också avsnitt 2). En eskalering av konflikten mellan Kina och Taiwan kan få stora konsekvenser för den ekonomiska utvecklingen, i synnerhet eftersom Taiwan producerar majoriteten av de halvledare som används i elektroniska produkter världen över. Nedstängningar i främst Kina till följd av nya utbrott av covid-19 kan påverka globala logistikkedjor och därmed även den ekonomiska utvecklingen och leda till ännu högre inflation. På grund av osäkerheten i omvärlden finns det en risk att det bli stagflation i Sverige med en längre period av hög inflation samtidigt som det är en nedgång i ekonomin.

1.4 Nedgång på aktiemarknaderna till följd av kriget och inflationen

Som följd av den höga inflationen med stigande räntor och inbromsningen i ekonomin har aktiemarknaderna i Sverige och globalt fallit kraftigt under året (se diagram 6). Den svenska aktiemarknaden har under 2022 periodvis fallit med nästan 30 procent och i USA med knappt 20 procent. Som jämförelse föll den svenska aktiemarknaden med drygt 40 procent 2008 under den globala finans-krisen och med närmare 40 procent 2002 under IT-kraschen. Trots att fallen varit stora under året är nivån på aktiemarknaderna i linje över den nivån de var på vid årsskiftet 2020/2021.

Diagram 6 Utvecklingen på olika aktiemarknader, 2018 – december 2022

Index 100 = 2018-01-01



Källa: Macrobond.

Ytterligare fall på aktiemarknaden kan uppkomma om inflationen i USA inte faller tillbaka som förväntat, vilket skulle leda till ytterligare räntehöjningar. Även en svagare ekonomisk utveckling än vad marknadens aktörer tror kommer att ha en negativ inverkan, exempelvis om det blir en kall vinter i kombination med energibrist i Europa.

1.5 Högre inflation får konsekvenser för försäkrings- och tjänstepensionsföretagen

Den ekonomiska utvecklingen och utvecklingen på de finansiella marknaderna får konsekvenser för de svenska försäkrings- och tjänstepensionsföretagen. Det kan bland annat påverka kostnader för skadehantering, de inbetalda premierna, totalavkastning på tillgångarna och företagens finansiella ställning.

När inflationen går upp stiger kostnaden för att åtgärda skador till följd av bland annat ökade arbets- och materialkostnader. Att kronan försvagas kan också göra att skador där varor för att utföra reparationen importeras blir dyrare. De utbetalda skadeersättningarna till hushåll och företag uppgick 2021 till drygt 65 miljarder kronor, vilket innefattar skador som i varierad grad påverkas av prisförändringar och inflation.⁶

I synnerhet om prisökningarna sker oväntat får detta konsekvenser för skadeförsäkringsföretagen eftersom försäkringspremien bestäms i förväg. Företagen bestämmer premierna utifrån en uppskattning av hur ofta en skada kommer att inträffa och vad skadan förväntas kosta. Förväntningar om inflationen är därmed en viktig parameter i premiesättningen. En oväntad inflationsökning kan innebära en underskattning av skadekostnaderna. Beroende på konkurrenssituation och andra affärsöverväganden kan dock premier och andra försäkringsvillkor, helt eller delvis, anpassas till den högre prisnivån eftersom försäkringarna oftast löper på ett år.

Det finns dock mindre möjligheter att genom till exempel premiehöjningar hantera de ökade skadeutbetalningarna för skador där utbetalningar sker under flera år och baseras på prisindex. Exempel på sådana så kallade långsvansade försäkringsprodukter är olycksfalls-, sjukdoms- och ansvarsförsäkringar. EIOPA lyfte fram långsvansade produkter som en risk för branschen vid en längre period med hög inflation.⁷

För livförsäkrings- och tjänstepensionsföretag kan den högre inflationen leda till större framtida utbetalningar för förmånsbestämda tjänstepensioner, inklusive sådana fribrev, eftersom dessa är värdesäkrade. Den framtida kostnaden av värdesäkring vid hög inflation kan innebära att den finansiella ställningen försämras för de företag som tillhandahåller förmånsbestämd tjänstepension.

1.6 Storleken på inbetalda premier kan också påverkas

En inbromsning i ekonomin påverkar storleken på de inbetalda premierna för skadeförsäkring eftersom efterfrågan på försäkringar vanligtvis minskar när konsumtionen och investeringarna minskar. Tillväxten i inbetalda premier för skadeförsäkring förväntas därför minska under kommande år när premierna justeras för inflation (se diagram 7). Att de inbetalda premierna justerade för inflationen har minskat något under de tre första kvartalen 2022 kan bero på att skadeförsäkringsföretagen inte fullt ut anpassat priset på premierna till den höga inflationen. Det kan också bero på minskad efterfrågan på försäkringar. Antalet

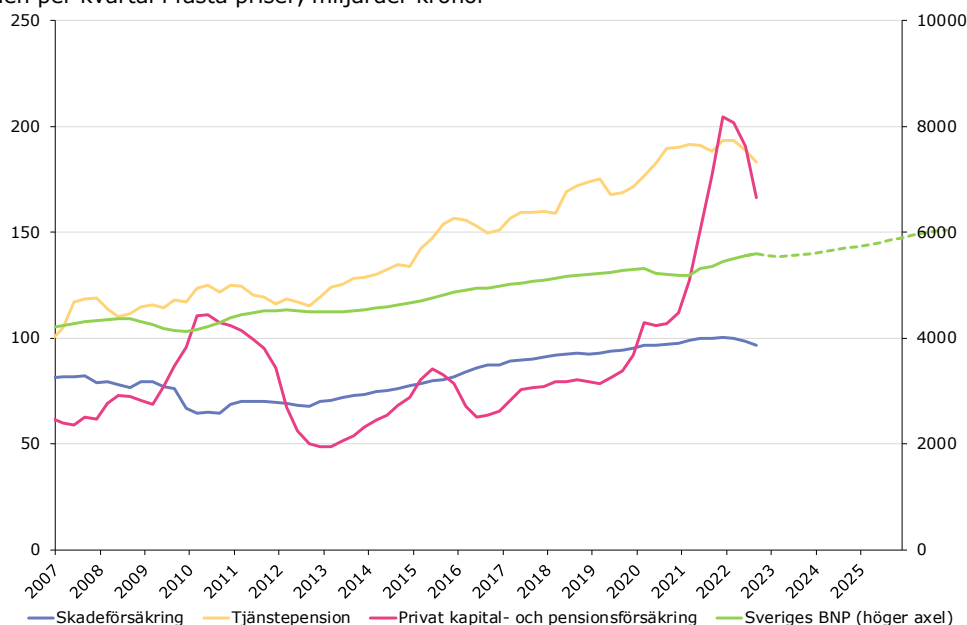
⁶ Svensk Försäkring (2022), *Försäkringar i Sverige 2012 – 2021*.

⁷ EIOPA (2021), *Financial stability report December 2021*.

försäkringsavtal för svenska skadeförsäkringsföretag har emellertid snarare stigit under 2022.⁸

Diagram 7 Inbetalda premier för skadeförsäkring, tjänstepension, privat kapital- och pensionsförsäkring, 2007–2025

Årsvärden per kvartal i fasta priser, miljarder kronor



Anm.: Inbetalda premier och Sveriges BNP är i fasta priser (2021 års nivå). Den streckade linje är Konjunkturinstitutets prognos för BNP från september 2022.

Källor: Svensk Försäkring, SCB och Konjunkturinstitutet.

Om arbetslösheten stiger till följd av att Sverige går in i en lågkonjunktur kan de inbetalda premierna för tjänstepension komma att minska, bland annat beroende på om löneutvecklingen stannar av.⁹ Å andra sidan innebär den höga inflationen att inkomstbasbeloppet indirekt kan komma att stiga till följd av ökade lönekrav, vilket kan påverka de inbetalda premierna (se fördjupning). Därtill kan den stundande avtalsrörelsen leda till ökade premieinbetalningar till följd av höjda avsättningar till exempelvis flex- och deltidspension.¹⁰

Under de senaste åren har det varit en stark tillväxt i premierna i synnerhet för privat kapital- och pensionsförsäkring, främst till följd av ökat sparande under pandemin (se diagram 7). Under 2022 har dessa premier minskat, vilket troligtvis hör ihop med nedgången på aktiemarknaderna. Fortsatt sämre utveckling på de finansiella marknaderna kan minska de inbetalda premierna till privat kapital- och pensionsförsäkring liksom om hushållen får sämre möjligheter att spara till följd av den ekonomiska nedgången.

⁸ Se Svensk Försäkrings kvartalsstatistik över försäkringsbestånd.

⁹ Under covid-19-pandemin minskade de inbetalda premierna till tjänstepension endast marginellt främst på grund av statliga stödåtgärder. Liknande åtgärder förväntas inte införas om det blir lågkonjunktur under 2023.

¹⁰ Till exempel höjs från och med 2023 premienivåerna för anställda i kommuner och regioner inom det avgiftsbestämda avtalet AKAP-KR, vilket innebär en ökning av inbetalda premier till tjänstepension.

Fördjupning: Inflationen påverkar inbetalda premier till tjänstepension

Den höga inflationen påverkar indirekt de premier som betalas in till tjänstepension givet att den leder till höjda inkomster. Arbetsgivare betalar tjänstepensionspremier motsvarande 4,5 procent av lönen upp till 7,5 inkomstbasbelopp¹¹, vilket för 2023 motsvarar en månadslön på 46 438 kronor.¹² För lön som överstiger 7,5 inkomstbasbelopp betalar arbetsgivaren 30 procent av lönen i tjänstepensionspremier.¹³

Höjningen av inkomstbasbeloppet 2023 är relativt hög, 4,6 procent. En höjning av inkomstbasbeloppet innebär att en större andel av inkomsterna hamnar under 7,5 inkomstbasbelopp, där tjänstepensionspremierna är 4,5 procent, och en lägre andel av inkomsterna hamnar över 7,5 inkomstbasbelopp, där tjänstepensionspremierna är 30 procent. Det leder i sin tur till att premieinbetalningarna till tjänstepension totalt sett minskar (allt annat lika).¹⁴

Denna typ av fluktuationer i inbetalda premier till tjänstepension kan uppstå framför allt när det är kraftiga variationer i inflation och löneökningar mellan olika år. Det gäller särskilt för avtalsområden och tjänstepensionsavtal där en relativt stor andel anställda har lönenivåer omkring 7,5 inkomstbasbelopp. På längre sikt har inkomstbasbeloppet ökat relativt konstant över tid (se diagram 8).

Prisbasbeloppet påverkar premierna för riskförsäkring och vissa tjänstepensionsavtal

Riskförsäkringarna inom tjänstepension, till exempel sjuk- och premiefrielseförsäkring, påverkas direkt av prisbasbeloppet, men deras effekt på de totala premierna för tjänstepension är marginell.

Det förekommer så kallade frivilliga, ej kollektivavtalade, tjänstepensionsavtal där premierna är kopplade till prisbasbeloppet, men de är förhållandevis ovanliga. Som

¹¹ Inkomstbasbeloppet speglar inkomstutvecklingen i samhället och fastställs varje år av regeringen i november för kommande år. Vid beräkning av inkomstbasbeloppet används Konjunkturinstitutets prognos för inkomstutvecklingen kommande år.

¹² För det statliga avtalet PA16 och det nya kommunala/regionavtalet är procentsatserna 6% respektive 31,5%. Inom FTP gäller procentsatserna 5,5 respektive 31,3 procent. Inom flera avtal på förbunds nivå finns det olika tillägg (flexpension, deltidspension) utöver 4,5 respektive 30 procent. Från och med 2023 införs ett intjänandetak inom ITP1 (det avgiftsbestämda tjänstepensionsavtalet för tjänstemän födda 1979 och senare). Taket är satt till 30 inkomstbasbelopp. För anställda som omfattas av AKAP-KR (det avgiftsbestämda tjänstepensionsavtalet för anställda i kommuner och regioner) finns det sedan tidigare ett tak på 30 inkomstbasbelopp.

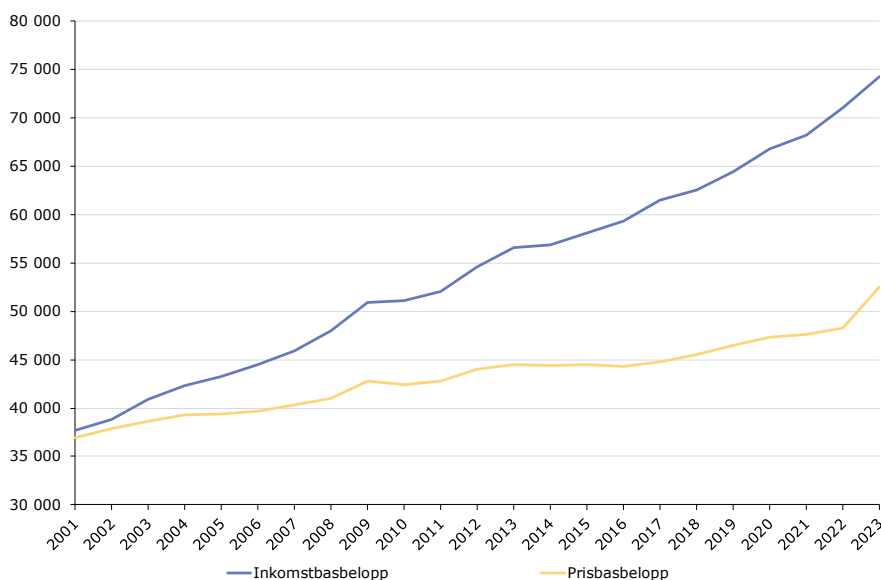
¹³ Det bakomliggande skälet till den högre avsättningen över 7,5 inkomstbasbelopp är att inkomster över 8,07 inkomstbasbelopp inte är pensionsgrundande i det allmänna pensionssystemet. Detta då Pensionsgrundande inkomst beräknas på inkomsten efter avdrag på 7 procent för den allmänna pensionsavgiften, vilket innebär att inkomsttaket i praktiken går vid 8,07 inkomstbasbelopp ($=7,5/(100-7) \times 100$).

¹⁴ Om Konjunkturinstitutet i sin prognos för inkomstutvecklingen överskattar ökningen, och inkomstbasbeloppet därmed höjs med mer än vad lönerna de facto höjs, innebär det att inbetalda premier till tjänstepension minskar relativt tidigare år. Det omvända gäller om löneutvecklingen underskattas, vilket var fallet 2021. Då ökade inbetalda premier till tjänstepension genom att en större andel av lönerna hamnade över 7,5 inkomstbasbelopp, där arbetsgivaren betalar in 30 procent av lönen i premier till tjänstepension. Löneökningen 2021 ledde till att inkomstbasbeloppet höjdes med 4,1 procent för 2022. Lönedelar som i december 2021 låg över 7,5 inkomstbasbelopp föll då tillbaka under 7,5 inkomstbasbelopp 2022 och inbetalda tjänstepensionspremier minskade därmed under 2022.

framgår av diagram 8 har prisbasbeloppet under lång tid ökat i betydligt långsammare takt än inkomstbasbeloppet, vilket sannolikt har inneburit totalt sett lägre avsättningar inom dessa avtal. Den kraftiga ökningen i inflationen under 2022 kommer att ha stor betydelse för de tjänstepensionsavtal som är kopplade till prisbasbeloppet.

Diagram 8 Prisbasbelopp och inkomstbasbelopp 2001–2023

Kronor



Källor: Pensionsmyndigheten och Socialdepartementet.

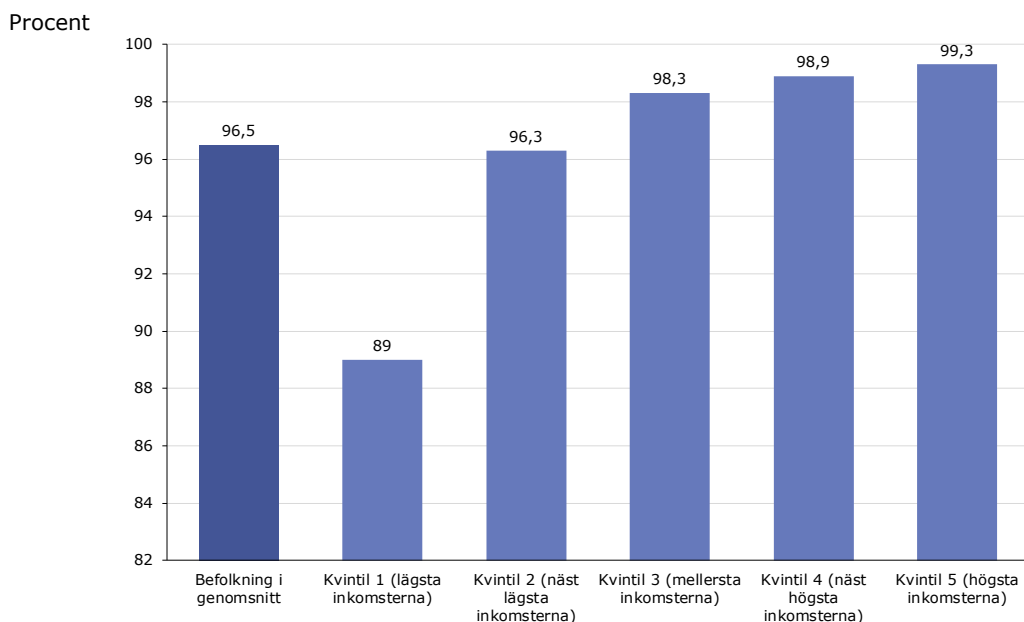
Risk för ökning av antalet oförsäkrade

En inbromsning i ekonomin kan också påverka individers vilja att teckna försäkringar. Statistik från SCB visar att individer med låga inkomster i lägre utsträckning har hemförsäkring (se diagram 9). Det innebär att låginkomsttagare i högre utsträckning saknar bland annat rättsskydd och det ekonomiska skydd såväl hemma som på resa som ingår i hemförsäkringen.

När ekonomin bromsar in och i synnerhet om det blir en lågkonjunktur och arbetslösheten ökar så finns det en överhängande risk att fler med låga inkomster väljer bort hemförsäkringen och därmed i många fall blir oförsäkrade. Även inflationen och kraftiga prisuppgångar på el, bensin, livsmedel och andra förnödenheter kan få hushåll, framför allt de med låga inkomster, att avstå från att teckna hemförsäkring och andra försäkringar, vilket kan bli ett mycket kostsamt beslut för individen. På grund av de stora konsekvenser det kan få att vara oförsäkrad har branschen tagit initiativ till ett projekt med målsättningen att fler ska ha ett grundläggande skydd i form av en hemförsäkring.¹⁵

¹⁵ För mer information se nyhet Svensk Försäkring (2022), *Varför hemförsäkring? - Svensk Försäkrings senaste projekt*.

Diagram 9 Uppskattad andel individer som har hemförsäkring, 2020



Anm.: Diagrammet bygger på en undersökning av levnadsförhållanden för olika grupper i befolkningen som är 16 år och äldre i Sverige, utförd av SCB 2020.

Källa: SCB.

1.7 Låg totalavkastning under 2022

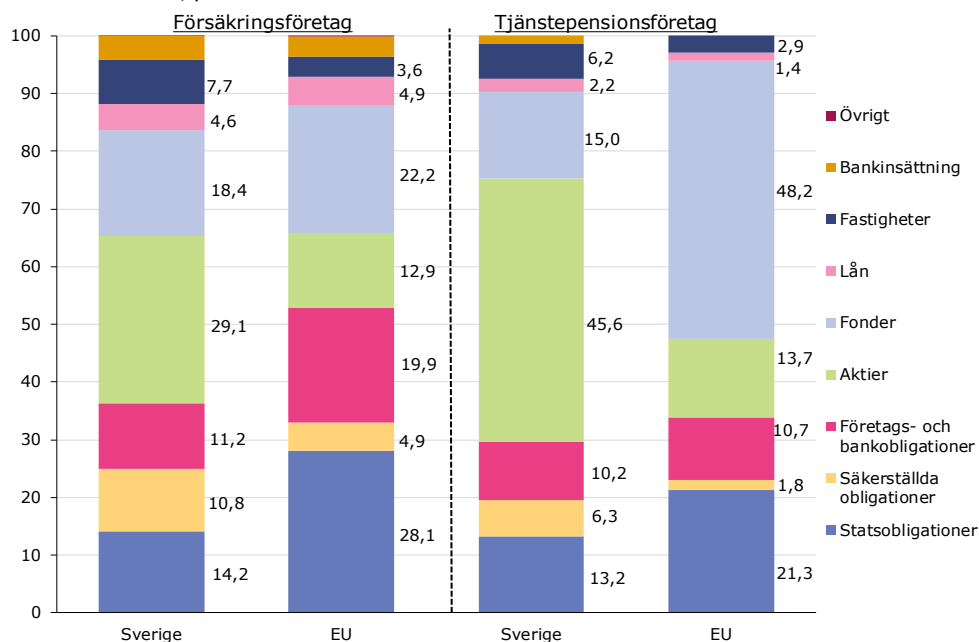
Utvecklingen på de finansiella marknaderna får konsekvenser för de svenska försäkrings- och tjänstepensionsföretagen eftersom de har betydande innehav av finansiella tillgångar. De totala innehaven uppgick vid slutet av 2021 till runt 6 800 miljarder kronor, vilket var mer än värdet av Sveriges BNP.¹⁶ Svenska företag har generellt sett en större andel aktier och en mindre andel statsobligationer än andra europeiska företag (se diagram 10). Att svenska tjänstepensionsföretag har en högre andel aktier jämfört med svenska försäkringsföretag kan till stor del förklaras av att inom kategorin försäkringsföretag ingår skadeförsäkringsföretag, som investerar generellt en lägre andel i aktier.¹⁷

¹⁶ Svensk Försäkring (2022), *Försäkringar i Sverige 2012 – 2021*.

¹⁷ Läs mer i exempelvis Svensk Försäkring (2021), *Omvärldsbeskrivning 2022*.

Diagram 10 Försäkrings- och tjänstepensionsföretags genomsnittliga innehav i olika finansiella tillgångar, december 2021

Andel av totalt innehav, procent

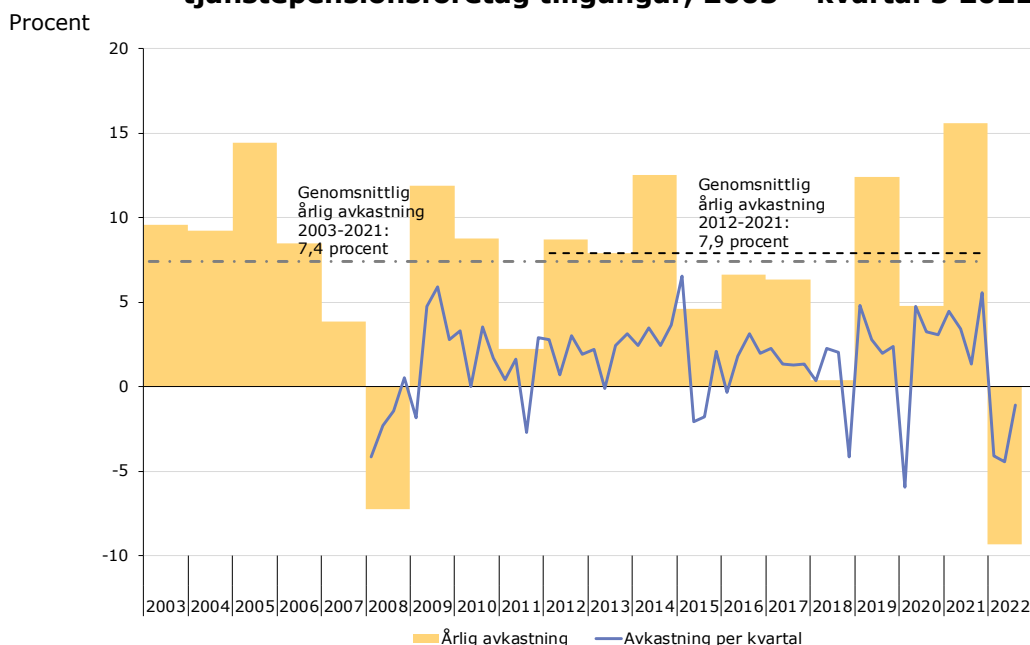


Anm.: Försäkringsföretag avser de som rapporterar under Solvens II. Tjänstepensionsföretag är de som rapporterar till EIOPA som IORPs, vilken kan innefatta företag som ännu inte har ombildats till tjänstepensionsföretag. Innehav kopplat till fondförsäkring är exkluderat för försäkringsföretag, men ej för tjänstepensionsföretagen. I kategorin Fastigheter ingår aktieinnehav i fastighetsbolag.
Källa: EIOPA.

De stora fallen på aktiemarknaderna i Sverige och övriga världen är den främsta orsaken till att den genomsnittliga totalavkastningen på företagens tillgångar hittills under de tre första kvartalen 2022 var – 9,3 procent (se diagram 11). Även högre räntor och därmed lägre värde på obligationsinnehavet har bidragit till att årets totalavkastning troligtvis blir den lägsta under de senaste tjugo åren. På längre sikt innebär dock högre räntor att avkastningen på obligationsinnehavet förbättras eftersom räntan på de nya obligationer som företagen investerar i när de gamla innehaven förfaller blir högre.

Trots aktieprisfallet under 2022 har företagen gynnats av utvecklingen på aktiemarknaderna under de senaste åren. Exempelvis var totalavkastningen under 2021 nästan 16 procent, vilket är den högsta årliga avkastningen under de senaste tjugo åren (se diagram 11). Dessutom har den årliga avkastningen under de senaste tio åren i snitt varit nästan 8 procent trots de låga räntorna. Det kan också noteras att år med sämre totalavkastning, exempelvis 2008 i samband med globala finans- krisen, oftast har följts av år med god totalavkastning.

Diagram 11 Genomsnittlig totalavkastning på svenska livförsäkrings- och tjänstepensionsföretag tillgångar, 2003 – kvartal 3 2022



Anm.: Totalavkastningen är beräknad som ett medelvärde på avkastningen på tillgångarna som livförsäkrings- och tjänstepensionsföretagen förvaltar, viktat med marknadsvärdet på de tillgångar som företagen förvaltar. Den årliga avkastningen för 2022 är till och med september 2022.

Källa: Svensk Försäkring.

Det stora aktieinnehavet innebär dock att svenska livförsäkrings- och tjänstepensionsföretag är mer känsliga för aktienedgångar. Finansinspektionen anser att den största risken och sårbarheten för livförsäkrings- och tjänstepensionsföretag är ett stort prisfall på aktiemarknaden.¹⁸ Att företagen har diversifierade tillgångsportföljer och att dollarn har gått upp har till viss del minskat nedgången i avkastningen under 2022. Dessutom har företagen mycket begränsade innehav i ryska och ukrainska tillgångar (se fördjupning).

Finansinspektionen och Riksbanken är också bekymrade över de senaste årens utveckling på den kommersiella fastighetsmarknaden, framför allt att fastighetsföretagen har lånat upp stora belopp för fastighetsförvärv när räntorna var låga.¹⁹ Fastigheter utgör en allt större andel av de svenska försäkrings- och tjänstepensionsföretagens tillgångar (se diagram 10). Även om företagen inte har lånat pengar för dessa förvärv kan totalavkastningen på tillgångarna påverkas negativt om det blir stora prisfall på fastigheter till följd av att högt belånade fastighetsbolag får svårigheter när räntan stiger.

¹⁸ Se Finansinspektionen (2022), *Stabiliteten i det finansiella systemet 2022:2*.

¹⁹ Se exempelvis Finansinspektionen (2022), *Stabiliteten i det finansiella systemet 2022:2* och Riksbanken (2022), *Finansiell stabilitet 2022:2*.

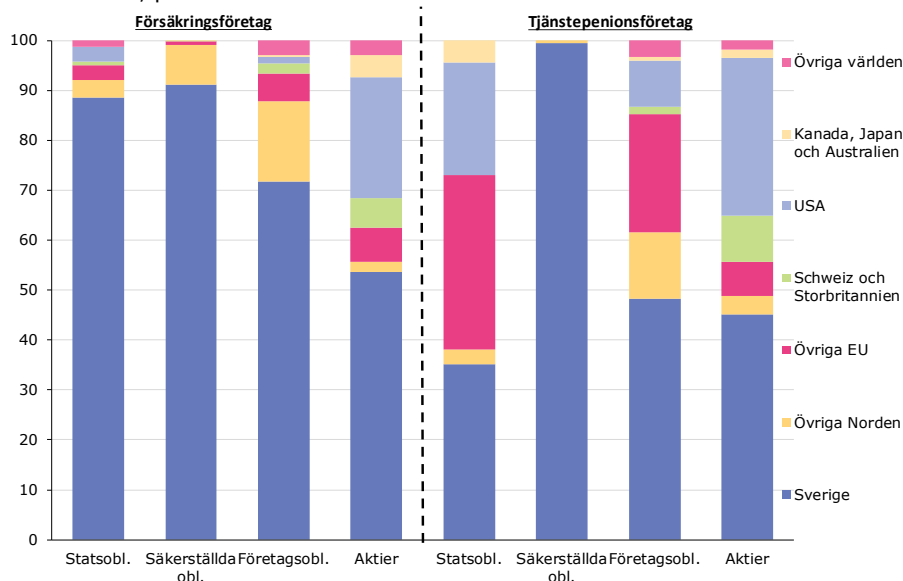
Fördjupning: Små exponeringar mot Ryssland och Ukraina

De direkta konsekvenserna för svenska försäkrings- och tjänstepensionsföretag av kriget i Ukraina har hittills varit små, bland annat eftersom de inte har någon betydande verksamhet i vare sig Ukraina eller Ryssland. De påverkas inte heller i någon större omfattning av de sanktioner som har införts (se avsnitt 4).

För att sprida riskerna investerar företagen i olika typer av tillgångar och i tillgångar utgivna i olika länder och i olika valutor. Därför kan företagen vara exponerade mot Ryssland och Ukraina genom sina placeringar. För de flesta tillgångsslag är majoriteten av företagens tillgångar utgivna i Sverige (se diagram 12). Tjänstepensionsföretagen investerar dock i högre utsträckning i utländska tillgångar än försäkringsföretagen. Bland försäkringsföretagen ingår skadeförsäkringsföretag som ofta har en kortare placeringshorisont och därför väljer att i större utsträckning placera i svenska tillgångar.

Diagram 12 Försäkring- och tjänstepensionsföretags innehav i tillgångar uppdelat på utgivarland, december 2021

Andel av totalt innehav, procent



Anm.: Försäkringsföretag avser de som rapporterar under solvens II. Tjänstepensionsföretag är de som rapporterar till EIOPA som IORPs, vilken kan innefatta företag som ännu inte har ombildats till tjänstepensionsföretag. Innehav kopplat till fondförsäkring är exkluderat för försäkringsföretag, men ej för tjänstepensionsföretagen. Obligationer utgivna av överstatliga institutioner (*supra-nationals*) är exkluderade.

Källa: EIOPA.

Placeringar i utländska tillgångar sker främst i USA, EU och Norden. Placeringarna i kategorin Övriga världen, där Ryssland och Ukraina ingår, uppgår till runt tre procent av innehaven i aktier och företagsobligationer.²⁰ För statsobligationer och

²⁰ I diagram 8 går inte att särskilja tillgångar utgivna i Ryssland och Ukraina mot andra länder utanför EU, USA och några andra stora ekonomier. Det vill säga ryska och ukrainska tillgångar kan inte särskiljas från de andra länder som omfattas av kategorin Övriga världen.

säkerställda obligationer utgivna i Övriga världen uppgår till mindre än en procent av innehavet. Med tanke på att Övriga länder utgörs av många länder, går det att dra slutsatsen att de svenska företagens investeringar i ryska och ukrainska tillgångar är försumbara.

Att investeringarna i ryska och ukrainska tillgångar är begränsade bekräftas av Riksbanken. Enligt dem hade fem svenska försäkrings- och tjänstepensionsföretag vid årsskiftet direkta investeringar i värdepapper utgivna i Ryssland och Ukraina. Företaget med störst investeringar i dessa länder hade sådana tillgångar motsvarande 0,01 procent av företagets tillgångar.²¹

Även andra försäkrings- och tjänstepensionsföretag inom EU hade endast begränsade investeringar i Ryssland och Ukraina vid årsskiftet 2021/2022. Enligt EIOPA var investeringarna i dessa länder och Belarus mindre än 0,1 procent av försäkringsföretagens tillgångar och runt 0,2 procent av tjänstepensionsföretagens tillgångar.²² Investeringarna var främst i ryska tillgångar och främst genom fondinnehav. Drygt 40 procent av försäkringsföretagens investeringar i dessa länder är investerade genom fondförsäkring, det vill säga det är försäkringstagarna som bestämt fonden och som står för den finansiella risken.

Även svenska försäkringstagare har genom fond- och depåförsäkring investerat i Rysslandsfonder och fonder där ryska aktier ingår, exempelvis vissa Östeuropafonder.²³ Dessa försäkringstagare har drabbats hårt, i synnerhet de som får pensionsutbetalningar. Det finns inga offentliga uppgifter om hur många svenska försäkringstagare som detta berör, men samma problematik har funnits inom premiepensionen. Enligt Pensionsmyndigheten hade omkring 90 000 premiepensionssparare placeringar i Rysslandsfonder innan kriget och det genomsnittliga innehavet uppgick till 55 000 kronor.²⁴

1.8 Den finansiella ställningen är robust

Hur väl försäkrings- och tjänstepensionsföretags klarar av att hantera aktieprisfall och andra utmaningar beror på deras finansiella ställning och solvens.²⁵ Den finansiella ställningen och solvensen påverkas av bland annat ränteförändringar och utvecklingen på aktiemarknaderna.

När räntan stiger faller värdet på företagets åtagande. Det beror på att åtagandena nuvärdesberäknas med en diskonteringsränta, som till stor del baseras på marknadsräntor. Även marknadsvärdet på företagets obligationsinnehav faller. Storleken på åtagandena minskar dock vanligen för de flesta företag mer än till-

²¹ Se Sveriges Riksbank (2022), *Finansiell stabilitetsrapport 2022:1*.

²² EIOPA (2022), *Financial stability report 2022:1*.

²³ I samband med invasionen av Ukraina 24 februari 2022 valde Ryssland att stänga aktiemarknaderna. Ryssland valde att återigen öppna aktiemarknaden 24 mars 2022, men då under mycket strikta restriktioner för utländska investerare att sälja aktier. Dessa restriktioner har sedan dess hävts något. Dock har den ryska aktiemarknaden fallit med över 95 procent i år.

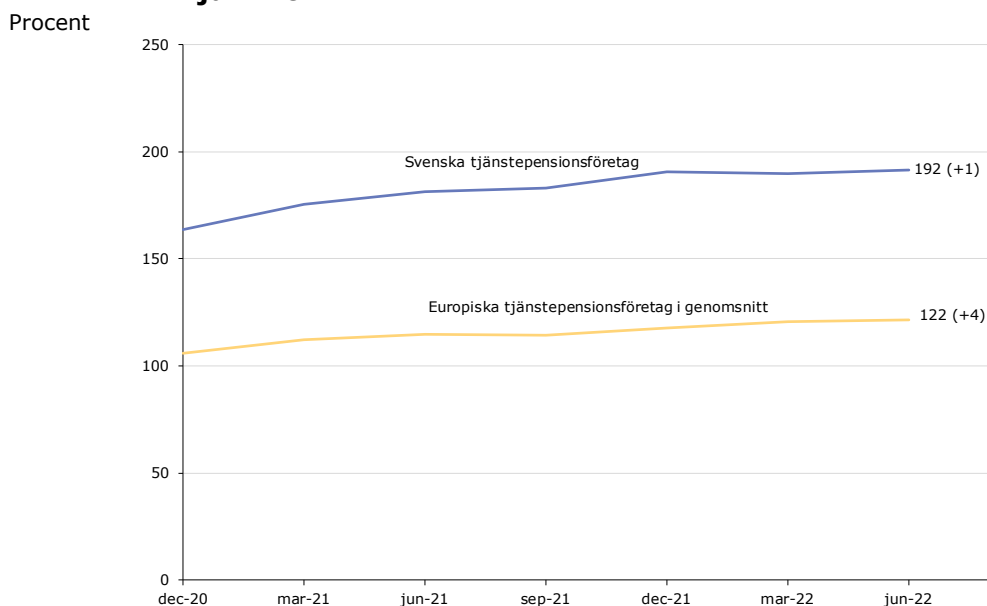
²⁴ Pensionsmyndigheten valde under sommaren att avregistrera alla Rysslandsfonder och sätta värdet på dessa fonder till en halv procent av det värde fonden hade innan invasionen.

²⁵ Solvensen uttrycker, något förenklat, förhållandet mellan storleken på företagets tillgångar respektive åtagandena.

gångarna, allt annat lika, eftersom åtagandena ofta har längre löptid och är större än obligationsinnehavet. Stigande räntor leder därför ofta till förbättrad solvens. Nedgångar på aktiemarknaderna innebär dock att värdet på företagets tillgångar minskar och solvensen försämras. Om den finansiella ställningen sammantaget förbättras eller försämras beror till stor del på sammansättningen av företagets tillgångar. Det vill säga, om företaget har stort innehav av aktier försämras vanligtvis den finansiella ställningen, medan om tillgångarna utgörs i huvudsak av obligationer förbättras oftast den finansiella ställningen.

Under det halvåret 2022 föll exempelvis den svenska aktiemarknaden med runt 30 procent till följd av Rysslands invasion av Ukraina och stigande räntor. Samtidigt gick exempelvis den svenska 10-åriga statsobligationsräntan upp med drygt en procentenhet. Som framgår i diagram 10 så utgörs svenska tjänstepensionsföretags tillgångar i större utsträckning av aktier än vad som är fallet för europeiska tjänstepensionsföretag. Detta förklarar till stor del varför svenska tjänstepensionsföretags finansiella ställning, närmare bestämt solvensgraden²⁶, var oförändrad under de två första kvartalen 2022, medan den steg något för europeiska företag i genomsnitt (se diagram 13). Trots detta ligger svenska företags solvensgrad fortfarande i topp bland de europeiska tjänstepensionsföretagen.

Diagram 13 Tjänstepensionsföretags genomsnittliga solvensgrad, 2020 - juni 2022



Anm.: Solvensgraden avser storleken på tjänstepensionsföretagens tillgångar i förhållande till storleken på deras åtaganden. De genomsnittliga kvoterna är ett viktat genomsnitt för svenska och europeiska tjänstepensionsföretag och gäller för både förmåns- och premiebestämd tjänstepension. Siffrorna vid linjernas slut anger storleken på kvoten vid slutet av juni 2022. I parentes anges skillnad mot december 2021 i procentenheter.

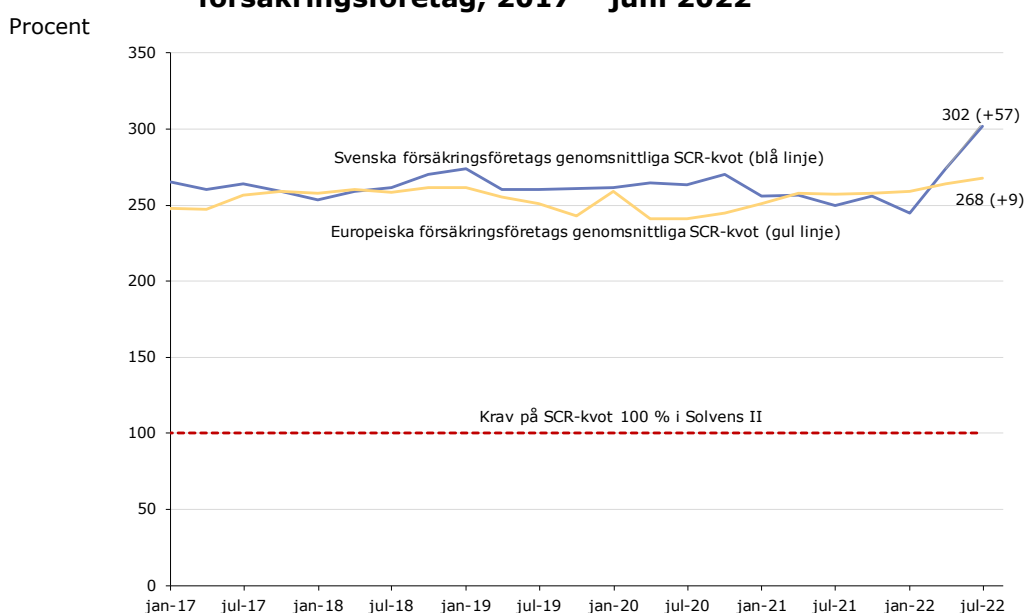
Källa: EIOPA.

²⁶ För europeiska tjänstepensionsföretag redovisas inget lagstadgat mått på den finansiella ställningen. Bland annat EIOPA använder solvensgraden som mått på den finansiella ställningen för tjänstepensionsföretag.

Förbättrad finansiell ställning till följd av den symmetriska aktieriskdämparen

Svenska försäkringsföretag har också en fortsatt god finansiell ställning och den genomsnittliga SCR-kvoten överstiger med god marginal 100 procent (se diagram 14).²⁷ Därmed uppfyller de mer än väl kraven enligt solvens II. De har även en bättre finansiell ställning och solvens än de europeiska företagen i genomsnitt. Svenska företags genomsnittliga MCR-kvot var i juni 2022 närmare 1 100 procent och den högsta av alla EU-länders.²⁸ Den finansiella ställningen är därmed fortsatt god för både svenska försäkrings- och tjänstepensionsföretag trots kriget i Ukraina och de stora aktieprisfallen under året.

Diagram 14 Genomsnittliga SCR-kvoter för svenska och europeiska försäkringsföretag, 2017 – juni 2022



Anm.: De genomsnittliga kvoterna är ett viktat genomsnitt för svenska och europeiska försäkringsföretag. Den röda linjen avser kravet på 100 procent som finns i solvens II. Siffrorna vid linjernas slut anger storleken på kvoten vid slutet av kvartal 2 2022. I parentes anges skillnad mot kvartal 4 2021 i procentenheter.

Källa: EIOPA.

För de flesta försäkringsföretag har utvecklingen på de finansiella marknaderna en stor betydelse för hur SCR-kvoten utvecklar sig. Under de första två kvartalerna 2022 förbättrades den finansiella ställningen betydligt mer för de svenska försäkrings-

²⁷ Solvens II innehåller två kapitalkrav, ett minimikapitalkrav (MCR) och ett solvenskapitalkrav (SCR). MCR beaktar endast de grundläggande riskerna i företaget, medan SCR beaktar alla risker. Företagen ska ha ett buffertkapital (en kapitalbas) som överstiger kapitalkraven. Det ställs hårdare krav på vad som får räknas in i kapitalbasen för att uppfylla MCR än för SCR för att minimera skadorna för försäkringstagarna om försäkringsföretaget får problem. Den tid som företagen får på sig att återställa kapitalet om det underskrider kapitalkravet är också betydligt kortare för MCR. SCR- och MCR-kvoterna beräknas genom att dividera kapitalbasen med respektive kapitalkrav. Därmed måste dessa kvoter överstiga 100 procent för att uppfylla kapitalkraven i solvens II.

²⁸ EIOPA (2022), *Insurance Statistics*.

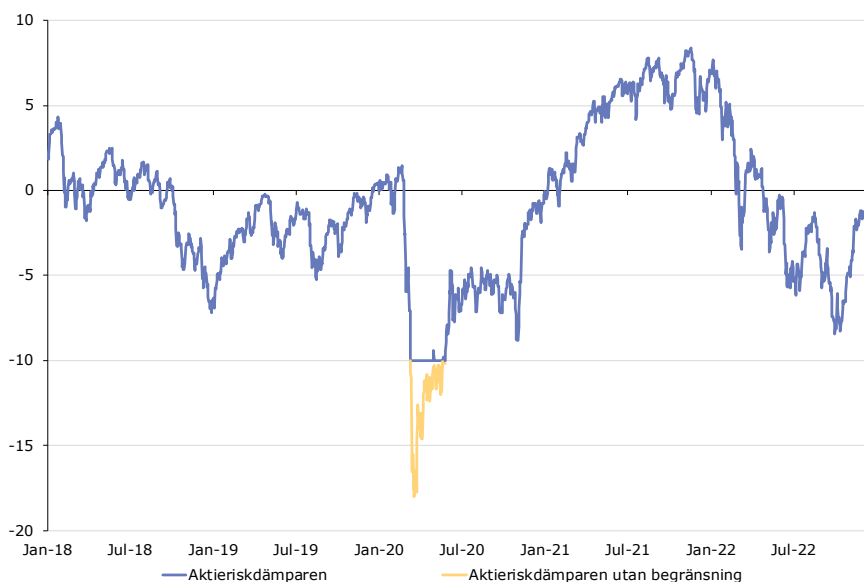
företagen än för de europeiska företagen. Detta trots de svenska företagens stora aktieinnehav och de stora nedgångarna på aktiemarknaderna under denna period.

Att SCR-kvoten gick upp mer för de svenska försäkringsföretagen under dessa kvartal än för de europiska företagen beror till stor del på den symmetriska aktieriskdämparen som tillämpas i solvens II. Den har som syfte att begränsa sannolikheten för att försäkringsföretagen måste sälja aktier i sämre tider och dämparen gör att det normala kapitalkravet för aktier på 39 procent i solvens II kan variera med mellan 29 och 49 procent, det vill säga med ± 10 procent.

I slutet av juni 2021 var den symmetriska aktieriskdämparen runt - 5,5 procent (se diagram 15), det vill säga kapitalkravet för aktier var cirka 33,5 procent. Som jämförelse var aktieriskdämparen nästan sju procent vid slutet av 2021 och kapitalkravet för aktier var följaktligen 46 procent.

Diagram 15 Den symmetriska aktieriskdämparen, 2018 – november 2022

Procent



Anm.: Aktieriskdämparen är enligt solvens II-regelverket begränsad till ± 10 .

Källa: Macrobond.

Allt annat lika skulle en minskning av värdet på aktier ha en negativ inverkan på SCR-kvoten. Förekomsten av den symmetriska aktieriskdämparen minskar dock samtidigt kapitalkravet för aktier, vilket har en positiv inverkan på SCR-kvoten som då sammantaget kan stiga. Det kan skilja sig mellan företag vilket som har störst effekt, bland annat på grund av att ett företags innehav kan skilja sig mot den aktieportfölj som den symmetriska aktieriskdämparen baseras på. Svenska försäkringsföretags förhållandevis stora aktieinnehav gör att den symmetriska aktieriskdämparen får större påverkan på svenska företags SCR-kvot än för andra europeiska företag. Därmed hade minskningen av kapitalkravet för aktier på grund av den symmetriska aktieriskdämparen en större inverkan på SCR-kvoten för svenska företag än själva aktieprisfallet. Utöver det stora aktieinnehavet beror

detta på hur den symmetriska aktieriskdämparen påverkar fond- och depåförsäkring (se fördjupning).

Fördjupning: Fond- och depåförsäkring påverkas av den symmetriska aktieriskdämparen

Vid fond- och depåförsäkring är det försäkringstagarna som väljer vilka fonder, aktier och andra tillgångar kapitalet ska placeras i och som bär den finansiella risken för den framtida pensionen och sparandet. Detta till skillnad mot exempelvis traditionell livförsäkring, där det är försäkringsföretaget som väljer hur kapitalet ska förvaltas och som bär den finansiella risken för den framtida pensionen och sparandet.

För försäkringsföretagen kommer intäkterna för fond- och depåförsäkring främst från premier, avgifter och eventuella fondrabatter. Hur stora premierna, avgifterna och fondrabatterna blir beror till stor del på storleken på förvaltad kapital som i sin tur beror på nyteckning och annullationer, det vill säga nya försäkringstagare eller försäkringstagare som lämnar företaget. Det beror också på utvecklingen på de underliggande aktierna och fonderna, främst aktiefonder, som försäkringstagarna väljer att placera i. Storleken på det förvaltade kapitalet och därmed intäkterna minskar sålunda vid en aktienedgång.

En stor del av kapitalbasen för försäkringsföretag som tillhandahåller fond- och depåförsäkring utgörs av framtida intäkter. Eftersom de framtida intäkterna ingår i kapitalbasen ska dessa stressas vid beräkning av solvenskapitalkravet. Då dessa intäkter i sin tur bland annat beror på storleken på det framtida förvaltade kapitalet så ska detta stressas med ett förbestämt aktieprisfall. I solvens II antas fallet på aktiemarknaden vara 39 procent med tillägg för den symmetriska aktieriskdämparen, det vill säga ± 10 procent. Det innebär allt annat lika att när aktieriskdämparen minskar så minskar solvenskapitalkravet och SCR-kvoten ökar.²⁹

Av svenska försäkringsföretags totala tillgångar tillhör runt hälften fondförsäkring (se diagram 16). Det gör att svenska företag tillhör de som har högst andel av fondförsäkring i förhållande till totala tillgångarna inom EU. Skulle även depåförsäkring inkluderas så skulle andelen av tillgångar som tillhör fond- och depåförsäkring uppgå till mer än 65 procent och därför hamna i topp i detta hänseende.³⁰ De underliggande tillgångarna i svensk fond- och depåförsäkring utgörs dessutom i hög utsträckning av aktier och aktiefonder, medan i resten av Europa är det vanligare med räntebärande fonder. För räntebärande fonder tillämpas inte den symmetriska aktieriskdämparen. Storleken på fond- och depåförsäkring och sammansättningen av de underliggande tillgångarna gör att den

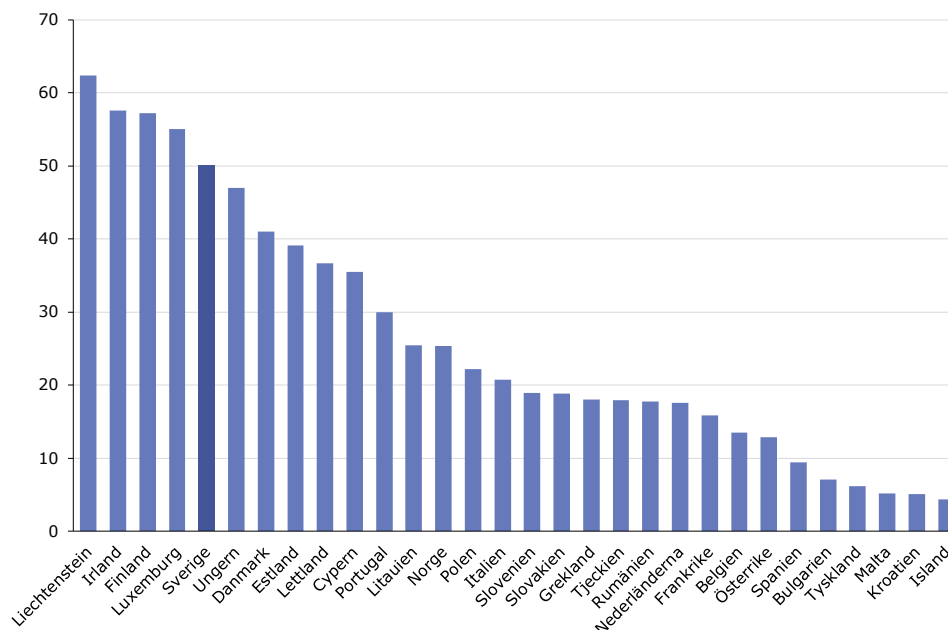
²⁹ SCR-kvoten är kapitalbasen i förhållande till solvenskapitalkravet, vilket ger att när solvenskapitalkravet minskar och kapitalbasen är oförändrad så ökar SCR-kvoten.

³⁰ Storleken på depåförsäkring i Sverige är drygt en tredjedel av storleken på fondförsäkring enligt Svensk Försäkring (2022), *Försäkringar i Sverige 2012–2021*. En tredjedel av 50 procent (hälften av tillgångarna) är drygt 15 procent och därför blir dessa tillsammans mer än 65 procent av de totala tillgångarna.

symmetriska aktieriskdämparen för större genomslag ur denna aspekt för svenska försäkringsföretag. Detta har tillsammans med de svenska försäkringsföretagens stora aktieinnehav bidragit till att SCR-kvoten gått upp trots de stora aktieprisfallen under det första halvåret 2022 (se diagram 14).

Diagram 16 Andelen av försäkringsföretagens tillgångar som tillhör fondförsäkring, december 2021

Procent



Anm.: Tillgångar som tillhör depåförsäkring ingår inte i fondförsäkring, men ingår försäkringsföretagens totala tillgångar.

Källa: EIOPA.

Den svenska försäkringsbranschen anser att den symmetriska aktieriskdämparen inte bör tillämpas vid fond- och depåförsäkring eftersom det är försäkringstagarna som väljer de underliggande fonderna och tillgångarna. Den symmetriska aktieriskdämparen har vid fond- och depåförsäkring helt enkelt inte den effekt som är avsedd, det vill säga att försäkringsföretagen inte ska behöva sälja aktier i dåliga tider. Den underlättar inte heller för företagen att vara långsiktiga ägare eftersom det är inte de som väljer vilka fonder och aktier som det ska investeras i.

1.9 Sammanfattande reflektioner

Rysslands invasion innebär ett stort mänskligt lidande för det ukrainska folket. Det har också fått konsekvensen för resten av världen, främst i form av högre energipriser och historiskt hög inflation i Sverige och i många andra länder. Inflationen hade visserligen redan börjat stiga innan kriget främst till följd av stimulanser och problem med leveranser under covid-19-pandemin, men kriget har gjort att inflationen blivit ännu högre och mer långlivad. Som en följd har Riksbanken och andra centralbanker höjt sina styrräntor, vilket i sin tur hämmat den ekonomiska

tillväxten och gett upphov till stora fall på aktiemarknaderna i Sverige och globalt. De ekonomiska utsikterna för nästkommande år är därmed dystra.

De dystra utsikterna får konsekvenser för försäkrings- och tjänstepensionsföretagen, exempelvis innebär den höga inflationen att skadekostnaderna förväntas öka. Över tid kan detta hanteras genom att premierna anpassas till den högre inflationen beroende på konkurrenssituationen och andra affärsmässiga överväganden. Dock finns det vissa försäkringar där skadeutbetalningar löper under många år och kan vara kopplade till inflationen, till exempel vissa olycksfallsförsäkringar. Dessutom är livförsäkrings- och tjänstepensionsföretagens förmånsbestämda tjänstepensioner värdesäkrade mot inflation. De utbetalningar som är kopplade till inflationen och löper under många år kan påverka lönsamheten och även den finansiella ställningen för försäkrings- och tjänstepensionsföretagen, i synnerhet om den höga inflationen består.

Inbromsningen i ekonomin gör att tillväxten i inbetalda premier till skadeförsäkring förväntas minska när premierna justeras för inflationen. För tjänstepension kan de inbetalda premierna dock minska om arbetslösheten ökar. De inbetalda premierna för privat kapital- och pensionsförsäkring beror snarare på utvecklingen av de finansiella marknaderna, där en fortsatt nedgång på aktiemarknaden troligtvis kan minska intresset att spara i dessa försäkringar.

Konsekvenserna för företagen blir dock större av de högre räntor och nedgången på aktiemarknaderna. Totalavkastningen på företagens tillgångar förväntas under 2022 bli de lägsta på tjugo år. Det är dock viktigt att komma ihåg att den genomsnittliga årliga avkastningen på livförsäkrings- och tjänstepensionsföretagens tillgångar de senaste tio åren har varit god trots att räntorna varit historiskt låga. På längre sikt kan de högre räntorna dessutom leda till högre avkastning eftersom avkastningen ökar succesivt på obligationsinnehavet allteftersom de ersätts med nya med högre ränta. De högre räntorna kan dock påverka företagens fastighetsinnehav negativt, vilket skulle innebära lägre totalavkastning.

Företagen har en fortsatt god finansiella ställning som i vissa avseende har förbättrats trots kriget och stora fall på aktiemarknaderna. Den goda finansiella ställningen innebär att svenska försäkrings- och tjänstepensionsföretag har en bra förmåga att uppfylla sina åtaganden gentemot försäkringstagarna och stora möjligheter att hantera de risker som företagen är exponerade emot. Dessutom visar det på att företagen står väl rustade för att möta eventuellt sämre ekonomisk utveckling, större fall på aktiemarknaderna och liknande händelser. Bedömningen att de svenska företagen har en fortsatt god finansiell ställning och motståndskraft delas av Finansinspektionen och Finansdepartementet.³¹

De dystra utsikterna får emellertid negativa konsekvenser för försäkringstagarna. Den låga avkastningen under 2022 kan på sikt innebära att pensionsutbetalningarna blir lägre, även om avkastningen under ett enskilt år inte ska tillmätas alltför stor vikt. Det blir mer problematiskt för de försäkringstagare som i

³¹ Finansinspektionen (2022), *Stabiliteten i det finansiella systemet 2022:2* och Finansdepartementet (2022), *Budgetpropositionen för 2023*, prop. 2022/23:1.

sin fond- och depåförsäkring valt att placera i Rysslandsfonder och andra fonder som innehåller ryska fonder. Dessa försäkringstagare har fått se ett mycket stort fall i värdet på sina besparingar och i slutändan de framtida pensionsutbetalningarna.

Försäkringstagarna kommer också att påverkas av att premierna för försäkringar ökar, liksom priset för andra varor och tjänster, till följd av den höga inflationen. Det blir framför allt bekymmersamt om individer till följd av de höga energipriserna, de högre räntorna och de sämre ekonomiska utsikterna väljer att avstå från att ha hemförsäkring och andra viktiga försäkringar. Ett sådant beslut kan i slutändan bli mycket kostsamt för individen.

Avsnitt 2

Den politiska utvecklingen



2 Den politiska utvecklingen

Vi lever i dag i en värld som karakteriseras av såväl ekonomisk som politisk osäkerhet. Tidigare grundläggande förutsättningar som har bidragit till långsiktighet och förutsägbarhet har inom vissa områden kommit att ifrågasättas och den politiska inriktningen har förändrats. Vi har sett det inom områden som pension, klimatfrågor, brottslighet samt vård och omsorg, områden där privat och kollektivavtalad försäkring fyller en viktig roll. Vilka är de viktigaste förändringarna under det senaste året och hur kan förutsättningarna för försäkring komma att påverkas framöver?

2.1 En orolig värld

Sverige och omvärlden har under de senaste femton åren drabbats av en lång rad kriser: finanskrisen 2008, flyktingkrisen 2015, covidkrisen 2020. Under 2022 kom det säkerhetspolitiska läget att förändras dramatiskt med Rysslands invasion av Ukraina, vilket bland annat har lett till en energikris. För den nyttillträdda svenska regeringen väntar en lång rad utmaningar inom i stort sett samtliga politikområden samtidigt som det inrikes- och utrikespolitiska läget är fortsatt instabilt.

Ny regering men fortsatt instabilt politiskt läge

Socialdemokraterna var länge det tydligt största partiet i svensk politik följt av något av de borgerliga partierna. Det fanns en tydlig vänster-högerdimension och två någorlunda jämnstora och tydliga block som underlättade regeringsbildningar. Partikonflikterna rörde främst skatter, offentliga utgifter, arbetsrätt och graden av statlig intervention i näringslivet. Över tid har det tillkommit en politisk konfliktlinje som rör kulturella värderingar, invandring, integration, samt brott och straff.

Sverigedemokraternas över tid allt starkare valresultat har utmanat gränserna för partisammanhållningen och blockpolitiken samt lett till en ökad ideologisk polarisering inom det politiska systemet.³² Sverigedemokraternas valresultat 2010 innebar för första gången i modern tid att inget av de två politiska blocken kunde få egen majoritet. Valen 2014 och 2018 följdes av utdragna regeringsbildningar och flera regeringskriser.³³

Valåret 2022 har karakteriserats av en politisk turbulens som har förändrat spelplanen på flera områden. Under våren fördes intensiva debatter om pensioner och frågan om ett svenskt medlemskap i Nato. Det ledde i slutändan till höjd garantipension och en svensk ansökan om att gå med i Nato. Båda frågorna avfördes därmed i någon mening från dagordningen i valrörelsen. Under hösten dominerade i stället stigande elpriser, skjutningar och flyktinginvandring den politiska debatten inför valet. Den för väljarna så viktiga frågan om välfärden och vården hamnade i skuggan av detta.

³² SNS (2021) s. 177, *Polariseringen i Sverige - Demokratirådets rapport 2021*.

³³ För att ge socialdemokratiska minoritetsregeringar möjlighet att få igenom sin budget och för att begränsa Sverigedemokraternas inflytande slöts det politiska överenskommelser som Decemberöverenskommelsen 2014 och Januariavtalet 2019. Ingen av dessa höll en hel mandatperiod och den socialdemokratiska regeringen har under sin regeringstid 2014-2022 varit tvungen att under tre år regera på oppositionens budget, 2014, 2019 och 2022.

Efter riksdagsvalet fick Ulf Kristersson (M) i uppdrag att bilda regering och den 14 oktober lade samarbetspartierna Moderaterna, Kristdemokraterna, Liberalerna och Sverigedemokraterna fram det så kallade Tidöavtalet. Överenskommelsen innebär att Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna ingår i en regering, medan Sverigedemokraterna får ett inflytande via tjänstemän på Regeringskansliet.

Enligt avtalet ska partiledarna för samarbetspartierna årligen besluta om samarbetsprojekt inför kommande år. Fram till och med budgetpropositionen för 2024 kommer fokus att ligga på områdena Hälso- och sjukvård, Klimat och energi, Kriminalitet, Migration och Integration, Skolan samt Tillväxt och hushållsekonomi. En grundläggande förutsättning inom avtalet är att arbete och ansträngning alltid ska löna sig. Det avspeglas i att åtgärder riktade till hushållen riktas mot sänkt skatt på arbetsinkomster och pensionsinkomster.

En orolig omvärld komplicerar läget ytterligare

Utöver det instabila inrikespolitiska läget så finns det ett stort antal orosmoln i vår omvärld, i huvudsak som en följd av Rysslands invasion av Ukraina.

I takt med vinterns kallare klimat kommer den under våren förhållandevis så stabila och gemensamma synen inom EU i förhållande till Ryssland att utmanas. Flera västeuropeiska demokratiska länder befinner sig därtill i inrikespolitiskt instabila situationer där de brottas med frågor som elförsörjning, varubrist och en hög inflation som tvingar fram högre räntor. EU:s tredje största ekonomi, Italien, är i dag så hårt pressat av hög skuldsättning att en finanskris kan utlösas med efterverkningar för hela Europa och euron. Att landet har tillgång till EU:s stödpaket för återhämtning efter pandemin utgör en motvikt, men det kräver medfinansiering från företag och/eller regeringar, vilket kan bli problematiskt i ett läge där räntorna stiger.

Under första halvåret 2023 tar Sverige över som ordförandeland i EU:s ministerråd. I det 18-månadersprogram som togs fram tillsammans med Frankrike och Tjeckien i december 2021, strax innan Rysslands invasion av Ukraina, lyftes frågor som behovet av en stark europeisk hälsounion i sviterna av covid-19, att vidareutveckla en fullt fungerande övergripande asyl- och migrationspolitik, att styra EU mot klimatneutralitet senast 2050 i syfte att förbättra den ekonomiska konkurrenskraften, att förstärka samarbetet mellan EU och Nato med mera.³⁴

En fråga som Sverige förväntas driva är nya asyl- och migrationsregler. Det handlar om hur en jämnare fördelning av både kostnader och asylmottagande mellan alla länder inom EU ska kunna uppnås. Med Sverigedemokraterna som en del i regeringsunderlaget kan Sveriges intresse av att driva denna fråga minska, men det innebär inte någon omprövning av EU:s huvudinriktning.³⁵

Oklar finansiering av utgiftskrävande reformer

Under pandemin lade den socialdemokratiska regeringen fram flera stödpaket för att mildra effekterna av krisen för hushåll, företag och offentlig sektor för omkring

³⁴ Europeiska unionens råd (2021), *Rådets 18-månadersprogram (1 januari 2022-30 juni 2023)*.

³⁵ *Svenska Dagbladet* (2022), "Maktskiftet oroar i EU – varnar för "brun höst", 17 september 2022.

200 miljarder kronor. Det finansierade bland annat korttidspermitteringar, höjd a-kassa, övertagande av sjuklöneansvaret och nedsättning av arbetsgivaravgifter.³⁶ Åtgärderna skedde i bred politisk enighet.

Under 2022 har infördes flera utgiftskrävande reformer, bland annat en höjning av garantipensionen och bostadstillägget för äldre och olika typer av tillfälliga stöd till hushållen för att hantera skenande bensin- och energipriser. Genom Tidöavtalet finns en överenskommelse om bland annat ett högkostnadsskydd på el till drabbade hushåll och företag, satsningar på kärnkraft och sänkt skatt på sparande genom att en grundnivå på 300 000 kronor i investeringssparkonto (ISK) görs skattefri. Därutöver står angelägna reformer på tur. Bland annat har Klimatpolitiska rådet och Nationella rådet för klimatanpassning argumenterat för ökade klimatsatsningar för att både påskynda utsläppsminskningar och anpassa samhället till de klimatförändringar som väntar.³⁷ Därtill innebär ett framtida medlemskap i Nato ökade satsningar på totalförsvaret (se även avsnitt 4).

Frågan är hur dessa och andra reformer ska finansieras. En samlad budgetprocess skapar förutsättningar för en helhetssyn där olika förslag vägs mot varandra och tydliggör politiska prioriteringar. Flera av de förslag till ökade utgifter som har lagts fram under senare år har dock skett utanför den ordinarie budgetprocessen. Av Tidöavtalet framgår att budgetöverenskommelsen mellan samarbetspartierna bygger på förutsättningen att budgetramverket ligger fast och att budgeten beslutas i sin helhet. Det innebär att budgeten ska förhandlas mellan samarbetspartierna i Regeringskansliet innan riksdagsbehandlingen påbörjas.

Faktaruta: Det finanspolitiska ramverket

Till de centrala delarna i det finanspolitiska ramverket hör bland andra överskotts-målet och utgiftstaket. De är styrande för det totala skatteuttagets nivå, vilket ska bidra till att förhindra en utveckling där skatteuttaget stegvis måste höjas för att parera för stigande utgifter.

En översyn av ramverket ska ske vart åttonde år och det skedde senast 2019 då överskottsmålet sänktes till dagens "en tredjedels procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel". När det infördes lågt det på målnivån 2 procent av BNP.

Syftet med överskottsmålet är att bygga upp en buffert inför perioder med svagare ekonomisk utveckling. Sverige klarade sig tack vare starka statsfinanser väl genom finanskrisen 2007/08 och det fanns ett budgetutrymme för stödinsatser under covid-19.

Beslut om utgiftstakets nivå tas varje år av riksdagen och det anger den maximala nivån för statens utgifter, det vill säga hur mycket pengar som staten får spendera varje år.

³⁶ Regeringen (2022), www.regeringen.se/49a1ce/contentassets/f404863321f24d9d856f20a4c4a78209/presentationbilder-nya-atgarder-for-att-starka-aldreomsorgen-och-varden.pdf.

³⁷ Klimatpolitiska rådet (2022), *Klimatpolitiska rådets årliga rapport 2022*.

Finanspolitiska rådet har uttryckt en oro för att förslag läggs fram utanför ordinarie budgetprocess då det innebär att processen försvagas.³⁸ Rådet lyfter fram garanti-tillägget inom pensionssystemet som exempel på en ökad utgift som borde ha hanterats inom den ordinarie budgetprocessen.³⁹ Från forskarhåll varnas för en risk för att det har skett en normförskjutning, där politiken i allt högre grad går in och stabiliserar för chocker för att mildra effekterna för hushåll och företag. Dessa ekonomiska tillskott riskerar att spä på inflationen samtidigt som incitamenten till anpassning tas bort. Det riskerar att leda till en negativ effekt för tillväxten och kan ge upphov till ett stagflationsscenario.⁴⁰

På sikt kan ofinansierade utgifter komma att leda till skattehöjningar på framför allt kapital med utgångspunkt i mer enhetliga kapitalskatter. Det kan bland annat handla om huruvida huvudprincipen bör vara beskattning av faktiska kapitalinkomster och inte schablonbeskattning.⁴¹ Det förs även en diskussion om de, i ett internationellt perspektiv, låga svenska kapitalskatterna och att kapitalinkomsterna har ökat inkomstskillnaderna i Sverige.⁴²

Risk för fördröjning av viktiga reformer

Ett fortsatt instabilt inrikespolitiskt läge riskerar att leda till fördröjningar av viktiga reformer då varje förändring kan komma att kräva mer eller mindre omfattande förhandlingar mellan såväl regeringspartierna som gentemot Sverigedemokraterna. Det hela kompliceras ytterligare av om oppositionen, tillsammans med Sverigedemokraterna, väljer att bilda majoritet i en fråga och "beställer" en annan politik än den regeringen för genom att i riksdagen återkommande lämna tillkännagivanden till regeringen. Det kan till exempel handla om reformer inom skatte-, pensions- eller välfärdsområdet, där regeringen och oppositionen har, eller kan komma att ha, delvis olika syn.

Läget förvärras ytterligare om den lågkonjunktur som Sverige är på väg in i blir långvarig och leder till en ökad arbetslöshet med ökade utgifter för transfereringar. Det riskerar att minska budgetutrymmet för angelägna resurstillskott inom politikområden som till exempel polis, tull, hälso- och sjukvård, samt klimatsatsningar, områden där privat och kollektivavtalad försäkring fyller en viktig roll i samhället.

Det osäkra politiska läget innebär även att det blir svårare för försäkringsföretagen att förutse kommande regleringar, vilket innebär kortare tid för anpassning (se vidare avsnitt 3.4). En ökad politisk osäkerhet är särskilt svår att hantera för

³⁸ Socialdemokraterna och Centerpartiet har uttryckt att de vill se en skärpning av budgetprocessen inom en särskild kommitté. Centerpartiet anser att det måste finnas särskilda skäl som relaterar till en krissituation för att gå fram med ändringsbudgetar och utskottsinitiativ som påverkar budgeten. De anser vidare att oppositionens möjligheter att bryta ut delar av regeringens budget behöver begränsas.

³⁹ Finanspolitiska rådet (2022), www.fpr.se/download/18.b1d62a418093ee237dc53e/1652430425942/Sammanfattning%20Svensk%20finanspolitik%202022.pdf

⁴⁰ Calmfors, L. et.al., "Balansen mellan Riksbanken och Finansen", Eso-rapport 2022:3.

⁴¹ Calmfors, L., "Vi behöver en debatt om skattesystemet – inte utspel om enskilda skatter", *Dagens Nyheter*, 4 juli 2021.

⁴² Cervenka, A. (2022), *Girig-Sverige*; *Svenska Dagbladet* (2022), "Experter: Höjda skatter motar klyftor", 2 februari 2022 och SOU 2020:46, *En gemensam angelägenhet*.

företagen vid beslut om investeringar i långsiktiga projekt som energiförsörjning och klimatanpassning.

2.2 Flera förändringar på gång inom pensionsystemet

Under de senaste åren har det tidigare förhållandevis så politiskt fredade pensionsområdet karakteriserats av en intensiv kreativitet utanför den blocköverskridande pensionsgruppen. Vid sidan av att pensionärer är en växande väljargrupp är det också en allt större andel av dagens pensionärer som i högre grad omfattas av det nya pensionsystemet. En lång rad förändringar av pensionsystemet torde komma upp till diskussion inom framöver.

Finns det en framtid för pensionsgruppen?

Pensionsgruppen har i uppgift att värna pensionsöverenskommelsen och att vårda pensionsreformen och dess grundläggande principer. Det är i dag fem riksdagspartier som har ställt sig bakom dessa grundläggande principer och som ingår i pensionsgruppen: Centerpartiet, Kristdemokraterna, Liberalerna, Moderaterna och Socialdemokraterna. Miljöpartiet var representerat i gruppen så länge som de ingick i regeringen, men gick ur i samband med att de lämnade regeringen.

Pensionsöverenskommelsen omfattar hela ålderspensionssystemet (inkomstpension, premiepension, inkomstpensionstillägg och garantipension). De partier som ingår i pensionsgruppen ska ställa sig bakom alla dessa delar i ålderspensionssystemet. Om något ska förändras inom det allmänna pensionssystemet krävs således att samtliga fem partier står bakom förändringen.

Efter att pensionsfrågor hanterats inom pensionsgruppen och därmed utanför valrörelsen i två decennier kom pensioner att bli en viktig fråga inför valet 2022. Flera förslag togs under den förra mandatperioden fram mer eller mindre utanför pensionsgruppen. Ett inkomstpensionstillägg infördes med första utbetalning från och med september 2021 och garantipensionen liksom bostadstillägget höjdes från och med augusti 2022. Den tidigare regeringen införde även en så kallad trygghetspension som innebär lättnader inom sjukförsäkringen för personer med som mest fem år kvar till pensionen.⁴³

Efter höstens val står 33 procent av riksdagens ledamöter, inklusive det näst största partiet Sverigedemokraterna, utanför pensionsgruppen. I socialförsäkringsutskottet, där riksdagens beslut gällande den allmänna pensionen förbereds, uppgår andelen ledamöter som företräder partier som inte ingår i pensionsgruppen till 38 procent.

Med tanke på den diskussion som varit under hösten är en första fråga att ställa sig om pensionsgruppen framöver kommer att finnas kvar. Statsministern bjöd i sin regeringsförklaring in samtliga riksdagspartier till samtal om pensioner. Det är inte

⁴³ Den 1 september 2022 infördes lättnader inom sjukförsäkringen för försäkrade personer som har som mest fem år kvar tills de uppnår den ålder då de inte längre kan få sjukersättning utbetald, så kallad Trygghetspension. Innebörden är att arbetsförmågan för dessa individer, enkelt uttryckt, ska bedömas mot arbete som de har erfarenhet av i stället för mot alla arbeten som förekommer på arbetsmarknaden.

helt uppenbart hur det ska tolkas. Givet att pensionsgruppen återupplivas blir nästa fråga om det är rimligt att en så stor andel av väljarnas representation kan stå utanför pensionsgruppen om den politiska och finansiella stabiliteten inom pensionssystemet ska kunna upprätthållas. Det är dock inte självklart vare sig att Sverigedemokraterna är villiga att vara en del i gruppen, som de tidigare har uttryckt bör läggas ned, eller att samtliga partier i pensionsgruppen tillåter det.

Ett längre arbetsliv för högre pensioner

Pensionssystemet har kritiserats för att ge lägre pensioner än förväntat för stora grupper av pensionärer. Samtidigt visar flera rapporter att pensionärerna om grupp betraktat aldrig har haft en bättre ekonomi än i dag och att den disponibla inkomsten till och med har ökat i linje eller snabbare än inkomsterna för icke-pensionärer.⁴⁴

Mätt som kompensationsgrad⁴⁵ ger pensionssystemet en lägre pension än 70 procent, inklusive allmän pension och tjänstepension. Det är lägre än det var tänkt när pensionssystemet infördes. Skillnaderna i kompensationsgrad mellan olika grupper av individer är dock stora. För den fjärdedel som har lägst inkomster före pensioneringen uppgår kompensationsgraden till mellan 80 och 100 procent och för dem med högre inkomster till omkring 65 procent.

Den största orsaken till en låg kompensationsgrad för enskilda individer är att de har arbetat få år och/eller deltid under sitt yrkesliv. Det kan till exempel handla om att de har gått i pension tidigare än vid 65 års ålder. Ett steg mot ett förlängt arbetsliv tas 2023 då flera åldrar inom pensionssystemet höjs. Det gäller lägsta ålder för uttag av allmän pension som höjs från 62 till 63 år och åldern för när garantipension, inkomstpensionstillägg och bostadstillägg kan betalas ut som höjs från 65 till 66 år. Det betyder även att förmåner inom socialförsäkringen som sjukpenning och sjukersättning betalas ut fram till 66 år.⁴⁶ Ett annat steg mot ett förlängt arbetsliv är det förstärkta jobbskatteavdraget för pensionärer som har fyllt 65 år och fortsätter att arbeta förstärks från och med 2023. Det skapar drivkrafter för äldre att stanna kvar på arbetsmarknaden.

Höjningen av åldrarna inom socialförsäkringsystemet innebär högre kostnader för försäkringsbranschen för den livränta som kompletterar förmåner inom socialförsäkringen och som nu ska betalas ut under längre tid. Det leder i sin tur till högre premier för försäkringstagarna. Höjda åldersgränser inom tjänstepensionsavtalen innebär att premier betalas in under längre tid, vilket innebär ökade premieinkomster.

⁴⁴ Hagen, J., Laun, L. och Palme, M. (2021), "Pensionärernas inkomster i Sverige 1991-2019", Rapport till Finanspolitiska rådet 2022/1; Finanspolitiska rådet (2022), *Pensionssystemet och pensionärernas inkomster* och Pensionsmyndigheten (2022), *Hur är pensionärernas ekonomiska levnadsförhållanden?*

⁴⁵ Kompensationsgrad är ett mått som används för att mäta pensionsutfall, det vill säga hur hög pensionen blir i förhållande till slutlönen.

⁴⁶ Från och med 2026 träder den så kallade riktåldern, som styr vid vilken ålder som förmånerna inom pensionssystemet tidigast kan betalas ut, i kraft. Riktåldern fastställs varje år med tillämpning sex år senare och kan ändras med som högst ett år i taget givet att den inte har ändrats under de tre föregående åren. Riktåldern för 2026 är sedan 2020 fastställd till 67 år. Tidigaste uttag för allmän pension blir då 64 år och åldern för utbetalning av förmåner inom grundskyddet och inkomstpensionstillägget 67 år.

Inom det nya tjänstepensionsavtalet mellan PTK och Svenskt Näringsliv höjs den övre åldersgränsen för intjänande av tjänstepension inom det premiebestämda avtalet, ITP1, till 66 år från och med 1 januari 2023. Det ligger i linje med höjningarna inom det allmänna pensionssystemet och trygghetssystemen. Det görs inga förändringar inom det förmånsbestämda avtalet, ITP2, vad gäller ålder för intjänande.⁴⁷

Samtidigt som ett längre arbetsliv bidrar till högre pensioner och bidrar till ökad tillväxt i samhället är det osäkert hur stor sysselsättningseffekten kommer att bli bland äldre. För att kunna nå ett längre arbetsliv är det viktigt att påverka normerna kring pensionsåldern, att anpassa arbetslivet och arbetsmiljön för äldre och att motverka så kallad ålderism, diskriminering i arbetslivet på grund av ålder, på arbetsmarknaden. I sammanhanget kan noteras att trots ett stort antal anmälningar om åldersdiskriminering till Diskrimineringsombudsmannen är det få anmälningar som leder till åtgärd. Av det skulle en slutsats kunna vara att lagens skydd å ena sidan och *upplevelsen* av åldersdiskriminering å den andra inte verkar stämma överens.⁴⁸

Det finns emellertid även skattetekniska regler som försvårar och utgör ett hinder för arbete högre upp i åldrarna.

Inom det allmänna pensionssystemet är det möjligt att pausa sitt tidigare val av uttag av inkomstpension och premiepension. Det kan till exempel handla om att en person börjar arbeta igen efter pensioneringen och vill ändra sitt uttag av allmän pension från 100 procent till 75, 50, 25 eller 0 procent. Det kan finnas flera skäl till det, exempelvis en önskan om att i stället öka utbetalningarna av pension under den återstående livstiden och/eller ett sätt att undvika att summan av lön och pension blir så pass hög att det utgår statlig inkomstskatt på 20 procent på delar av inkomsten.

Denna möjlighet att pausa sitt uttag av pension finns inte för tjänstepension. Det följer av att ålderspension enligt inkomstskattelagen ska betalas ut med samma eller stigande belopp.⁴⁹ Det kan i sin tur leda till att vissa väljer att avstå från att återgå i arbete eller jobba extra efter pensioneringen.

För att öka andelen som arbetar högt upp i åldrarna är det viktigt att uppmuntra till det och att undanröja hinder för det. Tjänstepensionsbeskattningsutredningen⁵⁰ föreslog att det ska vara möjligt att under pågående pensionsutbetalning göra ett uppehåll i utbetalningarna eller att i efterhand förlänga utbetalningstiden. För att säkerställa periodiciteten i utbetalningarna menade utredningen att det fortsatt bör ställas krav som innebär att pensionen inte får betalas ut som ett engångsbelopp och att utbetalningen ska ske med samma eller stigande belopp även efter det att utbetalningstiden ändras.

⁴⁷ Med det nya avtalet införs det den 1 januari ett intjänandetak inom ITP1, det vill säga det premiebaserade tjänstepensionsavtalet för tjänstemän födda 1979 och senare. På inkomster över 30 inkomstbasbelopp, det vill säga den del av månadslönen som ligger över 177 500 kronor, kommer det framöver inte att göras några avsättningar till tjänstepension.

⁴⁸ Svensson, E-M. (2020) s. 33 f., "Ålderism och åldersdiskriminering i arbetslivet", Delegationen för senior arbetskraft, Rapport 18.

⁴⁹ 58 kap. 11 § Inkomstskattelagen (1999:1229).

⁵⁰ SOU 2015:68.

Gasa pensionssystemet!

En annan fråga som är uppe till diskussion är om den så kallade bromsen inom systemet ska kompletteras med en gas i situationer då tillgångarna är större än skulderna. Överskottet skulle på så sätt kunna delas ut och pensionerna höjas för dagens pensionärer.

Den så kallade UTÖ-utredningen hade i uppdrag att utreda möjligheterna att dels fastställa förekomsten av utdelningsbara överskott, dels föreslå en metod för att i lag reglera fördelningen av dessa.⁵¹ Vid tidpunkten för UTÖ-utredningens betänkande, 2004, låg ett utdelningsbart överskott långt fram i tiden. Det bidrog sannolikt till att regeringen inte gick vidare med utredningens förslag.

År 2021 var läget ett annat. Överskottet inom systemet uppgick till 1 200 miljarder kronor och det har under 2022 till synes funnits en enighet inom pensionsgruppen om att utreda, och eventuellt införa, en gas i systemet så snart som möjligt.

Utvecklingen på aktiemarknaderna under 2022 och den negativa avkastningen i AP-fonderna har dock lett till ett förändrat läge. Även om inbetalda pensionsavgifter beräknas ligga kvar längre i systemet innan de betalas ut och därmed bidra till ett överskott så har möjligheterna till att höja pensionerna för dagens pensionärer via gasen minskat betydligt.

Krympande respektavstånd

Möjligen är den svåraste frågan inom pensionssystemet den om så kallat respektavstånd. Samtidigt som de allra lägsta pensionerna måste vara tillräckligt höga för att det ska gå att försörja sig på dem så är en grundläggande egenskap inom pensionssystemet livsinkomstprincipen, att det ska löna sig att arbeta.

I augusti 2022 höjdes garantipensionen och bostadstillägget. Efter höjningen betalas garantipension ut till 60 procent av kvinnorna och drygt 23 procent av männen. Före höjningen uppgick andelarna till 41 procent respektive 14 procent. Beräknat för samtliga pensionärer tar i dag drygt 43 procent del av garantipension. För dessa har det inte lönat sig att arbeta vare sig längre eller i högre omfattning för att få en högre pension.⁵²

Socialdemokraterna har aviserat att de vill "bygga ut" inkomstpensionstillägget (som vid införandet skulle vara ett tillfälligt bidrag) för att göra det mer lönsamt att ha arbetat. Ambitionen är att 600 000 pensionärer ska omfattas av tillägget.⁵³ Moderaterna har i stället aviserat sänkt skatt för såväl dem som arbetar som för pensionärer.

Ett ökat sparande till pension

Ett sätt att höja pensionerna är att spara mer. Socialdemokraterna och Vänsterpartiet vill höja avgiften till det allmänna pensionssystemet från dagens 17,21 till 18,5 procent. Det råder dock en stor oenighet i pensionsgruppen om storleken på avgiften till pensionssystemet och dess fördelning mellan

⁵¹ SOU 2004:105, *Utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet*.

⁵² Pensionsmyndighetens statistikdatabas.

⁵³ Socialdemokraterna (2022), www.socialdemokraterna.se.

inkomstpension och premiepension. Tidigare uttalanden från övriga partier gör gällande att Sverigedemokraterna har uttryckt sig positiva till en höjning medan Kristdemokraterna har sagt nej och Moderaterna, Liberalerna och Centerpartiet har sagt att frågan bör utredas.

Regeringen lät under 2021 utreda en höjning av pensionsavgiften och även Pensionsmyndigheten har tittat närmare på hur en avgiftshöjning skulle kunna ske och vilka effekter det skulle ge.⁵⁴ Av den senare rapporten framgår bland annat att pensionsnivåerna 50 år efter avgiftshöjningen blir 5 procent högre.⁵⁵ Det senare illustrerar också tydligt att en höjd avgift till pensionssystemet ger högre pensioner till framtidens pensionärer, men det förbättrar inte i någon större utsträckning den ekonomiska situationen för dagens pensionärer. För att en höjd pensionsavgift ska kunna förbättra situationen för dagens pensionärer måste den göras retroaktiv, vilket även det har varit uppe till diskussion.

Även om partierna inom pensionsgruppen skulle vara överens om en höjning av avgiften återstår en lång rad frågor kring hur höjningen ska göras och inte minst hur den ska finansieras. Oavsett vägval påverkas hushållens nuvarande disponibla inkomst av ett ökat sparande. Det innebär ett minskat utrymme för konsumtion och annat sparande.

⁵⁴ Regeringskansliet (2021), *Analys av förutsättningar för höjda inkomstgrundade pensioner* och Pensionsmyndigheten (2021), *Effekter av höjda avgifter till det allmänna pensionssystemet*.

⁵⁵ Regeringskansliet (2021) s. 37, *Analys av förutsättningar för höjda inkomstgrundade pensioner*.

Faktaruta: Alternativa sätt att höja avgiften till pensionssystemet

En fråga vid en avgiftshöjning är fördelningen mellan ålderspensionsavgift och allmän pensionsavgift. Ålderspensionsavgiften tas ut på hela inkomsten medan den allmänna pensionsavgiften tas ut upp till det så kallade taket på 8,07 inkomstbasbelopp (599 601 kronor 2023). Ska en av avgifterna höjas? Båda? Eller ska de helt enkelt, som Pensionsmyndigheten har lyft, slås samman till en avgift?

Den andra frågan gäller hur avgiftshöjningen, som kostar omkring 20 miljarder kronor, ska finansieras. En höjning av ålderspensionsavgiften, allt annat lika, innebär att det totala uttaget av socialavgifter höjs. Det innebär ett minskat löneutrymme. Ett annat alternativ är att sänka den allmänna löneavgiften och växla den mot en höjd ålderspensionsavgift så att totaluttaget av socialavgifter är oförändrat. Ett tredje alternativ är att låta den del av ålderspensionsavgiften, som tas ut över taket, tillfalla pensionssystemet i stället för statsbudgeten. Ålderspensionsavgifter som tas ut ovan taket uppgår till omkring 21 miljarder kronor per år. Båda dessa sista alternativ innebär dock minskade skatteintäkter, vilket kan förväntas leda till någon form av skattehöjningar, alternativt utgiftsminskningar, på annat håll.

Den allmänna pensionsavgiften bärs i dag i praktiken av staten då löntagarna kompenseras för avgiften via en skattereduktion. Om avgiften höjs skulle det kunna ske utan att reduktionen höjs, det vill säga att kostnaden bärs av löntagarna. Det ger en minskad disponibel inkomst. Effekten blir dock mindre jämfört med en höjd ålderspensionsavgift, eftersom den allmänna pensionsavgiften tas ut upp till taket på 8,07 inkomstbasbelopp i stället för på hela inkomsten (vilket gäller för ålderspensionsavgiften).

En annan skillnad mellan höjda socialavgifter och höjda skatter är att de förra betalas av dem som arbetar medan höjda skatter träffar alla skattebetalare, inklusive dagens pensionärer som inte fullt ut kan ta del av de höjda pensionerna i framtiden.

Inför valet 2022 föreslog Kristdemokraterna, och de fick stöd av Sverigedemokraterna, att en större andel av inkomstpensionen, 5 procent i stället för 2,5 procent, skulle sättas av till premiepension. Motivet är att avkastningen inom premiepensionen historiskt sett har varit betydligt högre än inom inkomstpensionen. Moderaterna och Kristdemokraterna har ställt sig bakom att utreda frågan medan Socialdemokraterna är emot höjd avsättning till premiepensionen.

Det svenska pensionssystemet är inte begränsat till det allmänna pensionssystemet. Det består även av tjänstepension och ett privat pensionssparande. Ett alternativ till höjd avgift inom det allmänna pensionssystemet är att öka avsättningarna till tjänstepension och/eller att införa ett nytt subventionerat privat pensionssparande.

Sparande inom det allmänna pensionssystemet är detsamma som ett obligatoriskt sparande ur den enskildes synvinkel. Detsamma gäller för tjänstepension i de fall den anställda omfattas av kollektivavtal. En enskild anställd som omfattas av kollektivavtal kan inte själv styra över avsättningen till tjänstepension (även om hen i vissa fall kan välja att öka sitt sparande genom löneväxling). Ökade avsättningar till tjänstepension innebär därför, på motsvarande sätt som en höjd ålderspensionsavgift eller höjd allmän pensionsavgift inom det allmänna pensionssystemet, att löneutrymmet och hushållens disponibla inkomst minskar för stora grupper på arbetsmarknaden.

Pensionärer är i dag inte en homogen grupp och det är långt ifrån alla som behöver spara till sin pension. Ett alternativ till höjd avgift inom det allmänna pensionssystemet är därför att införa ett nytt subventionerat privat pensionssparande. Till skillnad från en höjd avgift till det allmänna pensionssystemet eller ökade avsättningar till tjänstepension kan ett privat pensionssparande anpassas utifrån den enskildes behov av ytterligare sparande.

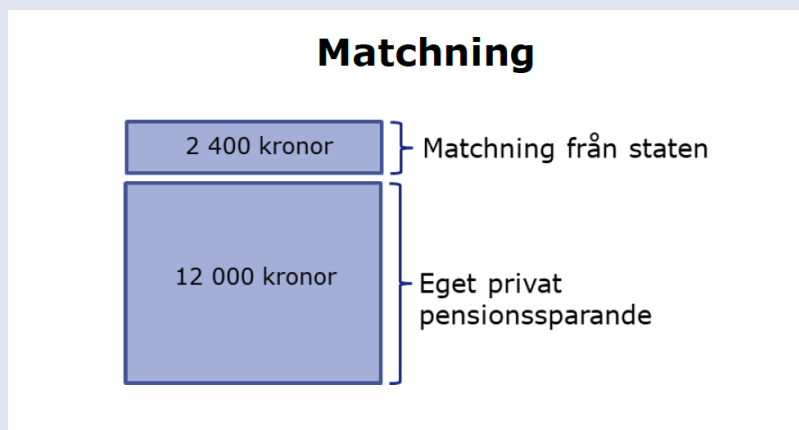
Liberalerna föreslog i juli 2022 ett nytt avdragsgillt pensionssparande där upp till 1 000 kronor per månad kan sättas av till pensionen. Uttagsåldern föreslås följa den lägsta åldern för uttag av allmän pension, det vill säga 63 år under 2023. Även Sverigedemokraterna har tidigare varit positiva till att införa ett privat pensions-sparande.

Från försäkringsbranschens sida har en modell kallad matchning lyfts fram. Staten kan på så sätt, till en relativt låg utgift, stimulera enskilda individer till ett privat pensionssparande. En statlig subvention som matchning har fördelen att den är lätt att förstå och den kan utformas så att den är mer gynnsamt för låg- och medelinkomsttagare som inte tjänar lika mycket på skattestimulanser som höginkomsttagare.

Faktaruta: Matchning – Ett helt nytt pensionssparande

Matchning innebär att staten uppmuntrar till pensionssparande genom att ge ett bidrag som är kopplat till storleken på sparandet. Sparandet sker med beskattad inkomst på ett pensionskonto och matchningen från staten sätts in på samma konto.

För att rikta sparandet till låg- och medelinkomsttagare bör det sättas ett tak för hur högt sparande som ger rätt till en subvention, förslagsvis 12 000 kronor per år. Det är vidare viktigt att subventionen är tillräckligt hög för att stimulera till ett ökat sparande. En subvention på 20 procent ger till exempel ett bidrag på 2 400 kronor per år. Det kan göras möjligt att spara mer än så på pensionskontot, men då utan subvention från staten för det sparande som överstiger 12 000 kronor per år. Själva sparandet beskattas löpande enligt schablon på motsvarande sätt som gäller för investeringssparkonto och kapitalförsäkring.



Staten bör ställa krav på sparandet så att det används under tiden som pensionär. Villkor som bör uppfyllas är att uttag tidigast kan göras vid en viss ålder, förslagsvis densamma som gäller för tidigaste uttag av allmän pension, vilken 2023 höjs 63 år. Sparandet bör även vara inlåst under uttagsperioden, förslagsvis minst 5 år, för att förhindra att allt kapital tas ut vid en och samma tidpunkt.

Pensionskonto ska kunna erbjudas av försäkringsföretag, banker, värdepappersbolag och andra företag som har tillstånd att bedriva värdepappersrörelse och utländska värdepappersföretag med filial i Sverige.

Det så kallade investeringssparkontot (ISK) infördes 2012 av den dåvarande alliansregeringen i syfte att stimulera sparande och förenkla ägandet i aktier genom att försäljningar inte behöver deklarerars. En av punkterna i Tidöavtalet berör ISK, närmare bestämt uttrycks att "Sänkt skatt på sparande genom att en grundnivå på 300 000 kronor görs skattefri".

Den skattemässiga hanteringen av ISK hänger nära samman med beskattningen av kapitalförsäkring. Detta då en grundläggande princip inom skattesystemet är att beskattningen ska vara likformig och neutral. Det är därför rimligt att förvänta sig att om det införs en subvention för ISK så kommer en liknande subvention att införas för kapitalförsäkring.⁵⁶ Allt annat skulle innebära en konkurrensnedvridning till förmån för ISK på bekostnad av sparande i bland annat kapitalförsäkring. Det bör dock i sammanhanget även noteras att ISK inte kan ersätta ett pensionssparande då ISK vare sig är inlåst till dagen då vi går i pension eller under utbetalningstiden.

2.3 Klimatförändringar och energikris

Det senaste halvåret har effekterna av klimatförändringar och behovet av klimatanpassning hamnat i skuggan av skenande elpriser. För försäkringsbranschen är frågan om klimatanpassning högst central då det är en väsentlig del i att begränsa antalet och omfattningen av väderrelaterade skador. Som förvaltare av stora mängder kapital är försäkringsföretagen även beroende av den förda politiken på energiområdet då den har betydelse för intresset av att investera i fossilfri produktion.

Stort behov av att kontinuerligt arbeta med klimatanpassning

Det första halvåret 2022 betalade försäkringsföretag runt om i världen ut 386 miljarder kronor i försäkringsersättningar till följd av naturrelaterade skador. Det är en ökning med 22 procent jämfört med genomsnittet för de senaste tio åren. Det handlar framför allt om naturskador till följd av översvämningar, stormar, orkaner och värmeböljor. I USA och Tyskland har återförsäkringsföretagen börjat exkludera risker som översvämning och orkaner från försäkringsskyddet.⁵⁷ Än så länge täcks alla naturrelaterade skador av hemförsäkringen i Sverige, men det finns en oro hos försäkringsföretagen över utvecklingen.

Sverige har under de senaste tio åren drabbats av flera naturskador. Den 18 augusti 2021 drabbades Gävleborgs och Dalarnas län av kraftiga skyfall som orsakade översvämningar. Antalet anmälda skador uppgick i dessa län till över 8 000 och det beräknade skadebeloppet till mer än 1,6 miljarder kronor.⁵⁸ Den här typen av naturrelaterade skador kommer att bli allt vanligare framöver och leder troligen till att priset på hemförsäkring stiger i områden som drabbas av

⁵⁶ Sparande i ISK och kapitalförsäkring beskattas enligt en schablonberäknad avkastning på de underliggande tillgångarnas värde - kapitalunderlaget. Det innebär att beskattning sker oavsett om värdet på de underliggande tillgångarna har ökat eller inte. Den schablonberäknade avkastningen beräknas utifrån statslåneräntan den 30 november året före, vilken för 2022 uppgår 1,94 procent. Det ger ett skatteunderlag för inkomståret 2023 på 1,94 multiplicerat med kapitalunderlaget 2023. Skatteunderlaget beskattas med kapitalinkomstskatt 30 procent, det vill säga totalt 0,88 procent $(=(1,94+1)\times 0,30)$. För tjänstepension och privat pensionssparande är det den genomsnittliga statslåneräntan under föregående år som används för att beräkna den schablonberäknade avkastningen som sedan beskattas med 15 procent (med vissa undantag).

⁵⁷ SwissRe (2022), "Floods and storms drive global insured catastrophe losses of USD 38 billion in first half of 2022", Press release 2 augusti 2022.

⁵⁸ Svensk Försäkring (2021), www.svenskforsakring.se/aktuellt/nyheter/2022/rekordhoga-skadebelopp-efter-oversvamningar-2021.

återkommande översvämningar, stormar med mera. EIOPA menar att försäkringsföretagen måste ha en framåtblickande hantering av dessa risker för att säkerställa branschens solvens och livskraft.

Nu och framöver finns det ett stort behov av att kontinuerligt arbeta med klimatanpassning och skadeförebyggande insatser med hänsyn till klimatkrisen och fler extrema väderhändelser. Hänsyn måste också tas till en fastighets hela förväntade livslängd så att försäkring även kan erhållas av framtida generationer. Det är viktigt att stat, kommun och privata fastighetsägare samarbetar, men i dag saknas förutsättningar för det inom flera områden. Exempelvis saknas det regler när det kommer till finansieringsansvaret och ansvarsfördelningen mellan fastighetsägare, kommun och stat vad gäller klimatanpassningsåtgärder.

Bristande energiförsörjning och dess effekter för samhället

Det svenska elsystemet är i dag sammanlänkat med elsystemen i våra grannländer. Sverige är därmed en del av en elmarknad där länderna exporterar och importerar el mellan sig. Över året har vi ett överskott av el i Sverige, men vissa timmar räcker produktionen inte till och då förlitar vi oss på import från våra grannländer.

I och med att Sverige är en del av den gemensamma elmarknaden påverkas de svenska priserna på el när det uppstår elbrist inom EU. Svenska kraftnät har under 2022 aviserat att det kan komma att ske kontrollerade strömavbrott i höst och vinter vid akut effektbrist i elnäten.

För de flesta företag som drabbas av strömavbrott innebär det ett avbrott i verksamheten och många företag har tecknat en avbrottsförsäkring för att hantera situationer där företagets möjligheter till normal drift påverkas. Vid sidan av elavbrott kan det handla om att vatten, data eller telefoni upphör att fungera.

Avbrottsförsäkringar ser olika ut för olika kunder och segment och de kan utformas individuellt utifrån kundens behov. Det gör det är svårt att bedöma de totala effekterna av ett strömavbrott. Varje avbrottskada behöver bedömas enskilt. En vanlig förutsättning för att en avbrottsförsäkring ska kunna tas i anspråk är att det har inträffat en egendomsskada. Att endast elen uteblir behöver således inte vara skäl till ersättning från en avbrottsförsäkring. Om det har inträffat en egendomsskada till följd av elavbrott kan inte skadan ersättas om det i förväg har tillkännagivits att elen kommer att stängas av. Detta då det inte är fråga om en oförutsedd skada, vilket är en förutsättning för att försäkringen ska gälla.

Om skadan däremot sker som en följd av en oförutsedd avstängning kan försäkringsersättning bli aktuell. Försäkringsföretaget riktar då sannolikt ett regresskrav gentemot det skadevållande elbolaget.

Efterlyses: Långsiktiga spelregler och tydlighet från politiken för fossilfri energiproduktion

Klimatkrisen medför ett stort behov av långsiktiga investeringar i ny teknologi som bidrar till omställningen. För att näringslivet ska kunna ställa om till en mer hållbar utveckling krävs därför långsiktiga och stabila ägare och långivare. Som investerare handlar det om att utesluta sådant som påverkar samhället negativt (välja bort),

om att välja in och investera i företag som aktivt bidrar till att göra samhället bättre (välja in) och att driva på så att fler företag ställer om till en mer hållbar utveckling (påverka).

Den globala försäkrings- och tjänstepensionsbranschen står för drygt hälften av allt förvaltad kapital i världen. Hur kapitalet investeras är en viktig kraft för att påverka världen i en mer hållbar riktning bort från fossila bränslen. Det kan handla om att finansiera utbyggnad av förnybar energi från vind-, sol- eller vattenkraft, åtgärder för att öka energieffektiviteten i fastigheter eller inköp av elektrifierade tåg samt att finansiera investeringar i vattenrening eller vattenrelaterade klimatprojekt.

Många av de svenska försäkrings- och tjänstepensionsföretagen har förbundit sig att investera i linje med Parisavtalet via initiativ som Climate Action 100 och Net-Zero Asset Owner Alliance. De investerar sammantaget över 160 miljarder kronor i hållbara investeringar via obligationer, noterade och onoterade investeringar och direktlån⁵⁹.

De flesta ekonomer är överens om att den enskilt bästa och mest effektiva åtgärden för att uppnå klimatneutralitet är ett långsiktigt och tillräckligt högt pris på koldioxid, helst på global nivå, så kallad utsläppsreglerad reglering. Finansiell reglering kan endast ha en indirekt effekt, via utbudet av finansiering, på incitamenten för klimatpåverkande produktion. Finansbranschen behöver även få tillgång till finansiell information för att investerare ska kunna ta välgrundade och effektiva beslut. Det är därför angeläget att företagens rapportering av hållbarhetsinformation både ökar och förbättras.

För närvarande är utbudet av hållbara investeringar begränsat och den pågående energikrisen har lett till att användningen av fossila bränslen har ökat. För försäkringsbranschen är det viktigt att omställningen till en fossilfri energiproduktion trots detta inte stoppas upp och att hinder för investeringar i såväl befintlig som ny kraftproduktion skyndsamt undanröjs.

Av Tidöavtalet framgår att det energipolitiska målet ändras från 100 procent förnybart till 100 procent fossilfritt. De subventionerade anslutningarna till havsbaserad vindkraft slopas och 400 miljarder kronor ska garantera investeringar i kärnkraft via statliga kreditgarantier. Här finns därmed en tydlig politisk inriktning för kommande mandatperiod. Flera av oppositionspartierna har emellertid en avvikande syn. Genom att planering och byggande av kärnkraft innebär långa besluts- och genomförandeprocesser, som kommer att sträcka sig över flera mandatperioder, finns det fortsatt en osäkerhet kring satsningar på kärnkraft och andra energislag framöver.

2.4 Brottlighet leder till höjda försäkringspremier

Sverige har generellt sett en mycket hög grad av social tillit bland befolkningen och de svenska nivåerna av tillit har varit mycket stabila över tid.⁶⁰ Att ett samhälle har hög tillit, det vill säga att vi litar på våra medmänniskor, har stora fördelar: det

⁵⁹ Direktlån är ett lån som en kapitalägare lånar ut till ett bolag mot ränta. Direktlån kan, till skillnad från obligationer, inte byta ägare eftersom de inte handlas på kapitalmarknaden.

⁶⁰ Forskning och Framsteg (2018), www.fof.se/artikel/okande-tillitsklyftor-i-sverige.

bidrar till förutsägbarhet, transaktioner går snabbare, det behövs färre poliser då brottsligheten är låg med mera. Det förhindrar dessvärre inte att det i dag förekommer organiserad brottslighet i Sverige. Via avancerade brottsupplägg utnyttjas välfärdssystemen och kompletterande försäkringssystem och det förekommer systematiska "stöldturnéer" för att sedan föra stöldgods utomlands.

Avancerade brottsupplägg i syfte att utnyttja välfärds- och försäkringssystemen

Sverige karakteriseras av omfattande välfärdssystem som finansieras genom skatter och bidrar till en social trygghet. Välfärdssystemen bygger på tillit dels mellan medborgarna, dels mellan medborgare och staten/systemen. På motsvarande sätt innebär brott mot välfärdssystemen, oavsett om det rör sig om organiserad brottslighet eller brott utförda av enskilda individer, att det urholkar tilliten och betalningsviljan till välfärdssystemen.

Det är endast en liten andel av de bidragsbrott som anmäls som leder till lagföring och många felaktiga utbetalningar leder inte till någon reaktion överhuvudtaget. En statlig utredning visar att felaktiga utbetalningar från staten till enskilda kan uppgå till mellan 8 och 20 miljarder kronor varje år.⁶¹ En utredning har föreslagit att det införs ett system med administrativa sanktionsavgifter för mer avancerade brottsupplägg och brott där företag används i syfte att utnyttja välfärdssystemen. Ansvar för att utreda bidragsbrott föreslås flyttas över till Ekobrottsmyndigheten. En särskild utredare har även fått i uppdrag att lämna förslag och vidta nödvändiga åtgärder i syfte att förbereda och genomföra bildandet av en ny myndighet, Utbetalningsmyndigheten. Myndigheten ska bl.a. förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Uppdraget ska slutredovisas den 31 december 2023.⁶²

För privat försäkring, som kompletterar samhällets skydd genom att erbjuda försäkring för egendom, personskador och inkomstbortfall, gäller att skyddet inte fungerar om kriminella nätverk eller enskilda individer missbrukar systemet för egen vinning. Kostnaderna för försäkringsbedrägerier uppgår i dag till 2,5-5 miljarder kronor per år. Försäkringsbedrägerier kan handla om att sälja sin bil utomlands och sedan säga att den är stulen, att medvetet överdriva värdet på det som blivit stulet/gått sönder eller att undanhålla uppgifter vid tecknande av liv- och sjukförsäkring. Bedrägerier leder sammantaget till högre premier för alla försäkringsskunder.

En förutsättning för att välfärds- och försäkringssystemen ska kunna fungera på lång sikt är att tydliggöra att fusk vid ansökan om offentliga bidrag och ersättning från privata försäkringar handlar om bedrägeri och att det är straffbart.

Utländska stödligor och kontroll av varor på väg ut ur landet

Försäkringsföretagen ersätter varje år stöldskador för uppskattningsvis tre miljarder kronor. Hälften av detta rör stöldgods som förs utomlands.⁶³ Sverige är i

⁶¹ SOU 2022:37, *Delbetänkande av 2021 års bidragsbrottsutredning*.

⁶² Inrättande av utbetalningsmyndigheten, dir. 2022:8.

⁶³ Se t.ex. Galvenius, M. och Lindenius, C. (2020), *Tullen måste också kunna stoppa stöldgods att flöda ut ur landet*, Dagens Nyheter 12 oktober 2020 och www.larmtjanst.se.

dag, mätt per capita, det värst drabbade landet inom EU när det gäller utländska stöldligor. Pandemin bidrog till att minska de utländska stöldligornas aktiviteter, men utvecklingen är nu på väg upp igen. Bristen på vissa råvaror och komponenter, bland annat till följd av kriget i Ukraina, driver på den negativa trenden.

Sverige, liksom övriga länder inom EU, är skyldigt att tillämpa EU:s grundläggande principer om fri rörlighet för varor och personer. Det innebär i princip att kontroller, som enbart grundas på att en vara eller person passerar gränsen, inte är tillåtna. Vid de inre gränserna förekommer därför som huvudregel inte något tullförfarande och Tullverkets kontrollverksamhet begränsas till varor som till exempel narkotika och vapen. Förbudet är dock inte undantagslöst, utan kontroller får göras om de har sin grund i ett godtagbart samhällsintresse, såsom hänsyn till allmän ordning och allmän säkerhet.

Försäkringsbranschen har sedan länge framfört att det inte kan vara rimligt att den fria rörligheten också gäller för stöldgods. En lagförändring är alltså både möjlig och nödvändig för att Tullverket ska kunna genomföra fler kontroller vid Öresundsbron och andra gränser, vilket Svensk Försäkring bland annat framfört i ett yttrande till Finansdepartementet.⁶⁴ Det finns också enligt branschen utrymme för Polismyndigheten att vidta fler åtgärder vid gränsen och i gränsnära områden än vad myndigheten gör i dag.

I frågor som rör brott och straff har såväl Moderaterna som Socialdemokraterna över tid börjat ta alltmer intryck av den förda politiken i Danmark. Båda dessa partier aviserade i valrörelsen skärpta straff mot gängkriminella och större möjligheter för polis att använda tvångsmedel och andra åtgärder inriktade på att åstadkomma en högre uppklarandegrad av grov brottslighet.

2.5 Växande köer till sjukvård och sjukvårdsförsäkringens roll

Köerna till vård i Sverige fortsätter att växa och i dag har 290 000 patienter väntat längre än vårdgarantins tidsgräns på 90 dagar för ett besök hos specialist och operation. Som jämförelse garanterar en sjukvårdsförsäkring besök hos specialist inom vanligen 7 dagar och operation inom 21 dagar. Från vissa håll lyfts att försäkringen leder till längre köer inom den offentligfinansierade vården, att viljan att betala skatt minskar och att vården blir ojämlik. Den tidigare regeringen tillsatte flera utredningar för att utreda frågan.

Sjukvårdsförsäkringen fyller en viktig roll för arbetsgivare

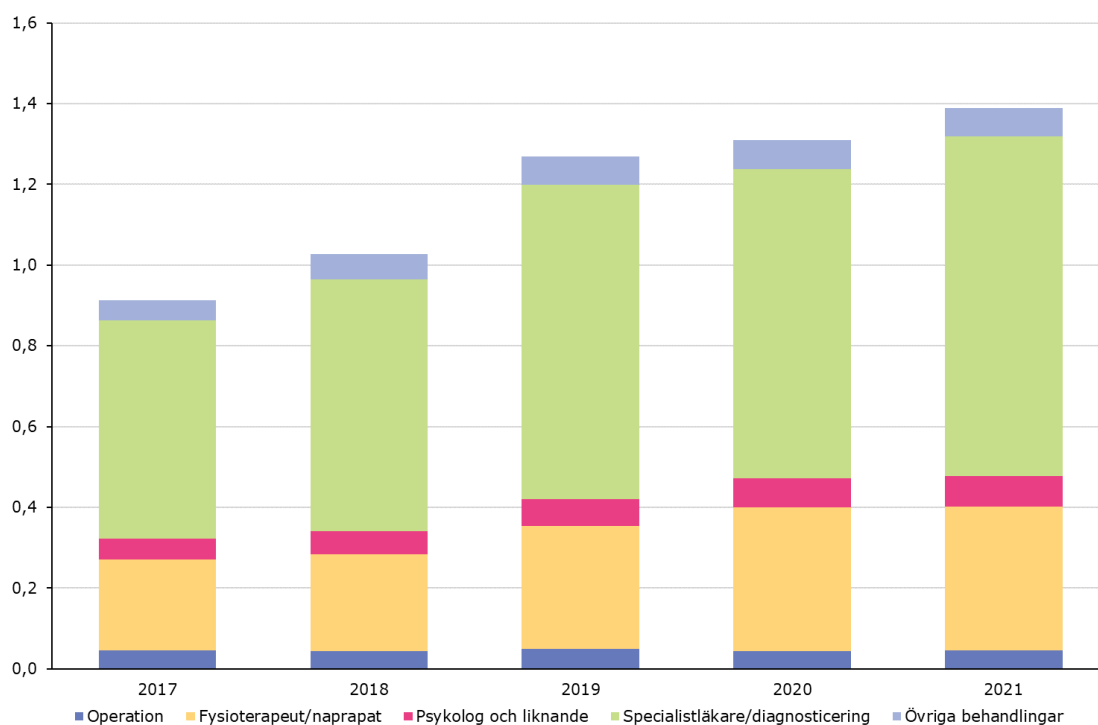
Under perioden 1999–2021 ökade antalet sjukvårdsförsäkringar från strax under 70 000 till drygt 700 000. Under 2021 utfördes omkring 1,4 miljoner behandlingar varav drygt 46 000 operationer, huvudsakligen inom planerad specialistvård. Vården finansieras i sin helhet med premier från försäkringstagarna.

Alla insatser inom sjukvårdsförsäkringen föregås av en medicinsk bedömning på motsvarande sätt som inom den offentligfinansierade vården. Utan försäkringen

⁶⁴ Se yttrande på betänkandet Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid (SOU 2022:48).

hade insatserna i stället behövt utföras och finansieras inom den offentlig-finansierade vården. Som framgår av diagram 17 hör besök hos fysioterapeut och/eller naprapat samt psykolog till de vanligaste behandlingarna inom försäkringen. Akutvård, intensivvård, förlossning, kosmetisk behandling med flera ges inte inom sjukvårdsförsäkringen.

Diagram 17 Antal utförda behandlingar 2017-2021



Källa: Svensk Försäkring.

Omkring 60 procent av försäkringarna tecknas av arbetsgivare för de anställda, vanligen i mindre företag med upp till 30 anställda. För arbetsgivare fyller försäkringen en roll i deras ansvar för arbetsmiljö och rehabilitering, men arbetsgivare har även direkta och indirekta kostnader i samband med sjukfrånvaro i form av sjuklön och produktionsbortfall. I en undersökning bland Svenskt Näringslivs medlemmar uppger drygt 80 procent av arbetsgivarna att sjukvårdsförsäkringen bidrar till att förkorta tiden i sjukfrånvaro och drygt 70 procent uppger att försäkringen minskar risken för sjukfrånvaro.⁶⁵

En annan studie visar att de som har en sjukvårdsförsäkring i långt mindre utsträckning mottar sjukpenning och sjukersättning. Detta resultat är signifikant även när det kontrolleras för skillnader i ålder, utbildning, kön och branschtillhörighet.⁶⁶

Med det sagt tycks sjukvårdsförsäkringen ha ett stort värde för arbetsgivare, anställda och samhället i stort när det kommer till att minska risken för sjukskrivning och genom att försäkringen bidrar till att minska statens utgifter för

⁶⁵ Svenskt Näringsliv (2021), *Företagarpanelen*.

⁶⁶ Palme, M. (2017) s. 39 ff, "Vem har sjukvårdsförsäkring i Sverige – En deskriptiv analys".

sjukpenning och sjukersättning. Därtill kan hävdas att försäkringen avlastar den offentligfinansierade vården då vissa behandlingar finansieras inom försäkringen. Trots dessa till synes övervägande positiva effekter för samhället i stort riktas mycket kritik mot försäkringen.

Varför läggs så mycket utredningsresurser på sjukvårdsförsäkringen?

Under de senaste åren har sjukvårdsförsäkringen varit föremål för statliga utredningar och myndighetsuppdrag vid flera tillfällen.⁶⁷ Uppdragen till utredare och myndigheter har behandlat liknande frågeställningar. Det har dels handlat om att beskriva de undanträngningseffekter eller risker för sådana som sjukvårdsförsäkringen har lett till inom hälso- och sjukvården, dels lämna förslag på hur det kan förhindras.

Ingen av dessa utredningar och analyser har kunnat visa att undanträngning förekommer. Det har inte heller kunnat visas att skattebetalningsviljan för den offentligfinansierade välfärden har minskat i takt med att antalet sjukvårdsförsäkringar har ökat. En av utredningarna konstaterar att det inte går att "... finna stöd för att vårdgivare inte får använda olika väntetider/tidsgränser för patienterna så länge den som har det största behovet av hälso- och sjukvård ges företräde till vården."⁶⁸ Det förs däremot resonemang om hur undanträngning teoretiskt sett skulle kunna uppstå.

Den tidigare socialdemokratiska regeringen lämnade, trots bristen på stöd att undanträngning förekommer, flera lagförslag som syftade till att på olika sätt begränsa förekomsten av sjukvårdsförsäkringar. Ett sådant förslag är att försäkringen från och med den 1 juli 2018 utgör underlag för förmånsbeskattning. Ett annat är att när regioner ingår avtal med privata vårdgivare, som utöver regionen har ytterligare uppdragsgivare, ska det av avtalet framgå hur man säkrar att den privata vårdgivarens uppdrag inte påverkar de uppdrag som regionen har lämnat på ett negativt sätt.⁶⁹ Det senare kommer preliminärt att behandlas av riksdagen efter den 16 januari 2023.

Lagrådet har riktat skarp kritik mot flera av förslagen, huvudsakligen med motiveringen att syftet med lagstiftningen är oklar och att det inte har kunnat visas att lagstiftningen behövs.⁷⁰

Sjukvårdsförsäkringen verkar dock inte i ett vakuum utan frågan hänger nära samman med tidigare regeringars strävan efter att reglera att de aktörer som verkar inom välfärden inte styrs av ett vinstintresse och att huvudprinciperna i hälso- och sjukvårdslagen följs. De politiskt styrda regionerna har relativt stor frihet att organisera verksamheten och kan välja att antingen bedriva verksamhet i egen

⁶⁷ Ds 2016:29, *Privata sjukvårdsförsäkringar inom offentligt finansierad sjukvård*; SOU 2021:80, *Reglering av privata sjukvårdsförsäkringar*; Ds 2022:15, *Regler om privata sjukvårdsförsäkringar inom den offentligt finansierade vården* och Regeringen (2020), *Uppdrag till Myndigheten för vård- och omsorgsanalys att beskriva riskerna med privata sjukvårdsförsäkringar*.

⁶⁸ SOU 2021:80, s. 293, *Reglering av privata sjukvårdsförsäkringar*.

⁶⁹ Regeringens proposition (2016/17:116), *Privata sjukvårdsförsäkringar inom offentligt finansierad hälso- och sjukvård*, Regeringens proposition (2017/18:131), *Slopad skattefrihet för förmån av hälso- och sjukvård* och Regeringens proposition (2021/22:260), *Ökad kontroll i hälso- och sjukvården*.

⁷⁰ Se bland annat Lagrådets protokoll 2017-03-16, *Privata sjukvårdsförsäkringar inom offentlig hälso- och sjukvård* och Lagrådets protokoll 2022-05-19, *Ökad kontroll i hälso- och sjukvården*.

regi eller anlita privata vårdgivare för viss verksamhet. De är redan i dag skyldiga att kontrollera och följa upp att den verksamhet som bedrivs av privata vårdgivare följer föreskrifter på området.

Inget samband mellan förekomst av sjukvårdsförsäkring och långa köer

Det fanns vårdköer i Sverige långt innan privata sjukvårdsförsäkringar var något annat än ett randfenomen. I en nyligen publicerad rapport konstateras att mycket talar för att sjukvårdsförsäkringarna i Sverige delvis har tillkommit på grund av problem med långa köer och bristande tillgänglighet i den svenska sjukvården.⁷¹

I rapporten studeras även om det finns ett samband mellan förekomsten av privata sjukvårdsförsäkringar och väntetider inom olika specialistområden i olika regioner. Det konstateras bland annat att region Stockholm genomgående har bland de kortaste medianväntetiderna till den offentligt finansierade vården samtidigt som andelen privata sjukvårdsförsäkringar bland de förvärvsarbetande är näst störst i landet. Region Blekinge har tvärtom en låg andel privata sjukvårdsförsäkringar och bland de längsta köerna till offentligt finansierad sjukvård. Författaren drar slutsatsen att de långa väntetiderna i många regioner inte har något samband med andelen personer som omfattas av privata sjukvårdsförsäkringar.

Sjukvården dras med många problem - sjukvårdsförsäkringen är inte ett av dem

I enkätundersökningar bland befolkningen rangordnas sjukvården högst följt av lag och ordning samt klimat/miljö.⁷² Var femte känner oro för privatekonomin om någon i hushållet skulle drabbas av en längre sjukskrivning och nästan var tredje person litar inte på att få snabb tillgång till den skattefinansierade sjukvården om de blir sjuk eller råkar ut för en skada.⁷³

Dagens vård är komplex i meningen att många patienter har flera långvariga sjukdomar med omfattande behov av insatser, vilket ställer krav på samordning. En nyligen publicerad studie visar på irrvägar i vården som skapar ineffektiva vårdflöden och dubbelarbete.⁷⁴ Det ställer högre krav på patienterna som därtill utsätts för onödigt väntan, blir hänvisade till fel instans, "faller mellan stolarna", tvingas upprepa sin sjukdomshistoria, göra om undersökningar eller utsätts för onödiga risker. Det konstateras vidare att även de som verkar inom vården drabbas på olika sätt när vården inte lever upp till de förväntningar de har kring vad som är en god och effektiv vård. Av Tidöavtalet framgår att ett statligt huvudmannaskap för vården ska utredas och att det ska inrättas en nationell vårdförmedling. Det återstår att se i vilken utsträckning denna typ av organisatoriska förändringar kan avhjälpa en del av de problem som finns inom den offentligt finansierade vården.

Sammanfattningsvis kan konstateras att problemen inom svensk sjukvård är många, men att ingenting tyder på att sjukvårdsförsäkringen skulle vara ett av dem. Tvärtom bidrar försäkringen med resurser, innovation och tillväxt genom att

⁷¹ Blix, M. (2022), s. 3, "Privata sjukvårdsförsäkringar och arbetsmarknaden".

⁷² Novus (2022), *Viktigaste politiska frågan april 2022*.

⁷³ If (2022), *Ifs Hälsobarometer 2022*.

⁷⁴ Forum för Health Policy (2022), "Irrvägar i vården – vårdflöden och remisser (2020)".

försäkringen minskar risken för sjukskrivning. Det finns därför goda skäl till att se över dagens förmånsbeskattning av försäkringen. Den innebär i dag en fördröjning för arbetsgivare och anställda trots att sjukvårdsförsäkringen är en del i arbetsgivarens verktygslåda för att ta ansvar för de anställdas hälsa och rehabilitering.

2.6 Sammanfattande reflektioner

För försäkringsbranschen är det viktigt med långsiktigt stabila och förutsägbara spelregler. Det bidrar till att ge förutsättningar för väl utformade privata försäkringar så att de på ett avvägt sätt kan komplettera samhällets skydd inom allt från pension till lag och ordning.

Sverige har under flera mandatperioder karakteriserats av ett instabilt inrikespolitiskt läge, där viktiga strukturella reformer har fördröjts eller inte genomförts. Det instabila läget riskerar att leda till att tidigare politiska beslut rivs upp, något som helt kan förändra förutsättningarna för till exempel långsiktiga investeringar i fossilfri produktion. Kortsiktiga utspel riskerar därtill att leda till mer av ofinansierade statliga utgifter, vilket i förlängningen kan leda till ett högre skattetryck och höjda kapitalskatter.

Under de senaste åren har det tidigare förhållandevis så politiskt fredade pensionsområdet varit föremål för en intensiv kreativitet utanför pensionsgruppen. Det har lett till ofinansierade höjningar av garantipensionen och en osäkerhet om systemets politiska och finansiella stabilitet. Samtidigt finns det en lång rad frågor som är angelägna för pensionsgruppen att snarast ta tag i. Det gäller inte minst ett ökat sparande till pension och frågan om respektavstånd, frågor som måste övervägas i ett större sammanhang.

Andra områden där långsiktighet är viktigt är klimatanpassning för att minska effekterna av nuvarande och framtida skador vid naturkatastrofer och förutsättningarna för att långsiktigt investera i fossilfri produktion. En framgångsrik klimatanpassning kräver ett aktivt och långsiktigt samarbete mellan stat, kommun och privata fastighetsägare där såväl finansierings- som ansvarsfördelningen är tydlig.

Försäkrings- och tjänstepensionsbranschen är stora investerare av långsiktigt kapital, vilket möjliggör investeringar i en mer hållbar riktning bort från fossila bränslen. För närvarande är utbudet av hållbara investeringar begränsat och den pågående energikrisen har lett till att användningen av fossila bränslen har ökat. Här har staten en viktig roll att fylla när det kommer till olika incitamentsskapande åtgärder.

En annan viktig roll för staten är att upprätthålla tryggheten genom att bekämpa brottsligheten. Sverige har stora problem med gängkriminalitet och annan organiserad brottslighet. Det behövs en betydande resursförstärkning i alla delar av rättskedjan kombinerat med lagstiftningsåtgärder som bidrar till högre uppkläring av brott samt straffskärpningar. Kontrollerna och tillsynen måste skärpas för att förhindra fusk och en lagändring måste till för att förhindra att den fria rörligheten också gäller för stöldgods.

För väljarna har frågan om god vård länge varit den viktigaste frågan av alla och de växande köerna är ett stort bekymmer som drabbar enskilda individer. Under flera år har sjukvårdsförsäkringen vuxit fram som ett komplement till den offentlig-finansierade vården och efterfrågan har framför allt drivits av arbetsgivare. Försäkringen är inte okontroversiell utan väcker mycket debatt och har varit föremål för flera utredningar under den senaste mandatperioden. Den viktigaste frågan för dessa utredningar har varit att undersöka och kartlägga om försäkringsfinansierade patienter tränger undan offentligfinansierade patienter samt att lämna förslag som förhindrar det. Ingen av utredningarna har kunnat visa att undanträngning förekommer. Ur ett arbetsgivarperspektiv fyller sjukvårdsförsäkringen en viktig roll när det kommer till att minska risken för sjukskrivning och genom att försäkringen bidrar till att minska statens utgifter för sjukpenning och sjukersättning. Det finns därför goda skäl till att se över dagens förmånsbeskattning av försäkringen som infördes 2018.

Avsnitt 3

Solvens II, distribution och hållbarhet – vart är vi på väg?



3 Solvens II, distribution och hållbarhet – vart är vi på väg?

Två grundläggande och mycket omfattande regelverk för försäkringsverksamhet är solvens II och distributionsregleringen. Under senare år har även kraven att bidra till ett hållbart samhälle börjat genomsyra regleringen av verksamheten. Alla dessa tre regelområden vilar ursprungligen på regler som är beslutade på EU-nivå. Strävan mot en fördjupad inre marknad och viljan till harmonisering mellan EU:s marknader i kombination med en komplex struktur för reglerna innebär utmaningar för företagens anpassning och regelefterlevnad. Hur kommer dessa regelverk att utvecklas och vilka är de största utmaningarna för försäkringsföretagen?

3.1 Solvens II

En av anledningarna till att försäkringsrörelseregleringen beslutas på EU-nivå är att underlätta den inre marknaden för försäkring. Genom att ställa upp i vart fall de minimikrav som ska gälla för att ett företag ska få driva försäkringsverksamhet kan medlemsländerna lita på att skyddet för försäkringstagarna uppnår en tillräckligt hög nivå även om det är ett utländskt försäkringsföretag som står för försäkrings-skyddet. Solvens II-direktivet som innehåller dessa verksamhetsstyrande regler ses nu över och kompletteras. I det här avsnittet ges en beskrivning av de för svenska försäkringsföretag väsentligaste ändringarna och de trender som kan skönjas. Eftersom ändringarna inte är beslutade än beskrivs främst EU-kommissionens förslag⁷⁵, och i slutet av avsnittet behandlas kort något av det som sker i rådet och Europaparlamentet.

Verkligheten har sprungit ifrån reglerna – kan reglerna någonsin komma i kapp?

Solvens II-direktivet antogs 2009, kort efter en finanskris och mycket har hänt i omvärlden sedan dess. Ett riskbaserat regelverk ska naturligen följa med i relevanta delar av samhällsutvecklingen och justeras när risker ändras eller nya risker tillkommer. Det blev uppenbart redan inledningsvis, innan direktivet skulle vara genomfört i nationell rätt och börja tillämpas. Statsskuldskrisen i vissa medlemsstater var en av anledningarna till att tillämpningen sköts upp i drygt tre år till 2016 och i delar gjordes om för att bättre ta hand om risker med långa åtaganden. När vi skriver det här har vi haft en global pandemi och krig pågått i Europa.

Ett förhållande som var nästan otänkbart när direktivet antogs var att räntan skulle kunna bli negativ. Det har vi nu lärt oss kan hända. Kapitalkravet för ränterisk anpassas därför så att även risken för negativ ränta beaktas. EU-kommissionen har dessutom aviserat att man avser att anpassa kapitalkravet för ränterisk så att samma metod används som när man tar fram den riskfria räntan för att värdera

⁷⁵ COM(2021) 581 final, *Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2009/138/EG vad gäller proportionalitet, tillsynskvalitet, rapportering, långsiktiga garantiåtgärder, makrotillsynsverktyg, hållbarhetsrisker, grupp-tillsyn och gränsöverskridande tillsyn.*

åtagandena, det vill säga man använder samma extrapoleringsmetod för löptider där det inte finns likvida tillgångar.⁷⁶

Under inledningen av pandemin påverkades aktiemarknaderna kraftigt och den mekanism i solvens II som ska dämpa volatiliteten i kapitalbasen, genom kapitalkravet för aktierisk, den symmetriska aktieriskdämparen, dämpade inte fullt ut volatiliteten eftersom den endast kan variera inom en korridor mellan -10 och +10 procentenheter. För att beakta större volatilitet föreslås att korridoren vidgas till -17 till + 17 procentenheter.⁷⁷

Ibland kan dock lösningen på ett problem innebära ett nytt problem. Svenska försäkringsföretags stora aktieinnehav innebar på grund av den symmetriska aktieriskdämparen att solvensen förbättrades när börserna gick ner och tvärtom, försämrades när börserna återhämtade sig. Den effekten skulle bli än mer uttalad om korridoren vidgas. Den svenska branschen har därför aktivt verkat för att korridoren bör vara oförändrad och för att den symmetriska aktieriskdämparen inte bör användas för fond- och depåförsäkring (se även avsnitt 1.8).

Det föreslås vidare en ny extrapoleringsmetod för den riskfria räntekurvan. Det finns en uppfattning om att den riskfria räntekurvan för euro inte beaktar marknadsdata tillräckligt mycket och att räntekurvan därför ger en för hög diskontering och försäkringsåtagandena således blir för lågt värderade. Eftersom samma metod ska användas för alla valutor kommer även den riskfria räntekurvan för svenska kronor att ändras. Löptiden på den svenska räntemarknaden är dock så kort att den svenska räntekurvan behöver få en viss särbehandling, på samma sätt som i nuvarande metod, vilket inte framgår i EU-kommissionens förslag. Det medför att den riskfria räntan i den föreslagna metoden blir lägre än i nuvarande metod, i synnerhet när räntorna är låga.⁷⁸

Frågan är om risken för negativa räntor är relevant när reglerna träder i kraft. Centralbankernas experiment med negativa räntor är över och räntorna stiger. Med vetskapen att det finns risk för negativa räntor även i framtiden är dock försäkringsbranschen inte emot att det kan fångas i kapitalkravet. Det är oundvikligt att riskbaserade kapitalkrav utvärderas när omvärlden förändras men för att skapa förutsägbarhet för försäkringsföretagen bör det inte ske allt för ofta. Det är då nödvändigt att det görs analyser av konsekvenser i olika marknadslägen.

Tillämpningsområdet ändras och proportionalitetsprincipen ska bli enklare att använda

Solvens II-direktivet gäller inte för alla försäkringsföretag utan bara för företag som ligger över vissa tröskelvärden. Kommissionen föreslår nu att tröskelvärdena höjs genom att den lägsta premieinkomsten för att omfattas av direktivet höjs till 15 miljoner euro och den lägsta storleken på försäkringstekniska avsättningar

⁷⁶ COM(2021) 580, *Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om översynen av EU:s tillsynsregler för försäkrings- och återförsäkringsföretag i samband med återhämtningen efter pandemin.*

⁷⁷ Den symmetriska aktieriskdämparen och effekterna av en ökad korridor berörs även i förra årets omvärldsrapport, avsnitt 1.8, Svensk Försäkring, *Omvärldstrender 2022 Försäkringar - trygghet i en osäker omvärld.*

⁷⁸ Den nya metoden påverkar i Sverige endast riskfria räntor med löptid på 10 år och längre.

dubbleras till 50 miljoner euro. För svensk del faller 26 försäkringsföretag för närvarande utanför solvens II-direktivets tillämpningsområde. Höjningen av gränsvärdena skulle innebära att av de 135 svenska försäkringsföretag som omfattas av direktivet skulle ytterligare åtta försäkringsföretag falla utanför tillämpningsområdet.⁷⁹ De svenska försäkringsföretag som inte omfattas av solvens II-direktivet omfattas ändå av försäkringsrörelselagen, dock med möjlighet till något enklare regler.

För att inte direktivet ska vara för betungande för de små och medelstora försäkringsföretag som faller inom tillämpningsområdet för solvens II ska proportionalitetsprincipen tillämpas både på de krav som ställs på försäkringsföretagen och på tillsynen.⁸⁰ Nu föreslås att tillämpningen av proportionalitetsprincipen ska underlättas genom att företag vars verksamhet är mindre riskfylld än ett genomsnittligt företag kan få vissa lättnader. Det gäller också försäkringsgrupper. Vilka som kommer att identifieras som företag med en lägre risk beror bland annat på storlek, hur mycket verksamhet man har i andra länder än hemlandet, vilka investeringar man har och andra kriterier för att fånga verksamhet med mindre risk.

För försäkringsföretag som uppfyller kriterierna införs en ny process, där företaget endast anmäler till tillsynsmyndigheten att det uppfyller kriterierna. Därefter kan vissa utpekade lättnader användas.

Försäkringsföretag som inte fullt ut kvalificerar sig som ett företag med mindre risk kan ansöka om tillstånd att få använda vissa av lättnaderna.

Ytterligare en förenkling, för alla, är att riskmoduler eller undermoduler i solvenskapitalkravet som inte bidrar så mycket till totalen inte behöver beräknas fullt ut varje år. Dessa moduler får högst bidra med fem procent av det primära solvenskapitalkravet, eller, om det är flera moduler högst tio procent. Även för grupper ges möjlighet till förenklad beräkning för anknutna företag som utgör endast en mindre del av hela gruppen.

Att reglering och tillsyn ska vara proportionerlig i förhållande till ett försäkringsföretags verksamhet är en bra grundprincip. Det är emellertid inte helt enkelt att tillämpa. Tydliga förenklingar för mindre riskfyllda försäkringsföretag är därför välkomna av försäkringsbranschen.

Från försäkringsbranschen har framförts att den solvens- och verksamhetsrapport som ska offentliggöras bör förenklas. En kort redogörelse för kunder och en mer koncentrerad finansiell redogörelse för andra intressenter hade kunnat ge mer anpassade upplysningar till dessa två grupper och samtidigt gjort det mindre betungande att ta fram rapporten. I stället verkar det som att det kan bli en än mer betungande, tudelad rapport i framtiden.

Makrotillsynen förstärks

Efter finanskrisen talades det mycket om att tillsynen över enskilda företag – mikrotillsyn – måste förstärkas genom makrotillsyn, dvs tillsyn över att det

⁷⁹ EIOPA-BoS-20/750, *EIOPA background document on the opinion on the 2020 review of solvency II*.

⁸⁰ Skäl 19 i solvens II-direktivet.

finansiella systemet är stabilt och fungerar väl. Solvens II har hittills mest handlat om mikrotillsyn, även om det finns ett antal regler som verkar så att det finansiella systemet inte ska störas. Nu införs dock regler och tillsyn som mer uttalat syftar till att förhindra störningar i det finansiella systemet.

Ekonomiska förhållanden och förhållanden på de finansiella marknaderna ska därför beaktas både i den egna risk- och solvensbedömningen och i investeringsverksamheten. Det är dock inte endast hur det egna företaget påverkas som ska beaktas utan även i vilken utsträckning den egna verksamheten och investeringsstrategin kan påverka den ekonomiska utvecklingen, utvecklingen på finansmarknaderna och ge upphov till risker för den finansiella stabiliteten.

Likviditetsrisker lyfts också upp mer än hittills eftersom en sund hantering av dessa kan minska riskerna för den finansiella stabiliteten.⁸¹ Försäkringsföretagen ska därför lämna in en plan för likviditetsriskhantering till tillsynsmyndigheten och likviditetsriskindikatorer ska tas fram för att hantera potentiell likviditetsstress.

Tillsynsmyndigheterna får vidare större möjligheter att hantera problem vid exceptionella chocker som träffar hela försäkringssektorn. De ska då kunna upprätthålla försäkringsföretags finansiella ställning om chockerna hotar det berörda företags finansiella ställning eller den finansiella stabiliteten. Det kan till exempel handla om att begränsa eller tillfälligt stoppa utdelningar till aktieägare och andra efterställda borgenärer eller stoppa bonusar eller annan rörlig ersättning.

Att ett försäkringsföretag ska bedöma omvärldens påverkan på företaget är naturligt. Men att kunna bedöma hur den egna verksamheten påverkar omvärlden är svårare, inte minst som detta kan handla inte bara om det egna företags påverkan på den ekonomiska utvecklingen och det finansiella systemet utan om flera företags sammanlagda påverkan på dessa. Frågan är om det är lämpligt att lägga sådana bedömningar på enskilda försäkringsföretag. Det borde snarare vara en uppgift för tillsynsmyndigheterna.

ORSA blir inte längre företags egen bedömning?

En stor och komplex del i solvens II är att varje försäkringsföretag ska göra en egen risk- och solvensbedömning (ORSA). Den har för många försäkringsföretag blivit ett bra verktyg för att få en helhetssyn på sina risker. Kraven rörande den egna risk- och solvensbedömningen lämnar det mesta till varje försäkringsföretag att bestämma, just för att det ska vara företags egen bedömning. Ett par förslag från EU-kommissionen innebär mer styrning av vilka risker som ska bedömas och hur. Det är två risker som på detta sätt får en särställning; makroekonomiska risker och klimatförändringsrisker.

Som redan nämnts ska företagen i sin ORSA både bedöma hur den ekonomiska utvecklingen och utvecklingen på de finansiella marknaderna påverkar det egna företaget och hur det egna företaget kan påverka denna utveckling och ge upphov till risk för den finansiella stabiliteten.

Till det kommer att försäkringsföretagen i sin ORSA även ska bedöma om det har några materiella exponeringar mot klimatförändringsrisker. I så fall ska företaget

⁸¹ Skäl 52 i EU-kommissionens förslag på ändringar av solvens II-direktivet.

specificera åtminstone två långsiktiga scenarier för klimatförändring, en global uppvärmning under 2°C och en på 2°C eller mer, och bedöma hur scenarierna påverkar företaget.

Det är olyckligt om försäkringsföretagen inte längre fullt ut får styra den egna risk- och solvensbedömningen. Ju mer styrning utifrån av vad som ska bedömas och hur det ska göras, desto mer riskerar den egna risk- och solvensbedömningen att bli endast en aktivitet som ska bockas av i stället för att vara det värdefulla verktyg den kan vara och som många företag har kommit att uppfatta den.

Mer tillsyn av verksamhet i andra länder än hemlandet?

Principen om en enda auktorisation och hemlandstillsyn – det vill säga att den auktorisation ett företag fått i sitt hemland gäller inom hela EU och att tillsynsmyndigheten i det landet ansvarar för den finansiella tillsynen över företagets hela verksamhet – utgör byggstenar för den inre marknaden och har gällt under lång tid. Under senare år har problem uppstått då försäkringsföretag med verksamhet i flera länder har fallerat⁸² och EIOPA ser en risk för att utländsk verksamhet kan bli ett problem för konsumenter om hem- och värdlandstillsynen inte är effektiv och tillräckligt koordinerad och myndigheten anser inte att de har tillräckliga verktyg för att hantera det.⁸³

EIOPA kan bidra till tillsynen med att bland annat koordinera tillsynsmyndigheterna vid problem med företag som har verksamhet i flera länder och redan 2019 förstärktes kraven på samarbete mellan hem- och värdlandsmyndigheter i solvens II-direktivet.

Nu, i EU-kommissionens förslag, fortsätter man att öka inflytandet för värdlandsmyndigheter. Informationskraven för hemlandsmyndigheten till värdlandsmyndigheten ökas och om myndigheterna inom ramen för en samarbetsplattform inte kan komma överens får EIOPA initiera och koordinera platsbesök, där värdlandsmyndigheter får delta. Värdlandsmyndigheten får också möjlighet att i vissa fall begära information direkt från ett försäkringsföretag, på värdlandets språk.

Vid tillsynen av ett försäkringsföretag med väsentlig⁸⁴ verksamhet i ett annat land ska hemlandsmyndigheten samarbeta med värdlandsmyndigheten för att bedöma om försäkringsföretaget har förståelse för riskerna verksamheten i värdlandet får för företaget. Trots att det är hemlandsmyndigheten som ansvarar för den finansiella tillsynen ska den ändå, på begäran av en värdlandsmyndighet, lämna uppgifter om sådana försäkringsföretags solvenskapitalkrav, minimikapitalkrav och kapitalbas och vid ekonomiska problem får värdlandet begära gemensamt platsbesök.

Det är uppenbart att värdlandsmyndigheter anser att utländska försäkringsföretag som verkar på deras marknad utgör en ökad risk. Som exempel kan nya lättnader

⁸² EIOPA-BoS-21/394, *Failures and near misses in insurance - Overview of recovery and resolution actions and cross-border issue*.

⁸³ EIOPAs årsredovisning för 2021

⁸⁴ Väsentlig verksamhet är enligt EU-kommissionens förslag i det här sammanhanget mer än fem procent av bruttopremieinkomsten från ett land.

som föreslås för mindre riskfyllda försäkringsföretag inte komma i fråga för ett försäkringsföretag som har väsentlig verksamhet i ett annat land. För att den inre marknaden för försäkring ska kunna fungera bör dock principen om en enda auktorisation och hemlandstillsyn upprätthållas fullt ut. En tillbakagång till finansiell tillsyn i varje land ett företag driver verksamhet i är inte önskvärt. Seriösa försäkringsföretag måste kunna driva verksamhet i flera länder utan finansiell tillsyn i varje land.

Olika tillämpning av gruppregler ger ökad reglering och detaljering

Under åren med solvens II-direktivet har det visat sig att tolkning och tillämpning av reglerna för försäkringsgrupper skiljer sig mellan olika grupper och olika tillsynsmyndigheter. Enligt kommissionen kan det ge ojämlika konkurrensvillkor och effekter på strategier för hantering av det egna kapitalet.⁸⁵ För att ge större klarhet preciseras och kompletteras gruppreglerna nu så att tillämpning och tillsyn ska bli mer likartad. Man tapper också till det man upplever som luckor.

Några exempel på förslag är att tillsynsmyndigheten ska kunna bestämma att företag, utan ägarsamband, ska anses vara en försäkringsgrupp och därför ska tillämpa gruppreglerna. Vad som ska anses vara ett försäkringsholdingföretag preciseras också, vilket kan leda till fler försäkringsgrupper. Ett flertal av beräkningsreglerna för gruppens solvens justeras och man försöker också utveckla vilka företagsstyrningsregler som ska gälla för en grupp.

En mer principiell förändring är att tillsynsmyndigheterna ska utöva grupp-tillsyn också över försäkringsholdingföretag och blandade finansiella holdingföretag, med ingripandemöjligheter mot holdingföretaget om gruppreglerna inte följs.

Reglerna för försäkringsgrupper är komplexa och det är nu ett omfattande antal ändringar som föreslås. Även om inte alla grupper berörs av alla ändringar så måste alla göra initiala bedömningar av alla ändringar, för att se om någon av dem innebär att man måste vidta åtgärder. Det blir en administrativ börda som hade kunnat minskas om tillsynsmyndigheterna hade kunnat samarbeta för att komma överens om tillämpningen.

Vad händer under de fortsatta förhandlingarna?

I juni 2022 antog rådet sin allmänna riktlinje, vilket är mandatet för ordförandeskapets förhandling med Europaparlamentet. Europaparlamentets förhandlingsmandat tros vara klart i december 2022. Därefter är det dags för de två institutionerna att förhandla med varandra för att komma fram till de slutliga ändringarna av solvens II-direktivet. Det troligaste är att det är Sverige som i egenskap av rådets ordförandeland under första halvåret 2023 som kommer att inleda de fortsatta förhandlingarna för rådets räkning utifrån sagda mandat. Huruvida förhandlingarna kommer hinna slutföras under det halvåret är svårt att

⁸⁵ COM(2019) 292 final, *Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG av den 25 november 2009 om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (Solvens II) med avseende på grupp-tillsyn och disposition av egna kapitalet inom en grupp av försäkrings- eller återförsäkringsföretag.*

sia om. När direktivet är klart innebär EU-kommissionens förslag att ändringarna ska börja tillämpas efter 18 månader.

För de svenska försäkringsföretagen är de ändringar som EU-kommissionen har föreslagit rörande den symmetriska aktieriskdämparen och vissa inslag i den nya metoden för extrapolering i diskonteringsräntan negativa. De har stor påverkan på kapitalkravet för aktierisken och på storleken på de försäkringstekniska avsättningarna. De bör därför inte genomföras på det sätt som EU-kommissionen har föreslagit. Att tillsynsmyndigheterna ska ha möjlighet att bedöma att två eller flera försäkringsföretag ska anses som en grupp även om det inte finns några ägar-kopplingar mellan dem ger också anledning till oro. Det ger utrymme för ett godtycke med stora konsekvenser för både styrning och kapital.

Det är svårt att sia om det slutliga utfallet av förhandlingarna. För svenska försäkringsbranschens räkning finns både positiva och negativa inslag i rådets allmänna riktlinje. Rådet lämnar den symmetriska aktieriskdämparen oförändrad och låter alltså korridoren vara kvar på mellan -10 och +10 procentenheter. Den svenska särbehandling som krävs för den riskfria räntekurvan i svenska kronor är emellertid inte säkerställd i rådets förhandlingsposition. Det föreslås dessutom en genomförandetid för ändringarna på två år, vilket är positivt. Europaparlamentet har inte kommit lika långt i sina diskussioner, men även där finns det såväl positiva som negativa inslag. Ett för svenskt vidkommande oroande förslag är att kommissionen ska få i uppdrag att se över "profit sharing reserve schemes" och föreslå att de ska fasas ut. Det skulle i sådant fall omfatta konsolideringsfonden, vilket skulle få stora negativa konsekvenser för en del svenska livförsäkringsföretag.

3.2 Distribution

Distributionsregler är, förenklat uttryckt och från ett försäkringsföretags perspektiv, regler om att utveckla och sälja försäkringar. Hur reglerna tillämpas kommer att utvecklas över tid allt efter hur kundernas behov, branschen och omvärlden förändras. Tillämpningen påverkas också av hur EIOPA och Finansinspektionen ger reglerna kött på benen genom uttalade förväntningar och tillsyn.

Vissa tendenser kan redan urskiljas och de kanske inte alltid är sådana som branschen hade förväntat sig när försäkringsdistributionslagen började tillämpas för bara fyra år sedan. Exempelvis har frågan om pris för en försäkring dykt upp som en fråga som tillsynsmyndigheterna granskar genom bland annat ämnen som prisdifferentiering inom skadeförsäkring och valuta för pengarna för fondförsäkring. I det här avsnittet berör vi några frågor om uppförande, information och intressekonflikter.

Kunder ska hanteras korrekt och rätt försäkring säljas till rätt kund

Ett försäkringsföretag⁸⁶ ska bedriva sin verksamhet enligt god försäkringsdistributionssed och med tillbörlig omsorg ta till vara kundens intressen.

⁸⁶ Egentligen en försäkringsdistributör.

Försäkringsföretaget⁸⁷ ska handla hederligt, rättvist och professionellt.⁸⁸ Dessa grundläggande krav på hur försäkringsföretag ska uppföra sig mot sina kunder råder det full enighet om att de utgör en av grundbultarna för att upprätthålla ett högt konsumentskydd.

I det goda uppförandet ligger också att försäkringsföretag ska klargöra kundens krav och behov innan ett försäkringsavtal ingås.⁸⁹ Om det handlar om en försäkringsbaserad investeringsprodukt ska försäkringsföretaget också bedöma om den passar kunden (passandebedömning) eller, vid rådgivning om sådana produkter, att den är lämplig för kunden (lämplighetsbedömning).⁹⁰

Försäkringsföretag ska dessutom ha en process för att godkänna de försäkringsprodukter som de utvecklar eller gör betydande förändringar av.⁹¹ Företaget ska bestämma vilken målgrupp av slutkunder produkten är avsedd för och relevanta risker för målgruppen. Därtill ska lämplig distributionsstrategi bedömas. Processen ska säkerställa bland annat att utformningen av försäkringarna tar hänsyn till kundernas mål, intressen och egenskaper och att de inte har en negativ inverkan på kunderna eller förhindrar eller minskar skada för kunden.⁹² Försäkringsföretagen ska bara utforma och saluföra försäkringsprodukter som är kompatibla med behoven, egenskaperna och målen hos kunderna på den så kallade målmarknaden.⁹³ Om försäkringsföretag under en försäkringsprodukts livslängd identifierar omständigheter kring produkten som kan inverka negativt på kunden så ska det åtgärdas.⁹⁴

Försäkringsföretagen ska också testa sina försäkringsprodukter för att säkerställa att de är i linje med målmarknadernas fastställda behov, mål och egenskaper.⁹⁵ I det ingår att bedöma produktens resultat och risk/avkastningsprofil, vilket dock inte bör tolkas som en begränsning av försäkringsföretagens frihet att fastställa premier eller som någon form av priskontroll.⁹⁶

Med dessa regler som utgångspunkt uttrycker Finansinspektionen och EIOPA på olika sätt förväntningar på de försäkringar som säljs och deras pris.

Behöver kunderna produktförsäkringen?

Finansinspektionen undersöker under hösten 2022 om de kunder som köper försäkringar som erbjuds köpare av produkter såsom elektronik och vitvaror, betalar för ett skydd som inte behövs eftersom hemförsäkring eller tillverkarens produktgaranti kan täcka kostnaden om varan går sönder.⁹⁷

⁸⁷ Egentligen distributören.

⁸⁸ 4 kap. 1 § första stycket lagen (2018:1219) om försäkringsdistribution.

⁸⁹ 5 kap. 11 § lagen (2018:1219) om försäkringsdistribution.

⁹⁰ 6 kap. 10 och 11 §§ lagen (2018:1219) om försäkringsdistribution.

⁹¹ 4 kap. 7 § lagen (2018:1219) om försäkringsdistribution.

⁹² Artikel 4.3 i Kommissionens delegerade förordning (EU) 2017/2358.

⁹³ Artikel 5.3 i Kommissionens delegerade förordning (EU) 2017/2358.

⁹⁴ Artikel 7.3 i Kommissionens delegerade förordning (EU) 2017/2358.

⁹⁵ Artikel 6.1 i Kommissionens delegerade förordning (EU) 2017/2358.

⁹⁶ Skäl 8 i Kommissionens delegerade förordning (EU) 2017/2358.

⁹⁷ FI, <https://www.fi.se/sv/publicerat/nyheter/2022/behover-du-en-forsakring-for-din-nya-tv/>

Risken är enligt Finansinspektionen att många erbjuder en försäkring som inte behövs och bara blir en onödig utgift. Myndigheten ska granska ett antal försäkringsföretag som är stora på marknaden för produktförsäkringar för att se hur många konsumenter som faktiskt utnyttjat sin försäkring och om en rimlig del av premierna de betalat in används till att betala för produkter som har gått sönder.

Får lojala försäkringstagare betala mer?

Finansinspektionen undersökte under våren 2022 försäkringsföretag som säljer hem-, villa- och personbilsförsäkringar för att se om lojala försäkringstagare får högre premiehöjningar än andra försäkringstagare. I rapporten tar inspektionen sin utgångspunkt i att en försäkringsdistributör bland annat med tillbörlig omsorg ska ta tillvara kundens intressen samt handla hederligt, rättvist och professionellt. Det kan därför enligt myndigheten diskuteras om ett förfarande, där lojala försäkringstagare inom samma riskgrupp får högre premiehöjningar kan stå i strid med kravet på att kunder ska behandlas rättvist.⁹⁸

EIOPA har uttalat sig om hur tillsynsmyndigheterna bör utöva tillsyn över prisdifferentiering⁹⁹, särskilt när det gäller sådan prisdifferentiering som Finansinspektionen har undersökt (så kallad price walking).¹⁰⁰ Enligt EIOPA är det inte meningen att blanda sig i företagets prissättning, utan företagets processer ska säkerställa att prisdifferentiering inte på ett orättvist sätt påverkar olika kategorier av konsumenter, till exempel mer lojala kunder. Försäkringsföretagen ska förhindras att marknadsföra produkter när företagets så kallade produkttest visar att prisdifferentiering resulterar i konsumentskada. Pris är en viktig beståndsdel av en produkt och måste därför enligt EIOPA vara en del i produktgodkännandeprocessen och företagen måste därför bedöma att prissättningstekniken är i linje med målmarknadens behov, mål och karaktärsdrag.

Samtidigt konstaterar EIOPA att EU:s regelverk tillåter viss prisdifferentiering. Företagen är fria att ge affärsmässiga, marknadsmässiga eller försäkringstekniska rabatter för att försöka få nya kunder eller behålla existerande. De kan också bestämma sin marknadsposition gentemot konkurrenterna och justera premierna av det skälet.

Finns tillräckligt produktvärde i fondförsäkringar?

EIOPA anser att fondförsäkringar ska "ge valuta för pengarna" eller produktvärde (eng. value for money). De baserar detta på kraven rörande produktgodkännandeprocessen.¹⁰¹ Enligt EIOPA finns det inte någon målgrupp som har som mål att få en produkt som inte ger valuta för pengarna. Fondförsäkringar som inte ger valuta

⁹⁸ FI, *Rapport Får lojala försäkringstagare betala mer?* 1 juli 2022.

⁹⁹ Differential pricing practices are understood as those pricing techniques where consumers with a similar risk and cost of service are charged for the same insurance product (with the same terms and conditions) different premiums for reasons other than risk or cost of service.

¹⁰⁰ EIOPA, *Consultation paper on Supervisory statement on differential pricing practices in non-life insurance lines of business*, 11 juli 2022.

¹⁰¹ EIOPA(2021)0045739, *Supervisory Statement on assessment of value for money of unit-linked insurance products under product oversight and governance*, 30 november 2021.

för pengarna är därför inte i linje med någon målgrupps mål och ska inte marknadsföras. Kravet på att en försäkring ska ge valuta för pengarna gäller inte bara fondförsäkring utan kan enligt EIOPA översättas till alla typer av försäkringar.

“Considering that no target market has as its objective receiving poor value, it is clear that unit-linked products which offer poor value are not aligned with the objectives of any target market and should therefore not be marketed to consumers.”

EIOPA

Fondförsäkring ger enligt EIOPA valuta för pengarna om kostnader och avgifter står i proportion till förmånerna (investeringsutfall, garantier, försäkringens omfattning och tjänster) för målgruppen, liksom om de är rimliga med hänsyn till försäkringsföretagets kostnader.

EIOPA har tagit fram en metodik som tillsynsmyndigheterna kan använda när de bedömer om fondförsäkring ger valuta för pengarna.¹⁰²

Är produktgodkännandeprocessen lösningen på allt?

EIOPA har också i andra fall använt kraven på produktgodkännandeprocessen som ett sätt att granska försäkringsföretagens uppförande, villkor eller premier.

Under pandemin uppmanade EIOPA försäkringsföretagen att fortsätta använda produktgodkännandeprocessen och beakta effekterna av pandemin, om nödvändigt genom en produktöversyn.¹⁰³ Inom produktöversynen skulle i så fall effekterna av pandemin på försäkringarnas huvudsakliga karaktärsdrag bedömas så att de fortfarande var i linje med målgruppens behov.

Finansinspektionen undersöker också produktgodkännandeprocessen för skadeförsäkringar.

EIOPA anser också att försäkringsföretag ska bedöma undantag från försäkringskyddet för systemhändelser, såsom pandemi, naturkatastrofer och stora cyberangrepp, mot kundernas behov, mål och egenskaper.¹⁰⁴ Försäkringsföretagen ska bedöma bland annat om undantaget är tydligt med hänsyn till målgruppens egenskaper och möjlighet att förstå försäkringar. Om risken för systemhändelser blir omöjlig att försäkra, eller om det är oklart om risken täcks eller inte, förväntas

¹⁰² EIOPA-BOS-22/482, *Methodology to assess value for money in the unit-linked market*.

¹⁰³ *EIOPA clarifies supervisory expectations on Product Oversight and Governance requirements amidst the COVID-19 situation*, 8 juli 2020.

¹⁰⁴ EIOPA-22/419, *Consultation paper Supervisory statement on exclusions in insurance products related to risks arising from systemic events*, 22 september 2022.

försäkringsföretagen bedöma villkoren och omfattningen av skydd mot mål, behov och egenskaper hos målgruppen.

Rätt sätt att utveckla reglerna?

EIOPA har inte mandat att anta bindande regler, utan kan endast lämna förslag till regler till EU-kommissionen och anta egna icke bindande riktlinjer och rekommendationer som tillsynsmyndigheter och företag med alla tillgängliga medel ska söka följa.¹⁰⁵ EIOPA ska dock bidra aktivt till att bygga upp en gemensam tillsynskultur i unionen och en konsekvent tillsynspraxis, enhetliga förfaranden och konsekventa metoder. Myndigheten får utveckla praktiska instrument och konvergensskapande medel för att främja gemensam metod och praxis i tillsynen. EIOPA använder i detta arbete bland annat olika typer av ställningstaganden, till exempel tillsynsuttalanden, rapporter och yttranden.

Försäkringsföretagen måste förhålla sig till den flora av verktyg som EIOPA använder. Det är inte alltid lätt att veta vilken status ett visst verktyg har. I den mån Finansinspektionen följer det EIOPA anger i till exempel ett tillsynsuttalande så kan företagen förvänta sig att inspektionen gör samma tolkningar och bedömningar och har samma förväntningar på verksamheten som det EIOPA ger uttryck för. Försäkringsföretagen har dock inte alltid kunskap om Finansinspektionens inställning till de ställningstaganden som framkommer i EIOPAs olika verktyg, och om de kommer följas av inspektionen eller inte.

EIOPAs och även Finansinspektionens uttalanden och förväntningar kan dock också vara till hjälp för företagen om de gör det tydligt hur regler ska tillämpas. Det kan också vara till gagn för företag med verksamhet i flera länder om det därigenom uppnås en gemensam syn på verksamheten från olika tillsynsmyndigheter.

Tillsyn över produktvärdet – är det pris- och villkorskontroll?

Vad medlemsstaterna får göra i form av villkors- och premiegranskning är begränsat och man kan säga att försäkringsföretagens produktfrihet skyddas. Medlemsstaterna får inte kräva förhandsgranskning eller löpande anmälan av villkor eller premietariffer.¹⁰⁶¹⁰⁷ För skadeförsäkring får villkor krävas in vid enstaka tillfällen, men endast för att kontrollera att försäkringsavtalsrättsliga bestämmelser följs. Man får inte kräva förhandsanmälan av premiehöjningar, om det inte är en del av allmänna priskontrollsystem. För livförsäkring får man regelmässigt kräva in försäkringstekniska grunder men endast för att kontrollera efterlevnad av försäkringsmatematiska principer.

I skälen till den delegerade förordningen om produktgodkännandeprocessen står det dessutom att kravet på att bedöma produktens resultat inte bör tolkas som en begränsning av utvecklarnas frihet att fastställa premier eller som någon form av priskontroll.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Artikel 16 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1094/2010.

¹⁰⁶ Det finns undantag för obligatoriska försäkringar.

¹⁰⁷ Artiklarna 181 och 182 i solvens II-direktivet.

¹⁰⁸ Skäl 8 i Kommissionens delegerade förordning (EU) 2017/2358.

En nationell tillsynsmyndighet och även EIOPA får dock förbjuda försäljning av en försäkringsbaserad investeringsprodukt om den ger upphov till allvarliga problem avseende investerarskyddet eller utgör ett hot mot finansmarknadernas funktion och integritet eller mot stabiliteten i hela eller delar av det finansiella systemet.¹⁰⁹ Det kan handla om bland annat produktens komplexitet, omfattning av möjliga skador, typ av kund, underliggande tillgångar, grad av diskrepans mellan förväntad avkastning eller vinst för investerare och risk för förlust, prissättning och kostnader samt försäljningsmetoder.¹¹⁰

Även EIOPA förhåller sig förstått till principen om produktfrihet.¹¹¹ Syftet med tillsynsaktiviteter rörande produktgodkännandeprocessen är enligt myndigheten inte att blanda sig i affärsbeslut, utan att bedöma om processen är tillräckligt kundcentrerad och tar hänsyn till erbjudna tjänster och förmåner i belysning av produktens karaktärsdrag och målmarknadens mål, behov och egenskaper. Det är försäkringsföretagen som ska bedöma kostnader mot förmåner.

Men, hur ska Finansinspektionen kunna bedöma om företaget gör en, enligt deras mening, korrekt bedömning om de inte också har en egen uppfattning om hur prissättningen bör vara? Det är en tunn linje som Finansinspektionen måste förhålla sig till och det reser många frågor som för närvarande saknar svar. Hur ska Finansinspektionen kunna granska detta utan att det blir en granskning av priset eller villkorsgranskning? Innebär kraven på att en försäkring ska ge valuta för pengarna till och med begränsningar för hur lönsamt ett försäkringsföretag eller en produkt får vara? Vad innebär det för produktfriheten?

Ytterligare en aspekt har bäring på fondförsäkring och depåförsäkring. I de försäkringarna är det försäkringstagarna som väljer placeringar och i Sverige är det vanligt med ett stort utbud av fonder och i depåförsäkring finns det även andra finansiella instrument att välja mellan. Hur ska då investeringsutfall bedömas och beaktas när man bedömer om försäkringen ger valuta för pengarna? Utfallet är beroende av den ekonomiska utvecklingen på olika finansiella marknader, försäkringstagarnas riskpreferens och när i tiden bedömningen görs. Är avsikten att begränsa utbudet och valfriheten för försäkringstagarna om försäkringsföretaget inte alltid kan garantera ett positivt utfall?

Strategi för konsumentinvesteringar - försäkringsbaserade investeringsprodukter

Inom EU-kommissionen pågår ett arbete rörande investeringsprodukter för konsumenter, inklusive försäkringsbaserade investeringsprodukter. Syftet är att konsumenter tryggt ska kunna investera på kapitalmarknaderna och ett stort fokus ligger på rådgivning och ersättningsmodeller samt hur produktinformationen kan bli tydligare.

EU-kommissionen har beställt underlag för detta arbete, dels en undersökning av konsulter, dels tekniska råd från de europeiska tillsynsmyndigheterna.

¹⁰⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1286/2014.

¹¹⁰ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/1904.

¹¹¹ EIOPA(2021)0045739, *Supervisory Statement on assessment of value for money of unit-linked insurance products under product oversight and governance*, 30 november 2021.

Konsultrapporten presenterades i augusti i år¹¹² och de tre europeiska tillsynsmyndigheterna lämnade i våras tekniska råd till EU-kommissionen inom en rad områden kopplade till bland annat försäkringsdistributionsdirektivet och Priips-förordningen samt EIOPA rörande en strategi för konsumentinvesteringar. Det är aviserat att EU-kommissionen ska lämna förslag på åtgärder under första kvartalet 2023. Det är i nuläget svårt att bedöma vilka förslag som kan komma, men mot bakgrund av syftet med arbetet så kan man troligen förvänta sig förslag rörande information, rådgivning och ersättningsmodeller. Man kan också ställa sig frågan om EIOPAs arbete med till exempel produktvärde kan komma att spilla över på EU-kommissionens regleringsförslag.

Konsumentinformation är tyvärr fortfarande svårt att reglera

Priips-förordningen innehåller regler om ett faktablad till icke-professionella investerare för att dessa ska kunna förstå och jämföra olika produkters viktigaste egenskaper och risker. Förordningen har gällt i snart sex år.¹¹³ De tre europeiska tillsynsmyndigheterna är uppenbart inte nöjda med faktabladet och föreslår i sina tekniska råd, inom ramen för Priips-förordningen, ett väsentligt antal ändringar och uppmanar lagstiftarna att göra en bred översyn av hela förordningen som bör föregås av konsumenttester. Tillsynsmyndigheterna konstaterar att ett problem med nuvarande faktablad är att det har blivit alldeles för omfattande. Med en lång lista på informationskrav i regler på nivå 1 är det mycket svårt att ge en verkligt konsumentvänlig information. Trots att avsikten var att förordningen skulle vara teknikneutral har den huvudsakligen designats utan att man har tänkt på digital distribution. Myndigheterna vill nu hellre ha begriplighet än jämförbarhet och jämförbarhet bara mellan utbytbara produkter.

Samtidigt, i tekniska råd om en strategi för konsumentinvesteringar, sägs också kloka saker om konsumentinformation. EIOPA ser behov av att byta till en verkligt konsumentfokuserad information. När man designar konsumentinformation bör startpunkten vara beteendevetenskap och att man ger tillräcklig tid och resurser för att göra konsumenttester. Konsumentinformation behöver vara radikalt mycket enklare för att konsumenter ska kunna fatta kloka beslut. För att engagera bör informationen vara förståelig, kortare och visuell. Informationen måste också designas som en fullständig lösning med konsumenten som utgångspunkt och ersätta befintliga dokument och inte bara läggas till, till nuvarande informationsdokument.

Risken för intressekonflikter fortfarande aktuell

I de tekniska råden för strategin för konsumentinvesteringar tar EIOPA upp behov av att stärka regleringen om tredjepartsersättningar för att hindra intressekonflikter vid försäljning av försäkringsbaserade investeringsprodukter. EIOPA har analyserat skillnaderna mellan tredjepartsersättningar enligt MiFID II och försäkringsdistributionsdirektivet och kommit fram till att det inte finns så mycket bevis för att de skulle ge stora skillnader i tillsynsresultat.

¹¹² Kommissionen, *Disclosure, inducements, and suitability rules for retail investors study Final report*.

¹¹³ För fondbolag börjar den gälla först från och med 2023.

Enligt EIOPA behöver reglerna förbättras men det finns inte en enda lösning utan ett antal möjliga ändringar som alla har sina för- och nackdelar. Man lämnar här olika förslag, från att inte ändra något till att helt förbjuda tredjepartsersättningar för försäkringsbaserade investeringsprodukter.

Blir det bättre?

Det som de europeiska tillsynsmyndigheterna ger uttryck för så här långt om konsumentinformation låter välavvägt och till och med nödvändigt om konsumenterna över huvud taget ska ta del av information. Men det måste ändå ses som ett misslyckande att man ännu inte har fått till en reglering om ett faktablad som fungerar. Att gång efter annan ändra konsumentinformationen kan göra det svårt för konsumenter som får olika information från ett år till ett annat. Ändrade informationskrav kan för försäkringsföretagen innebära behov av till exempel systemändringar för att kunna ta fram de uppgifter som ska finnas med i informationen, med ökade kostnader för företagen och försäkringstagarna som följd.

Sverige har redan infört förbud för tredjepartsersättning vid opartisk rådgivning, men ändrad reglering på EU-nivå kan ändå få stor påverkan på distributionsmodellerna på den svenska marknaden.

Mot bakgrund av att det ännu är ytterst oklart vart EU-kommissionen är på väg i sitt arbete med strategin för konsumentinvesteringar så är försäkringsföretagens kommande verksamhetsförutsättningar rörande distributionen på motsvarande sätt oklara. Den otydligheten förstärks av att EIOPA samtidigt arbetar med frågor om produktinnehåll och pris.

3.3 Mycket reglering genomsyras av hållbarhetsmålen – Håller det bästa på att bli det godas fiende?

År 2015 antog FN:s medlemsstater en handlingsplan och globala mål för hållbar utveckling, agenda 2030. Det innebär 17 globala mål för hållbar utveckling med syftet att utrota fattigdom, stoppa klimatförändringar och skapa fredliga och trygga samhällen. Hållbar utveckling har tre dimensioner: den ekonomiska, den sociala och den miljömässiga. Samma år antogs det så kallade Parisavtalet. Det är ett globalt och rättsligt bindande avtal som innebär att den globala uppvärmningen ska hållas långt under 2 grader C och ansträngningar ska göras för att hålla ökningen under 1,5 grader jämfört med förindustriell nivå.

Många försäkringsföretag har under lång tid på eget initiativ arbetat med hållbarhetsfrågor. Inte minst har de svenska försäkrings- och tjänstepensionsföretagen arbetat länge för ansvarsfulla och hållbara investeringar. Som stora kapitalägare och investerare har de ett stort ansvar – men även möjlighet – att vara med och bidra till en mer ansvarsfull och hållbar samhällsutveckling. Genomförandet av de globala målen märks nu alltmer i form av regler som påverkar hela verksamheten, från kundmötet till företagspresentationen i redovisningen. Regleringen ökar enhetlighet och transparens. Bidrar den också till en bättre värld? Är hållbart alltid hållbart?

Agenda 2030 – relevant för försäkring?

Vissa av de globala målen, som att bekämpa klimatförändringar, är uppenbart relevanta för försäkringsföretagen. Klimatförändringar påverkar om en fastighet är försäkringsbar eller inte och fler översvämningar innebär naturligen högre skadekostnader. Andra mål är mindre tydligt relevanta men kan ändå påverka försäkringsverksamheten, till exempel genom krav på att granska företagskunder för att säkerställa att deras verksamhet inte bryter mot vissa konventioner.

Nedan följer en övergripande beskrivning av hur hållbarhetsregleringen genomsyrar hela verksamheten i ett försäkringsföretag. Nästan alla regleringar som berörs kompletteras av mer detaljerade regler eller vägledningar från myndigheter och mer är att vänta, men dessa redogörs det inte för. Livförsäkringsföretag med försäkringsbaserade investeringsprodukter omfattas av flest krav, men även andra försäkringsföretag måste på olika sätt bidra till en hållbar utveckling.

Inga kunder som skadar hållbarhet

För att skydda rättigheter och få efterlevnad av förbud som ingår i internationella avtal och konventioner om mänskliga rättigheter och miljökonventioner föreslås att större¹¹⁴ företag ska granska sina kunder. Det innebär att försäkringsföretag innan de tecknar försäkring med en företagskund ska identifiera om kundens verksamhet kan ha faktiska eller potentiella negativa effekter för de mänskliga rättigheterna och negativa miljöeffekter. Om kundens verksamhet kan ha sådana effekter ska försäkringsföretaget vidta lämpliga åtgärder för att förebygga de negativa effekterna eller, om det inte är möjligt, begränsa effekterna. Om inte heller det är möjligt ska försäkringsföretaget avstå från att ingå nya eller utvidga befintliga förbindelser och om de negativa effekterna är allvarliga ska en befintlig affärsförbindelse avslutas. Försäkring kan dock ändå meddelas om det annars kan förväntas orsaka väsentlig skada för kunden.

Kunder som vill investera hållbart ska få hjälp att välja hållbara produkter

Ett mål för EU-kommissionen är att kanalisera individens sparande till hållbara projekt och verksamheter. För att det ska underlättas måste kunderna förstå vilka produkter som är hållbara.¹¹⁵ Man måste också ha ett gemensamt språk, dvs. gemensamma definitioner av vad som är hållbart. Taxonomin är ett ramverk för att avgöra vilka ekonomiska verksamheter som ska anses vara miljömässigt hållbara.¹¹⁶ För att en viss ekonomisk verksamhet ska klassificeras som miljömässigt hållbar enligt Taxonomin så ska den bidra väsentligt till ett eller flera av sex fastställda miljömål, inte orsaka betydande skada för något av de övriga målen, och uppfylla vissa minimikrav inom social hållbarhet. De fastställda miljömålen är begränsning av klimatförändringar, anpassning till klimatförändringar, hållbar användning och skydd av vatten och marina resurser,

¹¹⁴ Enligt EU-kommissionens förslag, mer än 500 anställda och omsättning över 150 miljoner euro, eller mer än 250 anställda, omsättning mer än 40 miljoner euro och verksam i risksektorer, COM(2022) 71 final, *Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillbörlig aktsamhet för företag i fråga om hållbarhet och om ändring av direktiv (EU) 2019/1937*. (CSDDD).

¹¹⁵ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2021/1257.

¹¹⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/852. (Taxonomiförordningen).

övergång till en cirkulär ekonomi, förebyggande och kontroll av föroreningar samt skydd och återställande av biologisk mångfald och ekosystem.

Information om målgrupp för en produkt och förköpsinformation ska hjälpa distributörer att hitta de produkter som kunderna efterfrågar. Hållbarhetsfaktorer ska således beaktas i produktgodkännandeprocessen där det ska fastställas till vilken kundgrupp som en försäkringsprodukt är avsedd att distribueras och då även beaktat kunders hållbarhetsrelaterade mål.¹¹⁷ Förköpsinformationen för varje produkt ska innehålla en tydlig och motiverad förklaring av om, och i så fall hur, huvudsakliga negativa konsekvenser för hållbarhetsfaktorer beaktas. Ytterligare information ska lämnas i förköpsinformationen beroende på graden av hållbarhet i produkten.¹¹⁸

För en finansiell produkt som *främjar*¹¹⁹ miljörelaterade eller sociala egenskaper, och förutsatt att de företag i vilka investeringarna görs följer praxis för god styrning, ska förköpsinformation och webbplats informera om hur dessa egenskaper uppnås. Om produkten investerar i en ekonomisk verksamhet som bidrar till ett miljömål enligt Taxonomin ska förköpsinformationen också ange vilket miljömål och hur stor andel av produktens underliggande investeringar som är miljömässigt hållbara verksamheter enligt Taxonomin.

För en finansiell produkt som har hållbar investering som *mål*¹²⁰ ska förköpsinformation och webbplats informera om hur målet ska uppnås. Om produkten har som mål att minska koldioxidutsläpp ska informationen inkludera målet att uppnå låg exponering för koldioxidutsläpp i syfte att uppnå de långsiktiga globala uppvärmningsmålen i Parisavtalet. Om produkten investerar i en ekonomisk verksamhet som bidrar till ett miljömål enligt Taxonomin ska förköpsinformationen också ange vilket miljömål och hur stor andel av produktens underliggande investeringar som är miljömässigt hållbara verksamheter enligt Taxonomin.

För alla andra produkter ska det anges att "Denna finansiella produkts underliggande investeringar beaktar inte EU-kriterierna för miljömässigt hållbara ekonomiska verksamheter."

För försäkringsbaserade investeringsprodukter och pensioner ska försäkringsföretag tillsammans med förköpsinformationen dessutom beskriva hur hållbarhetsriskerna är integrerade i investeringsbesluten och hur de inverkar på avkastningen.

Vid rådgivning om försäkringsbaserade investeringsprodukter ska rådgivaren ta reda på kundens hållbarhetspreferenser och ta hänsyn till dessa i sin rekommendation. Rådgivaren ska informera om de tre hållbarhetspreferenser som EU har definierat. Endast produkter som motsvarar kundens hållbarhetspreferenser bör kunna rekommenderas till kunder som har individuella hållbarhetspreferenser, men kunden kan ändra sina preferenser. De tre hållbarhetspreferenserna är val om huruvida någon av följande finansiella produkter bör integreras i kundens investeringsstrategi. En produkt som helt eller delvis eftersträvar hållbara investeringar i ekonomiska verksamheter som anses vara miljömässigt hållbara

¹¹⁷ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2017/2358.

¹¹⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/2088, (SFDR, den s.k. Disclosuresförordningen).

¹¹⁹ S.k. artikel 8-produkter

¹²⁰ S.k. artikel 9-produkter

enligt Taxonomin, en produkt som helt eller delvis eftersträvar hållbara investeringar enligt förordningen om hållbarhetsrelaterade upplysningar som ska lämnas inom den finansiella tjänstesektorn eller en produkt som beaktar huvudsakliga negativa konsekvenser för hållbarhetsfaktorer.

Hållbara beslut och hållbarhetsrisker i verksamheten

I större företag¹²¹ föreslås att styrelsen ska beakta vilka konsekvenser beslut får ur ett hållbarhetsperspektiv på kort, medellång och lång sikt. Det inkluderar mänskliga rättigheter, klimatförändringar och miljömässiga konsekvenser. De måste ha en plan för att företagets affärsmodell och affärsstrategi ska vara förenliga med övergången till en hållbar ekonomi och med begränsningen av den globala uppvärmningen till 1,5° C, i linje med Parisavtalet. Planen ska särskilt ange i vilken utsträckning klimatförändringen utgör en risk för, eller är en konsekvens av, företagets verksamhet, och vid betydande risker eller konsekvenser ska utsläppsminskning mål anges.

Dessa större företag ska dessutom enligt förslaget visa tillbörlig aktsamhet (due diligence) och upprätta en policy kring tillbörlig aktsamhet, identifiera faktiska eller potentiella negativa konsekvenser för mänskliga rättigheter och miljö samt förebygga, lindra eller sätta stopp för sådana konsekvenser. De ska se till att de kan identifiera och avbryta risker i sin egen verksamhet, i sina dotterbolag och hos etablerade affärsförbindelser i värdekedjan.

Försäkringsföretag ska i sin riskhantering beakta de hållbarhetsrisker som kan påverka tillgångar eller åtaganden negativt.¹²² Riskhanteringsfunktionen ska identifiera och bedöma hållbarhetsrisker och sådana identifierade risker ska ingå i de risker som ska beaktas i den egna risk- och solvensbedömningen.¹²³ Det finns också förslag om att vid materiella exponeringar mot klimatförändringsrisker ska bedömningen innehålla två klimatförändringsscenarioer, inklusive temperaturökning under respektive lika med eller högre än 2° C.¹²⁴ Hållbarhetsrisker ska också beaktas när företaget identifierar, mäter, övervakar, hanterar, kontrollerar och rapporterar risker från tillgångar, dvs i aktsamhetsprincipen.¹²⁵ Långsiktiga effekter på hållbarhetsfaktorer av investeringsstrategi och investeringsbeslut ska beaktas. Om det är relevant ska också kundernas hållbarhetspreferenser som beaktats i produktgodkännandeprocessen reflekteras i investeringsstrategin och investeringsbesluten.¹²⁶

Vidare ska ett försäkringsföretags ersättningspolicy innehålla information om hur den beaktar integreringen av hållbarhetsrisker i företagsstyrningssystemet.¹²⁷

¹²¹ Enligt EU-kommissionens förslag mer än 500 anställda och omsättning över 150 miljoner euro, eller mer än 250 anställda, omsättning mer än 40 miljoner euro och verksam i risksektorer, CSDDD.

¹²² Artikel 260.1a i solvens II-förordningen (EU) 2015/35.

¹²³ Artikel 269 i solvens II-förordningen (EU) 2015/35.

¹²⁴ COM(2021) 581 final.

¹²⁵ Artikel 275a i solvens II-förordningen (EU) 2015/35.

¹²⁶ Det kan observeras att artikel 275 i solvens II-förordningen anger att det är kundernas hållbarhetspreferenser enligt artikel 4 (EU) 2017/2358 som ska reflekteras i investeringsstrategin och investeringsbesluten, men i artikel 4 nämns inte hållbarhetspreferenser utan hållbarhetsmål.

¹²⁷ Artikel 275 i solvens II-förordningen (EU) 2015/35.

Livförsäkringsföretag med försäkringsbaserade investeringsprodukter ska dessutom publicera detta på sina webbplatser.¹²⁸ För större företag¹²⁹ föreslås vidare att rörlig ersättning till företagsledningen, kopplad till personens bidrag till affärsstrategi, långsiktiga intresse och hållbarhet, ska beakta skyldigheten för företaget att ha en affärsstrategi som är förenlig med övergången till en hållbar ekonomi och med begränsningen av den globala uppvärmningen till 1,5° C. Det gäller dock endast om klimatförändringar är en betydande risk för, eller en betydande konsekvens av, företagets verksamhet.

Öppenhet ska pressa fram åtgärder och hållbara investeringar

Livförsäkringsföretag med försäkringsbaserade investeringsprodukter och tjänstepensionsföretag ska på sina webbplatser informera om sina policyer för att integrera hållbarhetsrisker i investeringsprocessen och i rådgivning. De ska också informera om de beaktar investeringsbesluts negativa konsekvenser för hållbarhetsfaktorer, bland annat genom en redogörelse för de due diligence-policyer de har för detta. Om man inte tar hänsyn till sådana konsekvenser så ska man ange skälen för det.¹³⁰

Vissa försäkringsföretag ska ta fram en hållbarhetsrapport med de hållbarhetsupplysningar som behövs för att kunna förstå företagets utveckling, ställning och resultat och konsekvenserna av verksamheten.¹³¹ På gång är också ytterligare krav på upplysningar i förvaltningsberättelsen.¹³² Först för större företag och sedan för medelstora och mindre företag. Den hållbarhetsrapporteringen ska följa givna standarder som ska tas fram av den europeiska rådgivande gruppen för finansiell rapportering¹³³ och antas av EU-kommissionen.

Vissa större¹³⁴ försäkringsföretag som inte behöver ta fram en hållbarhetsrapport ska ändå årligen på sin webbplats informera om sitt arbete med tillbörlig aktsamhet för att motverka potentiella och faktiska negativa effekter för de mänskliga rättigheterna och negativa miljöeffekter.

Klimat högt på tillsynsagendan

Finansinspektionens övergripande myndighetsmål för klimatanpassningsarbetet är att det finansiella systemet ska bidra till en hållbar utveckling och de företag som omfattas av inspektionens ansvarsområde ska redovisa och hantera de risker som uppstår till följd av klimatförändringen på ett adekvat sätt.¹³⁵ Inspektionen har en handlingsplan för klimatanpassningsarbetet med tre delar; att verka för begriplig

¹²⁸ SFDR.

¹²⁹ Enligt EU-kommissionens beslut mer än 500 anställda och omsättning över 150 miljoner euro, eller mer än 250 anställda, omsättning mer än 40 miljoner euro och verksam i risksektorer, CSDDD.

¹³⁰ SFDR.

¹³¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/95/EU.

¹³² Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD), ännu inte publicerat, krav för de största företagen från och med räkenskapsåret 2024 och med utökad tillämplighet därefter.

¹³³ European Financial Reporting Advisory Group, Efrag.

¹³⁴ Enligt EU-kommissionens förslag mer än 500 anställda och omsättning över 150 miljoner euro, eller mer än 250 anställda, omsättning mer än 40 miljoner euro och verksam i risksektorer, CSDDD.

¹³⁵ Finansinspektionen, *Finansinspektionens klimatanpassningsarbete*, 16 juni 2021.

och jämförbar hållbarhetsrelaterad information, att utveckla metoder för att mäta klimatrelaterade risker och att arbeta för att finansiella företag integrerar fysiska risker och effekter av klimatanpassning i sina verksamheter.

Under 2022 har Finansinspektionen påbörjat hållbarhetsundersökningar av försäkringsbranschen i form av en enkät till de företag som erbjuder försäkringsbaserade investeringsprodukter och till tjänstepensionsföretag. Enkäten innehåller frågor om den hållbarhetsinformation som företag ska lämna om verksamheten och sina produkter enligt EU:s förordning om hållbarhetsrelaterade upplysningar (SFDR).

Vart är vi på väg?

För ledningen i många försäkringsföretag är det en självklarhet att arbeta för en hållbar utveckling. Skadeförebyggande arbete för att hantera klimatförändringarna och investeringar i verksamheter som bidrar till hållbar framtid har länge varit högt prioriterat. Försäkringsföretag är också i huvudsak positiva till hållbarhetsreglering. Oklarheter om hur reglerna ska tillämpas innebär dock stora utmaningar i arbetet för att uppfylla reglerna på ett bra sätt och på ett sätt som gör nytta för kunderna.

Man kan åskådliggöra det med förordningen om hållbarhetsrelaterade upplysningar som ska lämnas inom den finansiella tjänstesektorn (SFDR). I skrivande stund har EU-kommissionen publicerat förslag till en delegerad förordning med kompletterande detaljer om innehåll och presentation av upplysningarna. Förslaget baseras på de tre europeiska tillsynsmyndigheternas förslag till två tekniska standarder. Eftersom myndigheterna får många frågor har de publicerat klar-göranden om sina förslag till de tekniska standarderna (inte av kommissionens förslag till delegerad förordning). Kommissionen har också i ett par omgångar publicerat svar på frågor som myndigheterna skickat dit. Även om det kan vara positivt med klargöranden så adderar mängden av detaljer till en stor komplexitet i reglerna. Man kan också konstatera att det som låter vettigt som en övergripande, generell regel uppenbarligen kan skena iväg när detaljer fylls på.

Den goda kraft som finns i de frivilliga initiativen riskerar att kvävas när det är så oklart vad som måste göras och i den uppsjö av regler som beslutats och är på väg. Det handlar inte längre om ramregler, utan behovet av att alla talar samma språk får till följd att den totala regleringen får en väldig detaljeringsgrad. Taxonomins kompletterande bindande standarder kommer att bli omfattande och detsamma gäller standarderna till hållbarhetsrapporteringen.

Samtidigt är det också positivt med standarder för rapportering när de gäller också för andra än försäkringsföretag eftersom det ger försäkringsföretagen och deras kunder möjlighet att få information om verksamheter de vill investera i. Försäkringsföretagen behöver den informationen men data som är utformad efter de regler som nu är under utveckling eller nyligen börjat gälla är ännu inte tillgänglig i tillräcklig omfattning.

Ytterligare en utmaning för försäkringsföretagen är hur man ska kunna lotsa kunderna för att hitta den produkt som motsvarar deras hållbarhetspreferens utan att detta dränker annan viktig information, såsom om försäkringsskydd. Att få en

hållbar försäkring om den inte också ger det riskskydd eller det sparande som behövs är knappast någon betjänt av.

Det kommer inte bli en enkel sak att förklara hur hållbar en produkt är. För vilken förklaring av hållbarhet blir begriplig? Exempelvis ska en kund anses ha en hållbarhetspreferens endast om han eller hon vill att någon av följande finansiella produkter ska finnas med i sin investeringsstrategi.

- En försäkringsbaserad investeringsprodukt där kunden bestämmer att en viss minimiandel ska investeras i en eller flera ekonomiska verksamheter som anses miljömässigt hållbara enligt Taxonomin.¹³⁶
- En försäkringsbaserad investeringsprodukt där kunden bestämmer att en viss minimiandel ska investeras i hållbara investeringar enligt SFDR.¹³⁷
- En försäkringsbaserad investeringsprodukt som beaktar huvudsakliga negativa konsekvenser för hållbarhetsfaktorer och där kunden bestämmer vilka kvalitativa eller kvantitativa inslag som ska visa att det uppfylls.

Visserligen ska en rådgivare förklara vad som skiljer dessa produkter från andra men det kan ändå vara förvirrande för kunder. Det innebär också att en rådgivare inte får rekommendera en kund som har hållbarhetspreferenser någon annan produkt som strävar mot hållbarhet än sådana som investerar i någon ekonomisk verksamhet som har godkänts av det allmänna, genom bland annat EU-kommissionen.¹³⁸ Det finns en risk att kunderna inte ser på hållbarhet på samma sätt som EU har definierat det och att den information man får upplevs som för svår att ta till sig och att kunder därför tappar intresset för hållbarhet.

Hållbarhetsreglerna är också ett tydligt exempel på att man väljer att ålägga finansiella företag skyldigheter att påverka andra företag för att uppnå ett samhälleligt mål. Man kan ifrågasätta om det inte vore bättre och effektivare att på ett mer direkt sätt reglera de verksamheter man anser vara skadliga för det mål man vill uppnå. Trots det anser många försäkrings- och tjänstepensionsföretag att de har en roll i att ställa krav och påverka samhällsutvecklingen.

3.4 Regleringsutmaningar för försäkrings- och tjänstepensionsföretagen

Svensk Försäkring har diskuterat regleringsutvecklingen med några försäkrings- och tjänstepensionsföretag för att få en uppfattning om vilka trender och utmaningar de ser. En genomgående synpunkt är att det krävs förutsägbarhet för att de ska kunna göra kundnytta.

Ett utmanande regelområde som alla nämner är hållbarhet, men även regleringen på det digitala området kommer upp, till exempel DORA.¹³⁹ Båda dessa områden kräver och kommer under lång tid framåt att kräva mycket anpassningsarbete. Det

¹³⁶ Enligt definitionen i artikel 2.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/852.

¹³⁷ Enligt definitionen i artikel 2.17 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/2088.

¹³⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/97.

¹³⁹ Europaparlamentets och rådets förordning om digital operativ motståndskraft för finanssektorn, ännu inte publicerad.

är också två områden som företagen tycker att det finns goda skäl att reglera, men att problemet är sättet det görs på. Det är mycket detaljer att förhålla sig till, detaljer som inte kommer i tid och det är svårt att hänga med i utvecklingen. Det är trots mängden regler inte heller tydligt hur de ska tillämpas, så anpassningsarbetet kräver många ställningstaganden. De övergripande reglerna är ofta lämpliga, men de fylls ut med så många detaljer att det blir svårt att manövrera i helheten.

När det gäller DORA så påverkar det hur verksamheten ska organiseras, vilket tidigare varit relativt lite detaljreglerat. Som exempel ger solvens II stor frihet för företagen att bestämma intern styrning och kontroll.

Det pekas även på en mer politiserad regleringsagenda till skillnad mot den tidigare svenska utredningstraditionen. Här finns till exempel EU-agendan rörande hållbarhet, men vi har också på senare tid sett fler tillkännagivanden från riksdagen. Den mer politiska agendan gör regleringen svår att förutse.

För att få förutsägbarhet bör inte heller regleringen ändras för ofta. I många EU-rättsakter skrivs översynsklausuler in. Det är i sig positivt att reflektera över om reglerna fungerar som det var avsett, men nya eller ändrade regler bör föreslås endast om finns ett betydande problem. Ett typexempel är solvens II där vi nu är inne på översyn nummer två, som är mycket omfattande.

För tjänstepensionsföretagens del är det väsentlig att den kommande översynen av andra tjänstepensionsdirektivet inte innebär någon större förändring. Reglerna bör på EU-nivå hållas flexibla så att varje medlemsstat kan anpassa det till den nationella tjänstepensionsmarknadens särdrag.

En oroväckande trend är att harmoniseringssträvandena från EU inte bara handlar om att harmonisera regler och tillsyn mellan länder utan även mellan sektorer. Det medför att regler som gäller för flera finansiella sektorer ofta inte i praktiken passar någon. De olika sektorerna har särdrag som måste beaktas i reglerna om företagen ska kunna följa dem på ett sätt som blir bra för kunderna.

Affärs- och prisfrågor har under lång tid varit upp till företagen att bestämma över. Nu har tillsynsmyndigheterna mer och mer börjat intressera sig för om försäkringsföretag tar tillräcklig hänsyn till sina kunder när man bestämmer pris. Det finns en oro i försäkringsbranschen för att fokus bara hamnar på pris och avgifter och inte innehåll. Det riskerar att leda till en likriktning av utbudet, vilket inte gagnar ett högt konsumentskydd.

En utmaning för försäkringsföretagen är att hålla sig uppdaterade rörande allt det som EIOPA och Finansinspektionen uttalar sig om. Det är svårt att hantera till exempel tillsynsuttalanden samt frågor och svar. Det är också emellanåt svårt att tolka uttalanden. Ibland handlar det om problem i ett eller ett fåtal länder men alla företag måste förhålla sig till de förväntningar som finns från tillsynsmyndigheterna. Försäkring är så beroende av den nationella kontexten (det allmänna skyddssystemet, skadeståndsrätt med mera), så det kan vara svårt att passa in till exempel uttalanden från EIOPA till svenska förhållanden.

3.5 Sammanfattande reflektioner

Solvens II, distributionsreglerna och hållbarhetsreglerna är alla omfattande och centrala regelverk som är bestämmande för hur försäkringsföretagen och delvis även tjänstepensionsföretagen bedriver sin verksamhet och agerar i förhållande till sina kunder. De två första regelområdena syftar till att skydda försäkringstagarna. Hållbarhetsreglerna syftar i stället till att försäkrings- och tjänstepensionsföretagen ska verka för ett mer generellt samhällsintresse - hållbar utveckling med dess tre dimensioner: den ekonomiska, den sociala och den miljömässiga.

Oavsett vilket målet är med ett visst regelverk så bör regler uppnå målet så effektivt som möjligt. Man kan undra om den indirekta reglering som delvis tillämpas inom hållbarhetsområdet verkligen är den mest effektiva regleringen. Vore det inte mer effektivt för att uppnå en hållbar utveckling om lagstiftaren, på vilken nivå regler än beslutas (globalt, EU-nivå eller nationellt), direkt reglerar de verksamheter de anser skadliga?

Både hållbarhets- och distributionsreglerna gäller för flera olika slags finansiella företag, oavsett vilken verksamhet som drivs. Reglerna är då självklart inte skraddarsydda för någon specifik verksamhet vilket gör att det ibland behövs skohorn för att få dem att passa försäkringsverksamheten. En fråga att ställa sig är om det inte vore mödan värt att ta fram regler som är mer anpassade till olika verksamheter för att tillämpningen ska uppnå de mål som reglerna syftar till.

När reglerna beslutas på EU-nivå tillkommer syftet att uppnå harmonisering mellan länderna, det vill säga att uppnå lika spelregler för företagen. Försäkringsskydd måste emellertid anpassas för att ta hänsyn till exempelvis omkringliggande regelverk såsom socialförsäkrings- och pensionssystem, olika risker och kulturella skillnader mellan länderna. Det gör att försäkringar som säljs i Sverige ofta skiljer sig från försäkringar som säljs i andra länder. Alltför uppstyrd produktutveckling och jämförelser mellan länder riskerar att minska utrymmet för att utforma försäkringar som kunderna behöver. En sådan utveckling gagnar således inte ett högt konsumentskydd.

Viljan till harmonisering innebär också en uppenbar risk för att svepas med när det uppstår ett problem i ett land. För att få lika spelregler tas regler fram för hela den inre marknaden, trots att samma problem kanske inte existerar i övriga länder. Det kanske många gånger vore bättre att först överväga om inte ett problem löses bäst på nationell nivå än på EU-nivå? Å andra sidan kan försäkringsföretag som driver verksamhet i flera länder föredra en EU-harmoniserad reglering för att slippa beakta olika nationella särregleringar.

Harmoniseringssträvandena har också fått till effekt att detaljeringsgraden i reglerna är mycket hög. Detaljerna återfinns inte heller i samma föreskrift som huvudreglerna och kan vara utspridda i flera rättsakter, standarder eller riktlinjer. Regelmassan verkar vara i ständig utveckling och det är en utmaning för försäkringsföretagen, även för de med stora resurser, att hålla sig uppdaterad med vad som gäller. Visserligen är det betungande för försäkringsföretag att hantera den stora regelmassa som kallas solvens II, men det stora problemet är nog ändå om tillämpningsproblemet innebär att syftet med reglerna inte uppnås.

Försäkrings- och tjänstepensionsföretagens självklara inställning är att regler ska följas och kunder bemötas korrekt. För att kunna göra det måste de ges rätt förutsättningar av lagstiftarna. För närvarande går det inte fullt ut att säga att så är fallet.

Avsnitt 4

Försäkring i krig och konflikt



4 Försäkring i krig och konflikt

Hur risker i samhället hanteras är centralt för försäkringsverksamhet. För att kunna reglera skador, genomföra transporter och trygga människors försörjning behöver vissa försäkringstjänster kunna upprätthållas även vid mycket svåra störningar i samhället, till exempel en situation med höjd beredskap och krig. Till följd av den försämrade säkerhetspolitiska situationen sker nu stora satsningar på totalförsvaret och en ny struktur för det civila försvaret gäller från hösten 2022. Vad innebär detta för försäkringsbranschen och hur fungerar beredskapslagstiftningen inom försäkringsområdet?

4.1 Försäkring som del av samhällets beredskap

Utifrån samhällets behov och den förändrade säkerhetspolitiska situationen har riksdag och regering på senare tid tagit ett flertal beslut för att stärka Sveriges förmåga att hantera kriser, konflikter och ytterst krig. Förutom att tillföra mer resurser till både det civila och det militära försvaret införs från och med oktober 2022 en ny struktur och ansvarsfördelning för det civila försvaret och samhällets krisberedskap. Kriget i Ukraina har vidare inneburit en omvärdering av vår säkerhetspolitiska strategi och att Sverige har ansökt om att bli medlem i försvarsalliansen NATO.

Hur risker i samhället hanteras är centralt för försäkringsverksamhet och det finns försäkringstjänster som är samhällsviktiga. Försäkringstjänsterna är till exempel nödvändiga för att upprätthålla samhällsviktiga transporter, för att individer och organisationer ska ha ekonomiskt skydd mot skador och för att den enskildes försörjning ska fungera till exempel i form av utbetalningar av pensioner. Vissa tjänster behöver fungera även om Sverige hamnar i en situation med stora påfrestningar och om regeringen beslutar om höjd beredskap.

De satsningar som samhället gör för att höja vår beredskap och för att öka förmågan att hantera kriser och samhällskonflikter påverkar därför även försäkringsbranschen, bland annat hur samhällsviktiga finansiella tjänster ska kunna fungera vid kris och krig och hur nödvändig samverkan mellan myndigheter och näringsliv ska kunna fungera effektivt i förberedelsearbete, krishantering och under höjd beredskap.

4.2 Går det att försäkra krigsrisker?

Risker som kan leda till samhällskonsekvenser med mycket stora skadeutfall kan normalt inte bäras av försäkringskollektivet och är därför inte försäkringsbara. Det kan till exempel vara risken för en kärnkraftsolycka eller ett dammgenombrott och detsamma gäller ofta för olika former av risker som kan uppstå på grund av krig. I många försäkringar finns det undantag för skador som orsakas av sådana händelser.

Krigsrisker kan i vissa fall vara försäkringsbara och det gäller särskilt inom transport- och varuförsäkring. För sjöförsäkring är det vanligt att teckna särskilda tilläggsförsäkringar för att transportera varor genom ett konfliktområde. Det innebär att det inom den globala sjöförsäkringsmarknaden finns en kommersiell

marknad för försäkring av vissa krigsrisker. Även inom luftfart finns det särskilda krigsförsäkringar. I villkoren för försäkring mot krigsrisker kan det göras undantag för vissa skador, till exempel skador orsakade av atomvapen eller skador orsakade av krig mellan stormakter. Ett cyberangrepp kan vara en krigshandling men dessa risker undantas ofta i försäkringar genom särskilda villkor, bland annat kräver Lloyds att försäkringsgivare ska undanta cyberangrepp som orsakas av statsaktörer.¹⁴⁰

Om beredskapen höjs i Sverige på grund av krig eller krigsfara så kan staten under vissa förutsättningar träda in som försäkringsgivare och försäkra krigsrisker för att transporter som är nödvändiga för folkförsörjningen och totalförsvarets behov ska kunna upprätthållas.

Fördjupning: försäkring för transporter och varor

För transportmedel och varor finns olika försäkringar som är specialiserade för respektive marknad såsom sjöförsäkring, luftfartsförsäkring, järnvägsförsäkring och vägtransportförsäkring. Inom respektive område är det vidare olika försäkringar för transportmedel, varor och ansvar. Inom sjöfarten betyder det att redaren tecknar vissa försäkringar för egendom respektive ansvar och varuägaren tecknar försäkringar för godset. Det finns ofta olika tilläggsförsäkringar som kan tecknas, till exempel om transporten ska ske genom ett konfliktområde. Försäkringsgivare är ofta internationella företag och det är vanligt med specialiserade försäkringsförmedlare. Återförsäkringsmarknaden för transportrisker är betydande. Den totala marina premievolymen för sjö- och annan transportförsäkring som tecknas i Sverige och som omfattar både svensk och utländsk affär uppgick i slutet av 2021 till drygt 2,2 miljarder kronor.¹⁴¹

Londonmarknaden är en viktig marknad när det gäller sjöförsäkring och för att utarbeta internationella försäkringsvillkor för sjötransporter. Försäkringstagare kan placera risker hos flera försäkringsgivare och genom försäkringar i ömsesidiga försäkringsföretag. Inom sjöförsäkring kan försäkringar för krigsrisker tecknas för både fartyget och de varor som transporteras. Vanligen tillämpas nationellt eller internationellt överenskomna villkor som branschen utarbetat. Utöver krigsvillkor förekommer så kallade strejkvillkor som även kan täcka vissa varuskador som kan kopplas till terrorism.

För varuförsäkringar täcker krigsvillkor risker till sjöss eller i luften det vill säga när det försäkrade godset befinner sig ombord på ett fartyg eller ombord på ett flygplan. Det finns även andra tilläggsförsäkringar till exempel för politiska risker som kan täcka förluster på land.

Krigsvillkor och strejkvillkor har särskilda uppsägningsklausuler som innebär att dessa ofta kan sägas upp med 7 dagars varsel. Anledningen är att kunna höja och

¹⁴⁰ Lloyds Market Bulletin Ref: Y5381: *State backed cyber-attack exclusions.*

¹⁴¹ Knappt hälften (48 procent) utgör varuförsäkring, drygt en tredjedel (38 procent) är försäkring för transportmedel (kasko) och resten är premier för ansvarsförsäkring Källa: Svensk Försäkring.

sänka tilläggspremier för dessa risker beroende på ändrad exponering under försäkringsperioden. Tilläggspremier för krigsrisker var förr standardiserade och sattes av en kommitté i London. Numera är det upp till försäkringsgivarna att själva besluta om dessa premienivåer.

4.3 Det civila försvaret är en del av totalförsvaret

I dag präglas det globala säkerhetsläget av instabilitet och oförutsägbarhet och den säkerhetspolitiska situationen i Sveriges närområde och i Europa har försämrats ytterligare på grund av kriget i Ukraina. Planeringen för en återuppbyggnad av ett totalförsvaret har pågått sedan det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2015 och innebär att Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och övriga berörda civila myndigheter ska genomföra en sammanhängande planering för totalförsvaret.

Totalförsvaret består av militärt försvar och civilt försvar. Fram till kalla krigets slut bedrevs i Sverige ett omfattande arbete inom ramen för det civila försvaret. Som en konsekvens av det förbättrade säkerhetspolitiska läget i slutet av 1980-talet började det civila försvaret under 1990-talet att avvecklas liksom stora delar av planeringen för höjd beredskap och då ytterst krig. Resurser som tidigare lagts på det nationella försvaret användes till internationella fredsfrämjande och humanitära insatser samt till att stärka förmågan att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred.

I riksdagens beslut om inriktningen för totalförsvaret åren 2021–2025 betonas vikten av att arbetet med att stärka det civila försvaret vidareutvecklas. Arbetet med det civila försvaret har ett nära samband med samhällets krisberedskap, till exempel vad gäller arbetet med att stärka motståndskraften i de viktigaste samhällsfunktionerna. Omvänt så innebär förstärkningar av det civila försvaret att detta gagnar samhällets generella krisberedskapsarbete. Några viktiga områden är ordning och säkerhet, skydd av civilbefolkningen, hälso- och sjukvård, livsmedel och dricksvatten, finansiell beredskap, transporter, energiförsörjning samt elektroniska kommunikationer.

Det civila försvaret omfattar hela samhället, där många aktörer såsom statliga myndigheter, kommuner, regioner, näringsliv och frivilligorganisationer måste samverka och arbeta utifrån målet för det civila försvaret.

Mål för det civila försvaret

Det civila försvaret ska ha förmåga att:

- värna civilbefolkningen
- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna
- upprätthålla en nödvändig försörjning
- bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld
- upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan
- bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred, och
- med tillgängliga resurser bidra till förmågan att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser

Källa: MSB

Översyn av strukturen för civilt försvar

Även om arbetet med totalförsvaret har återupptagits enligt riksdagsbeslutet 2015 så har det sedan tidigare funnits ett ansvar för beredskapsplanering för olika samhällsfunktioner. Så kallade bevakningsansvariga myndigheter har haft ett utpekat ansvar och dessa har varit indelade i samverkansområden.

I Försvarsberedningens rapport *Motståndskraft – inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*¹⁴², redovisades en rad brister i den tidigare strukturen. Samverkansområden för det civila försvaret har varit breda och diversifierade och det har varit svårt att hitta en gemensam bas för arbetet. Ingen myndighet har heller haft ett utpekat ansvar att hålla samman planeringen, utan ansvaret har delats av olika myndigheter. Det har också varit svårt att åstadkomma en effektiv samordning på den regionala nivån då statliga myndigheter med en regional organisation har olika geografiska indelningar.

Regeringen beslutade därför i augusti 2018 att tillsätta en utredning med uppdrag att lämna förslag på en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar. En viktig utgångspunkt i utredningen har varit att det civila försvaret så långt möjligt ska bygga på strukturer och processer som används inom krisberedskapen. Förmågan att hantera kriser i samhället i fredstid ger en grundläggande förmåga att hantera situationer under höjd beredskap och då ytterst krig. Ett trovärdigt totalförsvaret som är integrerat med den fredstida krisberedskapen är en viktig faktor som verkar både förebyggande och avhållande på en angripare.

En annan utgångspunkt har varit att inga grundlagsändringar ska behövas utan att den så kallade ansvarsprincipen fortsatt ska gälla inom civilt försvar. Ansvarsprincipen innebär att strukturer och ansvarsförhållanden som gäller i fred så långt möjligt ska upprätthållas vid kris och under höjd beredskap och då ytterst krig.

¹⁴² Ds 2017:66

Anledningen är att det som är väl inarbetat i vardagen anses ha de bästa förutsättningarna att också fungera under ansträngda förhållanden.

I direktiven till utredningen betonas vidare att det är viktigt att skapa tydliga lednings- och ansvarsförhållanden för att åstadkomma samordning såväl inom det civila försvaret som mellan det civila och det militära försvaret. Totalförsvaret ska utformas och dimensioneras för att kunna möta ett väpnat angrepp, inklusive krigshandlingar på svenskt territorium. En utgångspunkt för att skapa en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar har därmed även varit att beakta de krav som kan föräntas av en breddad hotbild från främmande makt.

Utredningen presenterade sitt betänkande *Struktur för ökad motståndskraft*¹⁴³ den 1 mars 2021.

En ny förordning om krisberedskap och civilt försvar

En helt ny förordning¹⁴⁴ om statliga myndigheters beredskap gäller från den 1 oktober 2022. Förordningen bygger i stor utsträckning på de förslag som presenterades i utredningen *Struktur för ökad motståndskraft* och innebär bland annat att sextio myndigheter blir beredskapsmyndigheter. Det är en utökning från det som tidigare har kallats bevakningsansvariga myndigheter. Beredskapsmyndigheterna är myndigheter med särskild betydelse för samhällets krisberedskap och totalförsvaret och ska ha god förmåga att motstå hot och risker, förebygga sårbarheter, hantera fredstida krissituationer och genomföra sina uppgifter vid höjd beredskap.

Tio myndigheter utses som sektorsansvariga och ska leda arbetet med att samordna åtgärder både inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Inom varje sektor finns också ett antal beredskapsmyndigheter, med ett tydligt formulerat ansvar för beredskapen, se figur nedan. Den sektorsansvariga myndigheten ska driva på arbetet inom sin beredskapssektor, stödja beredskapsmyndigheterna och verka för att samordning sker med andra aktörer.

Det tydliggörs att samtliga statliga myndigheter har ett grundläggande beredskapsansvar både gällande fredstida kriser och inom civilt försvar. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, får ett tydligare och utökat mandat när det gäller att samordna beredskapsplaneringen i samhället och för skydd av civilbefolkningen.

Alla myndigheter ska etablera eller utveckla samarbeten med företrädare inom näringslivet och civilsamhället, till exempel de frivilliga försvarsorganisationerna.

En högre regional nivå inrättas genom att dela in landets 21 länsstyrelser i sex civilområden. I varje civilområde ska mellan två och sju länsstyrelser ingå. För varje område utses en ansvarig länsstyrelse där landshövdingen kommer att benämnas civilområdeschef.

Det inrättas även ett tvärsektoriellt näringslivsråd som ska vara ett rådgivande forum på strategisk nivå. Regeringen fattade den 18 maj 2022 beslut om att inrätta

¹⁴³ SOU 2021:25

¹⁴⁴ Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap

rådet som ska bestå av justitie- och inrikesministern, försvarsministern och näringsministern tillsammans med generaldirektören för MSB och överbefälhavaren för Försvarsmakten. Från näringslivet kommer ett antal branschorganisationer att delta.¹⁴⁵

Beredskapssektorer med sektoransvariga myndigheter.



Källa: MSB

Vad betyder förändringarna för försäkringsbranschen?

Svensk Försäkring anser att det är mycket positivt att det skapas en sammanhållen struktur med ansvar för att hantera fredstida kriser, höjd beredskap och krig för att uppnå samordningsfördelar och förmågehöjning över hela hotskalan. Ett genomförande av förslagen i utredningen innebär att samhällets beredskap för kris och krig stärks genom en ändamålsenlig styrning och ett tydliggörande av ansvar på såväl nationell som regional nivå.

Försäkringsbranschen understryker behovet att samverka med näringslivet lyfts till en fungerande operativ nivå som utgår från de konkreta åtgärder som varje sektor behöver definiera för att bygga förmåga, vilket innebär mer långtgående krav på samverkan än tidigare. Även om en viktig del av samverkan innebär att myndigheter ingår avtal och överenskommelser med företag, inte minst inom försörjningsberedskapen, så finns ett stort behov av en systematisk och strukturerad samverkan med näringslivet.

För att sektorsansvariga myndigheter ska kunna fullgöra sina uppgifter när det gäller risk- och sårbarhetsanalyser samt lägesbilder krävs dels inriktning på

¹⁴⁵ När detta skrivs är det inte klart vilka branschorganisationer som kommer att delta.

nationell nivå, dels tillgång till skyddad kommunikation för berörda myndigheter och verksamhetsutövare för ett ömsesidigt informationsutbyte.

Det är främst två beredskapssektorer som har direkt betydelse för försäkringsverksamhet. Dels området *ekonomisk säkerhet* som berör tjänster inom pensionsområdet och livförsäkring, dels området *finansiella tjänster* som berör försäkring i stort. Det kommer att vara upp till de sektorsansvariga myndigheterna inom dessa områden, det vill säga Försäkringskassan respektive Finansinspektionen, att närmare identifiera vilken verksamhet som ska omfattas av beredskapsplaneringen.

För vissa verksamheter kan det innebära utökade krav på särskilda uppgifter och förmåga. En verksamhet som genom lag eller avtal omfattas kommer att kunna krigsplacera berörd personal och genomföra beredskapsplanering av sin verksamhet, dvs planera för att kunna upprätthålla delar av verksamheten under krig eller krigsfara. Det kan också innebära att delta i övningsverksamhet, verka från skyddade ledningsplatser, kunna utbyta känslig information med myndigheter och upprätta lägesbilder.

Fördjupning: samhällsviktig verksamhet

Ett begrepp som används allt oftare inom krisberedskapsarbetet är *samhällsviktiga tjänster* eller *samhällsviktig verksamhet*.

Samhällsviktig verksamhet är också definierat i den nya förordningen om statliga myndigheters beredskap. En samhällsviktig verksamhet är en verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.

I detta sammanhang ska "verksamhet" förstås som ett vidare begrepp. Verksamhet, tjänst eller infrastruktur inkluderar exempelvis även anläggningar, processer, system och noder. Grundläggande behov handlar om det som krävs för att överleva, till exempel mat, vatten, värme, vård, omsorg och kommunikation.

Enligt MSB ska "värden" i denna kontext tolkas som det vi som samhälle värdesätter mest och tycker är viktigast att skydda, så som människors liv och hälsa, samhällets funktionalitet, demokrati, rättssäkerhet samt mänskliga fri- och rättigheter, miljö, ekonomiska värden samt vår nationella suveränitet.

Säkerhet handlar om vår nationella säkerhet och suveränitet samt att värna om fred, vår demokrati och frihet.

MSB har identifierat 15 områden som samhällsviktiga där finansiella tjänster utgör ett område.¹⁴⁶ Ett arbete genomfördes under 2021 av myndigheter i samarbete med branschorganisationer på det finansiella området, däribland Svensk Försäkring, för att närmare beskriva vilka finansiella verksamheter som bör ingå, se tabell

¹⁴⁶ MSB1844 (oktober 2021) *Identifiering av samhällsviktig verksamhet: Lista med viktiga samhällsfunktioner.*

Samhällsviktiga finansiella tjänster	
Funktioner:	Exempel på samhällsviktig verksamhet som upprätthåller och säkerställer funktionen:
Betalningsförmedling	Verksamhet som säkerställer att betalningar går från avsändare till mottagare, så som det centrala betalningssystemet samt elektroniska betaltjänster för hushåll, näringsliv och det offentliga, men även flödet för kontanthantering och statens betalningsmodell (säkerställer det offentliga betalningar).
Finansiering och sparande	Verksamhet som omvandlar sparande till finansiering, så som kreditinstitutens in- och utlåning, kapitalanskaffning samt handel (inkl. avveckling) med värdepapper, valuta och derivat, kapitalförvaltning, förvaltning av statsskulden och statliga garantier och lån.
Finansiell stabilitet	Verksamhet som upprätthåller finansiell stabilitet, så som tillsyn, analys och övervakning av det finansiella systemet, förebyggande stöd till banker och andra kreditinstitut samt insättningsgaranti och investerarskydd. Hantering av en finansiell kris genom att tillföra likviditet till det finansiella systemet, och resolutionsverksamhet.
Försäkring	Verksamhet så som skadereglering och utbetalning av sak-, person-, liv-, kredit- och transportförsäkring, utbetalning av pensionsförsäkring och livräntor samt återförsäkring. Försäkring och återförsäkring vid höjd beredskap.

Källa: MSB, egen bearbetning

Ett syfte med att identifiera samhällsviktig verksamhet är att ta fram underlag i arbetet med att hantera risker i samhället och att öka förmågan att förebygga och hantera störningar. Detta underlag kan användas av myndigheter men även av privata aktörer i arbetet med att styra resurser där de gör mest nytta för att skapa mer motståndskraftiga tjänster.

Att en verksamhet identifieras som samhällsviktig kan också få specifik betydelse i vissa sammanhang då kriser uppstår i samhället. Ett exempel på detta är under pandemin då personal i sådan verksamhet skulle få förtur till särskild barnomsorg om förskolor och grundskolor tillfälligt behövde stänga verksamheten på grund av myndighetsbeslut.

I dagens samhälle med en långtgående digitalisering finns det ofta många komplexa samband mellan tjänster och system som behöver fungera för att upprätthålla en samhällsviktig verksamhet. I tabellen ovan framgår att ett exempel på en samhällsviktig verksamhet inom försäkring är utbetalning av olika

försäkringsersättningar. En sådan verksamhet har i sin tur ett beroende till bland annat betalningsverksamhet, elektroniska kommunikationer och elförsörjning, som alla utgör andra viktiga verksamheter i samhället. För att skapa mer motståndskraftiga tjänster i samhället behövs kunskap om sådana samband och samverkan mellan olika aktörer som utgör en del av leveranskedjan.

I arbetet med totalförsvaret kan beskrivningen av samhällsviktiga verksamheter få stor betydelse då totalförsvarsviktiga verksamheter ska identifieras av sektoransvariga myndigheter. Ett utpekande i lag eller förordning skulle kunna påverka kravställning och tillsyn för verksamheter. Det skulle också kunna innebära att verksamhetsutövare har rätt att krigsplacera personal.

4.4 Beredskapsansvar för finansiella tjänster

Beredskapsansvar för finansiell verksamhet delas av flera myndigheter. Den nya beredskapsförordningen reglerar ansvaret mellan myndigheter under regeringen. För de två beredskapssektorerna *finansiella tjänster* och *ekonomisk säkerhet* är Finansinspektionen respektive Försäkringskassan sektoransvariga myndigheter. Därutöver har Riksbanken ett särskilt beredskapsansvar för betalningsområdet. En ny riksbankslag träder i kraft i januari 2023 där detta tydliggörs¹⁴⁷.

Riksbankens beredskapsansvar omfattar både elektroniska betalningar och kontanter. Riksbanken får meddela föreskrifter gentemot företag som bedriver verksamhet av särskild betydelse för genomförande av betalningar och ska övervaka att företagen uppfyller sina skyldigheter. Ansvaret omfattar planering och förberedelser för betalningar inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. Vid störningar i betalningar ska Riksbanken upprätta en ledningsfunktion för samordning och information. Ytterligare en viktig beredskapsmyndighet inom betalningsområdet är Riksgälden med ansvar för statens betalningar.

Eftersom beredskapsansvaret för finansiell verksamhet delas mellan flera myndigheter krävs samverkan mellan dessa både i det förebyggande arbetet samt i arbetet med att hantera kriser och en situation med höjd beredskap. Med den nya beredskapsförordningen för myndigheter och genom den nya riksbankslagen har ansvaret för beredskapsarbetet blivit mer tydligt och omfattande. Behovet av åtgärder för en effektiv samverkan mellan berörda myndigheter och mellan myndigheter och privata företag som bedriver finansiell verksamhet kommer att öka de närmaste åren.

Beredskapslagstiftning på försäkringsområdet

Den viktigaste beredskapslagstiftningen för försäkring är lagen om försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara¹⁴⁸, eller i korthet "krigsförsäkringslagen".

När denna lagstiftning utformades var en ambition att gå ifrån en förhållandevis detaljerad utformning för att lättare kunna anpassa lagens tillämpning till skiftande

¹⁴⁷ Propositionen En ny riksbankslag (2021/22:41)

¹⁴⁸ Lag (1999:890) om försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara

förhållanden. Av propositionen till lagen¹⁴⁹ beskrivs försäkringsväsendets roll inom totalförsvaret och syftet med den nuvarande beredskapslagstiftningen för försäkring. Av propositionen framgår bland annat att transporter behöver kunna utföras även under krig och krigsfara för att trygga folkförsörjningen och bidra till försvarsansträngningarna. Att ett försäkringsskydd erbjuds är i princip en förutsättning för att transportväsendet ska fungera. Vidare beskrivs betydelsen från såväl ekonomisk som psykologisk synpunkt att ett försäkringsskydd vid dödsfall och invaliditet kan erbjudas. Ett krigsansvar för liv- och invaliditetsförsäkring anses därför vara nödvändigt.

Ekonomisk trygghet mot krigsskador på egendom kan inte erhållas genom privata försäkringar. Avsaknaden av ett sådant skydd kan drabba den enskilde mycket hårt och även medföra kännbara verkningar för samhället i stort. Det är därför angeläget att staten, så långt det är möjligt, medverkar till att ersättning lämnas för krigsskador på egendom.

I propositionen framgår även att det finns behov av att temporärt kunna medge undantag från de bestämmelser av olika slag som under normala förhållanden anses motiverade för att försäkringsgivarna ska kunna infria sina åtaganden till försäkringstagarna. Det är inte möjligt att på förhand förutse och precisera i vilka andra avseenden det i en extraordinär situation kommer att finnas ett behov av att avvika från fredstida regler. I propositionen konstateras därför att beredskapskäl talar för att regeringen ges ett generellt bemyndigande att förordna om avvikelser från bestämmelser i försäkringsrörelselagarna.

För krigsskador på egendom finns en särskild lagstiftning om registrering av krigsskada på egendom¹⁵⁰. Med krigsskada avses skada på egendom orsakad av krig mellan Sverige och främmande stat, krig mellan främmande stater, eller en handling som har samband med ett senare utbrutet krig. Ändamålet med krigsskaderegistret är att ge riksdagen underlag för beslut i fråga om ersättning av statsmedel för krigsskador.

Den som vill begära ersättning av staten för en krigsskada ska göra en skriftlig ansökan om registrering av skadan hos Finansinspektionen. Ansökan ska om möjligt göras inom tre månader från det att skadan inträffade. Ett försäkringsföretag som bedriver verksamhet i Sverige är skyldigt att ta emot ansökningar om registrering av krigsskada och att i övrigt biträda Finansinspektionen i registerärenden på det sätt som inspektionen beslutar. För sådan biträdesverksamhet lämnas ersättning enligt grunder som bestäms av regeringen.

Krigsförsäkringslagens innehåll och tillämpning

Krigsförsäkringslagen reglerar försäkringsverksamhet om Sverige är i krig. Dessutom kan regeringen föreskriva att reglerna ska tillämpas om Sverige är i krigsfara eller om det råder särskilda förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara.

¹⁴⁹ Propositionen Försäkring under krig och krigsfara (1998/99:85)

¹⁵⁰ Lag (1999:889) om registrering av krigsskada på egendom

Krigsförsäkringslagen innehåller särskilda försäkringsrörelse- och försäkringsavtalsregler som omfattar försäkringsgivare som bedriver viss försäkringsverksamhet. Av reglerna framgår bland annat att:

- Finansinspektionen kan besluta om att ett försäkringsföretag eller tjänstepensionsföretag får avvika från bestämmelser i gällande rörelselagstiftning eller bolagsordning. Detta kan krävas för att ett företag överhuvudtaget ska kunna fortsätta bedriva verksamhet under krigsliknande förhållanden.
- En försäkringsgivare får inte i avtal om direkt personförsäkring med svensk medborgare eller utlänning med hemvist i Sverige göra förbehåll om att försäkringen inte gäller för dödsfall eller fall av invaliditet som inträffar till följd av en krigshandling under tid då det råder krigsförhållanden i Sverige (krigsansvarighet).
- En försäkringsgivare får ta ut tilläggspremier (krigspremier) för personförsäkringar som omfattas av krigsansvarighet om det krävs för att täcka sådana merkostnader som kan förväntas uppstå på grund av en ökad risk för försäkringsfall bland dessa försäkringstagare.
- Regeringen får beträffande avtal om skadeförsäkring meddela föreskrifter om
 1. upphörande under viss tid eller tills vidare av försäkringsgivares ansvar för vissa slag av meddelade försäkringar, varvid det skall anges vad som skall gälla i fråga om försäkringstagarnas rätt,
 2. storleken av försäkringstagarnas självrisk,
 3. oförändrat ansvar för försäkringsgivare enligt försäkringsavtal till den del avtalet omfattar försäkring på byggnad som hör till fast egendom eller tomträtt, trots att försäkringstagaren inte betalat förnyelsepremie enligt avtalet.

Krigsförsäkringslagens bestämmelser om statlig krigsförsäkring innebär att staten får meddela skadeförsäkring på transportområdet mot krigsrisk och mot risk att egendom läggs under embargo eller uppbringas eller utsätts för annan liknande åtgärd av främmande stat eller av den som där har tagit makten eller försöker ta makten. Staten kan även försäkra civila risker.

En särskild myndighet – Krigsförsäkringsnämnden – har ansvar för att meddela dessa försäkringar och får även träffa särskilda avtal med försäkringsgivare om övertagande av försäkringar, så kallade krigsutbrottsavtal. Det finns en förordning¹⁵¹ som närmare beskriver Krigsförsäkringsnämndens uppgifter. Till uppgifterna hör att följa försäkringsmarknadens utveckling och fastställa villkoren för sådan försäkring som nämnden meddelar. Nämnden består av ledamöter från både myndigheter och försäkringsbranschen däribland en ledamot som representerar Svensk Försäkring. Finansinspektionen är värmyndighet och sköter vissa administrativa uppgifter.

¹⁵¹ Förordning (2007:842) med instruktion för Krigsförsäkringsnämnden

Fördjupning: konsekvenser för försäkring på grund av kriget i Ukraina

Kriget i Ukraina har utöver stora förluster i människoliv och lidande även orsakat enorma materiella skador. I en rapport från OECD uppskattas värdet av materiella förluster på byggnader och infrastruktur i Ukraina uppgå till mer än 113 miljarder USD till och med augusti 2022. Kriget har medfört direkta och indirekta konsekvenser för försäkringsföretag, även för de som bedriver verksamhet utanför Ukraina. Enligt en preliminär beräkning uppgick kostnaden för försäkringsbara skador redan i april 2022 till över 20 miljarder USD.¹⁵²

Sanktionerna mot Ryssland och Belarus påverkar vad som är tillåtet och möjligt att försäkra, men kriget har också andra direkta konsekvenser för vissa försäkrings-tjänster till exempel inom transport- och varuförsäkring.

Sanktioner påverkar vad som går att försäkra

De sanktioner som införts mot Ryssland och Belarus påverkar import- och exportverksamhet i hela världen och därmed sammanhängande försäkringar. Myndigheterna som utfärdar sanktioner har ett ökat fokus på sjöfart där ägare, leverantörer och försäkringsgivare behöver säkerställa regelefterlevnad för att hantera den ökande risk och komplexitet som sanktionsbestämmelserna innebär. Ett exempel är den vägledning för sjöförsäkringsföretag som OFAC¹⁵³ med flera amerikanska myndigheter utfärdat och som beskriver lämpliga åtgärder för att bedöma och minska sanktionsrisker.¹⁵⁴ I första hand handlar det om att undvika att försäkringar tecknas som omfattar sanktionerade objekt. Befintliga försäkringar har i allmänhet sanktionsklausuler som kan utlösas om försäkringstagaren bedriver viss verksamhet. Eftersom sanktionsbestämmelserna ändras ofta till följd av utvecklingen av kriget så kan det vara ett omfattande arbete att säkerställa regelefterlevnad för de försäkringsgivare som är berörda.

Transporter och försäkringar för krigsrisk

Transporter till och från Ukraina har på grund av situationen i många fall upphört, men det finns behov av att exportera jordbruksprodukter såsom vete och majs och att importera förnödenheter i form av sjukvårdsmaterial, mediciner och humanitär hjälp. För export av spannmål och vissa jordbruksprodukter avtalade Ukraina, Ryssland, Turkiet och Förenta nationerna i juli om att transporter ska kunna genomföras genom Svarta havet utan risk för krigshandlingar.

Det är relativt få försäkringsföretag i Europa utanför Ukraina som har tecknat transportförsäkringar som berör transporter till och från Ukraina. I de fall där transport- och varuförsäkring förekommer tillämpas normalt undantag för krig i försäkringsvillkoren, vilket bland annat innebär att varor fortfarande kan försäkras men inte för de moment som räknas som krigsrisker.

¹⁵² OECD 2022, *Impact of the Russian invasion of Ukraine on insurance markets*.

¹⁵³ OFAC är förkortning för *The Office of Foreign Assets Control*, som utgör en del av US Department of the Treasury

¹⁵⁴ *Guidance to Address Illicit Shipping and Sanctions Evasion Practices*, https://home.treasury.gov/system/files/126/05142020_global_advisory_v1.pdf

Fartyg som går in i högriskområden måste meddela sina försäkringsgivare som i sin tur bedömer risken. Ukrainska och ryska vatten i Svarta havet och Azovska havet har listats som högriskområden av Joint War Committee¹⁵⁵. För fartyg och dess laster i Svarta havet och Azovska sjön nära Ukraina och de områden som är annekterade och ockuperade finns utöver risken för krigsrelaterade skador även risk för konfiskation. Utvecklingen i områden som berörs av kriget förändras kontinuerligt vilket gör riskbedömningarna svåra för försäkringsgivare. Dessutom kan tillgången till och villkoren för återförsäkring påverkas.

Kriget har inneburit att många fartyg fastnat i ukrainska hamnar och många fall saknar försäkringsskydd. De särskilda försäkringar för krigsrisk som förekommer inom främst sjö- och flygförsäkring sägs normalt upp med 7 eller 14 dagars varsel vid en förändrad hotbild men kan i vissa fall tecknas till nya villkor. Detta har aktualiserats i samband med krigsutbrottet och en konsekvens blev att många marknader med relativt kort varsel drog tillbaka delar av det grundläggande krigsförsäkringsskydd man tidigare erbjudit.

Fordonsförsäkring

I början av kriget flydde många ukrainare med bil till andra länder, däribland Sverige. Så kallade gränsförsäkringar utfärdades gratis av Trafikförsäkringsföreningen till ukrainska fordon som kom till Sverige. Beslutet gällde till och med sista september 2022. Sverige och de nordiska länderna har ett befintligt system för att hantera detta, men det har varit en utmaning för vissa andra EU-länder. Problemet med oförsäkrade ukrainska fordon har minskat när det efter viss tid visade sig möjligt för ukrainska försäkringsbolag att utfärda trafikförsäkringsbevis digitalt på distans för ukrainska fordon.

Från och med 11 mars 2022 gäller inte Grönt Kort för Ryssland eller Belarus med anledning av det osäkra läget som orsakats av Rysslands invasion av Ukraina.¹⁵⁶

En annan fråga har varit huruvida ukrainska körkort ska vara giltiga inom EU. EU-kommissionen och EU-parlamentet har nu enats om att ukrainska körkort ska anses vara giltiga inom EU.

Reseförsäkring

I hemförsäkringen i Sverige ingår normalt en reseförsäkring. Flertalet försäkringsföretag gör undantag i reseförsäkringen för resor till länder där Utrikesdepartementet avråder från resa. Det finns dock vissa försäkringsföretag som erbjuder en reseförsäkring trots en avrådan från Utrikesdepartementets. När detta skrivs avråder Utrikesdepartementet från resor till bland annat Ukraina, Ryssland och Belarus.

¹⁵⁵ Lloyds Market Association, Joint War Committee, <https://www.lmalloyds.com/lma/jointwar>

¹⁵⁶ Gröna Kort-systemet omfattar i huvudsak europeiska länder. Motorfordon från de länder som är anslutna till samarbetet kan fritt köras över gränserna utan att teckna särskild trafikförsäkring vid landsgränserna.

Varför behövs regler om statlig krigsförsäkring?

Krigsrisker undantas normalt från skydd i skadeförsäkringar. På vissa områden, däribland transportområdet, har samhället ansett att det är nödvändigt att ett sådant skydd kan upprätthållas även vid krig eller krigsfara. Försäkringsföretagen meddelar försäkring mot krigsrisker för vissa transportmedel, varor och andra intressen som är hänförliga till transporter på sjön, marken och i luften. Företagen kan dock inte meddela sådana försäkringar som gäller under mera omfattande krigsförhållanden eftersom dessa risker kan vara så omfattande att de i praktiken inte är försäkringsbara. Försäkringsskyddet omfattar därför framför allt skador som uppstår till följd av geografiskt begränsade krig eller krigskonflikter, men även de krigsskador som kan orsakas av till exempel kvarvarande minor från krigshändelser.

Ett syfte med krigsförsäkringslagen är att säkerställa att transporter som är nödvändiga för försvarsansträngningarna, folkförsörjningen eller näringslivet kan fortsätta utan avbrott eller störningar även i situationer då försäkring mot krigsrisker inte längre finns att tillgå på den privata försäkringsmarknaden eller då sådana försäkringar bara kan tecknas mot premier som i praktiken omöjliggör fortsatt transportverksamhet.

För att uppnå detta syfte har det ansetts nödvändigt att staten träder in som försäkringsgivare vid krig eller krigsfara. Staten kan även i det sammanhanget uppträda som återförsäkringsgivare. Ett alternativ till ett statligt försäkringsskydd skulle kunna vara att liknande skydd ges i någon form av statlig garanti, vilket bland annat motsvarande lagstiftning i Finland ger utrymme för.

Det är alltså en förutsättning för att staten ska få försäkra transporter enligt ovan att dessa är av väsentlig betydelse för försvarsansträngningarna, folkförsörjningen eller näringslivet. Vad detta i praktiken innebär har inte närmare preciserats. Av förarbeten till lagen framgår att lagstiftaren har haft för avsikt att ge Krigsförsäkringsnämnden ett brett mandat att teckna försäkring mot krigsrisk och liknande risker inom transportområdet. Även möjligheten att teckna krigsutbrottsavtal¹⁵⁷ utgör ett generellt bemyndigande. Avsikten med denna konstruktion är att det ska gå snabbt att ta över ett försäkringsåtagande så att transporter kan vidmakthållas vid krig eller krigsfara.

Begreppen transportförsäkring eller krigsrisk har inte heller definierats av lagstiftaren utan utgångspunkten är hur detta används och tolkas av försäkringsbranschen. Med krigsrisk avses då den krigsrisk som ett försäkringsföretag försäkrat och där staten träder in som försäkringsgivare enligt de villkor som Krigsförsäkringsnämnden fastställer.

En utredning 2013 föreslog att tillämpningsområdet för statlig försäkring borde utökas eftersom ett behov kan uppstå i fler situationer än de som täcks av krigsförsäkringslagens nuvarande utformning.¹⁵⁸ Dessutom menade utredningen att den korta varsel med vilka kommersiellt tecknade krigsförsäkringar kan sägas upp talar för att regeringens bemyndigande bör vidgas. Utredningen föreslog därför att

¹⁵⁷ Krigsutbrottsavtal är ett avtal mellan staten och försäkringsgivare där staten enligt vissa villkor kan överta ett försäkringsåtagande.

¹⁵⁸ SOU 2013:28, *Försäkring på transportområdet i krig och kris*.

det under extraordinära förhållanden som medför att det saknas ett tillräckligt försäkringsutbud av skadeförsäkring på transportområdet eller om det är allvarliga störningar i detta utbud så ska regeringen få besluta att staten får motta återförsäkring av skadeförsäkring på transportområdet. Liknande möjlighet, dvs att staten kan ta ett ansvar även vid allvarigare krissituationer, finns i den norska och den finska lagstiftningen.

Ett exempel på en situation som hade kunnat omfattats om krigsförsäkringslagen kunde tillämpas för "extraordinära förhållanden" är i samband med terrorattacker mot World Trade Center år 2001 då kommersiell flygverksamhet i princip stod stilla även i Sverige genom att flygtransporter inte kunde försäkras. Det krävdes då en särskild lösning med ett riksdagsbeslut som innebar att staten lämnade garantier till flygbolagen.

Förslagen i utredningen från 2013 har emellertid inte remissbehandlats och det finns för närvarande inget förslag att ändra förutsättningarna eller tillämpningsområdet för statlig krigsförsäkring enligt den nuvarande krigsförsäkringslagen.

Faktaruta: Hur fungerade statlig krigsförsäkring under första och andra världskrigen?

I samband med första världskrigets utbrott den 1 augusti 1914 avstannade i princip svensk sjöfart. Genom en särskild förordning gavs den 17 augusti 1914 fick staten rätt att meddela vissa krigsförsäkringar. Arbetet bedrevs initialt av en kommission sammansatt av representanter för rederinäringen och försäkringsgivarna. Försäkring meddelades för svenska fartyg och laster. Efter viss tid utvidgades rätten att meddela försäkring även för transporter som skedde med ett utländskt icke krigförande land tillhörigt fartyg.

Den statliga försäkringsverksamheten utvecklades till betydande storlek. Inbetalda bruttopremier uppgick till 161 miljoner kronor och skadeersättningar till 121 miljoner kronor. Nettobehållningen efter krigets slut blev 32 miljoner. Verksamheten upphörde 1919 och ansågs ha haft stor betydelse för sjöfarten och näringslivet.

Vid andra världskrigets utbrott fanns det en helt annan förberedelse för att bedriva statlig krigsförsäkring. 1938 tillsattes en krigsförsäkringsnämnd (KFN). Redan dagen efter krigets utbrott började nämnden bedriva verksamhet och tillämpade i förväg utarbetade villkor för försäkring av fartyg och varor.

KFN hanterade direkt utan mellanhänder och agenter all försäkring av kasko och flygkasko samt krigs- och civilförsäkringen för statens egna organ. Varuförsäkringen i övrigt förmedlades praktiskt taget helt av sjöförsäkringsbolagen, vilka fungerade som nämndens agenter. Enligt SOU 1952:30 var det tack vare rörelsens ganska betydande omfattning, avsevärda förebyggande åtgärder, en planmässig dirigering av sjöfarten och en "viss portion tur" som nämnden kunde ge de svenska försäkringstagarna ett mera omfattande försäkringsskydd till lägre premier än som noterats i något annat land. Trots detta lämnade rörelsen ett betydande överskott.

När andra världskriget var slut upphörde KFN med sin försäkringsverksamhet. Dessförinnan upprättades nya krigsutbrottsavtal. En förutsättning för att nämnden skulle kunna avvecklas under det ovissa utrikespolitiska läge som rådde efter kriget var att man skapade anordningar som gjorde att de privata bolagen kunde överta verksamheten utan att riskera att det skulle leda till en kraftig premieuppgång vid en uppkommande kris.

Eftersom erfarenheterna från krigsutbrottsavtalen i anslutning till andra världskriget var goda valdes ett liknande arrangemang igen och statens krigsförsäkringsnämnd träffade med riksdagens godkännande ett nytt krigsutbrottsavtal med de svenska sjöförsäkringsbolagen.

Går reglerna om statlig krigsförsäkring att tillämpa?

Den nuvarande beredskapslagstiftningen på försäkringsområdet är drygt tjugo år gammal. Under denna tid har förutsättningarna för att bedriva försäkrings-

verksamhet förändrats genom ny och EU-anpassad rörelselagstiftning. Även arbetet med totalförsvaret har återupptagits och utvecklas genom förändrade förutsättningar och ny lagstiftning.

Krigsförsäkringslagens innehåll har i viss mån anpassats för att kunna tillämpas med de förändringar i regelverken som berör försäkringsföretag, till exempel så kan Finansinspektionen meddela undantag från regler i nuvarande rörelselagstiftning. Det framgår även att tjänstepensionsföretag omfattas utöver försäkringsföretag.

När det gäller statlig försäkringsverksamhet och det uppdrag som Krigsförsäkringsnämnden har så kan det konstateras att förutsättningarna förändrats sedan nuvarande regler kom till. Transportförsäkringsmarknaden är idag en internationell marknad med ett flertal stora företag som bedriver försäkringsverksamhet. Detta gäller inte minst på den viktiga sjöförsäkringsmarknaden där också en stor del av import och export till och från Sverige sker med utlandsägda fartyg. Detta påverkar hur och med vilka aktörer Krigsförsäkringsnämnden kan träffa avtal om att ta över försäkringar eller bedriva återförsäkringsverksamhet. Tidigare avtalskonstruktioner som inneburit att nämnden träffat avtal gemensamt med flera försäkringsgivare för transportrisker via en försäkringspool är svåra att tillämpa med nuvarande regler för riske exponering och solvenskrav för försäkringsföretag. Det är vidare oklart hur de utländska företag som idag är viktiga för att försäkra samhällsviktiga transporter till och från Sverige skulle välja att agera om Sverige hamnade i krig eller konflikt.

Krigsförsäkringsnämnden utgör inte en beredskapsmyndighet enligt den nya förordningen. Nuvarande konstruktion med en nämnd och begränsade resurser gör att det idag saknas operativa förutsättningar i form av personal, system och infrastruktur för att staten ska kunna bedriva försäkringsverksamhet om inte detta kan utföras av befintliga försäkringsföretag enligt uppdrag.

För att säkerställa en god försörjningsberedskap vid både allvarliga krissituationer i samhället och vid höjd beredskap, anser Svensk Försäkring att den nuvarande krigsförsäkringslagens regler för statlig försäkring och Krigsförsäkringsnämndens uppgifter och mandat bör ses över. En sådan översyn bör genomföras skyndsamt och vara öppen för olika lösningar som kan användas för att möta behovet av statligt skydd eller garantier för transporter som är viktiga ur totalförvarssynpunkt. I budgetpropositionen för 2023 framgår att nämnden tillförs 0,6 miljoner kronor årligen till och med 2025 för att göra en översyn av verksamheten.

4.5 Hur långt har arbetet med totalförsvaret kommit?

Försvarsmakten och MSB har tagit fram en handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret åren 2021–2025.¹⁵⁹ Under 2022 införs en årlig process för beredskapsplanering som syftar till att samordna planeringen mellan det civila och det militära försvaret så att beroenden kan identifieras och särskilda satsningar lyftas fram till regeringen. I handlingsplanen beskrivs sex fokusområden som initialt bedöms som särskilt viktiga för att öka den samlade förmågan och krigsavhållande effekten. Dessa områden är:

¹⁵⁹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *MSB2020-16261 Handlingskraft*.

- Beredskapsplaner och krigsorganisation
- Ledning och samverkan
- Försörjningsberedskap
- Ge och ta emot stöd
- Försvarsvilja
- Stärkt informations- och cybersäkerhet

I planen presenteras en hotbild som utgångspunkt för planeringen som i korthet innebär att det under minst tre månader pågår en säkerhetspolitisk kris i Europa och i Sveriges närområde. Under del av tiden och inom de tre månaderna är Sverige i krig och krigshandlingar pågår på svenskt territorium med både perioder av högintensiva strider och perioder med lägre stridsintensitet. Regeringen beslutar om höjd beredskap och samhällets ställer om till krigsförhållanden. Många företag kan inte leverera på grund av uteblivna leveranser av varor eller tjänster, personalbortfall eller bortfall av viktiga samhällsfunktioner som till exempel el, elektroniska kommunikationer och transporter.

Finansiella sektorns privat-offentliga samverkan (FSPOS) har genomfört ett arbete där de fokusområden som handlingsplanen beskriver har analyserats utifrån den finansiella sektorns förutsättningar. Resultatet av detta arbete är en beskrivning av åtgärder som kan genomföras av företag som bedriver finansiell verksamhet, antingen enskilt eller i samverkan med andra företag och myndigheter.

En del åtgärder som genomförs för ökad robusthet i finansiella tjänster och finansiell infrastruktur ryms inom ramen för det ordinarie kontinuitetsarbete som organisationer normalt bedriver. För att möta de målsättningar som Försvarsmakten och MSB beskriver i handlingsplanen, med förmåga under mycket störda förhållanden, så krävs det dock ytterligare åtgärder som inte omfattas av ett normalt kontinuitetsarbete.

Genom FSPOS arbete har konstaterats att det finns ett stort behov av en utvecklad beredskapsplanering hos såväl myndigheter som privata aktörer för att finansiella tjänster ska kunna upprätthållas i en situation av höjd beredskap och då ytterst krig. Det finns bland annat behov av att utveckla former och verktyg för samverkan och kommunikation under störda förhållanden. En stor del av det arbete som behöver genomföras förutsätter aktörsgemensamma insatser.

Myndigheter som har ett särskilt ansvar enligt den nya beredskapsförordningen behöver i dialog med privata verksamhetsutövare identifiera totalförsvarsviktig verksamhet, ta fram planeringsförutsättningar och utveckla samverkan för att kunna nå samhällets målsättningar för det civila försvaret. Här återstår det mycket arbete och det kommer därför ta många år att nå dit.

4.6 Sammanfattande reflektioner

Detta avsnitt har beskrivit olika perspektiv på försäkring i samband med konflikter eller krig och varför försäkringstjänster har stor betydelse för att upprätthålla samhällsviktig verksamhet oavsett hotbild. Även om de flesta tjänster som försäkringsbranschen tillhandahåller omfattar försäkring av fredstida risker och sammanhängande skador, så finns det även tjänster som behöver fungera om

Sverige är utsatt för krigsfara eller befinner sig i krig, dvs då regeringen beslutar om skärpt eller högsta beredskap.

Beredskapsplaneringen inom den civila delen av försvaret har nyligen återupptagits och det är ett långsiktigt arbete. Finansiella tjänster utgör ett särskilt beredskapsområde i den nya förordningen om statliga myndigheters beredskap. Det arbete som nu pågår när det gäller återuppbyggnad av totalförsvaret påverkar därmed även de företag som bedriver sådan verksamhet.

Även om vissa förutsättningar är kända så är det svårt att detaljerat beskriva på vilket sätt försäkringsbranschen kommer att påverkas framöver. För finansiell verksamhet som är viktig för samhällets funktionalitet kan det innebära krav på särskilda uppgifter och förmåga. En verksamhet som genom lag eller avtal omfattas kommer att kunna krigsplacera berörd personal och planera för att kunna upprätthålla delar av verksamheten under krig eller krigsfara. Det kan också innebära att delta i övningsverksamhet, verka från skyddade ledningsplatser, kunna utbyta känslig information med myndigheter och upprätta lägesbilder.

Myndigheter med sektorsansvar har en viktig uppgift att inrikta beredskapsarbetet inom respektive område. Eftersom privata verksamheter är viktiga för att grundläggande samhällstjänster ska kunna fungera och därmed för att stärka totalförsvarsförmågan, behöver dessa myndigheter beskriva vilka verksamheter som omfattas och vilka krav som ställs. Det behövs tydliga planeringsförutsättningar för att privata aktörer effektivt ska kunna delta i arbetet med att stärka samhällets totalförsvarsförmåga. Investeringar som inte är kommersiellt motiverade behöver i huvudsak finansieras med statliga medel genom avtal mellan myndigheter och utförare, inte minst inom försörjningsberedskapen men även när det gäller finansiell infrastruktur.

Försäkringsbranschen kan även delta i uppbyggnaden av totalförsvaret genom sin kunskap om risker i samhället och genom det skadeförebyggande arbetet. Det pågående kriget i Ukraina visar att en större konflikt eller ett krig kan medföra enorma förluster och mänskligt lidande. I arbetet med att lindra nöden och hantera skador kan branschen bidra på olika sätt. Det behövs till exempel försäkrings-tjänster för att kunna upprätthålla transporter av livsmedel och andra förnödenheter.

Varje konflikt har sina förutsättningar och behov av samverkan mellan myndigheter och privata företag kan variera. Men en god beredskap förutsätter att det finns rutiner och överenskommelser som har utarbetats och övats innan krisen är ett faktum. Detta gäller även inom försäkringsområdet vilket är en anledning till att vi har en särskild beredskapslagstiftning för försäkring. Det är viktigt att överenskommelser och avtal mellan myndigheter och försäkringsföretag kontinuerligt kan utvecklas och anpassas till de förutsättningar som råder på försäkringsmarknaden. Detta arbete behöver prioriteras och befintlig beredskapslagstiftning på försäkringsområdet bör ses över för att stärka totalförsvarsförmågan i enlighet med målen för det civila försvaret.

5 Bilaga: pågående regleringsprocesser

Hur försäkringsverksamhet ska bedrivas är i betydande omfattning reglerat, med syfte att skydda försäkringstagarna eller andra ersättningsberättigade. Allt efter som omvärlden ändras behöver reglerna utvärderas och anpassas för att kunna uppnå sitt syfte. Det gäller inte minst de regler som beslutas gemensamt inom EU. I denna bilaga ges en överblick av de mest relevanta pågående regleringsprocesserna som berör försäkringsområdet. I avsnitt 3 finns en beskrivning av den pågående översynen av solvens II-direktivet, av vad som händer rörande distributionsregleringen och av hur hållbarhetsregleringen påverkar försäkringsföretag. Av det skälet redovisas inte här solvens II-reglerna och distributionsreglerna.

Fortsatt stort fokus på hållbarhetsfrågor

EU-kommissionen har under de senaste åren haft stort fokus på hållbarhetsfrågor på finansmarknaden. År 2018 la kommissionen fram en första *handlingsplan för finansiering av hållbar tillväxt*.¹⁶⁰ Den omfattade ett stort antal lagstiftningsinitiativ och andra åtgärder på finansmarknadsområdet. I juli 2021 uppdaterades handlingsplanen i det som numera kallas *strategi för att finansiera omställningen till en hållbar ekonomi*.¹⁶¹

Taxonomiförordningen

Taxonomiförordningen började tillämpas den 1 januari 2022.¹⁶² Den inrättar ett gemensamt klassifikationssystem för miljömässigt hållbara ekonomiska verksamheter, vilket är tänkt att hjälpa investerare att identifiera och jämföra miljömässigt hållbara investeringar. Förordningen kräver även att de företag som omfattas av direktivet om icke-finansiell rapportering (NFDR) ska lämna upplysningar i sin hållbarhetsrapport om i vilken utsträckning deras verksamhet är förenlig med kraven i taxonomin. För finansiella företag finns även krav på att informera kunder om i vilken utsträckning vissa typer av produkter är förenliga med taxonomin.

De närmare kraven för vad som ska anses vara en miljömässigt hållbar verksamhet, liksom hur företag ska rapportera om detta, fastställs i ett antal delegerade akter som beslutas av EU-kommissionen. Än så länge har EU-kommissionen enbart antagit tekniska granskningskriterier för två av de sex miljömål som anges i förordningen.¹⁶³ EU-kommissionen arbetar dock med att ta fram gransknings-

¹⁶⁰ COM(2018) 97 final, *Handlingsplan för finansiering av hållbar tillväxt*.

¹⁶¹ COM(2021) 390 final, *Strategi för att finansiera omställningen till en hållbar ekonomi*.

¹⁶² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/852.

¹⁶³ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2021/2139 för miljömålen "Begränsning av klimatförändringar" och "Anpassning till klimatförändringar", samt Kommissionens delegerade förordning (EU) 2022/1214, vilken innehåller tekniska granskningskriterier för vissa kärnkrafts- och naturgasrelaterade verksamheter, samt särskilda upplysningskrav avseende dessa. Den senare ska börja tillämpas den 1 januari 2023.

kriterier även för de kvarvarande miljömålen.¹⁶⁴ Det skulle egentligen ha skett redan den 31 december 2021, men arbetet är kraftigt försenat.

Som underlag till kommissionens arbete har kommissionens rådgivande organ för taxonomin – *Plattformen för hållbar finansiering* – tagit fram en rapport med förslag till tekniska granskningskriterier.¹⁶⁵ Rapporten är mycket omfattande och täcker ett stort antal verksamheter, dock inte försäkring eller andra finansiella tjänster. Ytterligare en rapport med fler granskningskriterier väntas publiceras under hösten.

EU-kommissionen ska under hösten analysera förslagen och, om den reviderade tidplanen håller, anta en delegerad akt med tekniska granskningskriterier för de kvarvarande fyra miljömålen innan årsskiftet. Den delegerade akten ska sedan börja tillämpas den 1 januari 2023. Tyvärr är arbetet fortsatt kraftigt försenat och mycket talar för att akten inte hinner bli klar i tid. I så fall är det rimligt att inte heller rapporteringskraven som är kopplade till dessa miljömål ska behöva efterlevas.

Vid sidan av arbetet med de tekniska granskningskriterierna för de kvarvarande miljömålen har Plattformen tagit fram två underlagsrapporter om hur taxonomin skulle kunna vidareutvecklas. Den första rapporten beskriver hur den befintliga "gröna" taxonomin skulle kunna utvidgas till att omfatta sociala mål, medan den andra rapporten beskriver hur taxonomin skulle kunna utvidgas till att omfatta ett bredare spektrum av verksamheter – det som ibland kallas "transition taxonomy". Kommissionen ska nu enligt taxonomiförordningen ta fram en egen rapport som beskriver vilka bestämmelser som krävs för att vidareutveckla taxonomin på detta sätt om så skulle önskas.

Slutligen har Plattformen fått i uppgift att utvärdera tillämpningen av årsredovisningskraven i taxonomiförordningen under det första året (dvs. tilläggsuppgifter i årsredovisningen för 2021). En rapport om oklarheter och förbättringsmöjligheter ska komma under hösten. Insurance Europe har under våren bidragit till Plattformens analys genom att dela med sig av försäkringsbranschens erfarenheter från det första året av rapporteringen.¹⁶⁶

Förordningen om hållbarhetsrelaterade upplysningar

EU:s förordning om hållbarhetsrelaterade upplysningar som ska lämnas inom den finansiella tjänstesektorn – även kallad disclosureförordningen (SFDR) – började tillämpas i mars 2021.¹⁶⁷ Trots detta drog lagstiftningsarbetet med att ta fram de tekniska tillsynsstandarder (RTS:er) som ska fylla ut förordningen på lägre lagstiftningsnivåer ut på tiden och de kom inte på plats förrän i juli 2022.¹⁶⁸ Försäkringsföretag och andra finansiella aktörer uppmanades ändå att börja

¹⁶⁴ De kvarvarande miljömålen är: "Hållbar användning och skydd av vatten och marina resurser", "Omställning till en cirkulär ekonomi", "Förebyggande och begränsning av miljöföroreningar" och "Skydd och återställande av biologiska mångfald och ekosystem".

¹⁶⁵ Platform on sustainable finance, Technical working group, *Part A: Methodological report* och *Part B – Annex: Technical Screening Criteria*, mars 2022.

¹⁶⁶ Det bör noteras att för 2022 och 2023 gäller vissa övergångsregler som innebär en mer begränsad rapportering innan fullständig rapportering ska göras 2024 för verksamhetsåret 2023.

¹⁶⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/2088.

¹⁶⁸ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2022/1288.

förbereda sig utifrån de europeiska tillsynsmyndigheternas (EIOPA, ESMA och EBA), de så kallade ESA-myndigheterna, *utkast* till tillsynsstandarder, samt olika uttalanden från såväl EU-kommissionen som ESA-myndigheterna.¹⁶⁹

Detta skapade stor osäkerhet kring hur de slutliga reglerna skulle se ut och hur de skulle tillämpas. Situationen blev inte bättre av att regelförslagen var mycket omfattande och detaljerade, samtidigt som de var påtagligt oprecisa. Detta är tyvärr någonting som kvarstår i de slutliga reglerna vilka ska tillämpas från den 1 januari 2023.

I EU-kommissionens *uppdaterade strategi för att finansiera omställningen till en hållbar ekonomi* aviserar kommissionen att den har för avsikt att se över vissa delar av de nyss antagna RTS-erna. I april 2022 fick därför ESA-myndigheterna i uppdrag att se över bestämmelserna för och utformningen av de s.k. PAI-indikatorerna, dvs. de indikatorer som används för att mäta "huvudsakliga negativa konsekvenser".¹⁷⁰ ESA-myndigheterna ombads att harmonisera och utveckla det nuvarande regelverket, utöka antalet PAI-indikatorer, samt se över innehåll, definition, metod, mätetal och presentation av nuvarande PAI-indikatorer. De ombads att se över även informationsreglerna för den taxonomirelaterade information som ska lämnas i förköpsinformation, på webben och i periodiska rapporter, liksom föreslå ändringar i bestämmelserna för taxonomiförenliga investeringar i förhållande till uppställda mål för att reducera klimatutsläppen. Tillsynsmyndigheternas gemensamma kommitté ska lämna förslag till ändringar till EU-kommissionen senast den 28 april 2023.

ESA-myndigheterna har även lämnat förslag till EU-kommissionen om att RTS:erna kompletteras för att inkludera upplysningar i produktinformationen om investeringar i vissa kärnkrafts- och naturgasrelaterade verksamheter.¹⁷¹ Syftet är att spegla de nya bestämmelserna i EU-kommissionens kompletterande delegerade akt om klimatmålen i EU:s taxonomiförordning, se avsnittet ovan.

En annan nyhet i EU-kommissionens *uppdaterade strategi för hållbar finansiering* är att kommissionen överväger att föreslå en minimistandard för s.k. artikel 8-produkter (ljusgröna produkter). Där tycks uppfattningen ha svängt från att så många finansiella produkter som möjligt ska omfattas av informationsreglerna oavsett om producenten vill eller inte, till att det är för lågt ställda krav på finansiella produkter som kan klassas som artikel 8-produkter. Kommissionen har dock inte presenterat någon tidplan för detta arbete än.

¹⁶⁹ Se uttalande från den gemensamma kommittén för de europeiska tillsynsmyndigheterna Eba, Eiopa och Esma (25 februari 2021), <https://www.esma.europa.eu/press-news/esma-news/esas-issue-recommendations-application-regulation-sustainability-related>

¹⁷⁰ Ref.Ares(2022)2937873 – 11 april 2022.

¹⁷¹ JC 2022 42, *Final Report on draft Regulatory Technical Standards on information to be provided in pre-contractual documents, on websites, and in periodic reports about the exposure of financial products to investments in fossil gas and nuclear energy activities.*

Försäkringsdistributionsdirektivet – produktstyrningsregler, intressekonflikter och lämplighetsbedömning

I augusti 2022 blev nya hållbarhetsrelaterade krav i de delegerade akterna till försäkringsdistributionsdirektivet (IDD) tillämpliga.¹⁷² De innebär att hållbarhet måste beaktas i produktstyrningen, vid eventuella intressekonflikter och i lämplighetsbedömningen. Dessutom införs en helt ny definition av "hållbarhetspreferenser", vilka måste beaktas i samband med företagets rådgivning. Liknande krav har även införts i de delegerade akterna under EU:s direktiv för värdepappersmarknaden (MiFiD II).¹⁷³

Tyvärr upplever många finansmarknadsaktörer att reglerna är otydliga och har därför behövt lägga stora resurser på att försöka förstå och anpassa sina verksamheter. Dessutom är reglerna beroende av andra regelverk som ännu inte är klara, vilket ytterligare försvårar för finansmarknadsaktörerna.

För att underlätta anpassningen till de nya reglerna publicerade EIOPA i slutet av juli 2022 en vägledning om hur kunders hållbarhetspreferenser kan integreras i rådgivningsprocessen för investeringsbaserade försäkringsprodukter.¹⁷⁴ En liknande vägledning har också publicerats av ESMA, riktad mot värdepappersföretag.¹⁷⁵

Även Svensk Försäkring har tagit fram en kort informationsbroschyr, tillsammans med de andra svenska finansiella branschorganisationerna, som är tänkt att kunna användas för att förklara de begrepp och definitioner som används i regelverket för att definiera "hållbarhetspreferenser".

Blickar vi framåt ser vi att EU-kommissionen överväger att införa ytterligare hållbarhetsrelaterade krav i försäkringsdistributionsdirektivet och andra distributionsregelverk.¹⁷⁶ Dessutom överväger kommissionen att vidta åtgärder för att öka investeringsrådgivares kunskap om, och kvalifikationer för, hållbarhet. Dessa båda initiativ är än så länge på ett tidigt stadium och det är svårt att i dagsläget bedöma vad de kommer att innebära i praktiken.

Solvens II och IORP II – aktsamhetsprincipen och företagsstyrningssystem

I augusti 2022 blev nya hållbarhetsrelaterade krav i solvens II-förordningen tillämpliga.¹⁷⁷ De innebär bland annat att hållbarhetsrisker måste beaktas i företagets interna processer och rutiner kring till exempel företagsstyrning och riskhantering. Vidare preciseras den så kallade aktsamhetsprincipen, vilket innebär att försäkringsföretag måste tillämpa ett dubbelt väsentlighetsperspektiv i sin investeringsverksamhet – dvs. de måste ta hänsyn *både* till hur hållbarhets-

¹⁷² Kommissionens delegerade förordning (EU) 2021/1257 om ändring av delegerad förordning (EU) 2017/2358 och delegerad förordning (EU) 2017/2359.

¹⁷³ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2021/125 om ändring av delegerad förordning (EU) 2017/565.

¹⁷⁴ EIOPA-BOS-22-391, *Guidance on the integration of sustainability preferences in the suitability assessment under the Insurance Distribution Directive (IDD)*.

¹⁷⁵ ESMA35-43-3172, *Final Report Guidelines on certain aspects of the MiFiD II suitability requirements*.

¹⁷⁶ Kommissionens uppdaterade strategi för att finansiera omställningen till en hållbar ekonomi.

¹⁷⁷ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2021/1256 om ändring av delegerad förordning (EU) 2015/35.

risker kan påverka värdet på deras investeringar *samt* hur deras investeringar kan påverka miljö och samhälle. Även i detta fall finns vissa oklarheter i lagtexten. Bland annat hänvisas till kunders *hållbarhetspreferenser* i produktgodkännandeprocessen enligt den delegerade akten under försäkringsdistributionsdirektivet, trots att det är ett begrepp som inte används där.

EU-kommissionen har dessutom, inom ramen för den pågående översynen av solvens II-direktivet, föreslagit ändringar som innebär bland annat att försäkringsföretag i den egna risk- och solvensbedömning (ORSA) ska bedöma om det är utsatt för risker i samband med klimatförändringar (se även avsnitt 3.1).¹⁷⁸ EU-kommissionen föreslår även att EIOPA ska undersöka behovet och förutsättningarna för att införa differentierade kapitalkrav för gröna respektive skadliga tillgångar, något som EIOPA tidigare har motsatt sig, men nu verkar välkomna. Förslagen förhandlas för närvarande i rådet och Europaparlamentet.

Nytt i EU-kommissionens *uppdaterade strategi för att finansiera omställningen till en hållbar ekonomi* är att kommissionen har för avsikt att införa stärkta hållbarhetsrelaterade krav i tjänstepensionsdirektivet (IORP). Kommissionen har bett EIOPA om tekniska råd inför översyn av direktivet (se även nedan).¹⁷⁹ Där ingår bland annat att EIOPA ska bedöma om det finns behov att förändra aktsamhetsprincipens krav att investera i medlemmars och förmånstagares långsiktigt bästa intresse och då beakta dubbelt väsentlighetsperspektiv (se ovan), medlemmars och förmånstagares hållbarhetspreferenser och bredare samhälls- och miljömål.

Direktivet för aktieägares rättigheter

EU-kommissionen överväger att i en kommande översyn (senast 2023) av direktivet för aktieägares rättigheter¹⁸⁰, undersöka hur direktivet bättre kan spegla EU:s hållbarhetsmål och "global best practice" för ägarstyrning. Detta initiativ är än så länge på ett tidigt stadium och det är svårt att i dagsläget bedöma vad det kommer att innebära i praktiken.¹⁸¹

Standard och märkning för hållbara finansiella produkter

EU-kommissionen tror starkt på märkning och standardisering av hållbara finansiella produkter och arbetar därför med ett flertal olika initiativ. För det första, i juli 2021 föreslog EU-kommissionen en *frivillig EU-standard för gröna obligationer*.¹⁸² Syftet är dels att hjälpa den gröna obligationsmarknaden att växa och höja dess miljömässiga ambitionsnivå, dels att underlätta jämförelse mellan gröna obligationer och undvika grönmålning. Förslaget har behandlats av både

¹⁷⁸ COM(2021) 581 final, *Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2009/138/EG vad gäller proportionalitet, tillsynskvalitet, rapportering, långsiktiga garantiåtgärder, makrotillsynsverktyg, hållbarhetsrisker, grupp-tillsyn och gränsöverskridande tillsyn.*

¹⁷⁹ <https://www.eiopa.europa.eu/document-library/call-advice/call-technical-advice-eiopa-regarding-evaluation-and-review-of-iorp-ii>.

¹⁸⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/36/EG och (EU) 2017/828 om ändring av direktiv 2007/36/EG.

¹⁸¹ EU-kommissionens *uppdaterade strategi för att finansiera omställningen till en hållbar ekonomi*.

¹⁸² COM(2021) 391 final, *Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om europeiska gröna obligationer.*

rådet och Europaparlamentet och förhandlingar mellan dessa väntas inledas under hösten.

För det andra, i mars 2021 föreslog EU-kommissionen så kallad EU Eco-Label för finansiella produkter. Förslaget omfattar dock inte försäkringsprodukter, utan enbart värdepappersfonder. Det innebär att som det nu ser ut kommer traditionell livförsäkring respektive fondförsäkring inte ens få ansöka om att erhålla märkningen. Kriterierna för EU Eco-Label beslutas av EU-kommissionen, men än så länge har inget beslut i ärendet fattats.

EU-kommissionen vill dessutom utveckla fler standardiseringsprojekt. Enligt tidplanen avser kommissionen utveckla ett ramverk för omställnings- och hållbarhetsrelaterade obligationer senast 2022, samt utreda behov och fördelar med att införa en allmän ram för märkning av finansiella instrument för att finansiera ekonomins omställning senast 2023.¹⁸³ EU-kommissionen överväger också att införa ändringar i prospektförordningen och introducera riktade upplysningar om prospekt för gröna, sociala och hållbara värdepapper senast 2023.

Årsredovisning

Direktiv om företags hållbarhetsrapportering – CSRD

I juni 2022 nåddes en politisk överenskommelse mellan Europaparlamentet och rådet gällande direktiv om företags hållbarhetsrapportering, Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD). Det är ett tilläggsdirektiv till årsredovisningsdirektiven och innebär att en hållbarhetsrapport ska upprättas som en obligatorisk del av förvaltningsberättelsen. Det innehåller väsentligt mer långtgående krav på hållbarhetsrapportering än nuvarande regler i direktivet om icke-finansiell rapportering (NFDR). Cirka 50 000 företag i EU kommer att omfattas av de nya reglerna jämfört med ca 11 000 företag enligt NFRD, och inkluderar noterade små och medelstora företag liksom utomeuropeiska företag med dotterbolag eller filialer etablerade i EU. De nya reglerna innehåller också skärpta krav på revision av hållbarhetsrapporten.

Företag som idag omfattas av NFRD (bland annat de flesta försäkringsföretagen) ska börja rapportera enligt de nya reglerna i början på 2025 avseende räkenskapsåret 2024. Övriga företagskategorier fasas in under en tvåårsperiod.

En europeisk hållbarhetsstandard – ESRS

CSRD syftar också till att göra hållbarhetsrapporteringen mer enhetlig. EFRAG har fått i uppdrag att ta fram förslag på en europeisk hållbarhetsstandard, European Sustainability Reporting Standards (ESRS) som ska bli en delegerad akt till CSRD. Den europeiska hållbarhetsstandarden kommer att utgöra grunden till den hållbarhetsinformation som företagen ska lämna enligt kraven i CSRD. EFRAG har samrått om sina förslag till ESRS, vilket avslutades i början av augusti 2022 och de avser att presentera en färdig standard i mitten av november 2022. Standarden ska omfatta hållbarhetsfaktorer för miljö, socialt ansvar och bolagsstyrning (ESG).

¹⁸³ EU-kommissionens uppdaterade strategi för hållbara finanser.

Försäkringsbranschen stödjer idén om en enhetlig europeisk standard men anser att EFRAGs förslag är allt för komplext och omfångsrikt. Standarden borde ha utvecklats i etapper där den information som behövs för att uppfylla redan gällande EU-regelverk inom hållbarhetsområdet skulle ha prioriterats (miljöaspekter enligt SFDR och taxonomin). De rapporterade företagen måste också ges en rimlig tid för att förbereda sina organisationer och utveckla systemstöd för att kunna uppfylla rapporteringskraven.

En global hållbarhetsstandard – IFRS Sustainability Disclosure Standards

Även på global nivå pågår ett arbete med att ta fram en ny enhetlig hållbarhetsstandard, IFRS Sustainability Disclosure Standard. Utvecklingsarbetet sker inom International Sustainability Standards Board (ISSB) som är en nybildad parallell organisation till International Accounting Standards Board (IASB) som utformar de globalt erkända standarderna för finansiell rapportering, IFRS. ISSB har under sommaren 2022 samrått om de första delarna av ISSBs förslag, som rör upplysningar om ett företags klimat- och hållbarhetsrelaterade risker och möjligheter som anses nödvändiga för att investerare ska kunna bedöma värdet på ett företag. På motsvarande sätt som för standarden för finansiell rapportering, IFRS, kommer det att vara upp till enskilda stater eller regioner att avgöra om krav på tillämpning av den framtida globala hållbarhetsstandaren ska införas i nationell lag.

Den europeiska försäkringsbranschen är positiv till den globala standarden för att komma ifrån de fragmenterade och överlappande hållbarhetsstandarderna som används idag. ISSBs standard kan utgöra en bra grund för enskilda stater och regioner, som EU, att bygga vidare på med regionala krav. Det europeiska perspektivet behöver beaktas i den globala standarden genom ett nära samarbete mellan ISSB och EFRAG. En rimlig nivå av kompatibilitet bör eftersträvas för att undvika dubbelrapportering för europeiska aktörer.

Tillbörlig aktsamhet för företag i fråga om hållbarhet – CSDDD

EU-kommissionen lämnade i februari 2022 ett förslag till direktiv om tillbörlig aktsamhet för företag i fråga om hållbarhet (Corporate Sustainability Due Diligence Directive, CSDDD).¹⁸⁴ Det ska enligt EU-kommissionens förslag gälla för större företag, de med mer än 500 anställda och en omsättning över 150 miljoner euro eller de med mer än 250 anställda och en omsättning över 40 miljoner euro om minst hälften av dessa mindre företags nettoomsättning kommer från vissa högrisksektorer, till exempel klädes- och livsmedelstillverkning, jordbruk, fiske och mineralutvinning. Även vissa tredjelandsföretag med verksamhet inom EU omfattas.

Förslaget innebär bland annat att företagen måste vidta åtgärder för att identifiera faktiska och potentiella negativa effekter för de mänskliga rättigheterna och negativa miljöeffekter som härrör från deras egen eller dotterbolags verksamhet och, i de fall de har anknytning till deras värdekedjor, från deras etablerade affärsförbindelser. De måste också förebygga sådana effekter och få dem att

¹⁸⁴ COM(2022) 71 final *Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillbörlig aktsamhet för företag i fråga om hållbarhet och om ändring av direktiv (EU) 2019/1937, (CSDDD).*

upphöra. Ett företag som inte efterlever sina skyldigheter kan bli skadeståndsskyldigt om underlåtenheten har lett till en skada som kunde ha hanterats. Medlemmar av företagsledningen måste beakta konsekvenserna av sina beslut med avseende på hållbarhetsaspekter, däribland mänskliga rättigheter, klimatförändringar och miljökonsekvenser när de fullgör sin skyldighet att agera i företagets bästa intresse.

Direktivförslaget behandlas för närvarande i Europaparlamentet och rådet och exempelvis frågan om vilka företag som ska omfattas kan komma att ändras så att fler inkluderas.

Den europeiska försäkringsbranschen står bakom att företag måste undvika att bidra till negativa effekter för mänskliga rättigheter och miljö. Direktivet omfattar dock för många företag och är i många delar oklart, till exempel bör det klargöras vad ett försäkringsföretags värdekedja omfattar. Vidare bör skadeståndsskyldighet inte kunna åläggas.

Digitalisering

EU-kommissionen presenterade i september 2020 en strategi för digitalisering av finanssektorn som innehåller flera förslag som nu har kommit olika långt i genomförandet.¹⁸⁵ Ett syfte med förslagen i strategin är att skapa ett gemensamt europeiskt dataområde för finansområdet för att främja datadriven innovation. I linje med strategin kommer EU-kommissionen att presentera ett lagstiftningsförslag om Open Finance som handlar om regler för delning av finansiell information. Ett annat förslag som ingår i strategin är en förordning med reglering av IT-risker och cybersäkerhet som omfattar i princip all finansiell verksamhet – Digital Operational Resilience Act (DORA).

Utöver innehållet i den digitala finansstrategin så finns flera sektorövergripande förslag som berör den finansiella sektorn, bland annat Data Act och Artificiell Intelligence Act.

Open Finance

EU-kommissionen publicerade i maj 2022 en konsultation om Open Finance. Där ställs frågor om bland annat behov och innehåll när det gäller regler för delning av kunders finansiella information. Parallellt med detta arbete genomför EU-kommissionen en utvärdering av det befintliga betaltjänstdirektivet, som är ett exempel på delning av kundinformation för vissa betaltjänster.

Även om innehållet i ett kommande förslag om Open Finance för närvarande är okänt så kommer det att vara bredare i sin utformning jämfört med betaltjänstdirektivet. Förslaget kommer att beröra flera finansiella tjänster och innehålla generella regler för delning av kunders information. En utgångspunkt är att det är kunden som styr över sin informationsdelning utifrån specifika medgivanden och att behandling av information ska ske i överensstämmelse med övrig EU-reglering inom datahanteringsområdet såsom GDPR, Data Act, Data Governance Act med mera.

¹⁸⁵ Digital Finance Strategy, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0591>

Svensk Försäkring har genom Insurance Europe besvarat konsultationen. En reglering om Open Finance behöver utformas och anpassas med hänsyn till det specifika tillämpningsområdet där det till exempel är stor skillnad på informationsinnehåll för betaltjänster och försäkringstjänster. Fördelning av risker, kostnader och nytta för användning av en infrastruktur för datadelning behöver vara rättvisande och delning av kundinformation måste utgå från kundens uttryckliga medgivande.

Ett förslag till reglering av Open Finance förväntas under början av 2023.

Digital Operational Resilience Act - DORA

EU-kommissionen lämnade under hösten 2020 förslag till en EU-förordning – Digital Operational Resilience Act (DORA) – som riktar sig till ett stort antal finansiella företag, även företag verksamma inom försäkringsområdet.

Genom förordningen ställs krav på styrning, organisation och innehåll beträffande hantering av operativ risk inom verksamheten. Vidare ställs krav på hantering och rapportering av IT-incidenter. Verksamheter ska genomföra tester av sin förmåga att hantera störningar och cyberangrepp och dessa tester ska vara mer avancerade för systemviktiga aktörer. Ytterligare en del av förordningen behandlar krav på riskhantering då tredjepartsleverantörer används i verksamheten.

I maj 2022 enades Europaparlamentet och ministerrådet om direktivet. Förordningen förväntas publiceras i början av 2023 och kommer att träda i kraft två år senare.

Då förslaget är omfattande och detaljerat har Svensk Försäkring främst inriktat remissarbetet på att reglerna ska kunna tillämpas riskbaserat och med proportionalitet utifrån varje företags specifika verksamhet och riskprofil.

EIOPA har tidigare publicerat riktlinjer som sammanfaller med det område som regleras genom DORA.¹⁸⁶ Det är troligt att de tekniska standarder som bland annat EIOPA kommer att utarbeta enligt DORA i stor utsträckning kommer att harmoniseras med dessa riktlinjer.

Data Act

EU-kommissionen lämnade i februari 2022 förslag till en förordning för rättvis tillgång till och användning av information från uppkopplade produkter och tjänster, Data Act (dataakten).¹⁸⁷ Förslaget är en del av EU:s datastrategi och viktigt för att upprätthålla och utveckla den inre marknaden för användning av data i en alltmer datadriven ekonomi.

En viktig utgångspunkt i förslaget är att den som använder en produkt eller tjänst också ska ha inflytande över vilka aktörer som får tillgång till informationen i syfte att erbjuda tilläggstjänster mm. Regleringen ställer krav på tillverkare och tjänsteleverantörer när det gäller att göra sådan information tillgänglig.

¹⁸⁶ EIOPA-BoS-20/600, Riktlinjer för säkerhet och företagsstyrning avseende informations- och kommunikationsteknik.

¹⁸⁷ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/data-act>

Svensk Försäkring är positiv till förslaget eftersom tillgång till data är viktigt för att utveckla försäkringstjänster. Ett särskilt uppmärksammat område är fordonsområdet där försäkringsbranschen i Europa verkar för att det utöver dataakten behövs kompletterande regler som garanterar att information från uppkopplade fordon kan göras tillgänglig på ett förutsägbart och standardiserat sätt.

Artificiell Intelligence Act

EU-kommissionen lämnade i april 2021 förslag till en förordning om harmoniserade regler för artificiell intelligens, Artificiell Intelligence Act.¹⁸⁸ Förslaget innehåller regler för användning av AI och utgår från ett riskbaserat angreppssätt i syfte att skapa en strukturerad uppdelning mellan olika typer av AI-system och dess användning. Vissa AI-system är förbjudna, andra tillåtna men med restriktioner och krav i form av bland annat tillsyn och registrering hos ansvarig myndighet. AI-system som inte innebär någon eller liten risk får användas utan restriktioner. Med risk avses här risk för skada på människors hälsa och säkerhet eller en risk för negativ inverkan på grundläggande rättigheter.

Förslaget förhandlas inom rådet och Europaparlamentet. Under processen har det föreslagits att vissa tillämpningar av AI inom försäkring ska kategoriseras som hög risk. I en så kallad kompromisstext från rådsarbetsgruppen i oktober 2022 så föreslås att användning av AI för prissättning och riskbedömning för liv- och personförsäkring utgör en tillämpning med hög risk.

Svensk Försäkring har i samarbete med Insurance Europe verkat för att sprida information om att förekommande tillämpningar inom försäkringsområdet inte utgör hög risk och därför inte bör omfattas av de särskilda reglerna i förslaget.

AI och skadestånd samt produktansvar

EU-kommissionen har lagt fram förslag om AI och skadeståndsansvar och reviderade regler om produktansvar.¹⁸⁹ ¹⁹⁰ Förslagen, som nu ska förhandlas i ministerrådet och Europaparlamentet, syftar bland annat till att anpassa regler på skadeståndsområdet till AI och den digitala utvecklingen.

Det första förslaget tar sikte på skador som orsakats av AI-system. Det föreslås bland annat en presumtion om orsakssamband i vissa fall, något som ska underlätta för skadelidande att få ersättning. Vidare föreslås regler som ska underlätta för skadelidande att få tillgång till bevis i situationer då AI-system med hög risk misstänks ha orsakat skada.

Det andra förslaget är ett nytt direktiv om produktansvar som ersätter det nuvarande direktivet, som i Sverige genomförts i produktansvarslagen. Förslaget

¹⁸⁸ COM(2021) 206 final, *Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om harmoniserade regler för artificiell intelligens (rättsakt om artificiell intelligens) och om ändring av vissa unionslagstiftningsakter.*

¹⁸⁹ COM(2022) 496 final, *Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om anpassning av reglerna om utomobligatoriskt skadeståndsansvar vad gäller artificiell intelligens (direktivet om skadeståndsansvar gällande AI).*

¹⁹⁰ COM(2022) 495 final, *Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om skadeståndsansvar för produkter med säkerhetsbrister.*

innehåller ett flertal ändringar i förhållande till det nuvarande direktivet. Det handlar bland annat om att klargöra hur produktansvaret ska tillämpas när digitala inslag förekommer, till exempel vilka produkter som omfattas och hur säkerhetsbrister ska bedömas i sådana sammanhang. Det föreslås också bestämmelser som ska underlätta för den skadelidande, till exempel om bevisbörda och bevisning, om ansvaret när tillverkaren är etablerad utanför EU, samt om förlängd preskriptionstid i vissa fall.

EU-direktivet om grupptalan på konsumentskyddsområdet

I juli 2022 lämnade en utredning förslag till genomförande i svensk rätt av EU-direktivet om grupptalan på konsumentskyddsområdet.¹⁹¹ Direktivet ger bland annat intresseorganisationer möjlighet att begära ersättning för en grupp av konsumenter när företag inte följer reglerna. Frågan om EU-grupptalan är av betydelse för försäkringsföretagen både i egenskap av ansvarsförsäkringsgivare och som svarande i en eventuell grupprättegång. Ur branschens perspektiv är det viktigt att även andra intressen än konsumentskyddsintresset beaktas, däribland rättssäkerhet och processeffektivitet. De bestämmelser som genomför direktivet ska senast börja tillämpas i medlemsstaterna i juni 2023.

EU-reglerna om distansavtal för finansiella tjänster ses över

EU-kommissionen inledde i maj en översyn av direktivet om distansförsäljning av finansiella tjänster, ett direktiv som i Sverige har genomförts i den så kallade distansavtalslagen. Där finns bestämmelser om förköpsinformation och ångerrätt som till exempel gäller när konsumenter ingår försäkringsavtal på distans. På försäkringsområdet finns vid sidan av direktivet annan konsumentskyddsreglering som även gäller vid distansförsäljning. Förslagen kan därför innebära en möjlighet att komma till rätta med överlappningar i regelverken till exempel när det gäller konsumentinformation.

Förhandlingar om EU:s penningtvättspaket

Inom EU pågår förhandlingar om ändringar av regelverket om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. EU-kommissionen lade i juli 2021 fram ett paket med lagförslag som innebär en större grad av harmonisering när det gäller både tillsyn och materiella regler.

En ny EU-myndighet föreslås inrättas med ansvar för penningtvätsfrågor. Den föreslås bland annat utöva direkt tillsyn över ett urval av verksamhetsutövare på det finansiella området. Regler som försäkringsföretag och andra verksamhetsutövare ska tillämpa på penningtvätsområdet ska enligt förslagen finnas i en förordning i stället för i direktiv. En förordning är direkt tillämplig. Detta innebär i sin tur att utrymmet för att anpassa EU-regleringen till nationella förhållanden minskar. Till detta bidrar också att regelverket föreslås bli mer detaljerat i centrala delar, till exempel genom att fyllas ut av regler som den nya EU-myndigheten ska ta fram. Den nya EU-myndigheten ska enligt förslaget ha etablerats senast vid års-

¹⁹¹ Skydd för konsumenters kollektiva intressen – genomförande av EU:s grupptalandirektiv (SOU 2022:42).

skiftet 2023/24 för att därefter successivt påbörja sin verksamhet. För att ge den nya EU-myndigheten tid att ta fram kompletterande reglering föreslås förordningen med regler för verksamhetsutövarna börja tillämpas tre år efter att den har trätt i kraft.

Svensk Försäkring driver under förhandlingsarbetet ståndpunkten att livförsäkringsföretagens tjänstepensionsverksamhet ska undantas från det ändrade penningtvättsregelverket eftersom sistnämnda slags verksamhet utgör låg risk i penningtvättshänseende. Ett sådant undantag skulle innebära likvärdiga verksamhetsförutsättningar mellan å ena sidan tjänstepensionsföretag, som inte omfattas av penningtvättsregelverket, och å andra sidan livförsäkringsföretagens tjänstepensionsverksamhet.

En särskild utredare har fått i uppdrag att ta fram förslag som behövs för att anpassa svensk rätt till EU-paketet.¹⁹² I uppdraget ingår bland annat att överväga hur Bolagsverkets register över verkliga huvudmän kan förbättras, något som försäkringsbranschen efterlyst. Registret, som innehåller information om vem eller vilka som står bakom ett företag, är viktigt i verksamhetsutövarnas arbete mot penningtvätt. Utredaren ska redovisa uppdraget senast i augusti 2024.

Utvärdering av andra tjänstepensionsdirektivet har startat – IORP II

I juni bad EU-kommissionen EIOPA om tekniska råd inför sin utvärdering av andra tjänstepensionsdirektivet.¹⁹³ Kommissionen ber främst om en kartläggning av direktivets genomförande och effektivitet med beaktande av att direktivet inte har tillämpats så länge. Kommissionen uttalar att man i stort är nöjd med genomförandet och effektiviteten men de tekniska råden bör bedöma alternativ för att anpassa reglerna till trender inom tjänstepension.

Uppdraget till EIOPA innebär att myndigheten ska utvärdera om direktivet är tillräckligt när det gäller rörelse reglering och företagsstyrning, gränsöverskridande verksamhet och gränsöverskridande överlåtelser, pensionsbesked och andra förhållanden som EIOPA anser relevanta. EIOPA ska dessutom undersöka om det finns behov och i så fall hur regleringen bör anpassas till övergången från förmånsbestämda planer till avgiftsbestämda. EIOPA ska även överväga hur man kan stärka hållbarhetsaspekterna. Slutligen ingår i uppdraget att överväga krav för att inkludera mångfald och inkludering i ledningen i försäkringsföretag. Det sista har EIOPA tidigare efterfrågat i brev till Europaparlamentet, rådet och EU-kommissionen.¹⁹⁴

EIOPA ska lämna sina tekniska råd till kommissionen senast den 1 juli 2023 och förväntas konsultera rörande ett utkast i mars 2023.

¹⁹² EU:s lagstiftningspaket om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, dir. 2022:76.

¹⁹³ <https://www.eiopa.europa.eu/document-library/call-advice/call-technical-advice-eiopa-regarding-evaluation-and-review-of-iorp-ii>.

¹⁹⁴ <https://www.eiopa.europa.eu/document-library/letter/letter-european-parliament-council-of-eu-and-european-commission-diversity>.

Den svenska tjänstepensionsbranschen anser att det inte bör göras några större ändringar av andra tjänstepensionsdirektivet, men att några mindre justeringar kan behövas.

Direktiv för återhämtning och resolution av försäkringsföretag?

EU-kommissionen lämnade i september 2021 förslag på ett nytt direktiv för återhämtning och resolution av försäkringsföretag, IRRD.¹⁹⁵ För banker och centrala motparter¹⁹⁶ finns redan liknande krishanteringsregler, främst i syfte att hantera deras påverkan på den finansiella stabiliteten om dessa institut skulle få betydande problem. Nu föreslås således liknande regler för försäkringsföretag, trots att stabilitetsriskerna inte är lika uppenbara. Bland annat EIOPA har efterfrågat ett sådant regelverk på försäkringsområdet och enligt EU-kommissionen behövs det både för konsumentskyddet och för den finansiella stabiliteten.¹⁹⁷

Förslaget innebär bland annat att det ska inrättas en svensk resolutionsmyndighet för försäkringsföretag och att många svenska försäkringsföretag i förväg måste ha upprättade omfattande återhämtnings- och resolutionsplaner. Det är försäkringsföretagen som upprättar återhämtningsplanen och resolutionsmyndigheten som ska upprätta resolutionsplan för försäkringsföretagen.

I resolutionsplanen ska resolutionsmyndigheten bland annat göra en bedömning av möjligheterna till en ordnad avveckling, det vill säga resolution, av försäkringsföretaget om det skulle få stora problem. Om denna bedömning visar att det finns väsentliga hinder för en sådan avveckling ska resolutionsmyndigheten bland annat kunna kräva att försäkringsföretaget ska upphöra med viss verksamhet, sälja vissa tillgångar och förändra strukturen på företaget alternativt försäkringsgruppen.

Försäkringsbranschens ståndpunkt är att det finns inget som för svenskt vidkommande motiverar ett krishanteringsregelverk för försäkringsföretag. Det kan få negativa konsekvenser för svenska försäkringstagare och samhället i stort eftersom det är kostsamt och alldeles för långtgående. Om det ändå införs måste det ges möjlighet till en stor grad av nationell flexibilitet eftersom det är stora skillnader mellan försäkringsmarknaderna inom EU.

Förslaget förhandlas inom rådet och Europaparlamentet. Med en föreslagen genomförandetid om 18 månader skulle reglerna bli tillämpliga tidigast under 2025.

Trafikförsäkring

EU beslutade i november 2021 om ändringar i motorförsäkringsdirektivet. För svensk del överensstämmer de flesta ändringarna med gällande svensk rätt, men för några länder krävs en anpassning. Den största förändringen för svensk del är

¹⁹⁵ COM/2021/582 final, *Förslag på nytt direktiv för återhämtning och resolution av försäkringsföretag*.

¹⁹⁶ Centrala motparter hanterar motpartsrisiker vid handel med finansiella instrument, som till exempel aktier och derivat. Syftet med central clearing är att minska risken till följd av att ena parten i en finansiell transaktion inte kan fullgöra sina åtaganden, dvs. motpartsrisiken. I Sverige finns en central motpart, Nasdaq Clearing Aktiebolag.

¹⁹⁷ COM/2021/580 final, *Meddelande om 2020-översynen av Solvens II*.

att vi måste inrätta en garantiordning vid händelse av trafikförsäkringsbolags insolvens. Inriktningen är att Trafikförsäkringsföreningen ska ta ansvar för denna garantiordning. Det kommer även bli nya regler för lätta eldrivna enpersonsfordon (elsparkcyklar med mera) där direktivet föreskriver en högsta hastighet på 25 km/h för att klassas som cykel. Direktivet ska vara genomfört i november 2023, så när som på garantiordningen som ska vara på plats sex månader tidigare. Regeringskansliet är i full gång med genomförandearbetet och förslag väntas under hösten.

Inget större behov se över EIOPAs verktyg

EU-kommissionen publicerade i maj en rapport om hur de tre europeiska tillsynsmyndigheterna EIOPA, EBA och ESMA fungerar.¹⁹⁸ Slutsatserna är att det europeiska systemet för finansiell tillsyn i huvudsak fungerar väl. Ändringar som började tillämpas från och med 2020 för mer tillsynskonvergens har börjat ge effekt och det behövs mer tid för att bedöma den fulla effekten innan nya ändringar föreslås. Mindre ändringar i sektorsspecifik reglering kan dock komma att övervägas vid behov för att förbättra tillsyn och tillsynskonvergens. Kommissionen konstaterar dock att det går att göra vissa förbättringar utan att ändra de befintliga reglerna och kommer att diskutera eventuella förbättringar med de tre tillsynsmyndigheterna.

Arbetet med en global minimiskatt

Sedan flera år tillbaka pågår ett omfattande internationellt arbete inom OECD och G20, i det så kallade Inclusive Framework on Base Erosion and Profit Shifting, för att motverka skattebaserosion och flyttning av vinster. Arbetet är uppdelat i två pelare, varav den första (pelare 1) avser omfördelning av beskattningsrätt mellan stater och den andra (pelare 2) fokuserar på att införa en global minimibeskattning som motverkar skatteundandraganden.

EU-kommissionen presenterade den 22 december 2021 ett direktivförslag om en global minimiskatt på 15 procent för multinationella företag inom EU.¹⁹⁹ Genom direktivet genomförs de modellregler för pelare 2 avseende en global minimibeskattning som arbetats fram inom ramen för OECD:s och G20:s arbete. I direktivförslaget utvidgas dock reglerna i vissa delar, genom att inkludera även helt nationella koncerner, för att enligt EU-kommissionen säkerställa att de står i överensstämmelse med EU:s grundläggande friheter. Syftet med reglerna är att se till att stora multinationella koncerner betalar en rättvis andel av sina vinster i skatt oavsett var de har sin verksamhet.

Svensk Försäkring har, genom Insurance Europe och till regeringen, lämnat vissa synpunkter när det gäller direktivförslaget. Bland annat har framhållits att försäkringsföretagens försäkringsreserver måste behandlas så att försäkringsverksamheten speglas på ett korrekt sätt i regleringen. Möjligheten att inte ta upp

¹⁹⁸ COM(2022) 228 final, Report from the commission to the European parliament and the council on the operation of the European Supervisory Authorities (ESAs).

¹⁹⁹ COM(2021) 823 final, Förslag till rådets direktiv om säkerställande av en global minimiskattenivå för multinationella företagsgrupper i unionen.

orealiserade vinster eller förluster efter fem år är därtill väsentlig att säkerställa. Svensk Försäkring har vidare framfört att det är viktigt att direktivet inte hindrar bedömningen att avkastningsskatt ska anses som en inkomstskatt i detta sammanhang.

Vid finansministrarnas möten i Ekofinrådet under våren och sommaren 2022 har direktivförslaget diskuterats. Ministrarna väntades därefter anta en allmän riktlinje kring ett kompromissförslag. Skatteåtgärder måste dock antas enhälligt av medlemsstaterna. Vid mötet den 17 juni 2022 reserverade sig Ungern mot kompromissförslaget. Frågan har därefter inte diskuterats.

Avdragsreglerna för tjänstepensionsavsättningar oklara

I Pensionsöverenskommelsen från december 2017²⁰⁰ ingår en översyn av avdragsreglerna för tjänstepension. Bakgrunden är att flera studier, bland annat Pensionsåldersutredningen²⁰¹, har visat på behovet av att se över villkoren för rätt till avdrag för pensionsavsättningar.

Villkoren för rätt till avdrag regleras i inkomstskattelagen och berör lägsta uttagsålder, avdragsrättens storlek, utbetalningstidens längd, möjligheten att göra uppehåll i pensionsutbetalningarna och förlänga utbetalningstiden efter att pension börjat betalas ut samt möjligheten att tjäna in pensionsrätt efter 65 år.

Det pågår en översyn av avdragsreglerna inom Finansdepartementet, men arbetet är försenat. Det är i dagsläget oklart när ett förslag kommer att remitteras.

En stor svårighet inom arbetet rör övergångsreglerna, närmare bestämt om det är möjligt att ha en övergångsreglering som innebär att 55-årsgränsen höjs för avsättningar som görs till befintliga försäkringsavtal efter ett visst datum. Det skulle innebära att en del av kapitalet i en tjänstepensionsförsäkring kan betalas ut från 55 års ålder, medan avsättningar som gjorts efter ett visst datum kan utbetalas först från till exempel 62 års ålder.

Försäkringsbranschen har framfört till Finansdepartementet att det är svårt att se hur en övergångsbestämmelse som gör skillnad mellan nya och gamla premier – och därmed nya och gamla avsättningar – skulle kunna fungera i praktiken. En sådan lösning skulle medföra dels avtalsrättsliga problem för arbetsgivaren vars utfästelse ligger fast oavsett försäkringens utformning, dels negativa ekonomiska effekter för den försäkrade. Vidare är det problematiskt, för att inte säga omöjligt, för försäkringsföretagen att lösa de praktiska problem som uppstår till följd av en sådan övergångsbestämmelse.

Ytterligare tillkännagivanden på flytträttsområdet

På flytträttsområdet har lagstiftningsaktiviteten varit hög under senare år, bland annat till följd av tillkännagivanden från riksdagen. Vid halvårsskiftet 2022 trädde till exempel lagändringar om utvidgad flytträtt för fond- och depåförsäkringar i kraft. Den lagstadgade rätten till återköp och flytt gäller nu oavsett när ett fond-

²⁰⁰ Pensionsgruppens överenskommelse om långsiktigt höjda och trygga pensioner (14 december 2017).

²⁰¹ SOU 2013:25, *Åtgärder för ett längre arbetsliv*.

och depåförsäkringsavtal har ingåtts. Därutöver tillämpas de bestämmelser i försäkringsrörelselagen som begränsar vilka avgifter som får tas ut vid återköp och flytt av fond- och depåförsäkringar även för sådana försäkringsavtal som har ingåtts före den 1 juli 2007.

När dessa lagförslag, som hade sin bakgrund i ett tillkännagivande, antogs biföll riksdagen samtidigt en följdmotion om flytt av tjänstepension. I två tillkännagivanden med anledning av motionen anser riksdagen att regeringen bör utreda dels hur flytt av tjänstepension kan underlättas, dels om det är möjligt att ta bort kravet på underskrift av tidigare arbetsgivare vid flytt av tjänstepension. Hur Regeringskansliets fortsatta arbete med dessa frågor kommer att gestalta sig är ännu okänt.



Svensk Försäkring

Svensk Försäkring Box 24043, 104 50 Stockholm Karlavägen 108
Tel 08-522 785 00 Fax 08-522 785 15
www.svenskforsakring.se