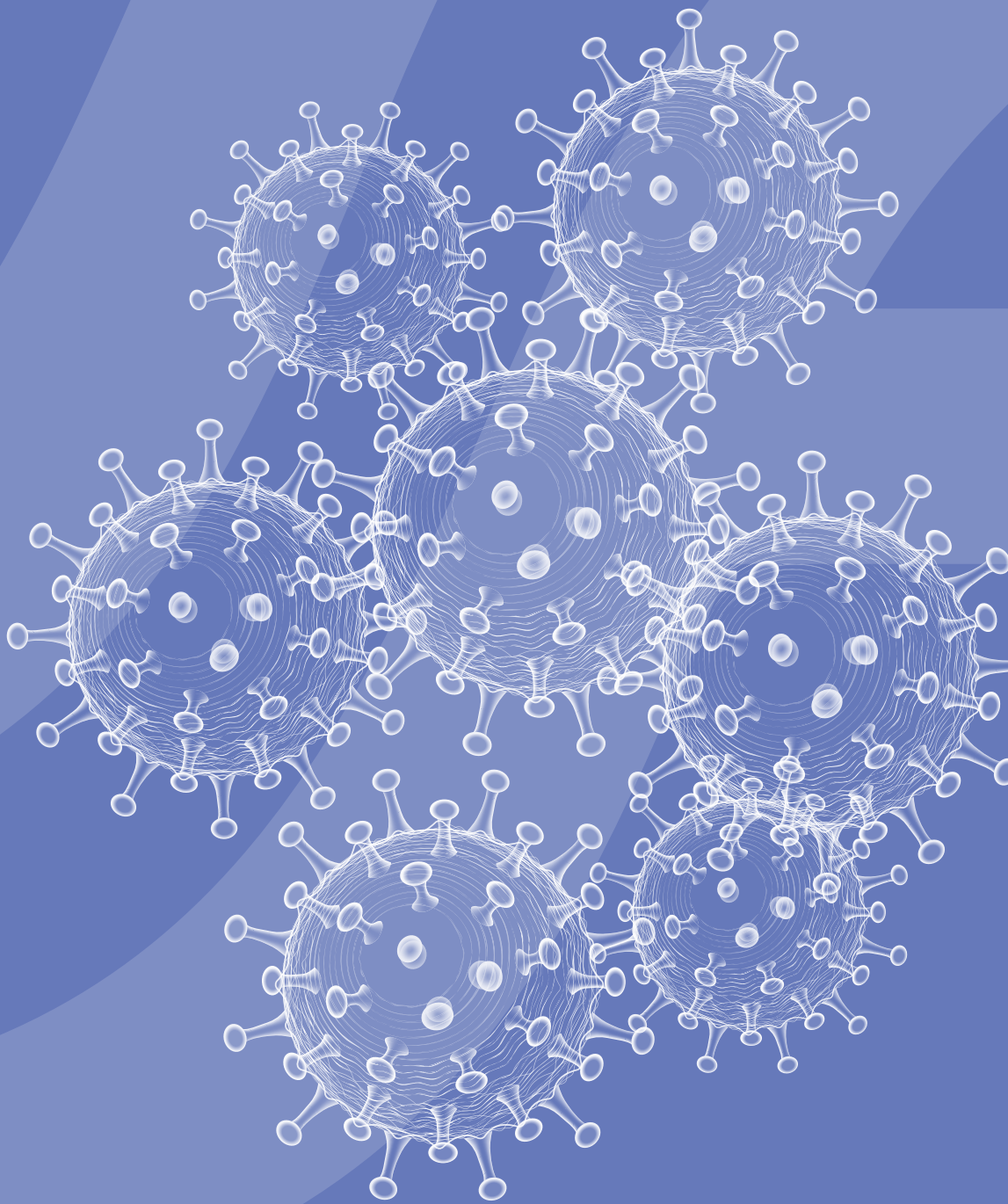
Svensk Försäkrings rapportserie
Omvärldsbeskrivning 2021

Omvärldstrender 2021

– Hur påverkas försäkringsbranschen av covid-19?



Omvärldsbeskrivning 2021

Covid-19-pandemin har drabbat individer, företag och samhällen över hela världen. Pandemins utbredning och effekter skiljer sig påtagligt mellan olika kontinenter och enskilda länder, skillnader som också är tydliga inom EU. För att begränsa smittspridningen har länder i varierande utsträckning infört olika former av restriktioner, däribland karantänsåtgärder innebärande nedstängning, som har lett till omfattande effekter för samhällena i stort och förändrat tillvaron för medborgarna.

Pandemin har framför allt drabbat enskilda individer och företag. Den har fortsatt stor inverkan på den ekonomiska situationen genom ökad arbetslöshet, lägre tillväxt och turbulens på de finansiella marknaderna. För att överbrygga de ekonomiska konsekvenserna har de flesta länder behövt föra en mycket expansiv finanspolitik, vilket innebär att det statsfinansiella läget kommer att vara ansträngt på flera håll under lång tid framöver.

Försäkringsbranschen i Sverige och globalt har likt andra branscher påverkats av den pågående pandemin. De olika politiska strategier som har vidtagits för att hantera pandemin och de grundläggande skillnaderna i utformningen av välfärds- och socialförsäkringssystemen innebär att försäkringsföretagen har påverkats i varierande grad. I vilken grad försäkringsföretagen påverkas beror också bland annat på utformningen av försäkringsprodukter, företagens krishantering och finansiella ställning.

I årets omvärldsrapport analyseras hur covid-19 hittills har påverkat den svenska försäkringsbranschen och hur den kan komma att påverkas framöver. I avsnitt 1 behandlas hur den historiska inbromsningen i den ekonomiska utvecklingen och i synnerhet hur turbulensen på de finansiella marknaderna har påverkat försäkringsföretagen. I avsnitt 2 diskuteras möjliga konsekvenser av covid-19 för regleringen på försäkringsområdet. I avsnitt 3 analyseras vilka direkta effekter covid-19 har lett till när det kommer till premieinkomster och skadeanmälningar samt hur efterfrågan på, och utbudet av försäkring kan komma att förändras framöver till följd av pandemin. Avsnitt 3 innehåller även en diskussion kring möjligheten att framöver försäkra pandemier. I avsnitt 4 behandlas slutligen samhällets krishantering och hur försäkringsbranschen har kunnat fullgöra sin verksamhet under krisen.

Den samlade bedömningen är att de svenska försäkringsföretagen har klarat krisen väl. Försäkringsföretagen har kunnat upprätthålla verksamheten och fullgöra sina åtaganden gentemot försäkringstagarna. Svenska försäkringsföretag uppvisar en fortsatt god finansiell ställning. Även om avkastningen på livförsäkringsföretagens tillgångar föll under det första kvartalet, har avkastningen i takt med den starka börsutvecklingen förbättrats sedan dess. Försäkringsföretagen gjorde inte några större förändringar i innehavet av tillgångar när turbulensen på de finansiella marknaderna var som störst under våren, vilket illustrerar att den finansiella ställningen var god i branschen innan pandemin tog fart.

Svenska försäkringsföretag har vidare gynnats av att de kommit långt med digitalisering av verksamheten, till exempel inom försäljning och skadereglering.

För försäkringsbranschen finns det även väl utarbetade rutiner för krishantering, vilket har begränsat konsekvenserna på företagens verksamhet. Att Sverige hittills har drabbats i mindre utsträckning av den ekonomiska nedgången och att den svenska aktiemarknaden tillhör de som har återhämtat sig snabbast efter krisen har också bidragit till att företagen har kunnat hanterat krisen väl.

Även om försäkringsbranschen har hanterat pandemin väl så finns det utmaningar framöver. Svårigheten med att få god avkastning på tillgångarna utan att i högre utsträckning öka risktagandet var redan tidigare en utmaning på grund av de låga räntorna. Pandemin har knappast förbättrat denna möjlighet.

Ur ett regleringsperspektiv kan det konstateras att gällande regelverk har bidragit till att försäkringsföretagen står finansiellt starka och upprätthåller ett högt konsumentskydd. Det har varken på EU-nivå eller nationellt identifierats något behov av ny reglering; tvärtom har det meddelats lättnader av vissa krav, jämte förtydliganden av andra, redan gällande, regler. Det finns samtidigt en utmaning i att den pågående översynen av Solvens II riskerar att, med hänvisning till effekter av pandemin, medföra nya krav på företagen istället för att fokusera på de hinder som finns i nuvarande regelverk för att försäkringsföretagen ska kunna vara en stark kraft i en grön ekonomisk återhämtning efter covid-19.

En följd av covid-19 kan bli en fördjupad diskussion om försäkringsbranschens uppgift vid samhällskriser, inte minst om vilka risker som är försäkringsbara. Det kan komma att påverka utformningen av försäkringsprodukter, exempelvis om pandemier kan täckas av avbrottsförsäkringar. Den här typen av kriser som samtidigt drabbar länder världen över kan dock aldrig täckas enbart av privata försäkringar utan kräver att staten tar den större delen av risken.

Beroende på hur långvarig pandemin blir kan den leda till långsiktigt förändrade beteenden hos individer, hushåll och företag, som i sin tur förändrar deras behov och efterfrågan på försäkring. Det kan i förlängningen påverka antalet skadeanmälningar, premieinkomster och avsättningar till tjänstepension.

Skribenter till årets rapport är Kia Buranakol Issa, Eva Erlandsson, Anna Hall, Pär Karlsson, Martin Solberger, Jonas Söderberg och Fredrik Van Kesbeeck Andersson.

Stockholm november 2020

Christina Lindenius

Vd, Svensk Försäkring

Innehåll

1 Den ekonomiska utvecklingen 7

1.1 Historisk inbromsning av ekonomin 7

1.2 Många åtgärder, men få riktade direkt mot försäkringsbranschen 9

1.3 Nedpressade räntor för en längre tid är en utmaning 9

1.4 Turbulens på de finansiella marknaderna 11

1.5 Avkastningen på försäkringsföretagens tillgångar har återhämtat sig 13

1.6 God finansiell ställning trots covid-19-pandemin 15

1.7 Försäkringsföretagen satt stilla i båten under turbulensen 19

1.8 Försäkringsföretagen är viktiga för återhämtningen 20

2 Reglering av försäkringsverksamhet 21

2.1 Covid-19-pandemins påverkan på regleringen hittills 21

2.2 Kan vi förvänta oss ytterligare reglering i ljuset av covid-19? 28

2.3 Pågående regleringsprocesser 32

3 Effekter för försäkringsbranschen av covid-19 47

3.1 Pandemin påverkar de flesta försäkringsprodukter 47

3.2 Produktrelaterade effekter inom skadeförsäkring 47

3.3 Vad innebär covid-19 för våra pensioner? 53

3.4 Konsekvenser för försäkringsbranschen på sikt 56

3.5 Betydelsen av väl utbyggda välfärds- och socialförsäkringssystem 61

3.6 Den svenska försäkringsbranschen i ett internationellt perspektiv 62

4 Hur god är vår beredskap? 67

4.1 Samhällets krisberedskap 67

4.2 Krishantering inom försäkringsbranschen 73

4.3 Vad har vi lärt oss? 77

1 Den ekonomiska utvecklingen

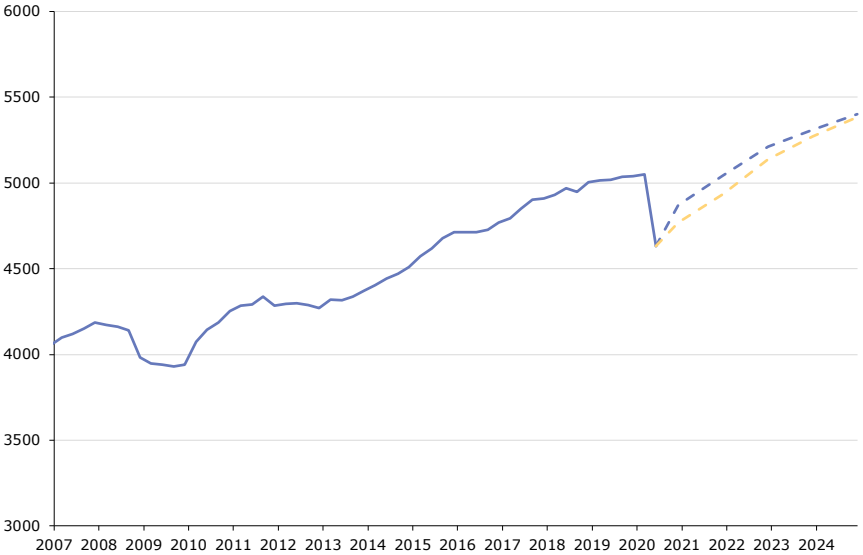
Covid-19-pandemin har medfört en historisk nedgång i den ekonomiska utvecklingen och under några månader stor turbulens på de finansiella marknaderna såväl i Sverige som globalt. Svenska försäkringsföretag har dock en fortsatt god finansiell ställning, som i vissa avseenden till och med har förbättrats jämfört med före pandemin. Försäkringsföretagen gjorde inte några större förändringar i innehavet av tillgångar när turbulensen på de finansiella marknaderna var som störst under våren 2020. Den negativa ekonomiska utvecklingen gör att de låga räntorna kommer bestå under en längre tid, vilket innebär en utmaning för försäkringsföretagen att upprätthålla god avkastning på tillgångarna. En grön ekonomisk återhämning efter covid-19 är nödvändig där försäkringsföretagen har en viktig roll som stora investerare.

1.1 Historisk inbromsning av ekonomin

Redan innan covid-19-pandemin fanns det tecken på en viss ekonomisk avmattning under 2020 med lägre tillväxt än föregående år.[1] Pandemin innebar dock en historiskt stor nedgång i ekonomin, i synnerhet under andra kvartalet 2020. I Sverige föll den ekonomiska tillväxten (BNP) med 8 procent (se diagram 1) och arbetslösheten steg till cirka 9 procent i augusti, en ökning med runt 2 procentenheter jämfört med året innan.[2]

Diagram 1 Årlig BNP i Sverige 2007–2024

Miljarder kronor



Anm.: BNP i fasta priser (2019 års nivå), kalenderkorrigerad och uppräknad till årstakt. Den blå streckade linjen är Konjunkturinstitutets prognos i september 2020 och den gula streckade linjen är prognosen i juni 2020.
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

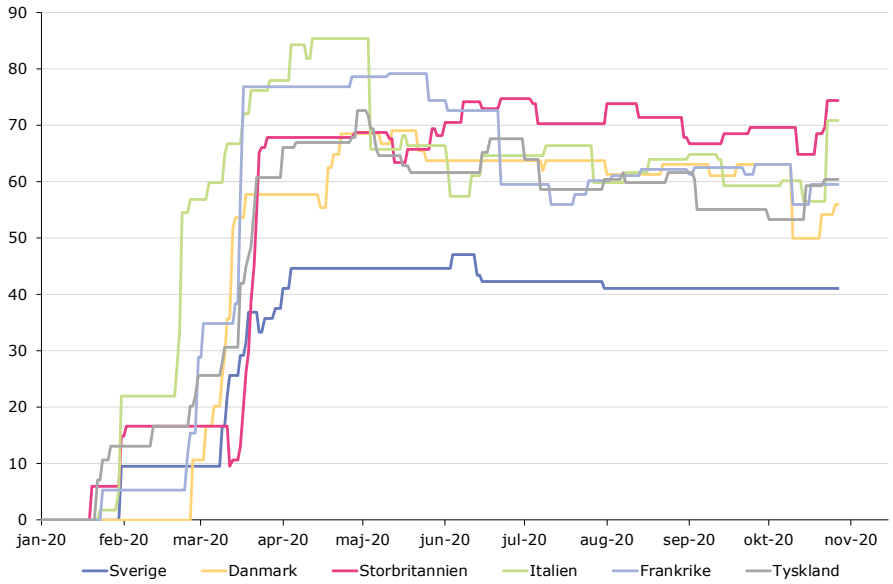
[1] Se exempelvis Svensk Försäkring (2019), Omvärldsbeskrivning 2020.

[2] BNP-tillväxten (fasta priser och säsongsjusterat) för andra kvartalet 2020 var -7,8 % jämfört med motsvarande kvartal för ett år sedan och -8,6 % i jämfört med föregående kvartal.

Sverige har tillsammans med de övriga nordiska länderna klarat sig bättre än många andra länder. Till exempel föll BNP med över 11 procent i EU och med runt 20 procent i Storbritannien under det andra kvartalet 2020. Att Sverige har haft ett mindre fall i BNP kan bero på skillnader i hur olika länder har hanterat pandemin, där Sverige är ett av de länder som har haft minst omfattande restriktioner (se diagram 2). Det kan också bero på befolkningssammansättning, typ av näringsliv och omfattningen av statliga stödåtgärder.

Diagram 2 Omfattning av statliga restriktioner för att begränsa smittspridning, januari 2020 – november 2020

Index



Anm.: Indexet mäter omfattningen av åtgärder för att motverka spridningen av covid-19. Indexet består av nio komponenter som beskriver olika typer av restriktioner, till exempel stängning av skolor, reseförbud etc. För varje komponent finns vanligtvis en tregradig skala motsvarande "ingen åtgärd", "någon slags uppmaning" och "ett förbud". Indexet motsvarar genomsnittet av samtliga komponenter.
Källa: Oxford COVID-19 Government Response Tracker (OxCGRT).

Nedgången i ekonomin blev emellertid inte så stor som bland annat Konjunkturinstitutet befarade.[3] Den ekonomiska återhämtningen förväntas i Konjunkturinstitutets senaste prognos också gå snabbare än vad de prognostiserade under våren. I denna prognos förväntas BNP vid slutet av 2021 vara tillbaka på samma nivå som innan krisen (se diagram 1).

Osäkerheten kring pandemin medför dock att det är svårt att göra ekonomiska prognoser. Sverige, som är en liten öppen ekonomi, är dessutom i hög grad beroende av vad som händer i omvärlden. I omvärlden är osäkerheten kring den ekonomiska utvecklingen ännu större, vilket inte bara beror på covid-19. Andra viktiga händelser som bidrar till osäkerheten är president Trumps agerande efter presidentvalet och förhandlingarna om ett nytt handelsavtal mellan EU och Storbritannien efter Brexit. Det finns också stor risk att covid-19-pandemin ger upphov till nya politiska spänningar både inom länder och mellan länder.

[3] I slutet av april trodde Konjunkturinstitutet att BNP skulle falla med 11 procent under det andra kvartalet 2020, se Konjunkturinstitutet (2020), Uppdatering av konjunkturbilden april 2020.

1.2 Många åtgärder, men få riktade direkt mot försäkringsbranschen

Under våren har regering, riksdag och myndigheter genomfört omfattande åtgärder för att mildra skadeverkningarna av pandemin. Fokus har varit på att hindra smittspridning, hjälpa företagen att hantera pandemin och minska risken för en ny finanskris. För att minska smittspridningen avskaffades bland annat karensdagen tillfälligt. För att minska de ekonomiska konsekvenserna av krisen har det tagits beslut om bland annat omställningsstöd, korttidspermittering, tillfälligt sänkta arbetsgivaravgifter och statliga lånegarantier för små och medelstora företag.

Utöver åtgärder för att hantera covid-19 och skadeverkningarna på ekonomin innehåller regeringens budget för 2021 betydande åtgärder för att stödja och återstarta ekonomin. De finanspolitiska stimulanserna uppgår till omkring 105 miljarder kronor 2021 och drygt 85 miljarder kronor 2022.[4] Den expansiva finanspolitiken kommer att leda till ett stort budgetunderskott och en ökad statsskuld, om än från en låg nivå i en europeisk jämförelse. Den svenska statsskulden förväntas därmed öka från 35 procent av BNP vid slutet av 2019 till drygt 42 procent av BNP 2021.[5]

Finansinspektionen och EU:s tillsynsmyndigheter tog under våren 2020 beslut om ett antal åtgärder för att minska riskerna för finanskris och underlätta för bankerna att låna ut pengar.[6] Vidare uppmanades banker och även försäkringsföretag att inte göra några utdelningar under året.[7] Några åtgärder som riktade sig direkt till försäkringsföretag har inte genomförts, varken i Sverige eller på EU-nivå. Den enda lättnaden var senareläggning av viss rapportering till tillsynsmyndigheter under våren. [8]

1.3 Nedpressade räntor för en längre tid är en utmaning

Riksbanken och andra centralbanker har agerat för att hantera de ekonomiska konsekvenserna av covid-19-pandemin och minska riskerna för en finanskris. Riksbanken tog beslut om att utöka de pågående obligationsköpen med upp till 500 miljarder kronor. Dessa köp innefattar numera även säkerställda bostadsobligationer och företagsobligationer, och inte bara som tidigare statsobligationer.[9] Riksbanken har också erbjudit lån till bankerna för vidareutlåning till företag och lån i dollar till de svenska bankerna.

---

[4] Dessa stimulanser innefattar bland annat utökade statsbidrag till kommuner och landsting, sänkta arbetsgivaravgifter för unga, ett nytt pensionstillägg, sänkta skatter för pensionärer, höjd a-kassa och satsningar på utbildning och forskning, se Finansdepartementet (2020), Budgetproposition för 2021, prop. 2020/21:1.

[5] Finansdepartementet (2020), Budgetproposition för 2021, prop. 2020/21:1.

[6] Bland annat har bankernas kapitalkrav minskat, främst genom den kontracykliska kapitalbufferten, och det har införts lättnader i bankernas likviditetskrav. Dessutom tillåts bankerna ge hushåll undantag från amorteringskravet. För en genomgång av dessa åtgärder, se exempelvis Finansinspektionen (2020), Stabiliteten i det finansiella systemet 2020:1.

[7] EIOPA (2020), EIOPA statement on dividends distribution and variable remuneration policies in the context of COVID-19 (2 april 2020).

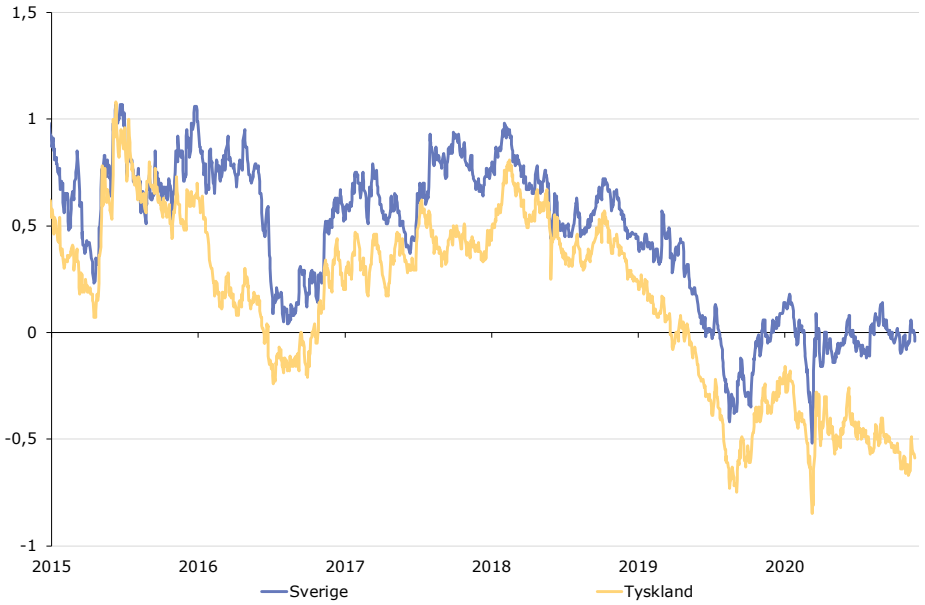
[8] EIOPA (2020), Rekommendationer om flexibilitet i tillsynsarbetet när det gäller tidsfristen för tillsynsrapportering och offentliggörande – coronaviruset/covid-19 (20 mars 2020), EIOPA-BoS-20/236.

[9] Sveriges Riksbank (2020), Penningpolitisk rapport september 2020.

Riksbanken har under krisen, till skillnad mot exempelvis den amerikanska centralbanken, inte sänkt styrräntan, det vill säga reporäntan. Reporäntan är fortsatt 0 procent och Riksbankens bedömning är att reporäntan kommer ligga kvar på denna nivå åtminstone till hösten 2023.[10]

Riksbanken och andra centralbankers åtgärder har påverkat både räntor på kort och lång sikt. Till exempel har tyska och svenska statsobligationsräntor under året pressats ner till lägre nivåer (se diagram 3). Allt tyder på att dessa räntor kommer att vara låga under lång tid framöver, bland annat beroende på att Riksbankens och den europeiska centralbankens köp av obligationer kommer att fortsätta.

Diagram 3 Räntan på 10-åriga statsobligationer, 2015 – november 2020
Procent



Källa: Macrobond.

Att räntorna blir låga under en längre tid till följd av pandemin är en utmaning för försäkringsföretagen, i synnerhet för att få en god avkastning på tillgångarna utan att öka risktagandet i större omfattning. Vid låga räntor blir avkastningen lägre på de nya obligationer som försäkringsföretagen investerar i när de gamla obligationerna förfaller. Det innebär att avkastningen blir successivt lägre på obligationsinnehavet vid en lång period av låga räntor. Denna utmaning blir större om det blir svårt att hitta avkastning även på andra tillgångar till följd av svag tillväxt. Konsekvensen av låg avkastning är att de framtida pensionsutbetalningarna kan bli lägre. Den europeiska tillsynsmyndigheten för försäkringsföretag och tjänstepension, EIOPA, har i en rapport lyft de låga räntorna som en av de största utmaningarna för försäkringsbranschen till följd av covid-19-pandemin.[11]

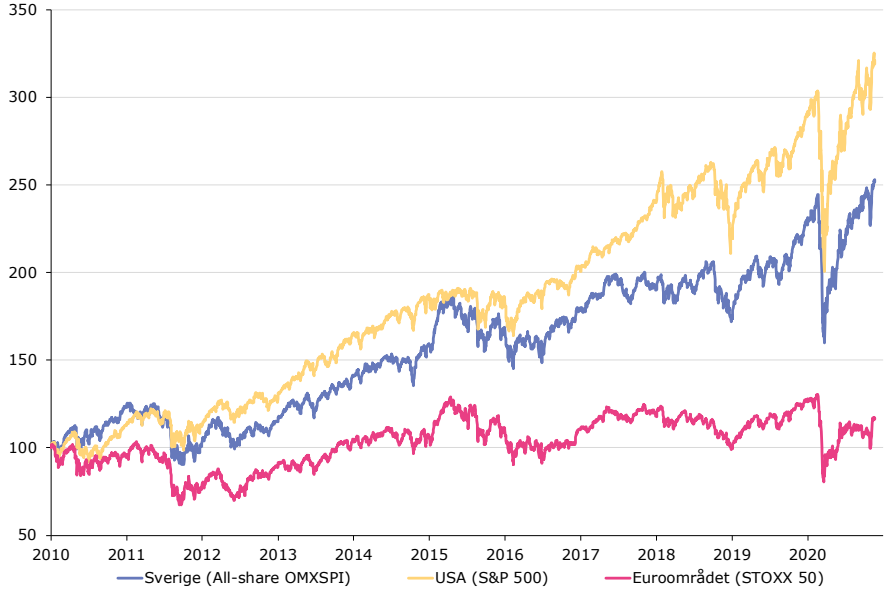
[10] Sveriges Riksbank (2020), Penningpolitisk rapport september 2020.
[11] EIOPA (2020), Impact of ultra low yields on the insurance sector, including first effects of Covid-19 crisis.

1.4 Turbulens på de finansiella marknaderna

Under året har turbulensen på de finansiella marknaderna varit stor. Aktiemarknaderna rasade kraftigt inledningsvis under pandemin, med fall på mer än 20 procent i jämförelse med årets början (se diagram 4). Därefter har många aktiemarknader återhämtat sig snabbt och exempelvis har aktiemarknaderna i Sverige och USA[12] stigit till nya rekordnivåer. Däremot har aktiemarknaderna i euroområdet och Storbritannien bara återhämtat delar av fallet. Det ska också tilläggas att trots det stora prisfallet var indexet för den svenska aktiemarknaden under våren 2020 som lägst på samma nivåer som under hösten 2016.

Diagram 4 Utvecklingen på olika aktiemarknader, 2010 – november 2020

Index 100 = 2010-01-01



Källa: Macrobond.

Turbulensen fick även långtgående konsekvenser för företagsobligations-marknaden, både i Sverige och globalt. Räntorna på företagsobligationer steg snabbt i USA och inom euroområdet (se diagram 5). Även i Sverige steg räntorna på dessa obligationer och marknadens funktionssätt försämrades.[13] När innehavare i fonder som placerar i företagsobligationer ville sälja sina andelar uppstod svårigheter för fonderna att få ett korrekt pris vid värdering av obligationsinnehavet och därmed att sätta fondandelskurser. Det resulterade i att en del fonder behövde stängas temporärt.[14] Fonderna kunde återigen öppna för handel när företags-obligationsmarknaden stabiliserat sig, bland annat till följd av Riksbankens köp av företagsobligationer.[15]

---

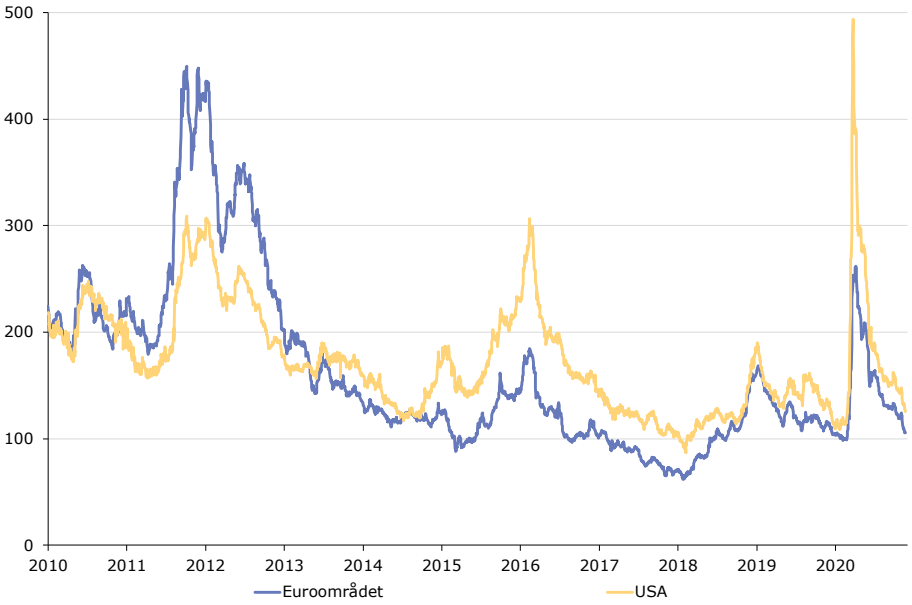
[12] Detta gäller S&P 500 och Nasdaq Composite, men inte Dow Jones.

[13] För en uppskattning av räntan på svenska företagsobligationer under krisen se exempelvis Riksbanken (2020), Penningpolitisk rapport september 2020.

[14] Det var som mest ett trettiotal svenska fonder som stängde för handel enligt Riksbanken (2020), Finansiell stabilitetsrapport 2020:1.

[15] Riksbanken meddelade redan i mars att de skulle köpa företagsobligationer. Men köpen påbörjades först i september. Riksbanken genomförde dock köp av företagscertifikat (räntebärande värdepapper med löptid upp till ett år) redan under våren.

Diagram 5 Räntor på 5-åriga företagsobligationer, 2010 – november 2020
Räntepunkter (skillnad mot riskfri ränta)



Anm.: Den riskfria räntan är swapräntan med 5-års löptid i euro respektive dollar. Räntorna är för företagsobligationer med kreditvärdighet (rating) BBB.
Källa: Macrobond.

Försäkringsföretagen är näst efter fondbolagen de största svenska investerarna i svenska företagsobligationer.[16] För försäkringsföretagen fick turbulensen inte några betydande konsekvenser på grund av den långa investeringshorisonten.

Efter vårens turbulens har det nu tagits initiativ till att förbättra företags-obligationsmarknadens funktionssätt. Bland annat har Finansinspektionen haft ett möte med marknadens aktörer, däribland försäkringsbranschen, för att diskutera hur transparensen på marknaden kan förbättras.[17] Marknadens aktörer ska under hösten återkomma till Finansinspektionen med ett förslag hur publiceringen av priser och volymer vid handel av dessa obligationer ska ske framöver i Sverige.[18] Att den svenska företagsobligationsmarknaden fungerar väl och att den fortsätter att utvecklas är av betydelse för försäkringsföretagen eftersom innehavet i dessa obligationer är förhållandevis stort. Dessutom är företagsobligationer en allt mer attraktiv investeringsform med tanke på de låga statsobligationsräntorna.

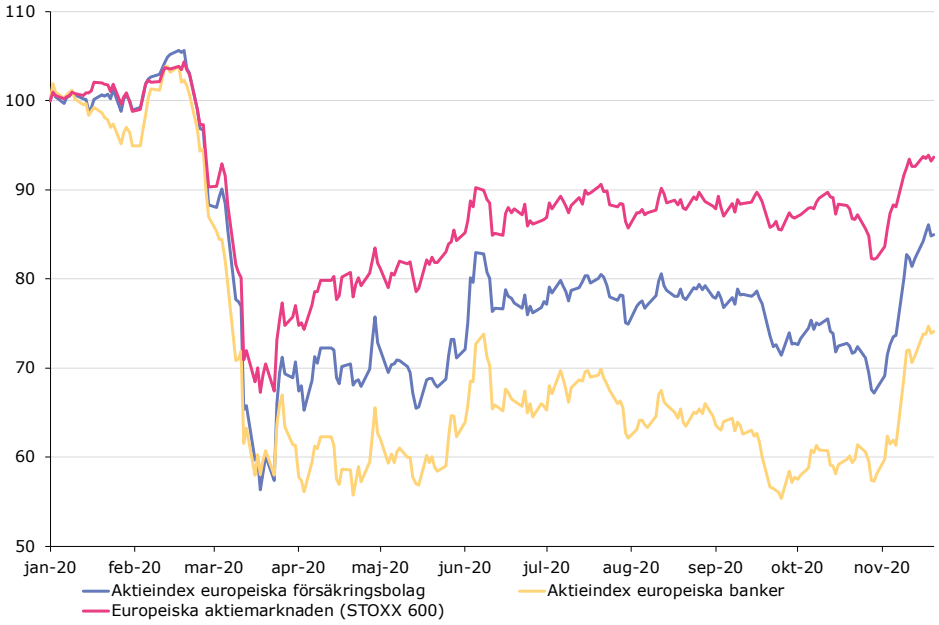
[16] Enligt SCB (Finansräkenskaperna) ägde svenska försäkringsföretag i slutet av juni 2020 ungefär 10 procent av de obligationer svenska icke-finansiella företag har gett ut. Svenska fonder ägde vid detta tillfälle runt 20 procent av dessa obligationer. Utländska investerare står för merparten (runt 60 procent) av innehavet i dessa obligationer.
[17] Se exempelvis Finansinspektionen (2020), FI vill se ökad transparens på företagsobligationsmarknaden (nyhet 2020-09-11).
[18] Det är främst branschorganisationen Svensk värdepappersmarknad som fått detta uppdrag av Finansinspektionen. Andra branschorganisationer, däribland Svensk Försäkring, förväntas att delta i detta arbete.

1.5 Avkastningen på försäkringsföretagens tillgångar har återhämtat sig

Det finns inget renodlat försäkringsföretag noterat på Stockholmsbörsen.[19] Turbulensen på de finansiella marknaderna har påverkat aktiekurserna för europeiska försäkringsföretag och utvecklingen i aktieindex för europeiska försäkringsföretag har hittills under året varit sämre än för aktiemarknaden generellt (se diagram 6). Detta kan tolkas som att marknadens uppfattning är att den europeiska försäkringsbranschen står inför utmaningar. Den sämre utvecklingen för branschindexet kan också bero på de kopplingar som finns mellan försäkringsföretag och banker främst till följd av försäkringsföretagens innehav i värdepapper utgivna av banker, det vill säga en slags smittoeffekt.[20] Även aktieindex för europeiska banker har utvecklats svag, vilket till stor del beror på oro för att bankerna kan göra stora kreditförluster på lån till företag som går i konkurs.

Diagram 6 Utveckling för europeiska aktieindex (STOXX 600), januari 2020 – november 2020

Index 2020-01-01 = 100



Anm.: Aktieindex för europeiska försäkringsföretag och banker är baserat på STOXX 600.
Källa: Macrobond.

Det finns dock skillnader mellan svenska och europeiska försäkringsföretag som påverkar i vilken utsträckning företagen har påverkats av covid-19 och turbulens på de finansiella marknaderna. Sådana skillnader handlar till exempel om olikheter i försäkringsprodukterna, vilket kan ha betydelse för hur stora kostnaderna i

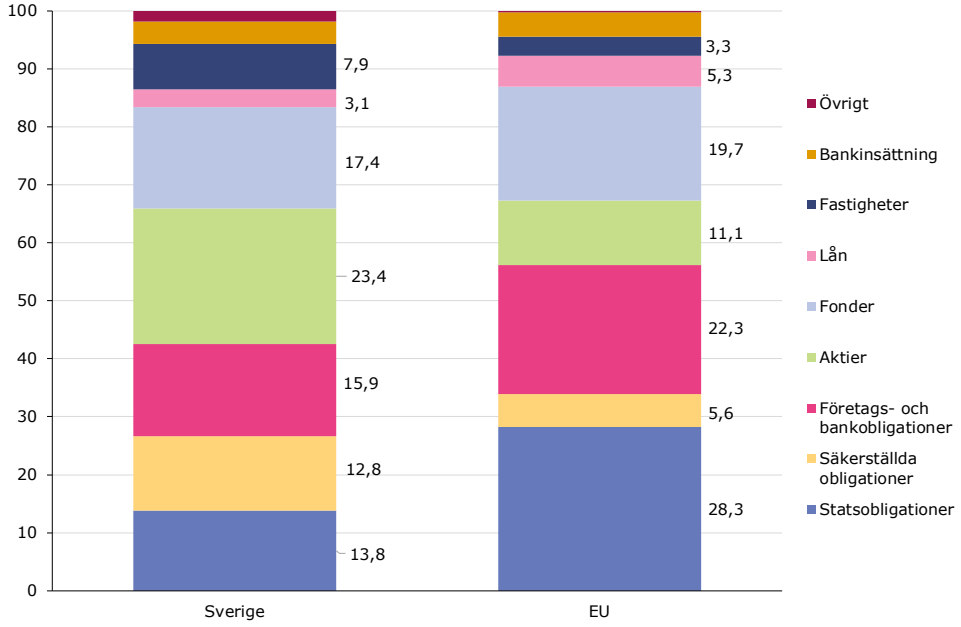
[19] Däremot finns det svenska företag, såsom If och Trygg-Hansa, som ingår i utländska försäkringsföretagsgrupper som är noterade på europeiska börser och som därmed ingår indexet. Det finns även ett flertal försäkringsföretag som ingår i bankkoncerner listade på Stockholmsbörsen.
[20] För en fördjupad diskussion om dessa kopplingar se exempelvis EIOPA (2020), Financial stability report July 2020.

slutändan blir för pandemin. Det kan också handla om vilken roll försäkring har i samhället.

En annan viktig skillnad mellan svenska och europeiska försäkringsföretag är vilka tillgångar försäkringsföretagen investerar i. De svenska försäkringsföretagen har generellt sett en större andel aktier och en mindre andel statsobligationer jämfört med andra europeiska försäkringsföretag (se diagram 7) och är därmed mer känsliga för aktienedgångar. Finansinspektionen anser därför att den största risken och sårbarheten för svenska försäkringsföretag är ett stort prisfall på aktiemarknaden.[21]

Diagram 7 Försäkringsföretagens genomsnittliga innehav i olika finansiella tillgångar, december 2019

Andel av totalt innehav, procent



Anm.: Avser de försäkringsföretag som rapporterar under Solvens II. Innehav kopplat till fondförsäkring är exkluderat. I Fastigheter ingår även aktieinnehav i fastighetsbolag. I Företags- och bankobligationer ingår även strukturerade produkter och värdepapperiserade tillgångar.
Källa: EIOPA.

Den genomsnittliga avkastningen på de svenska livförsäkringsföretagens tillgångar var - 5,9 procent under det första kvartalet 2020 (se diagram 8). Det är den lägsta avkastningen under ett kvartal sedan början av 2008.[22] Aktiemarknaderna har sedan dess återhämtat sig, vilket har varit positivt för avkastningen på livförsäkringsföretagens tillgångar. Exempelvis uppgick avkastningen under det andra kvartalet till + 4,7 procent, vilket är bland de högsta avkastningarna under ett kvartal. Under de tre första kvartalen 2020 var avkastningen + 1,7 procent trots turbulensen på de finansiella marknaderna under våren. Som en jämförelse var den årliga avkastningen – 7,2 procent för 2008, det vill säga i samband med den globala finanskrisen. Att aktiemarknaderna har fortsatt att stärkas under hösten

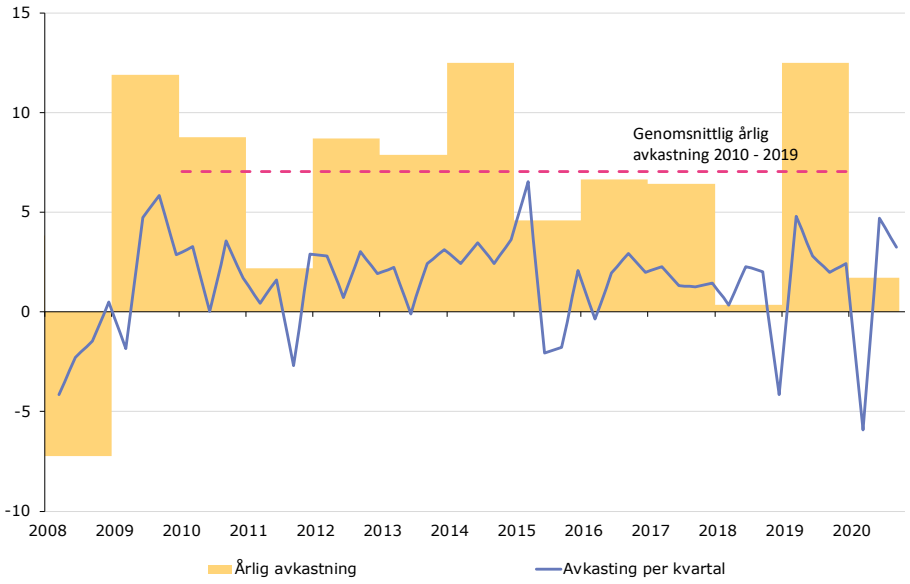
[21] Se exempelvis Finansinspektionen (2020), Stabiliteten i det finansiella systemet 2020:1.

[22] Svensk Försäkring har statistik på avkastningen per kvartal sedan 2008. Från 2003 finns statistik på den årliga avkastningen.

tyder på att avkastningen på livförsäkringsföretagens tillgångar under 2020 kan bli högre än vad den var exempelvis 2011 och 2018.

Diagram 8 Årlig genomsnittlig totalavkastning på tillgångar som förvaltas av svenska livförsäkringsföretag, 2008 – kvartal 3 2020

Procent



Anm.: Totalavkastningen är beräknad som ett medelvärde av livförsäkringsföretagens avkastningar, viktat med marknadsvärdet på de tillgångar som företagen förvaltar.
Källa: Svensk Försäkring.

Som tidigare diskuterats är det en utmaning för försäkringsföretagen att få en hög avkastning på tillgångarna, främst obligationer, när räntorna till följd av pandemin förväntas vara låga under en längre tid. Det faktum att de svenska försäkringsföretagens tillgångar till en förhållandevis stor andel utgörs av aktier (se diagram 7) balanserar upp detta och utvecklingen på aktiemarknaden kan därför i många fall spela en större roll för avkastningen framöver. Aktieinnehavet har bidragit till att den årliga avkastningen under de senaste tio åren i snitt har varit 7 procent (se diagram 8). De låga räntorna är därför överlag en större utmaning för försäkringsföretag i andra europeiska länder, vilka i högre utsträckning investerar i obligationer.

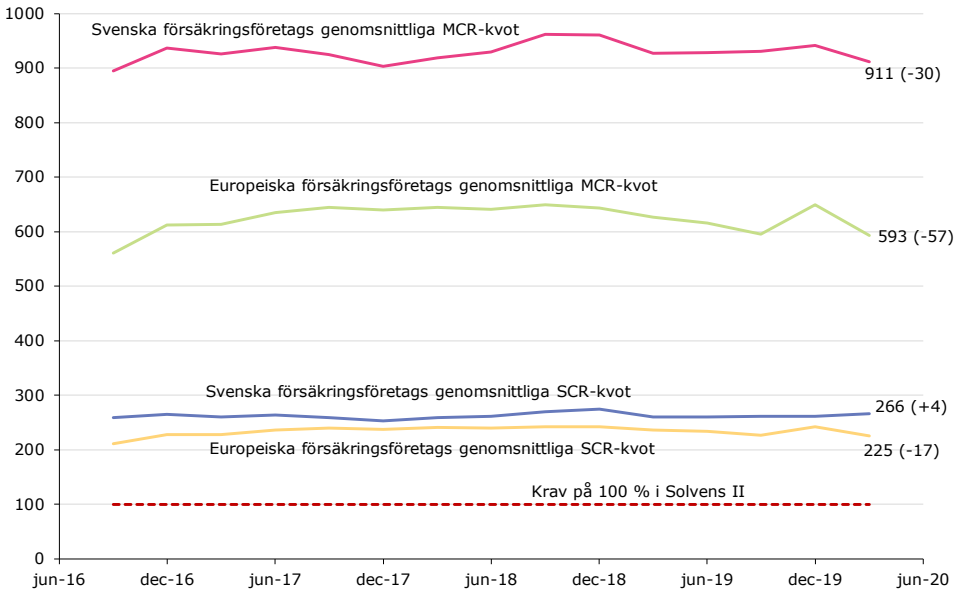
1.6 God finansiell ställning trots covid-19-pandemin

Hur väl försäkringsföretagen klarar av att hantera de utmaningar som följer av en ekonomisk nedgång och turbulens på de finansiella marknaderna beror även på deras finansiella ställning i utgångsläget. Svenska försäkringsföretag hade innan krisen en god finansiell ställning och uppfyllde mer än väl de europeiska solvenskraven i Solvens II i och med att SCR- och MCR-kvoterna med god marginal

översteg kravet på 100 procent (se diagram 9).[23] De svenska försäkringsföretagen har även en bättre finansiell ställning (solvens) än de europeiska företagen.

Diagram 9 Genomsnittliga MCR- och SCR-kvoter för svenska och europeiska försäkringsföretag, september 2016 – mars 2020

Procent



Anm.: De genomsnittliga kvoterna är ett viktat genomsnitt för svenska och europeiska försäkringsföretag. Den röda linjen avser det krav på 100 procent som finns i Solvens II gällande dessa kvoter. Siffrorna vid linjernas slut anger storleken på kvoten vid slutet av mars 2020. Siffran i parentesen anger skillnad i kvot under senaste kvartalet i procentenheter.
Källa: EIOPA.

För de flesta försäkringsföretag har utvecklingen på de finansiella marknaderna störst betydelse för hur SCR- och MCR-kvoten utvecklar sig. Trots turbulensen på de finansiella marknaderna hade svenska företag i slutet av mars en genomsnittlig SCR-kvot på 266 procent, vilket var en ökning med 4 procentenheter i jämförelse med tre månader tidigare. Som jämförelse hade europeiska företag i genomsnitt en kvot på 225 procent, vilket var 17 procentenheter lägre än tre månader tidigare.

Däremot minskade den genomsnittliga MCR-kvoten för svenska företag med 30 procentenheter under årets tre första månader. Fallet i MCR-kvot under det första kvartalet var emellertid större för europeiska företag som föll med 57 procentenheter. Svenska företags genomsnittliga MCR-kvot är med god marginal den

[23] 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.

högsta av alla EU-länders och för SCR-kvoten ligger svenska företag bland topp-fem.[24]

Covid-19-pandemin har så här långt inte fått någon direkt påverkan på branschens förmåga att uppfylla sina åtaganden gentemot försäkringstagarna. Den goda finansiella ställningen innan pandemin och hur förhållandevis lite SCR- och MCR-kvoterna påverkades under det första kvartalet 2020 har bidragit till det. Dessutom var det enligt Finansinspektionen lika få svenska försäkringsföretag som i slutet av mars 2020 antingen hade en SCR-kvot under 120 procent eller MCR-kvot under 150 procent jämfört mot ett kvartal tidigare.[25] Bedömningen att svenska försäkringsföretag har en fortsatt god finansiell ställning och motståndskraft delas av Finansinspektionen och Finansdepartementet.[26] En god finansiell ställning ger en fallhöjd och bättre möjligheter att hantera en förnyad oro på de finansiella marknaderna, en långdragen ekonomisk nedgång till följd av pandemin och andra risker som företagen är exponerade emot.

Förbättrad finansiell ställning tack vare den symmetriska aktieriskdämparen

Att SCR-kvoten och den finansiella ställningen till och med förbättrades för de svenska företagen under det första kvartalet kan ha flera förklaringar. En starkt bidragande orsak är troligtvis den symmetriska aktieriskdämparen som tillämpas i Solvens II-regelverket. Den har som syfte att begränsa sannolikheten för att försäkringsföretagen måste sälja aktier i sämre tider och dämparen gör att kapitalkravet för aktier på 39 procent i Solvens II kan variera med mellan 29 och 49 procent, [27] det vill säga med +/- 10 procentenheter.

I slutet av mars var den symmetriska aktieriskdämparen – 10 procentenheter (se diagram 10), det vill säga kapitalkravet för aktier var nere på 29 procent. Som jämförelse var aktieriskdämparen runt 0 procent vid årsskiftet och kapitalkravet för aktier följaktligen 39 procent.

---

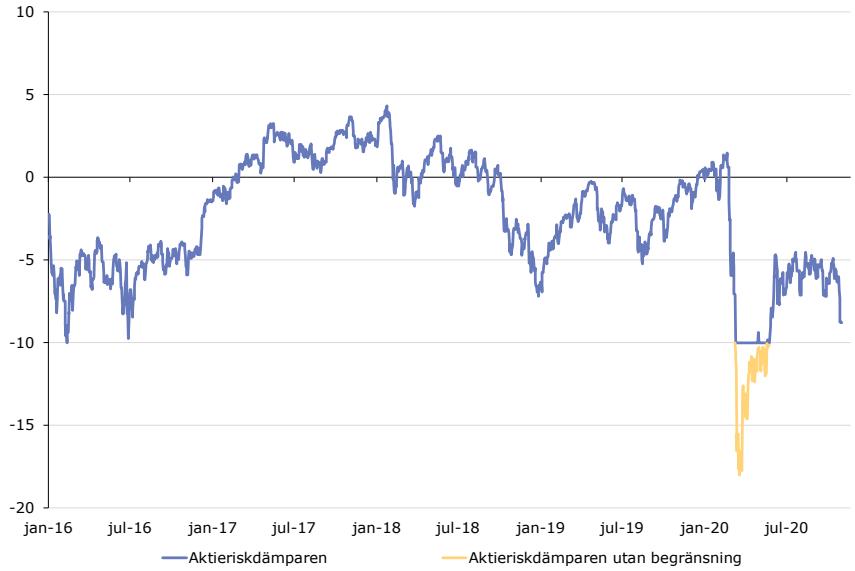
[24] I denna jämförelse ingår också Norge, Storbritannien och Island. Näst högst MCR-kvot har Cypern (793 %) och därefter Danmark (760 %). De länder som har en högre genomsnittlig SCR-kvot än Sverige är Cypern (298 %), Danmark (294 %), Malta (288 %) och Tyskland (274 %).

[25] I slutet av mars 2020 var det utav 129 svenska försäkringsföretag ett företag som hade en SCR-kvot under 120 procent och tre som hade en MCR-kvot under 150 procent. Det är oförändrat i jämförelse mot slutet av 2019, se Finansinspektionen (2020), Försäkringsföretagens solvenssituation (nyhet 2020-06-04).

[26] Finansinspektionen (2020), Stabiliteten i det finansiella systemet 2020:1 och Finansdepartementet (2020), Budgetpropositionen för 2021.

[27] I Solvens II görs en uppdelning mellan två typer aktier beroende bland annat på var de handlas. De som bedöms vara mindre riskfyllda, exempelvis de flesta svenska aktierna, har kapitalkrav på 39 procent medan aktier från mindre utvecklade länder har ett kapitalkrav på 49 procent.

Diagram 10 Den symmetriska aktieriskdämparen, 2016 – oktober 2020
Procent



Anm.: Aktieriskdämparen är begränsad till +/- 10 procent och är den som gäller enligt Solvens II-regelverket. Linjen Aktieriskdämparen utan begränsning är utan dessa begränsningar och används inte i regelverket.
Källa: Macrobond.

Allt annat lika skulle en minskning av kapitalkravet för aktier leda till att SCR-kvoten stiger. Samtidigt minskar också värdet på aktier, vilket har negativ inverkan på SCR-kvoten. 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. De svenska försäkringsföretagens förhållandevis stora aktieinnehav gör dock att den symmetriska aktieriskdämparen får större påverkan på svenska försäkringsföretags SCR-kvot än för andra europeiska företag.

Den symmetriska aktieriskdämparen är begränsad nedåt till – 10 procentenheter. Om denna begränsning inte funnits hade denna varit nere på – 13 procentenheter i slutet av mars och till och med upp till – 18 procentenheter tidigare under mars (se diagram 9). Sedan Solvens II trädde ikraft 2016 var det här första gången som dessa begränsningar har haft betydelse, både uppåt och nedåt.[28] Följaktligen hade svenska företags SCR-kvot troligtvis varit ännu bättre i slutet av mars utan dessa begränsningar av aktiedämparen. Dock bör dessa begränsningar vara kvar till följd av de brister som trots allt finns med den symmetriska aktieriskdämparen.[29]

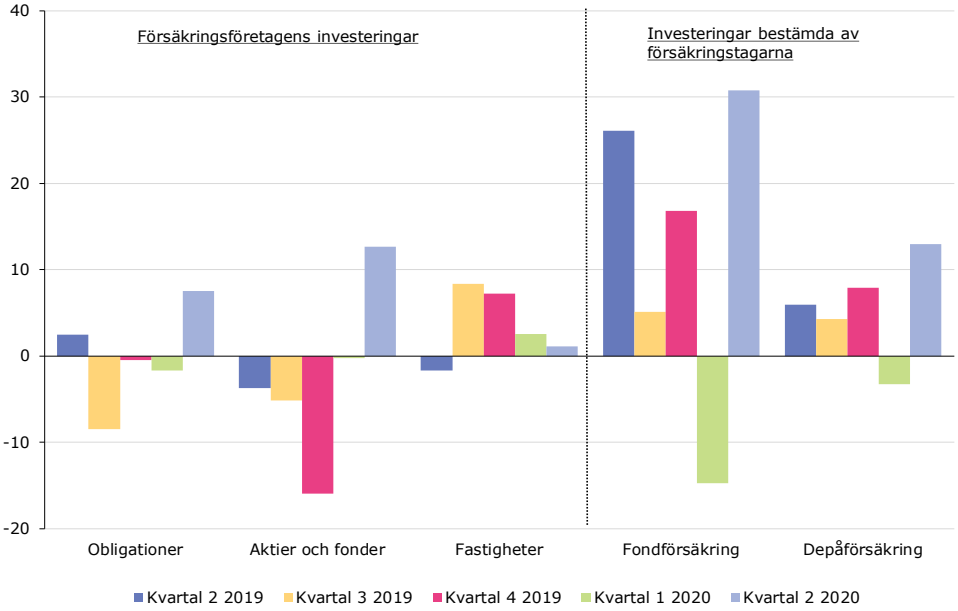
[28] Om man även räknar perioden före Solvens II så har det funnits perioder när aktieriskdämparen hade överskridit begränsningarna både uppåt och nedåt. Under perioden 1991 – 2015 har aktieriskdämparen utan begränsning varit + 30 procent och som lägst – 28 procent.
[29] Bland annat finns det problem med den symmetriska aktieriskdämparen för vissa försäkringsprodukter såsom fondförsäkring, se Svensk Försäkring (2020), Insurance Sweden's response to EIOPA's Consultation paper on the Opinion on the 2020 Review of Solvency II.

1.7 Försäkringsföretagen satt stilla i båten under turbulensen

Svenska försäkringsföretag förefaller inte ha gjort några större förändringar av innehavet av tillgångar under det första kvartalet 2020. De minskade sina innehav något i obligationer och ökade i fastigheter (se diagram 11). Innehavet i aktier och fonder var i stort sett oförändrat, vilket skiljer sig mot föregående kvartal när detta innehav minskade. För fond- och depåförsäkringar, där försäkringstagare bär den finansiella risken och bestämmer placeringarna, skedde under det första kvartalet dock en tydlig minskning av tillgångarna, främst i aktier och fonder.[30]

Diagram 11 Svenska försäkringsföretags nettotransaktioner under kvartalet i olika tillgångar, kvartal 2 2019 – kvartal 2 2020

Miljarder kronor



Anm.: I obligationer ingår också penningmarknadsinstrument och förlagsbevis. I fastigheter ingår aktier i helägda fastighetsbolag. För fond- och depåförsäkring inkluderas endast de tillgångar som utgörs av aktier, fonder, obligationer och penningmarknadsinstrument, det vill säga insättningar såsom klientmedel ingår inte. Försäkringsföretagen har fler tillgångar än de som ingår i diagrammet, såsom insättningar och lån.
Källa: SCB.

Finansinspektionen uttryckte i mars oro för att försäkringsföretagen skulle avyttra mer riskfyllda tillgångar, främst aktier, och köpa mindre riskfyllda tillgångar, främst obligationer.[31] Enligt Finansinspektionen skulle detta ytterligare förstärka prisnedgången på de finansiella marknaderna och i förlängningen även påverka den finansiella stabiliteten och realekonomin negativt. Detta skulle även kunna påverka värdet av framtida pensioner negativt enligt Finansinspektionen. Den uppmanade

[30] Tillgångarna som avses för fondförsäkring och depåförsäkring är fonder, aktier, fonder och penningmarknadsinstrument. Till exempel är insättningar kopplade till dessa exkluderade.
[31] Finansinspektionen (2020), Försäkringsföretag och tjänstepensionskassor bör använda sina buffertar (nyhet 2020-03-20).

därför försäkringsföretagen att använda sina interna buffertar istället för att sälja tillgångar.

Finansinspektionens farhågor besannades sålunda inte. Tvärtom har försäkringsföretagen ökat sitt innehav i aktier och fonder under det andra kvartalet 2020 (se diagram 11), vilket kan ha bidragit till återhämtningen på aktiemarknaden. Tillgångar, främst aktier och fonder, kopplade till fondförsäkringar och depåförsäkringar har också ökat under detta kvartal.

1.8 Försäkringsföretagen är viktiga för återhämtningen

Den fortsatt goda finansiella ställningen för svenska försäkringsföretag tyder på att de har hanterat den ekonomiska nedgången och turbulensen på de finansiella marknaderna väl. Den goda finansiella ställningen bidrog till att försäkringsföretagen inte sålde aktier när nedgången på aktiemarknaderna var som störst. Även avkastningen på livförsäkringsföretagens tillgångar har återhämtat sig från nedgången under det första kvartalet och allt tyder nu på en förhållandevis god avkastning också för 2020. Svenska försäkringsföretag är också i bättre position än många europeiska företag att möta utmaningen med fortsatt låga räntor, bland annat eftersom det stora aktieinnehavet gör svenska företag mindre beroende av avkastningen på obligationer.

Försäkringsföretagen har en viktig roll för återstarten och återhämtningen av ekonomin efter covid-19 pandemin. Försäkringar gör att individer och företag i större utsträckning är villiga att konsumera och investera, vilket är viktigt för återstarten. Svenska försäkringsföretag bidrar också till en hållbar återstart genom gröna och långsiktiga investeringar. Investeringarna i bland annat aktier och obligationer uppgår till drygt 5000 miljarder kronor, vilket motsvarar storleken på Sveriges BNP.[32] Betydelsen av dessa investeringar för återstarten av ekonomin framhålls bland annat i den handlingsplan för kapitalmarknadsunionen som EU-kommissionen har lagt fram under hösten (se avsnitt 2). Svenska försäkringsföretag har bidragit till kampen mot covid-19 och pandemins konsekvenser genom investeringar i obligationer med detta syfte utgivna av bland annat Världsbanken, Nordiska investeringsbanken och Europeiska investeringsbanken.[33]

Försäkringsföretagens möjligheter att bidra till den ekonomiska återhämtningen beror dock inte bara på den ekonomiska utvecklingen utan också på den politiska utvecklingen och eventuella förändringar av regelverk. Att svenska försäkringsföretag har klarat krisen väl visar på att det inte finns något behov av att skärpa lagstiftningen för försäkringsföretag inom 2020-översynen av Solvens II (se avsnitt 2), i vart fall inte i Sverige. Översynen bör istället fokusera på de hinder för långsiktiga investeringar som finns i nuvarande regelverk för att underlätta för försäkringsföretagen att bidra till den gröna ekonomiska återhämtningen.

[32] Statiska centralbyrån (SCB).

[33] Pengar från dessa obligationer ska bland annat användas för att främja effektiva sjukvårdssystem och ge ekonomiskt stöd för att minska de störningar som uppstått i olika leveranskedjor till följd av covid-19.

2 Reglering av försäkringsverksamhet

De nu gällande robusta regelverken för försäkringsföretagen har bidragit till att försäkringssektorn står finansiellt stark och att företagen upprätthåller ett högt konsumentskydd även under den pågående pandemin. Åtgärder från lagstiftare och myndigheter i anledning av covid-19 har inskränkt sig till vissa lättnader i och förtydliganden av regelverken på försäkringsområdet. Förhoppningsvis kan den omstart efter covid-19-pandemin som samhället nu står inför fungera som en katalysator för att regleringen i allt högre grad blir tydlig, effektiv och förutsägbar. Regleringen bör underlätta för försäkringsföretagen att bidra till en grön och digital omstart.

2.1 Covid-19-pandemins påverkan på regleringen hittills

Robust reglering bidrar till en stark försäkringssektor

Försäkringsverksamhet är föremål för omfattande reglering. Regelverken är en central och naturlig del i att säkerställa ett högt konsumentskydd på finansmarknaderna. För försäkringsföretagen är det viktigt att regleringen är utformad på ett sätt som löpande och oavsett situationen i samhället gör det möjligt att upprätthålla konsumenternas förtroende.

Syftet med reglering är att skapa normer för samhällets olika funktioner. Förändringar i samhället, oavsett om de är långsiktiga trender eller mer hastigt inträffade och extraordinära händelser, ger därmed naturligen upphov till att regelverk kan behöva anpassas till utvecklingen. Covid-19 har således i flera av EU:s medlemsstater, och så även i Sverige, föranlett lagändringar på många samhällsområden för att underlätta för individer och företag att hantera de effekter som pandemin hittills fört med sig. Den svenska regeringen och riksdagen har genomfört en mängd åtgärder för att mildra de ekonomiska effekterna av virusutbrottet för svenska företag, organisationer och myndigheter samt för att underlätta för människors jobb och försörjning.

Mot den bakgrunden är det naturligt att den pågående pandemin föranleder lagstiftaren att överväga om det finns behov av att anpassa regleringen även för försäkringsföretagen utifrån den nya situationen. Vid sådana överväganden är det av största vikt att balansen upprätthålls mellan å ena sidan politiska ambitioner och behovet av snabba reformer och, å andra sidan, rättssäkra regleringsprocesser samt behovet av långsiktiga och förutsägbara regelverk. Lagstiftaren måste med andra ord ta sin utgångspunkt i att regelverken ska förbli tydliga, effektiva och förutsägbara även när ändringar och tillägg i dessa följer av och beslutas i anledning av pandemins verkningar.

Få kunde förutse pandemiutbrottet och dess utbredning men det finansiella regelverket är flexibelt och tänkt att klara av även oväntade påfrestningar. Mot den bakgrunden har covid-19-pandemin hittills överhuvudtaget inte fört med sig några förändringar i skärpande riktning av regleringen för försäkringsverksamhet. Lagstiftare och tillsynsmyndigheter har istället inskränkt sig till att medge vissa lättnader och redovisa förtydliganden av befintliga krav för att säkerställa att

försäkringsföretagen är stabila och kan upprätthålla ett högt konsumentskydd. Dessa lättnader och tydliggöranden för försäkringsföretagen har meddelats på EU-nivå. Att initiativen tagits på EU-nivå har i sin tur sin förklaring i pandemins generellt omfattande utbredning och allvarliga effekter inom EU, om än med påtagliga skillnader mellan olika länder. EU-institutionerna har mot den bakgrunden sett starka skäl att agera, men samtidigt säkerställa att nationella förhållanden kan påverka vilka konkreta åtgärder som behöver vidtas i olika länder och på olika marknader.

Sammanfattningsvis går det med andra ord att konstatera att gällande, robusta regelverk för försäkringsföretagen har bidragit till att försäkringsföretagen står finansiellt starka och upprätthåller ett högt konsumentskydd även under den pågående pandemin.

Tidigt fokus på konsumentskydd och finansiell stabilitet

Mot bakgrund av att försäkringsverksamhet regleras för att säkerställa ett högt konsumentskydd är det fullt naturligt att lagstiftarens och framför allt tillsynsmyndigheternas inledande fokus efter pandemins utbrott var att säkerställa att situationen underlättas för försäkringstagarna. Utifrån behovet av snabbt agerande, i synnerhet i vissa av EU:s medlemsstater, tog såväl EU-kommissionen som den europeiska tillsynsmyndigheten EIOPA ett flertal initiativ redan under våren 2020.

EIOPA underlättar och preciserar gällande krav

Utifrån sitt grundläggande uppdrag att främja enhetlighet i tillsynen, stärka konsumentskyddet och bidra till det finansiella systemets stabilitet började EIOPA tidigt under pandemins utbredning i Europa att se över hur tillgång till, och kontinuitet i, försäkringstjänster kunde säkerställas. Resultatet blev ett större antal uttalanden från EIOPA, först om åtgärder avseende företagens kontinuitet i verksamheterna samt solvens- och kapitalsituation.[34] Ett särskilt yttrande avsåg på motsvarande sätt tjänstepensionssektorn.[35] EIOPA publicerade även rekommendationer om dels vissa lättnader för försäkringsföretag vid rapportering till nationella tillsynsmyndigheter, dels begränsad informationsinhämtning från branschen till endast sådant som tillsynsmyndigheterna behövde för att bevaka den uppkomna situationen på marknaden.[36]

Dessa rekommendationer följdes av en uppmaning från EIOPA om att tillfälligt upphäva alla diskretionära utdelningar, återköp av aktier som syftar till att ersätta aktieägarna och rörliga ersättningar[37] (se även avsnitt 1.2). I syfte att främja att finansiella företag upprätthåller kapital och därmed bistår ekonomin under krisen och återhämtningen upprepade Finansinspektionen EIOPA:s uppmaning i juni 2020,

[34] EIOPA (2020), Statement on actions to mitigate the impact of Coronavirus/COVID-19 on the EU insurance sector (17 mars 2020).
[35] EIOPA (2020), Statement on principles to mitigate the impact of Coronavirus/COVID-19 on the occupational pensions sector (17 april 2020).
[36] EIOPA (2020), Statement on actions to mitigate the impact of Coronavirus/COVID-19 on the EU insurance sector (17 mars 2020).
[37] EIOPA (2020), Statement on dividends distribution and variable remuneration policies in the context of COVID-19 (2 april 2020).

och följde därmed Europeiska systemrisknämndens, ESRB, rekommendation om att begränsa utdelningar.[38]

När det stod klart att försäkringsföretagen skulle klara att upprätthålla verksamheten och bibehålla finansiell stabilitet genom krisen riktades fokus mot frågan om hur försäkringsföretagen ytterligare kunde bidra till att i möjligaste mån underlätta för konsumenterna.

Mot den bakgrunden publicerade EIOPA under april 2020 en uppmaning till försäkringsföretag och förmedlare om att ta hänsyn till de olika praktiska konsekvenser som riskerar att uppstå för konsumenter till följd av covid-19.[39] Social distansering och självisolering kunde medföra svårigheter för konsumenter att uppfylla sina avtalsenliga skyldigheter, såsom att lämna in skadeanmälan inom utsatt tid eller att utföra bilbesiktningar och läkarundersökningar. EIOPA uppmanade därför försäkringsföretag och förmedlare att fortsätta att följa den redan etablerade allmänna principen om att agera i enlighet med sina kunders bästa intresse.[40] Mer specifikt uppmanades försäkringsföretag och förmedlare i huvudsak att ge tydlig och aktuell information till konsumenter om deras rättigheter, behandla dem rättvist och vara tydlig i all kommunikation samt flexibla utifrån konsumenternas intressen. Det framhölls även att hänsyn skulle tas till möjliga effekter av covid-19 i produktöversyns- och produktgodkännandeprocesser, det vill säga varje företags rimliga åtgärder för att försäkringsprodukter ska distribueras till den målgrupp som de är avsedda för.

Under sommaren 2020 klargjorde EIOPA sitt uttalande om produktöversyns- och produktgodkännandeprocesserna.[41] Försäkringsföretag och andra utvecklare av försäkringsprodukter uppmanades bland annat att identifiera produkter vars huvudsakliga innehåll, risker eller garantier väsentligen hade förändrats med anledning av covid-19 och därmed inte längre uppfyllde de krav som tidigare ställts eller inte längre erbjöd ett mervärde. Företagen uppmanades att, inom ramen för vad försäkringsavtalsrätten medger, vid behov överväga även till exempel justerat försäkringsskydd samt rabatterade premier eller återbetalning av premier.

Mot bakgrund av att effekterna av pandemin skiljer sig så påtagligt åt mellan olika länder är det naturligt att EIOPA i sitt arbetsprogram för kommande år inledningsvis slår fast att myndigheten kommer att förhålla sig till dessa asymmetriska effekter i sitt fortsatta arbete med en gemensam tillsynspraxis inom EU. Myndigheten kommer att fortsätta att fokusera om sitt arbete och prioritera aktiviteter som stödjer verksamhetskontinuitet, omstart för den europeiska ekonomin och en ännu mer robust försäkrings- och pensionssektor.[42]

---

[38] ESRB (2020), Recommendation of the European Systemic Risk Board of 27 May 2020 on restriction of distributions during the COVID-19 pandemic.
[39] EIOPA (2020), Call to action for insurers and intermediaries to mitigate the impact of Coronavirus/COVID-19 on consumers (1 april 2020).
[40] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/97 artikel 17.1.
[41] EIOPA (2020), EIOPA clarifies supervisory expectations on Product Oversight and Governance requirements amidst the COVID-19 situation (8 juli 2020).
[42] EIOPA (2020), Single Programming Document 2021-2023 – Guiding EIOPA towards a New Normal, s. 7 (29 september 2020).

Finansinspektionen har publicerat i princip samtliga EIOPA:s uttalanden i anledning av covid-19 på sin webbplats.

EU-kommissionens uppförandekod och diskussion om framtida pandemiskydd

Även EU-kommissionen agerade i samma riktning som EIOPA genom att under sommaren 2020 publicera ett slags uppförandekod, så kallade ”best practices”, för hela den finansiella sektorn som mer generellt tar sikte på lättnader särskilt för enskilda individer i kölvattnet av covid-19.[43] För försäkringssektorns del lyftes återigen fram betydelsen av att agera utifrån kundens bästa och värna om spararnas intressen. Därtill uppmanades aktörer inom försäkringssektorn att vara flexibla gentemot kunderna, bland annat genom att vid behov överväga att senarelägga premiebetalningar och att handlägga ärenden med hjälp av tydlig information och på snabbast möjliga sätt. Det kan särskilt noteras att kommissionen påtalade att konkurrensrätten kan begränsa vilka eventuella åtgärder som kan vidtas på en viss marknad.

> *EU-institutionerna har så här långt stannat vid att påminna om, och understryka vikten av, att de redan befintliga reglerna om konsumentskydd tillämpas korrekt och att hänsyn tas till effekterna av pandemin.*

Försäkringsbranschens företrädare framhåller återkommande behovet av rättssäkra regler, innebärande att kraven på tydlighet, effektivitet och förutsägbarhet ska gälla för både processerna när reglerna kommer till och de regelverk som beslutas. I det sammanhanget kan det konstateras att EU-kommissionens arbete under några månader med “best practices” innehöll bland annat två rundabordssamtal med företrädare för såväl försäkringssektorn och övriga finanssektorn som konsumenter och näringslivet i övrigt. Ytterligare rundabordssamtal hos kommissionen har aviserats för att följa upp hur uppförandekoden fallit ut.

På EU-nivå har det, inledningsvis i EIOPA:s regi, påbörjats en viktig policymässig diskussion om hur individer och företag bör skyddas mot oväntade skador till följd av pandemier eller andra extrema händelser. Bakgrunden är att de flesta avbrottsförsäkringar, såväl i Sverige som i övriga världen, undantar skador orsakade av covid-19 (se vidare avsnitt 3.4). Utgångspunkten för diskussionen så här långt är att enskilda försäkringsföretag inte kan bära det fulla ansvaret för de långtgående konsekvenser som kan följa av till exempel en pandemi och att ett framtida ansvar därför måste vara delat mellan privata aktörer och den offentliga sektorn. Utmaningen benämns ”shared resilience” och analyseras nu i en brett sammansatt arbetsgrupp hos EU-kommissionen. Arbetsgruppen förväntas redovisa sina första slutsatser under första kvartalet 2021. Det kan noteras att parallellt med det arbete om framtida pandemiskydd som kommissionen bedriver så är alltjämt

[43] EU-kommissionen (2020), EC Best Practices in relation to relief measures offered to consumers and businesses in the context of the Covid-19 crisis (14 juli 2020).

EIOPA aktivt i den komplexa frågan genom en utforskningsgrupp som diskuterar utformning av bland annat riskskydd, kapitalmarknaders roll och riskpoolning. Det är angeläget för försäkringsbranschen att noga följa det arbete som inletts.

Slutsats

Denna redovisning av de initiativ som tagits på EU-nivå kan ge en bild av ett omfattande reformpaket i anledning av den pågående pandemin. Det ska dock på nytt understrykas att åtgärderna i allt väsentligt avser lättnader i och förtydliganden av olika krav som regleringen redan ställer på försäkringsföretagen. Åtgärderna är till sin natur inte juridiskt bindande. Man kan uttrycka det som att EU-institutionerna har så här långt stannat vid att påminna om, och understryka vikten av, att de redan befintliga reglerna om konsumentskydd tillämpas korrekt och att hänsyn tas till effekterna av pandemin.

Eftersom EIOPA:s uttalanden och uppmaningar samt EU-kommissionens ”best practices” inte är formellt bindande till sin natur är det är upp till var och en av EU:s medlemsstater att förhålla sig till propåerna. Att situationen och hanteringen av covid-19 skiljer sig åt påtagligt mellan olika länder innebär att behovet av nationella åtgärder för att upprätthålla ett högt konsumentskydd varierar.

Varken Finansdepartementet eller Finansinspektionen har gett uttryck för att några ytterligare nationella åtgärder i anledning av covid-19 kommer att vidtas direkt i anledning av EU-kommissionens eller EIOPA:s hittillsvarande initiativ eller i övrigt.

Covid-19 har ökat fokus på redan pågående trender

En tydlig följd av pandemins verkningar är att EU-kommissionen, i egenskap av EU:s verkställande institution som utarbetar lagförslag, riktar skärpt fokus mot vissa pågående lagstiftningsarbeten. På så sätt använder kommissionen pandemin som en kraft för att underlätta förverkligandet av sin politik på finansmarknads-området.

Regleringspaket om hållbarhet och digitalisering

Som närmare utvecklas i avsnitt 2.2 är hållbarhet och digitalisering sedan flera år tillbaka i tydligt fokus på EU-nivå. Lagstiftarens ambitioner är höga och de regelverk som övervägs är såväl många till antalet som omfångsrika. De regelverk som föreslagits och som är på väg att komma på plats spänner över hela den finansiella sektorn. Särskilt de nordiska länderna har betraktats som ledande i den digitala och hållbara omställningen och med det finns det en förväntan om att ligga i framkant och visa vägen för resten av Europa.

Covid-19-pandemin har fört med sig ännu starkare fokus på hållbarhet och digitalisering. EU-kommissionen anger således uttryckligen i sitt reviderade arbetsprogram att de redan höga ambitionerna inom digitalisering och hållbarhet ytterligare har förstärkts till följd av covid-19.[44] Dessa båda fokusområden pekas även ut som centrala beståndsdelar för ett mer motståndskraftigt och hållbart Europa. I EU:s plan för europeisk återhämtning efter pandemin anges att de

[44] EU-kommissionen (2020), Adjusted Commission Work Programme 2020 (27 maj 2020).

massiva offentliga och privata investeringarna som på europeisk nivå behövs för återstarten även ska stödja unionens gröna och digitala prioriteringar.[45]

Ny handlingsplan för stärkta kapitalmarknader

Ytterligare ett projekt på EU-nivå som fått en framflyttad position med anledning av covid-19 är kapitalmarknadsunionen (Capital Markets Union, CMU). Ambitionen om en kapitalmarknadsunion etablerades 2015 och syftar till att öka investeringar inom EU och därmed stimulera den ekonomiska tillväxten. I den nya handlingsplanen för kapitalmarknadsunionen, som publicerades i september 2020, lyfter EU-kommissionen fram förverkligandet av kapitalmarknadsunionen som allt mer brådskande i ljuset av covid-19.[46] Kapitalmarknadsunionen anses spela en viktig roll för att snabba på EU:s återhämtning efter covid-19 och bidra till en stabil finansiering på lång sikt samt till ett mer hållbart och digitalt Europa.

Den nya handlingsplanen för kapitalmarknadsunionen innehåller många mycket viktiga frågor för försäkringsföretagen, bland annat översynen av Solvens II med fokus på långsiktiga investeringar, regelverket för försäkringsdistribution, IDD, med fokus på digitalisering och högt konsumentskydd samt EIOPA:s roll i tillsynen (se mer om de olika frågorna i avsnitt 2.2). Det kan samtidigt noteras att en stor del av det som nu föreslås pågick redan innan handlingsplanen publicerades, såsom översynen av Solvens II. För dessa frågor ändrar handlingsplanen egentligen inget i sak mer än att den identifierar de frågor som EU-kommissionen bedömer som särskilt viktiga för att nå resultat vad gäller stärkta och gemensamma kapitalmarknader.

En ambition om minskad regleringsbörda

Andra regleringseffekter av pandemin, eller i vart fall möjliga sådana effekter, är en minskad regelbörda och betydelsen av att bibehålla rättssäkerhet i regelgivningen även i en situation där regelförslag arbetas fram under stark tidspress.

På väg mot bättre EU-reglering?

EU-kommissionens initiativ om "bättre reglering", Better Regulation, kom till för snart 20 år sedan i syfte att säkerställa att regleringen på EU-nivå arbetas fram på ett öppet och konsekvensbaserat sätt. Initiativet innehåller en rad verktyg för EU-lagstiftaren för att nå syftet, däribland konsultationer, konsekvensanalyser och utvärderingar. Verktygen syftar till att ge EU-medborgare, företag och andra intressenter möjlighet att delta genom hela regleringsprocessen och att bidra till att den reglering som beslutas ska grundas på fakta och förståelse av konsekvenserna.

Ytterligare ett syfte med Better Regulation är att minska regleringsbördan för företag, individer och nationella myndigheter. För att säkerställa detta har Better Regulation i år byggts ut med ett nytt initiativ som benämns Fit For Future. Syftet med det nya initiativet är att, genom expertis från bland annat näringslivet och nationella myndigheter, förenkla och modernisera EU-rätten.

[45] EU-kommissionen (2020), Europe's moment – Repair and Prepare for the Next Generation (27 maj 2020).
[46] EU-kommissionen (2020), Capital markets union new action plan (24 september 2020).

I EU-kommissionens reviderade arbetsprogram anges att covid-19 har accelererat ambitionen om att minska regleringsbördan; i det svåra läge som råder behöver Europa fokusera på att snabbast möjligt starta om sin ekonomi vilket ytterligare stärkt behovet av att lyfta bort onödig regleringsbörda. EU-kommissionen har aviserat att man avser att publicera en offentlig kommunikation om Better Regulation under fjärde kvartalet 2020.[47]

På svensk nivå motsvaras Better Regulation närmast av regeringens regelförenklingsarbete. Regelförenklingen ska bland annat främja tillväxt, minska kostnaderna till följd av reglering samt digitalisera och förenkla företagens kontakter med myndigheter.[48] Det bör kunna förutsättas att detta regelförenklingsarbete intensifieras, på kort såväl som på lång sikt, i anledning av covid-19. En nödvändig åtgärd för konkret regelförenklingsresultat är emellertid att Regeringskansliet fokuserar mycket tydligare än hittills på att såväl tidigt i processen som fortsatt under förhandlingarna följa och påverka lagstiftningsarbeten på EU-nivå.

Slutsats

Det är givetvis positivt i sig att det på EU-nivå, och även nationellt, pågår en diskussion om att undvika onödigt betungande reglering och att frågan synes ha fått en mer framflyttad position i anledning av pandemin. Om det däremot i praktiken kommer att leda till enklare och modernare regler diskuteras i kommande avsnitt.

I sammanhanget bör det också konstateras att oavsett hur regleringstakten utvecklas, i anledning av pandemin eller ur ett bredare perspektiv, kommer försäkringsföretagen framöver att behöva lägga ned mycket tid och kraft på att inrätta sig efter och följa regelverk som kan vara både omfattande, detaljerade och samtidigt oprecisa i sin utformning. Att regelefterlevnaden blir en allt större utmaning i försäkringsverksamheten har inte sällan sin grund i brister i regleringsprocessen både på EU-nivå och nationellt. Regler tas fram på olika normnivåer och av olika aktörer i processer som alltför ofta kännetecknas av stark tidspress och brister när det gäller genomlysning, samordning, insyn och dialog med de som berörs.

Det finns en uppenbar risk i den uppkomna samhällssituationen att nya regelförslag arbetas fram under stark tidspress. Försäkringsbranschens företrädare måste därför fortsatt verka för rättssäkra regler, det vill säga att kraven på tydlighet, effektivitet och förutsägbarhet ska gälla såväl för processerna när reglerna kommer till som för de regelverk som beslutats och ska tillämpas. Regleringsarbeten som lagstiftaren vill skynda på med hänvisning till effekterna av covid-19 behöver därför bevakas särskilt noga ur dessa perspektiv.

[47] EU-kommissionen (2020), Adjusted Commission Work Programme 2020 (27 maj 2020).

[48] Se t.ex. regeringens kommittédirektiv Enklare regelverk för mikroföretagande och en modernare bokföringslag (dir. 2020:48, s. 4).

2.2 Kan vi förvänta oss ytterligare reglering i ljuset av covid-19?

Konsekvenserna av covid-19 har, som redan inledningsvis noterats, än så länge i princip inte lett till några materiella ändringar av regleringen för försäkringsföretag. Slutsatsen av det är att regelverken är robusta och har uppfyllt sitt syfte i den samhällssituation som uppstått till följd av covid-19. Försäkringsföretagen har kunnat upprätthålla verksamheten och fullgöra sina åtaganden mot kunderna. Slutsatserna kan sägas gälla övergripande för hela EU, men i synnerhet i Sverige.

Försämrat pandemiläge kan föranleda nya regler

På längre sikt återstår att se hur väl regleringen har klarat av pandemins fortsatta verkningar, och om ett ytterligare förändrat samhällsläge trots allt föranleder lagstiftningsinitiativ. Eftersom regleringen på försäkringsområdet i mycket stor utsträckning har sin grund i EU-rätten kommer olika medlemsstaters skilda situation att behöva analyseras när det samlade och EU-gemensamma behovet av ändringar i ljuset av covid-19 övervägs. Med det följer en risk för att situationen i de länder som i större omfattning har drabbats av verkningarna av covid-19 för med sig skärpta krav i EU-rätten för försäkringsföretagen. Det kan också bli fråga om minimireglering på unionsnivå som möjliggör nationella anpassningar i fråga om vilka ytterligare regleringskrav som i förekommande fall bör ställas upp. I syfte att i ett tidigt skede bli varse sådant som i ljuset av covid-19 kan påverka EU-rättens utveckling är det viktigt för den svenska försäkringsbranschen att noga följa och delta i den europeiska branschorganisationen Insurance Europes omvärldsbevakning och övriga arbete.

Om det hade funnits ett reellt och betydande behov av nya regler för att upprätthålla ett högt skydd för konsumenterna under pandemin, hade det rimligen redan synliggjorts.

Som tidigare redogjorts för riktades EU-institutionernas fokus under den inledande delen av pandemins utbredning mot försäkringsföretagens förmåga att underlätta för konsumenterna. EU-kommissionen publicerade i mitten av november sin nya konsumentagenda ”New Consumer Agenda” där bland annat pandemins påverkan på konsumenter analyseras. Det kan konstateras att kommissionen inte identifierar någon sådan negativ påverkan på konsumenterna på försäkringsmarknaden som föranleder ytterligare regleringsförslag för försäkringsföretag.[49] I EIOPA:s årliga konsumenttrendrapport, som förväntas publiceras runt årsskiftet 2020/21, kommer frågan om covid-19 har fört med sig negativa konsekvenser ur konsumentsynpunkt att belysas och diskuteras ytterligare. EIOPA har under arbetet med rapporten haft

[49] EU-kommissionen (2020), New Consumer Agenda Strengthening consumer resilience for sustainable recovery (13 november 2020).

fördjupad dialog med såväl företrädare för försäkringssektorn som konsumentintressen.

Som redan nämnts avser EU-kommissionen att följa upp sin uppförandekod avseende lättnader särskilt för enskilda individer i anledning av covid-19. Ett ytterligare rundabordssamtal har aviserats i syfte att kartlägga hur koden används och utifrån pandemiläget analysera behovet av fler och möjligen skarpare åtgärder på EU-nivå. I sammanhanget kan noteras att den nya EU-kommissionären för finansiella tjänster, finansiell stabilitet och kapitalmarknadsunionen, irländska Mairead McGuinness, kom på plats under första halvan av oktober 2020. Det återstår att se om en ny kommissionär också innebär att det tillkommer nya initiativ avseende försäkringssektorn.

Det bör däremot kunna konstateras att om det hade funnits ett reellt och betydande behov av nya regler för att upprätthålla ett högt skydd för konsumenterna under pandemin så hade det rimligen synliggjorts inom ramen för de olika initiativ på EU-nivå som redan tagits. Dessa initiativ har, som redovisats i det föregående, istället mynnat ut i endast myndighetsuttalanden eller så kallade ”best practices” som i allt väsentligt överensstämmer med hur de svenska försäkringsföretagen agerar mot sina kunder under pandemin.

Utmaningar för ett framtida pandemiskydd

Det är ännu för tidigt att säga något om hur de pågående diskussionerna på EU-nivå om ett delat ansvar för oväntade skador till följd av pandemier eller andra extrema händelser, ”shared resilience”, och försäkringsföretagens roll i detta kommer att landa. Frågan är i stor utsträckning politisk, men det förefaller rimligt att anta att diskussionen mynnar ut i en lösning där försäkringsbranschen förvisso kan ha en roll, men där EU:s medlemsstater bär ansvaret. Också i fråga om pandemiskydd bör lösningen kunna variera beroende av den nationella situationen till följd av covid-19. Försäkringsbranschen följer så här långt frågan främst genom EIOPA:s fortsatta arbete. Det kan möjligen något illavarslande noteras att EU-kommissionens uppföljande rundabordssamtal i frågan fått rubriken ”pandemiförsäkring”, medan EIOPA rubricerade sitt arbete ”shared resilience solutions”. Frågan om möjliga lösningar för pandemiskydd fördjupas i avsnitt 3.4.

Påverkan på pågående regleringsarbeten?

Sammanfattningsvis har således inget av de initiativ som lagstiftaren hittills tagit som en direkt följd av covid-19 mynnat ut i ny eller ändrad reglering för försäkringsföretagens verksamhet. Det finns så här långt inte heller några konkreta tecken på någon ny regelöversyn eller något helt nytt regelverk; tvärtom har försäkringsföretagens goda förmåga att upprätthålla verksamheten och fullgöra sina åtaganden mot försäkringstagarna visat att regelverken är robusta och samtidigt i tillräcklig grad flexibla. Slutsatsen vinner stöd av EU-kommissionens arbetsprogram för 2021, som publicerades i slutet av oktober i år: ”A Union of vitality in a world of fragility”.[50] Arbetsprogrammet är förhållandevis kortfattat och inleds naturligen med konstaterandet att kommissionens fokus är att fortsätta att

[50] EU-kommissionen (2020) Commission Work Programme 2021 (19 oktober 2020).

hantera samhällssituationen i anledning av covid-19. Det framgår av bilagda listor till programmet med konkreta projekt för det kommande året att några nya initiativ på försäkringsområdet inte planerats.

Vad som däremot kan komma att utgöra en utmaning är om skärpta regleringskrav, som oaktat pandemin varit på tal under lång tid, får fäste i diskussionerna på grund av covid-19. Sådana utmaningar finns framförallt inom ramen för den pågående översynen av Solvens II-regelverket där eventuella nya krav till följd av pandemin diskuteras. Det inkluderar krav på nationella försäkringsgarantisystem, att införa ett ramverk för återhämtning och resolution och olika former av så kallade makrotillsynsverktyg för försäkringsföretag. Det finns således så här långt en risk för att lagstiftaren gör covid-19 och dess konsekvenser till argument för att driva igenom en bakomliggande politisk vilja.

Fokus för Solvens II-översynen bör tvärtom även fortsättningsvis vara att hantera de hinder för långsiktiga investeringar som finns i det nuvarande regelverket. En sådan lösning skulle bidra till att försäkringsföretagen genom hållbara investeringar kan vara en stark kraft i en grön ekonomisk återhämtning efter covid-19. I samma riktning talar EU-kommissionens framflyttade ambition om att minimera regleringsbördan för företagen för att ge bästa möjliga förutsättningar vid en omstart som, om den blir verklighet, också kan ge utrymme att prioritera fler hållbara initiativ.

I sammanhanget ska det även noteras att EU-institutionernas ambition om enklare och mer modern reglering tycks riskera att komma på skam i och med till exempel EU:s mycket omfattande och horisontellt verkande regleringspaket som påverkar även försäkringssektorn, den gröna given och den digitala strategin, som alltså redan presenterats och är under framväxt. Istället för enkel och flexibel reglering ser vi så här långt i de initiativen hur omfattande, detaljerade och svårlästa regelverk växer fram. Försäkringsbranschen driver på för att de kommande regelverken ska bidra till robusta verksamhetsförutsättningar för de aktörer som kommer att ha att efterleva dem.

Slutsats

Trots de farhågor som förts fram i det föregående, kan förhoppningsvis den omstart efter covid-19 som samhället nu står inför fungera som en katalysator för förändringar till det positiva även i fråga om utformning och omfattning av reglering på EU-nivå, och därmed i förlängningen den nationella regleringen. Omstarten bör kunna driva på den vällovliga ambitionen om bättre reglering som EU-institutionerna haft under lång tid, men som hittills får sägas inte ha blivit verklighet.

Regleringen på försäkringsområdet ska vara tydlig, effektiv och förutsägbar och i slutänden ge förutsättningar för ett högt konsumentskydd. Regleringen behöver också möjliggöra för försäkringsföretagen att genom hållbara investeringar fortsätta att bidra till den gröna omställningen samt underlätta digitalisering av verksamheten. Med rätt avvägningar hos lagstiftaren kan covid-19 och den omstart som samhället nu står inför ta oss ytterligare viktiga steg i den riktningen.

Fördjupning: Avbrottsförsäkringar i domstol

En engelsk domstol meddelade i september en dom i ett mål av stor betydelse för försäkringsföretag och försäkringstagare i hela Storbritannien. Det engelska rättssystemet skiljer sig avsevärt från det svenska och man ska därför vara mycket försiktig med att dra slutsatser av domen i förhållande till svenska förhållanden.

Det engelska målet är ett så kallat pilotmål där parterna i förväg är eniga om de faktiska omständigheterna och har gjort ett representativt urval av försäkringsvillkor som domstolen ska pröva. Syftet med prövningen är att ge vägledning i fråga om tolkningen av vissa försäkringsvillkor och domstolens uttalanden förväntas ha stor inverkan på liknande frågeställningar framöver. Domstolen avgör däremot inte om försäkringsfall föreligger utan påpekar att den frågan ytterst avgörs av de specifika försäkringsvillkoren och omständigheterna i varje enskilt fall.

I domen prövas principiella frågor kopplade till försäkringsvillkor som har aktualiserats på grund av avbrott i företagsverksamhet till följd av covid-19-pandemin. Domstolen gör i domen flertalet uttalanden i fråga om tolkningen av tre olika typer av formuleringar i villkor i avbrottsförsäkringar; sådana som avser verksamhetsavbrott på grund av sjukdom (”disease clauses”), sådana som generellt tar sikte på begränsningar i åtkomst till lokaler till följd av myndighetsrestriktioner (”prevention of access”) och sådana som avser begränsningar i åtkomst till lokaler till följd av restriktioner relaterade specifikt till sjukdom (”hybrid clauses”).

Domen omfattar flera försäkringsvillkor med skilda formuleringar och domstolen gör individuella överväganden utifrån var och en av de olika formuleringarna. Domen har överklagats av både företrädare för försäkringstagarna och de flesta försäkringsföretagen och i nästa steg kommer en ny och slutlig prövning att göras av Storbritanniens högsta domstol. För varje berörd försäkringstagare återstår sedan att bedöma om domstolens vägledning är tillämplig på just dennes försäkringsavtal och vilka eventuella ytterligare frågor som kan behöva övervägas innan ett krav kan ställas mot försäkringsgivaren.

Det pågår även ett antal tvister i svensk domstol som rör frågan om en epidemiavbrottsförsäkring kan tas i anspråk för avbrott i företagsverksamheten till följd av covid-19.

Upprinnelsen till tvisterna är att restaurangverksamheter haft minskade eller uteblivna intäkter till följd av covid-19. I samtliga fall har restauranginnehavarna haft en epidemiavbrottsförsäkring tecknad hos sitt försäkringsföretag. Försäkringsföretagen har ansett att försäkringen inte omfattar den uppkomna situationen och att restaurangerna därför saknat rätt till försäkringsersättning. Restauranginnehavarna menar att den bedömningen är fel och har vänt sig till domstol för att få frågan prövad.

De aktuella försäkringsvillkoren innehåller ett antal förutsättningar som ska vara uppfyllda för att det ska föreligga försäkringsfall. Villkoren skiljer sig åt men en gemensam förutsättning är att avbrottet ska vara föranlett av ett myndighetsingripande i syfte att förhindra spridning av smittsam sjukdom. En fråga som ser ut att bli viktigt vid domstolens prövning är om det har skett ett sådant myndighetsingripande som avses i försäkringsvillkoren.

Det påstådda myndighetsingripandet utgörs i de flesta tvisterna av Folkhälsomyndighetens meddelande av föreskrifter om visst avstånd och bordsservering på restauranger och barer. Föreskrifterna innebär att, i syfte att motverka spridning av covid-19, bland annat restauranger och barer ska säkerställa att det inte förekommer trängsel eller långa köer i verksamhetens lokaler eller i anslutning till dessa lokaler, att besökare ska kunna hålla avstånd mellan varandra och att stående servering inte tillåts.[51]

Restauranginnehavarna anser att Folkhälsomyndigheten genom föreskrifterna har ingripit i deras verksamhet på det sätt som föreskrivs i försäkringsvillkoren. Försäkringsföretagen å sin sida menar bland annat att myndigheten inte har förbjudit viss verksamhet på ett visst ställe och att det därmed inte varit fråga om ett sådant myndighetsingripande som kan utgöra försäkringsfall.

Samtliga svenska mål ligger i tingsrätten för prövning och är än så länge i ett tidigt skede av processen. När tingsrätten väl meddelat domar i målen kan de överklagas till hovrätten som kan komma att överpröva domarna.

2.3 Pågående regleringsprocesser

Som beskrivits i de föregående har covid-19 haft påverkan på ett antal regleringsprocesser, framförallt Solvens II-översynen samt genom förstärkta ambitioner på hållbarhets- och digitaliseringsområdena. I det avsnitt som nu följer ges en bred beskrivning av de pågående regleringsprocesserna som är viktiga för försäkringsbranschen oavsett om processerna direkt har påverkats av covid-19 eller inte.

Solvens II

2020-översynen har flyttats fram på grund av covid-19

Solvens II-regelverket, försäkringsföretagens centrala rörelseregelverk, har tillämpats sedan 2016. I detta regelverk finns bestämmelser om att en utvärdering ska ske senast vid utgången av 2020 (”2020-översynen”). 2020-översynen berör Solvens II-direktivet såväl som Solvens II-förordningen. Som ett led i översynen har EU-kommissionen begärt underlag från EIOPA, så kallade tekniska råd, på ett stort antal områden.[52]

[51] Folkhälsomyndigheten (2020), Föreskrifter och allmänna råd HSLF-FS 2020:9 och HSLF 2020:37.
[52] EU-kommissionen (2019), Request to EIOPA for technical advice on the review of the Solvency II directive, Ref. Ares(2019)782244 (11 februari 2019).

Till de frågor som EIOPA ska lämna råd om hör det så kallade LTG-paketet (long-term guarantees measures), det vill säga de delar av Solvens II som handlar om hur försäkringsföretagens långa åtaganden ska värderas inklusive metoden för att ta fram den riskfria räntan. Andra frågor rör kapitalkravets utformning bland annat för ränterisk, grupptillsyn, rapportering och proportionalitet. EIOPA ska också lämna råd i några frågor som inte i alla delar är direkt knutna till det nuvarande Solvens II-regelverket, nämligen försäkringsgarantisystem, krishanteringsåtgärder (återhämtning och resolution) samt makrotillsynsverktyg, se mer i avsnittet nedan. Därtill kan ytterligare frågor tillkomma.

EIOPA skulle ursprungligen ha lämnat sitt underlag till tekniska råd senast vid halvårsskiftet 2020. Till följd av covid-19 har denna tidpunkt flyttats fram till december 2020 bland annat för att EIOPA ska ha möjlighet att utvärdera konsekvenserna av pandemin. EU-kommissionen kommer därefter att lägga fram förslag på ändringar i Solvens II-regelverket troligtvis vid halvårsskiftet 2021 vilka sedan ska godtas av Europaparlamentet och ministerrådet.

Baserat på erfarenheterna av Solvens II-regelverket generellt och i synnerhet av hur väl regelverket hittills har klarat av pandemin finns det inget som motiverar att 2020-översynen leder till en ökning av det totala kapitalkravet eller andra regelskärpningar. Översynen bör istället mynna ut i åtgärder som underlättar för försäkringsföretagen att bidra till en grön omställning och ekonomisk återhämtning efter pandemin. Den europiska branschorganisationen, Insurance Europe, har fört fram flera sådana förslag på regeländringar, bland annat ändring av hur riskmarginalen beräknas och förenklingar av tillämpningen av långfristiga aktieinvesteringar.[53]

Nya regler för att hantera stabilitetsrisker?

För banker finns regler för att hantera deras påverkan på den finansiella stabiliteten, så kallade systemrisker. Inom ramen för den pågående Solvens II-översynen övervägs om det behövs liknande regler för försäkringsföretag. Konsekvenserna av covid-19, till exempel de stora rörelserna på de finansiella marknaderna under mars 2020 (se avsnitt 1), kan innebära att EIOPA och European Systemic Risk Board, ESRB, ytterligare kommer att efterfråga sådana möjligheter i Solvens II-regelverket.

Den första frågan handlar om att införa särskilda EU-regler för försäkringsföretag i kris (återhämtning och resolution). Enligt EIOPA behövs ett sådant regelverk både för konsumentskyddet och den finansiella stabiliteten.[54] Ett sådant EU-regelverk skulle innebära att det på nationell nivå inrättas en så kallad resolutionsmyndighet för försäkringsföretag och att försäkringsföretag måste ha omfattande återhämtnings- och resolutionsplaner.

Den andra frågan handlar om makrotillsynsverktyg, något som redan finns för banker. EIOPA tycker att det bör införas sådana verktyg för försäkringsföretag, eftersom de anser att det finns stabilitetsrisker, såsom förstärkning av prisrörelser

[53] Se exempelvis Insurance Europe, Key positions for the 2020 review of Solvency II (nyhet 25 september 2020)
[54] EIOPA (2017), Opinion on the harmonisation of recovery and resolution frameworks for (re)insurers across the member states.

på de finansiella marknaderna genom så kallat procykliskt beteende, som inte omhändertas av Solvens II.[55] Möjliga makrotillsynsverktyg för försäkringsföretag innefattar bland annat ökade solvenskapitalkrav för vissa försäkringsföretag, utökad rapportering för vissa risker och krav på att upprätta planer för hur vissa risker ska hanteras.

Den tredje och sista frågan handlar om huruvida det ska införas krav på nationella försäkringsgarantisystem inom EU. Sådana system syftar till att försäkringstagare ska kunna få ersättning även om deras försäkringsföretag råkar i ekonomiska svårigheter och kan därmed liknas vid insättningsgarantin för banker.[56] Flera EU-länder, dock inte Sverige, har redan någon form av försäkringsgarantisystem, men dessa skiljer sig åt mellan länderna, till exempel när det gäller vilka försäkringar som omfattas.

Frågan om att införa harmoniserade regler om försäkringsgarantisystem har diskuterats tidigare[57] och är nu aktuell på nytt inom ramen för Solvens II-översynen. EIOPA anser att alla medlemsstater bör ha nationella försäkrings-garantisystem och att dessa system ska harmoniseras i flera avseenden.[58] EIOPA tycker bland annat att både sak- och livförsäkringar ska omfattas av systemen, att både konsumenter och mindre företag ska kunna få ersättning och att systemen ska finansieras genom att försäkringsföretagen årligen betalar in till en fond för detta syfte, det vill säga ex-ante finansiering.

EIOPA kommer tillsammans med övriga frågor i 2020-översynen att ge ett svar till EU-kommissionen om behovet av EU-regler för återhämtning och resolution, krishanteringsverktyg för försäkringsföretag och försäkringsgarantisystem och förslag på utformningen av dessa under slutet av 2020. Det är sedan upp till kommissionen att avgöra om den vill gå vidare med förslag till reglering på dessa områden och i sådant fall med detaljerad reglering vad gäller utformningen. I slutänden kommer det vara Europaparlamentet och ministerrådet som beslutar om dessa ska införas.

Som tidigare nämns har frågan om nationella insättningsgarantisystem, EU-ramverk för återhämtning och resolution respektive makrotillsynsverktyg fått ökat fokus till följd av pandemin. Försäkringsföretagen har hittills hanterat krisen väl och EU-kommissionen och EIOPA bör därför inte använda pandemin för att införa skärpta regler på detta område. Att till exempel införa krav på nationella försäkringsgarantisystem kan innebära betydande negativa konsekvenser för både svenska försäkringstagare och samhället i stort.[59]

---

[55] EIOPA (2019), Discussion Paper on Systemic Risk and Macroprudential Policy in Insurance.

[56] För en fördjupad diskussion om försäkringsgarantisystem se Svensk Försäkring (2019), Fördjupning: Försäkringsgarantisystem – vad handlar diskussionen om i Omvärldsbeskrivning 2020.

[57] Se till exempel COM (2010) 370 av den 12 juli 2010.

[58] EIOPA (2019), Consultation Paper on Proposals for Solvency II 2020 Review Harmonisation of National Insurance Guarantee Schemes.

[59] För fördjupad diskussion om problem med införande av krav på försäkringsgarantisystem, se Svensk Försäkring (2019), Svensk Försäkring är emot krav på försäkringsgarantisystem (nyhet 22 oktober 2019).

Finansiell rapportering

Komplicerad antagandeprocess av den globala redovisningsstandarden för försäkringsavtal IFRS 17 i EU

IFRS 17 är en global redovisningsstandard för försäkringsavtal. Standarden, som har varit under utveckling i mer än två decennier, publicerades ursprungligen i maj 2017. I juni 2020 publicerade International Accounting Standards Board, IASB, en uppdaterad IFRS 17 med ett antal smärre ändringar och ikraftträdandet senarelades med två år till den 1 januari 2023.

Standarden utgår från att varje enskild händelse, kring varje enskilt försäkringsavtal ska fångas i IT-systemen och avspeglas i redovisningen. För försäkringsverksamhet blir detta missvisande, då försäkringens hela idé är just riskutjämning i en stor grupp av avtal och över en längre tid. Efter att branschen framfört kritik mot detta gick IASB till slut med på att avtalen kunde grupperas åtminstone till viss del, däremot behölls reglerna om en årsbegränsning (Annual cohorts), dvs att utjämning av resultat inom en gruppering får ske endast för avtal tecknade inom ett och samma år. För att kunna tillämpa reglerna om Annual cohorts krävs också ett omfattande IT-stöd till höga kostnader - utan ökat informationsvärde.

Reglerna om Annual cohorts komplicerar den påbörjade antagandeprocessen av IFRS 17, bland annat eftersom kritiken föranlett en diskussion om att göra ett undantag i IFRS 17 på EU-nivå, s.k. carve-out. I praktiken skulle detta innebära en europeisk version av IFRS 17. En eventuell carve-out är en politiskt laddad fråga, där positionerna för eller emot en carve-out är lika starka och blockerande.

Enligt en EU-förordning antas standarden som gällande lag i EU om den bidrar till det europeiska gemensamma bästa och uppfyller krav på bland annat begriplighet och relevans. EU-kommissionens expertorgan EFRAG, European Financial Reporting Advisory Group, har för första gången någonsin inte kunnat ge ett entydigt besked i sitt utkast till råd om antagande. IFRS 17 utvärderas också på politisk nivå via EU-kommissionens kommittéförfarande i Accounting regulatory committee, ARC, där varje medlemsstat i EU har en stol. EU-kommissionen kan inte presentera ett lagförslag innan EFRAG har enats om ett slutgiltigt råd. ARC har sista ordet när det gäller att ge råd till EU-kommissionen om ett antagande, men då det inte finns någon vägledning från EFRAG så blir beslutet från ARC ännu mer avgörande. Efter det att ARC lämnat sina rekommendationer och när väl EU-kommissionen har fått all information lägger de fram ett lagförslag som ministerrådet och Europaparlamentet sedan förhandlar om.

Svensk Försäkring anser att det, åtminstone för vissa avtal, ska införas en möjlighet att göra ett undantag för Annual cohorts-regeln i EU för de bolag som så önskar. Vår förhoppning är att sätta press på IASB så att de i en kommande uppdatering exkluderar Annual cohorts-regeln i den globala standarden.

I Sverige har Finansinspektionen under hösten 2020 fattat beslut om vissa ändringar i årsredovisningsföreskrifterna för försäkringsföretag och tjänstepensionsföretag. Efter en successivt allt starkare kritik mot IFRS 17 bland de svenska försäkringsföretagen, valde Finansinspektionen att dra tillbaka krav på

IFRS i onoterade försäkringsföretags koncernredovisningar. I ett framtida scenario med en antagen IFRS 17 gick det inte längre att motivera mer långtgående krav på IFRS i Sverige än vad EU-rätten kräver. Finansinspektionens nya föreskrifter innebär en återgång till den regelverksstruktur som gällde före 2011, dvs att krav på IFRS endast träffar bolag med börsnoterade värdepapper. Föreskrifterna träder ikraft den 1 december 2020, det är dock tillåtet att fortsätta att tillämpa IFRS i koncernredovisningen om ett företag föredrar det eller att gå över till de nya svenska reglerna vid en senare tidpunkt när verksamheten är redo.

Investeringsfrågor

Flera initiativ för ökade investeringar i den nya handlingsplanen för kapitalmarknadsunionen

Försäkringsföretag har stora innehav av finansiella tillgångar och är aktiva på många finansiella marknader, se kapitel 1. Dessa investeringar är viktiga bland annat för framtida pensionsutbetalningar. De finansiella marknaderna är i sin tur omgärdade av flera olika regelverk som påverkar försäkringsföretagen i rollen som investerare.

En stor del av EU-regleringen på detta område hanteras inom ramen för kapitalmarknadsunionen (se mer i avsnitt 2.1). Det är nu svårt att se vilka konsekvenser åtgärderna som nämns i den nya handlingsplanen kommer få för försäkringsföretagen. Dessutom pågår det fortfarande arbete inom EU med den tidigare handlingsplanen för kapitalmarknadsunionen, bland i form av nya regelverk. Ett sådant regelverk är det nya direktivet för säkerställda obligationer, som antogs under hösten 2019.[60] Det pågår nu ett arbete med att genomföra direktivet i svensk rätt, bland annat har en utredning tillsatts för detta syfte.[61] Med säkerställda obligationer avses obligationer och andra skuldförbindelser som är förenade med förmånsrätt hos utgivaren, till exempel bolån. Säkerställda obligationer utgör en betydande del av de svenska försäkringsföretagens innehav av finansiella tillgångar.

Med det nya direktivet införs möjligheten till två typer av säkerställda obligationer, där risken för dessa kommer att skilja sig åt.[62] Det kan innebära att olika kapital-krav kommer att införas i Solvens II för dessa obligationer. Direktivet kan på den svenska marknaden även medföra att det införs en möjlighet att under vissa förutsättningar förlänga löptiden för säkerställda obligationer när obligationer närmar sig förfall. I dag finns inte denna möjlighet i Sverige, vilket gör att svenska säkerställda obligationer kan bli mer komplexa framöver. De regler som genomför direktivet i svensk rätt ska börja tillämpas senast i mitten av 2022, vilket eventuellt kan skjutas framåt på grund av covid-19.

Försäkringsbranschen bidrar i sin roll som stora investerare till en nödvändig grön ekonomisk återhämtning efter covid-19. Det är nu viktigt att den nya

[60] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/2162.
Finansdepartementet (2019), Utredningen om ett nytt regelverk för säkerställda obligationer (Fi 2019:10).
[62] Det som skiljer mellan typerna av säkerställda obligationerna är främst vilka tillgångar som får ingå i förmånsrätten.

handlingsplanen för kapitalmarknadsunionen leder till initiativ som underlättar för försäkringsföretagen att bidra till en nödvändig grön ekonomisk återhämtning och återstart.

Pensionsfrågor

Tjänstepensionsregleringen nästan klar

En ny lag om tjänstepensionsföretag har varit i kraft sedan den 15 december 2019 och Finansinspektionens kompletterande föreskrifter sedan den 1 januari 2020. Redan innan dess stod det dock klart att ytterligare regleringsarbete behövdes, av två skäl. Det ena skälet var att Finansinspektionens föreskrifter inte innehöll alla de delar där kompletteringar till lagen behövdes, det andra skälet var att då riksdagen behandlade propositionen om den nya lagen så skickade man med fyra tillkännagivanden till regeringen och begärde att regeringen skulle återkomma om dessa skyndsamt.

Med anledning av riksdagens tillkännagivanden remitterade regeringen ett förslag till vissa ändringar i lagen och en proposition förväntas före jul. Remissen innehöll inte några större ändringar i kapitalkraven men gav kollektivavtalsparterna avtalsfrihet rörande vilken information som ska lämnas till kunderna. Tjänstepensionsföretagen fick också möjlighet att teckna tjänstepension för egenföretagare. Ändringarna ska träda i kraft den 1 april 2021. Ändringarna är i stort välkomna.

En europeisk pensionsprodukt – men inte i Sverige?

Under våren 2019 antogs en förordning[63] av Europaparlamentet och ministerrådet om en europeisk pensionsprodukt, Pan-European personal Pension Product, PEPP. Centralt är att produkten ska göra det möjligt att flytta ett pensionssparande mellan såväl olika institut som över nationsgränserna inom EU.

Produkten ska kunna erbjudas av försäkringsföretag, banker, tjänstepensions-institut och fondförvaltare med samma skattevillkor som för andra befintliga nationella sparprodukter. Det är den nationella tillsynsmyndigheten som godkänner en PEPP-produkt och en PEPP som är godkänd i ett EU-land ska kunna säljas även i andra EU-länder.

I och med att det i dag saknas en stimulans för privat pensionssparande med kvalitativa villkor för uttagstid och utbetalningstid i Sverige har intresset för PEPP varit lågt på den svenska marknaden. Förutsättningarna för en marknad för privat pensionssparande är helt enkelt begränsade.

Om det skulle införas en stimulans för privat pensionssparande, exempelvis det branschgemensamma förslaget om matchning, förändrar det spelplanen. Det kan då bli intressant för svenska institut att erbjuda en PEPP-certifierad produkt till pensionssparare i Sverige som de kan fortsätta att spara i även om de bosätter sig i ett annat medlemsland.

[63] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1238.

Avdragsreglerna för tjänstepensionsavsättningar oklara

I Pensionsöverenskommelsen från december 2017[64] ingår en översyn av avdragsreglerna för tjänstepension. Bakgrunden är att flera studier, bland annat Pensionsåldersutredningen[65], 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.

För närvarande pågår en översyn inom Finansdepartementet och ett förslag väntas komma på remiss under senhösten 2020. En stor svårighet rör övergångsreglerna, närmare bestämt om det är möjligt att ha en övergångsreglering om 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 inte möjligt för försäkringsföretagen att lösa de praktiska problem som uppstår till följd av en sådan övergångs-bestämmelse.

Distribution

Ett omtag på gång om Priips-regelverket?

Priips-förordningen, det vill säga EU-förordningen om faktablad för paketerade och försäkringsbaserade investeringsprodukter för icke-professionella investerare, innebär bland annat att krav på faktablad gäller för de vanligaste sparliv-produkterna på den svenska marknaden. En grundläggande tanke har varit att konsumenter behöver särskilt utformad information om just dessa slags finansiella produkter för att kunna jämföra och fatta välgrundade beslut.

I oktober förra året publicerade EIOPA tillsammans med de två andra tillsyns-myndigheterna på EU-nivå ett förslag till ändringar i EU-reglerna. Ändringarna avsåg bland annat så kallade flervalsprodukter (”multi-option products”), det vill säga produkter med ett stort antal investeringsalternativ för konsumenterna. Dessa regler berör de flesta svenska fond- och depåförsäkringarna.

Långdragna processer i de europeiska tillsynsmyndigheterna resulterade i att myndigheterna inte kunde enas om något ändringsförslag att överlämna till EU-kommissionen, som är den EU-institution som beslutar om ändringarna. De

[64] Pensionsgruppens överenskommelse om långsiktigt höjda och trygga pensioner (14 december 2017).
[65] Åtgärder för ett längre arbetsliv, SOU 2013:25.

nationella tillsynsmyndigheter i EIOPA som röstade emot förslagen ansåg att regelöversynen borde avbrytas eftersom den inte gjorts utifrån ett tillräckligt konsekvensanalytiskt och konsumenttestat underlag.

Frågan om nästa steg i översynsprocessen ligger nu hos EU-kommissionen. Under senhösten förväntas kommissionen avisera om den går vidare med översynsprocessen och, i förekommande fall, presentera förslag till ändringar i Priips-regelverket.

Försäkringsbranschen har allt sedan översynen aviserades med bestämdhet upprepat att den inledda översynsprocessen ska avbrytas. I syfte att uppnå reellt stärkt konsumentskydd bör förändringar i Priips-regelverket istället genomföras efter en genomgång av lagstiftningen inom ramen för den mer grundläggande översyn som enligt förordningen skulle ha inletts redan innan utgången av 2018.

EU:s konsumentskyddsregler för distribution av finansiella produkter ses över

För att utreda om de nuvarande reglerna till skydd för konsumenter fungerar som det var tänkt och hur reglerna påverkar konsumenters beslutfattande vid investeringar har EU-kommissionen påbörjat en bred horisontell studie om EU:s konsumentskyddsregler. Studien omfattar alla investeringsprodukter avsedda för konsumenter, inklusive de försäkringsbaserade såsom fond- och depåförsäkringar. Särskilt fokus kommer att ligga på upplysningar, provisionsersättningar och lämplighetsbedömningar samt på samspelet mellan de berörda och idag delvis överlappande EU-regelverken, däribland Priips-förordningen samt regelverket för försäkringsdistribution, IDD, och regelverket för värdepappersmarknaden, MiFID II. Studien beräknas vara slutförd innan årsslutet 2021.

Inom ramen för EU-arbetet om en kapitalmarknadsunion (se mer i avsnitt 2.1) lyfter EU-kommissionen som ett av sina fokusområden fram att stärka konsumenternas förtroende för finansmarknaden. Mot den bakgrunden föreslår kommissionen en översyn av reglerna för konsumentinformation vid distribution av försäkringar och andra finansiella produkter. Översynen ska säkerställa att konsumenter får adekvat rådgivning och information som är tydlig och jämförbar men omfattar även frågan om att strömlinjeforma vissa regler i IDD och MiFID II. Översynen föreslås påbörjas under första kvartalet 2022.

Det är mycket positivt att EU-kommissionen ser över de olika reglerna för provisionsersättningar och upplysningskrav så att konsumenterna får adekvata råd samt information som är enkel och tydlig. Däremot krävs stor försiktighet när det handlar om ambitionen att strömlinjeforma de två regelverken IDD och MiFID II eftersom försäkringsprodukter skiljer sig i många avseenden från andra finansiella produkter och IDD tar om hand de särskilda konsumentbehov som finns vid distribution av försäkringsprodukter.

Flytt av försäkringssparande

Frågor om flytt av försäkringssparande och transparens i förhållande till konsumenter är viktiga. När det gäller transparens har Svensk Försäkring t.ex. antagit en rekommendation till medlemsföretagen om information vid flytt. Den syftar till att starka konsumentskyddet vid flytt genom enkel, tydlig och jämförbar information.

Vid årsskiftet 2019/20 trädde lagändringar i kraft som rör flytt och återköp av försäkringssparande.[66] Dessa frågor har fortsatt att vara aktuella för lagstiftaren. Det har sin bakgrund i att riksdagen i samband med dessa lagändringar antog ett tillkännagivande till regeringen om ytterligare åtgärder avseende fond- och depå-försäkring.[67]

Regeringen överlämnade under hösten en proposition till riksdagen med lagförslag som syftar till att sänka avgifterna vid återköp och flytt av individuella fond- och depåförsäkringar.[68] De innebär bland annat att försäkringsföretagen inte – som i dag – får ta ut avgift för kvarstående anskaffningskostnader, till exempel för provisionskostnader som ännu inte hunnit tas ut vid flytten. Det föreslås även ett tak för avgiften för den administrativa hanteringen samt s.k. fribelopp, det vill säga att avgift inte alls får tas ut om försäkringens värde är litet. De nya reglerna föreslås även tillämpas retroaktivt på försäkringar som har tecknats efter den 30 juni 2007. I propositionen föreslås att de nya reglerna ska träda i kraft den 1 april 2021.

I riksdagens tillkännagivande tas också frågan om utvidgad flytträtt för individuella fond- och depåförsäkringar upp. För bedömning av den frågan gav regeringen i april Finansinspektionen i uppdrag att kartlägga konsekvenserna av en sådan utvidgad flytträtt. Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2020.

EU-grupptalan på konsumentskyddsområdet

På konsumentområdet presenterade EU-kommissionen i maj 2018 en översyn av ett antal EU-direktiv (”A New Deal for Consumers”) främst i syfte att säkerställa efterlevnaden av befintliga EU-regler. En del i översynen är ett förslag till EU-direktiv om grupptalan, det vill säga om att ge intresseorganisationer möjlighet att begära ersättning för en grupp av konsumenter när företag inte följer reglerna. Frågan om EU-grupptalan är av betydelse för försäkringsbranschen såväl som ansvarsförsäkringsgivare som svarande i en eventuell grupprättegång. I grunden är det självklart att konsumenter som har rätt också ska kunna få rätt. Samtidigt är viktigt att reglerna är rättssäkra och effektiva.

I juni nådde EU-institutionerna en informell överenskommelse om direktivet om grupptalan som nu formellt ska antas. Genomförandetiden är två år och sex månader därefter ska direktivet börja tillämpas. När det gäller översynens övriga delar, som rör fyra konsumenträttsliga direktiv, har ändringar antagits och genomförandearbete pågår. En utredning ska senast i augusti 2021 lämna förslag till svenskt genomförande i denna del.[69] Den ska även ta ställning till vissa frågor rörande det skriftlighetskrav vid telefonförsäljning som trädde i kraft 2018.

Digitalisering och reglering av IT-risker

EU-kommissionen presenterade i höstas flera förslag som tillsammans benämns *Digital Finance Package*. Bland förslagen ingår en strategi som syftar till att ta till

---

[66] Prop. 2018/19:124 En effektivare flytträtt av försäkringssparande.
[67] Bet. 2019 /20:FiU14 punkt 2, rskr. 2019 / 20:28.
[68] Prop. 2020/21:33 Avgifter vid återköp och flytt av fond- och depåförsäkringar.
[69] Dir. 2020:13 Ett moderniserat konsumentskydd.

vara den digitala utvecklingen på finansmarknaden. Vidare ingår ett förslag till ny förordning för hantering av IT-risker med syfte att stärka finansmarknadens operationella motståndskraft.

EU-strategi för digitala finanstjänster presenterad

Strategin - *Digital Finance Strategy*[70] – innehåller förslag till åtgärder inom fyra prioriterade områden:

1. Motverka fragmentering av den gemensamma marknaden för digitala finansiella tjänster genom harmonisering av lagstiftning och genom att underlätta för gränsöverskridande tjänster inom digital identifiering
2. Etablera ramverk[71] för att underlätta användning av digital teknik såsom distribuerad databasteknik, kryptotillgångar och artificiell intelligence (AI)
3. Underlätta data-driven innovation av finansiella tjänster genom ny infrastruktur för hantering av öppna finansiella data (”common data space”) och reglering av tillgång och användning av finansiella data (”open finance”)
4. Åtgärder för att hantera risker och konsumentskydd inom den digitala finansmarknaden

I strategin aviserar EU-kommissionen planer på att i mitten av 2022 presentera reglering som syftar till vad man kallar ett nytt ”open finance framework”. Detta handlar både om att olika verksamhetsutövare ska garanteras tillgång till finansiell information som hanteras inom olika delar av den finansiella infrastrukturen och på öppna plattformar, samt att det ska finnas möjlighet till gränsöverskridande digital identifiering för kunder som använder finansiella tjänster. Arbetet med denna reglering kommer att bedrivas parallellt med att kommissionen ser över delar av befintlig reglering inom dataskydd och betaltjänster samt tar fram en förordning för att stärka den inre marknaden för digitala tjänster (*Digital Services Act*).[72]

IT-risker inom finansiell verksamhet ska regleras enhetligt

Förslaget till förordning - *Digital Operational Resilience for the Financial Sector*[73] - riktar sig till ett stort antal finansiella företag, även företag verksamma inom försäkringsområdet. Med förordningen skapas för första gången en enhetlig reglering inom EU med krav på hantering av IT-risker och cybersäkerhet som omfattar i princip all finansiell verksamhet.

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 även genomföra tester av sin förmåga att hantera störningar och cyberangrepp och dessa tester kan vara mera avancerade för systemviktiga aktörer. Ytterligare en del av förordningen behandlar krav på riskhantering då tredje-parts leverantörer används i verksamheten.

---

[70] COM (2020) 591 final av den 24 september 2020.
[71] I det ”digitala paketet” ingår ett förslag till reglering av användning av kryptotillgångar.
[72] https://ec.europa.eu/finance/docs/law/200924-digital-finance-strategy_en.pdf, sid 14.
[73] COM (2020) 595 final av den 24 september 2020.

EU-kommissionen föreslår att respektive europeisk tillsynsmyndighet ska utarbeta så kallade tekniska standarder med detaljerade krav på verktyg, metoder och processer som ska ingå i verksamheternas styrning och hantering av operativ risk.

EIOPA har nyligen publicerat riktlinjer för hantering och styrning av IT-risker som träder i kraft den 1 juli 2021. I EIOPA:s förslag till riktlinjer återfinns krav som relaterar till ledning och organisation av arbetet med IT-risker, detaljerade krav på säkerhetsåtgärder samt en hänvisning till redan publicerade riktlinjer beträffande outsourcing till molntjänstleverantörer.[74]

Det är bra med princip- och riskbaserade regler men omfattningen, särskilt beträffande förslaget till EU-förordning, kan medföra att reglerna blir mer preskriptiva och svårare att tillämpa proportionellt utifrån företagens olika verksamhet och riskprofil.

Hållbarhetsfrågor

Stora utmaningar väntar 2021

Snart tre år har gått sedan EU-kommissionen lade fram sin handlingsplan för finansiering av hållbar tillväxt[75]. Det var starten på ett mycket intensivt lagstiftnings- och utredningsarbete. Bland annat har två helt nya förordningar instiftats, samtidigt som ändringar har gjorts i en rad befintliga rättsakter. Sammantaget innehöll handlingsplanen 27 initiativ på tio olika områden.

Under 2021 ska flera av de nya reglerna börja tillämpas för första gången. Ett av de viktigaste regelverken är *förordningen om hållbarhetsrelaterade upplysningar som ska lämnas inom den finansiella tjänstesektorn* (*Disclosureförordningen*). Den trädde i kraft i december 2019 och ska börja tillämpas den 10 mars 2021. Tyvärr börjar det stå alltmer klart att de kompletterande reglerna på lägre lagstiftningsnivåer, som behövs för att fylla ut de mer principbaserade reglerna i förordningen, inte kommer att finnas på plats förrän tidigast till årsskiftet 2021/2022. Detta innebär stora utmaningar för försäkringsföretag och andra finansmarknadsaktörer som ska tillämpa reglerna. Det kan bli mycket kostsamt att genomföra förändringar om reglerna fortfarande rör på sig.

Andra regeländringar som väntas träda i kraft under 2021 är ändringarna i de *delegerade akterna under Solvens II och IDD*, där hållbarhetsfrågor på olika sätt införs i regleringen. EU-kommissionen har dock inte antagit regeländringarna än, men beslut väntas innan årsskiftet. Därefter har ministerrådet och Europaparlamentet tre månader (med möjlighet till förlängning i ytterligare tre månader) på sig att fatta beslut om att anta förslaget eller inte och, om det antas, publiceras det och träder i kraft kort därpå. För samtliga ändringsförslag väntas anpassningstiden bli tolv månader.

Ett annat viktigt regelverk är *förordningen om inrättande av en ram för att underlätta hållbara investeringar och om ändring av förordning (EU) 2019/2088*

[74] EIOPA (2020), Guidelines on Information and Communication Technology Security and Governance och Guidelines on outsourcing to cloud service providers.
[75] EU-kommissionens meddelande (2018) Handlingsplan för finansiering av hållbar tillväxt (8 mars 2018).

(Taxonomiförordningen). I den fastställs ett klassifikationssystem för vilka ekonomiska verksamheter som ska anses vara miljömässigt hållbara, samt införs krav på såväl finansiella som icke-finansiella företag att lämna vissa uppgifter. Förordningen trädde i kraft den 8 juli 2020 och ska börja tillämpas den 1 januari 2022 för de första två miljömålen[76] i förordningen och den 1 januari 2023 för de övriga fyra miljömålen[77]. I förordningen införs även krav på finansmarknadsaktörer som erbjuder hållbara produkter i enlighet med Disclosureförordningen att lämna upplysningar om i vilken utsträckning dessa är förenliga med taxonomin. Dessutom införs krav på företag som lyder under direktivet för icke-finansiell rapportering att lämna upplysningar om i vilket utsträckning deras verksamhet är förenlig med taxonomin. Slutligen görs vissa ändringar i Disclosureförordningen, vilket sammantaget bidrar till en minst sagt rörig lagstiftning.

Under nästa år väntas mycket arbete från EU-kommissionens sida för att ta fram delegerade akter som kompletterar taxonomiförordningen i fråga om tekniska granskningskriterier för de olika miljömålen, liksom regler för hur företag ska presentera i vilken utsträckning deras verksamhet är förenlig med taxonomin eller inte.

Slutligen håller EU-kommissionen på att se över direktivet för icke-finansiell rapportering (Non-Financial Reporting Directive, NFRD). Arbetet har pågått under en längre tid och kommissionen väntas presentera ett ändringsförslag under första kvartalet 2021. Därefter kommer förslaget, i enlighet med EU:s ordinarie lagstiftningsprocess, att lämnas till ministerrådet och Europaparlamentet för förhandling. En slutlig text för uppdaterat NFRD beräknas bli färdig under 2022 med möjlig tillämpning 2024 avseende räkenskapsåret 2023.

På redovisningsområdet pågår även arbete med att undersöka förutsättningar för att införa en eventuell europeisk standard för icke-finansiell rapportering som skulle kunna ingå som en del i ett uppdaterat NFRD. Arbetet bedrivs inom EFRAG, European Financial Reporting Advisory Group, som ska lämna ett tekniskt råd till EU-kommissionen i början av 2021, med en delrapport i slutet på oktober 2020. Ett annat projekt på liknande tema handlar om möjligheten att instifta en EU-databas för icke-finansiell och finansiell information.

EU-kommissionen uppdaterar sin strategi för hållbar finansiering – men blir det något nytt?

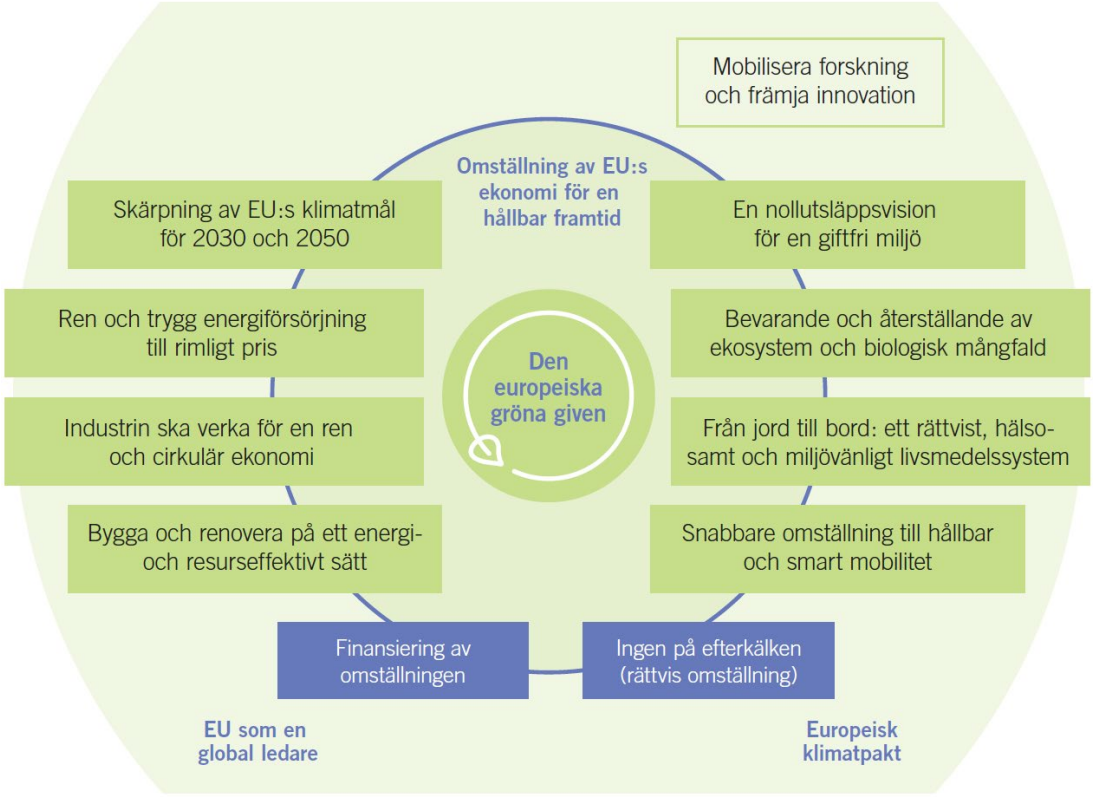
EU-kommissionen arbetar nu med att uppdatera sin handlingsplan och väntas lägga fram en ny handlingsplan – eller strategi som den numera kallas – under början av 2021. Den uppdaterade strategin utgör en viktig del i EU-kommissionens gröna giv, som är en färdplan för att göra EU:s ekonomi hållbar. Den gröna given presenterades i mars 2020 och är ett massivt och horisontellt verkande regelverkspaket som spänner över en rad politikområden och omfattar alla sektorer av ekonomin, särskilt transport, energi, jordbruk, byggnader och sådana industrier

[76] Begränsning av klimatförändringar och Anpassning till klimatförändringar.

[77] Hållbar användning och skydd av vatten och marina resurser, Omställning till en cirkulär ekonomi, Förebyggande och begränsning av miljöföroreningar, samt Skydd och återställande av biologisk mångfald och ekosystem.

som stål, cement, informations- och kommunikationsteknik, textilier och kemikalier, se figur 1.

Figur 1 Den europeiska gröna given



Källa: EU-kommissionens meddelande Den europeiska gröna given (11 december 2019).

För finanssektorns del handlar det främst om att bidra till finansieringen av den gröna omställningen. EU-kommissionen pekar här ut tre områden som den uppdaterade strategin för hållbar finansiering ska fokusera på. För det första ska strategin stärka grunden för hållbara investeringar. Det omfattar fortsatt arbete med taxonomiförordningen, bättre integrering av hållbarhet inom ramen för bolagsstyrning, samt bättre rapportering av hållbarhetsinformation. Det senare ingår redan i EU-kommissionens pågående översyn av direktivet för icke-finansiell rapportering, samt i arbetet med att utveckla standardiserade redovisningsmetoder för naturkapital inom EU och internationellt.

För det andra ska det bli lättare för företag att identifiera hållbara investeringar vilket ökar möjligheterna att på ett trovärdigt sätt göra sådana investeringar. Detta omfattar fortsatt arbetet med att ta fram en tydlig märkning av investeringsprodukter, liksom en EU-standard för gröna obligationer.

För det tredje ska klimat- och miljörisker hanteras och integreras i det finansiella systemet. Det innebär att den typen av risker ska integreras mer explicit i EU:s tillsynsregelverk och göra det lättare att bedöma lämpligheten i de befintliga kapitalkraven för gröna tillgångar. Här ingår också att undersöka hur det finansiella systemet kan bidra till att öka motståndskraften mot klimat- och

miljörisker, särskilt när det gäller fysiska risker och skador som uppstår vid naturkatastrofer.

Det är lätt att tro att den uppdaterade strategin kommer att innehålla många nyheter, men de flesta av ovan nämnda initiativ är redan kända eller har till och med redan påbörjats och det är svårt att bedöma om den uppdaterade strategin verkligen kommer att innehålla något ytterligare. Klart är dock att arbetet med hållbarhetsfrågorna kommer att fortsätta att vara i fokus även framöver och att utvecklingen måste följas noga. Hållbarhetsområdet är ett typexempel där vi har fått se alltmer omfattande, detaljerade och svårlästa regelverk växa fram, i stället för den enkla och flexibla lagstiftning som branschen eftersträvar. Det finns en uppenbar risk att de framväxande regelverken kan komma att bli kontraproduktiva och snarare hämma försäkringsföretagens förmåga att bidra till en hållbar utvecklingen i stället för att gynna den. En sådan utveckling skulle vara olycklig för alla berörda parter.

Penningtvättsreglering

Penningtvättsregelverket stärks - och förtydligas

EU:s penningtvättsregelverk har under senare år justerats och skärpts, men diskussionen om behovet av att stärka arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism fortsätter. I en handlingsplan som EU-kommissionen lade fram i maj 2020 diskuteras hur man ska gå tillväga för att komma tillrätta med brister i det befintliga regelverket och för att åstadkomma en större grad av harmonisering.[78] Det förs bland annat fram tankar om att omvandla delar av penningtvättsdirektivet till en EU-förordning och att stärka tillsynen på EU-nivå, till exempel genom en låta en EU-myndighet få direkta tillsynsbefogenheter i förhållande till verksamhetsutövare. Enligt handlingsplanen ska konkreta lagförslag läggas fram under det första kvartalet 2021. Det finns risker med en sådan utveckling. Större grad av harmonisering kan leda till att utrymmet för nationell anpassning i regelgivningen begränsas och att inte tillsynen kan förankras nationellt på samma sätt som tidigare.

Även på hemmaplan finns en diskussion om att i olika avseenden stärka penningtvättsregelverket. En utredning ska bland annat analysera frågor om Finansinspektionen tillsyn och frågor om informationsdelning mellan vissa andra verksamhetsutövare än försäkringsföretag och myndigheter.[79] Uppdraget ska redovisas senast vid årsskiftet. Parallellt med detta utvecklingsarbete avseende penningtvättsregelverket i sig fortsätter den samverkan mellan Svensk Försäkring och andra branschorganisationer inom finanssektorn som benämns SIMPT.[80] Samverkan innebär att tillsammans arbeta fram och kontinuerligt utveckla vägledning för de olika företagen på finansmarknaden om hur penningtvättsregelverket bör tillämpas, i syfte att åstadkomma ett tydligare och mer robust skydd mot penningtvätt.

[78] C(2020) 2800 final av den 7 maj 2020.
[79] Dir. 2019:80 Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.
[80] Svenska institutet mot penningtvätt.

Trafikförsäkring

I maj 2018 lade EU-kommissionen fram förslag till anpassningar av motorförsäkringsdirektivet. Det handlar bland annat om anpassningar av tillämpningsområdet, delvis till följd av avgöranden från EU-domstolen och ett förslag om att skadelidande ska ha rätt till ersättning från en garantifond i konkurssituationer. Trilogförhandlingar mellan Europaparlamentet, ministerrådet och EU-kommissionen inleddes efter nyår och var planerade att slutföras vid utgången av april. På grund av covid-19 har mötena blivit uppskjutna och framför allt Europaparlamentet säger sig inte prioritera frågan i dagsläget. Något beslut kan mot den bakgrunden inte förväntas förrän under 2021.

3 Effekter för försäkringsbranschen av covid-19

Den svenska försäkringsbranschen har hittills påverkats i relativt liten utsträckning av covid-19-pandemin. På kort sikt har antalet anmälda skador gått ned medan premieinbetalningarna, som bland annat är beroende av den ekonomiska utvecklingen i stort, har fortsatt att stiga. Detta kan komma att förändras på sikt om pandemin leder till nya behov vad gäller försäkring, distribution av försäkring och hur information ges.

3.1 Pandemin påverkar de flesta försäkringsprodukter

Covid-19-pandemin har lett till omfattande finansiella effekter för enskilda personer och företag världen över. Enskilda möter ökade utgifter för sjukvård som testning och behandling, förlorad arbetsinkomst vid sjukdom eller uppsägning och kostnader för resor. Beroende på bransch drabbas företag av lägre försäljning, problem med leverans av (insats)varor och inställda evenemang. Detta påverkar sammantaget en lång rad försäkringsprodukter: hälsoförsäkring, livförsäkring, reseförsäkring, arbetsskadeförsäkring, avbrottsförsäkring med flera.

Det är i en mening alldeles för tidigt att redan nu försöka dra några säkra slutsatser om pandemins påverkan på försäkringsbranschen. Det kan dock konstateras att försäkringsföretagen hittills, i såväl Sverige som övriga EU, sedan utbrottet av covid-19 har lyckats upprätthålla verksamheten utan störningar. Låt vara att viss fördröjning har uppstått i länder där det ställs striktare krav kring pappers-dokumentation.

I en annan mening finns det behov av att i ett så tidigt skede som möjligt undersöka närmare om det går att se några direkta och tydliga tecken på förändringar som kan ha betydelse för försäkringsbranschen. I det följande redogörs inledningsvis för vad vi i dagsläget kan se ifråga om produktrelaterade effekter inom skadeförsäkring och avsättningar till tjänstepension. Därefter följer en diskussion kring vilka konsekvenser covid-19 kan få på lite längre sikt. Avsnittet avslutas med en reflekterande jämförelse kring effekterna av pandemin för försäkringsbranschen i Sverige och globalt.

3.2 Produktrelaterade effekter inom skadeförsäkring

Premieinkomster, skadeanmälningar och utbetalning av ersättning

Premieinkomster är relativt trögrörliga och påverkas bland annat av beteende-förändringar, vilket innebär att det kan ta lite längre tid innan effekterna av covid-19 blir tydliga. När det gäller utbetalda försäkringsersättningar finns det naturligen en viss fördröjning dels innan det att en skada anmäls, dels mellan det att en skada anmäls och det att den är slutligt reglerad. Det är inte heller givet att en anmäld skada leder till utbetalning av ersättning.

I ett längre perspektiv är det rimligt att förvänta sig att antalet arbetsskador, framför allt bland anställda inom hälso- och sjukvård, ökar i samband med vård av smittade patienter. Likaså finns det tecken på att utbetalningarna inom

livförsäkring kommer att öka. Kring detta finns det dock ännu inga mer robusta data att luta sig emot.

Nedan följer en redogörelse för utvecklingen av premieinkomster och antal anmälda skador baserade på tillgängliga data till och med kvartal 3 2020 inom skadeförsäkring, samt utbetalning av försäkringsersättning inom inkomst och avgångsbidragsförsäkring.

Premieinkomsterna förväntas öka något långsammare framöver

Premieinkomster för privat försäkring har ett nära samband med utvecklingen i ekonomin. Det gäller framför allt skadeförsäkring. Vid en konjunkturförstärkning ökar vanligen efterfrågan på varor och tjänster. Av det följer en ökad efterfrågan på (skade)försäkring och premieinkomsterna ökar. Omvänt gäller en minskad efterfrågan och sjunkande premieinkomster vid en avmattning i ekonomin, vanligen med viss fördröjning.[81]

Under pandemin har det skett en ekonomisk nedgång med sjunkande BNP och stigande arbetslöshet, se vidare avsnitt 1.1. Det är då förväntat att även premieinkomsterna minskar. Samtidigt har vi en stark och utdragen högkonjunktur bakom oss och spåren av den finns kvar.

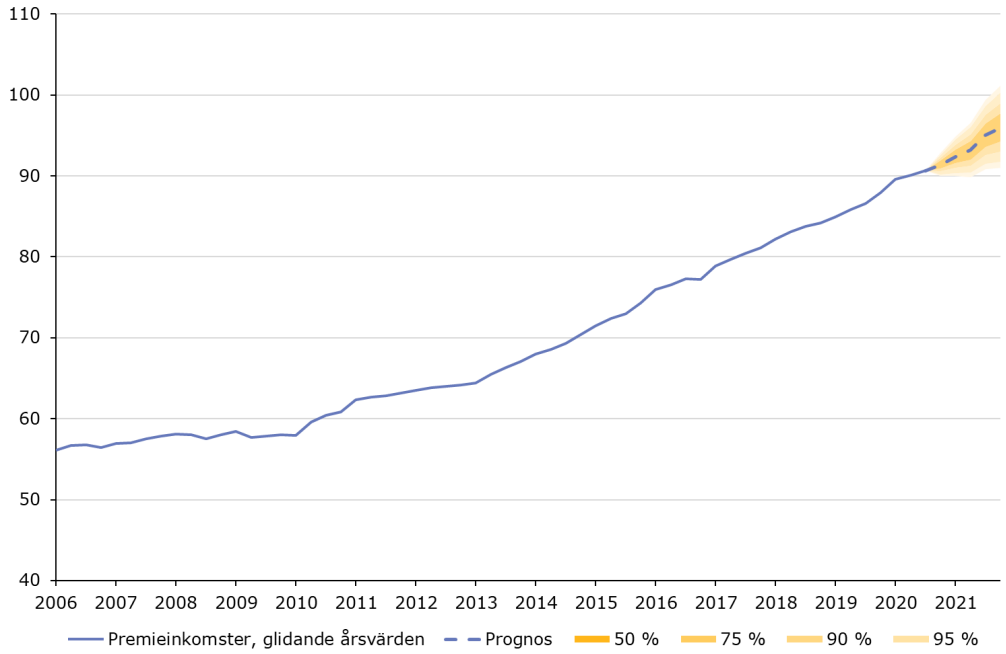
I diagram 12 redovisas premieinkomsterna för skadeförsäkring för perioden 2006–2021.[82] Inkomsterna från och med det fjärde kvartalet 2020 till och med 2021 är en prognos som har gjorts med hjälp av modellstöd som grundar sig på akademisk forskning kring samband mellan premievolymer och den makroekonomiska utvecklingen.[83] Av diagrammet framgår att det har skett en mindre avmattning i ökningstakten för premieinkomsterna under 2020. Enligt prognosen förväntas dock en stabil återhämtning under 2021 i linje med den återhämtning i ekonomin i övrigt som prognostiseras av Konjunkturinstitutet.

[81] Svensk Försäkring har tidigare publicerat analyser av sambanden mellan den ekonomiska aktiviteten och premieflödena till liv- och skadeförsäkringar; se till exempel Omvärldsbeskrivningen 2019, och den kvartalsvisa rapporten Försäkringsmarknaden.

[82] För skadeförsäkringar ingår i denna studie endast premieinkomster för skadeförsäkringsföretag. Även livförsäkringsföretag kan ha skadeförsäkringar. Premierna för livförsäkringsföretagens skadeförsäkringar utgör cirka 5 procent av premieflödet för den totala skadeförsäkringsmarknaden.

[83] Prognosmodellerna bygger på jämviktssamband – så kallad kointegration – som har stöd i empirisk forskning; se t.ex. Arena (2008), Does insurance market activity promote economic growth? A cross-country study for industrialized and developing countries, Journal of Risk and Insurance, och referenser däri. Jämviktssambandet implicerar att premievolymerna och den ekonomiska utvecklingen inte kan glida ”för långt” ifrån varandra utan att för eller senare förs samman igen och trendmässigt utvecklas ihop. I modellerna har vi använt uppgifter för lönesummor, priser, BNP, arbetslöshet och sysselsättning. Prognoserna är betingade på Konjunkturinstitutets scenario för makroekonomin från september 2020.

Diagram 12 Premieinkomster för skadeförsäkring 2006–2021
Årsvärden per kvartal, miljarder kronor



Anm.: Prognosen är betingad på Konjunkturinstitutets makroscenario från september 2020. De gulmarkerade prognosintervallen visar skattningar av avvikelser från punktprognosen i 50–95 procent av fallen, givet det underliggande makroekonomiska scenariot.
Källa: Svensk Försäkring.

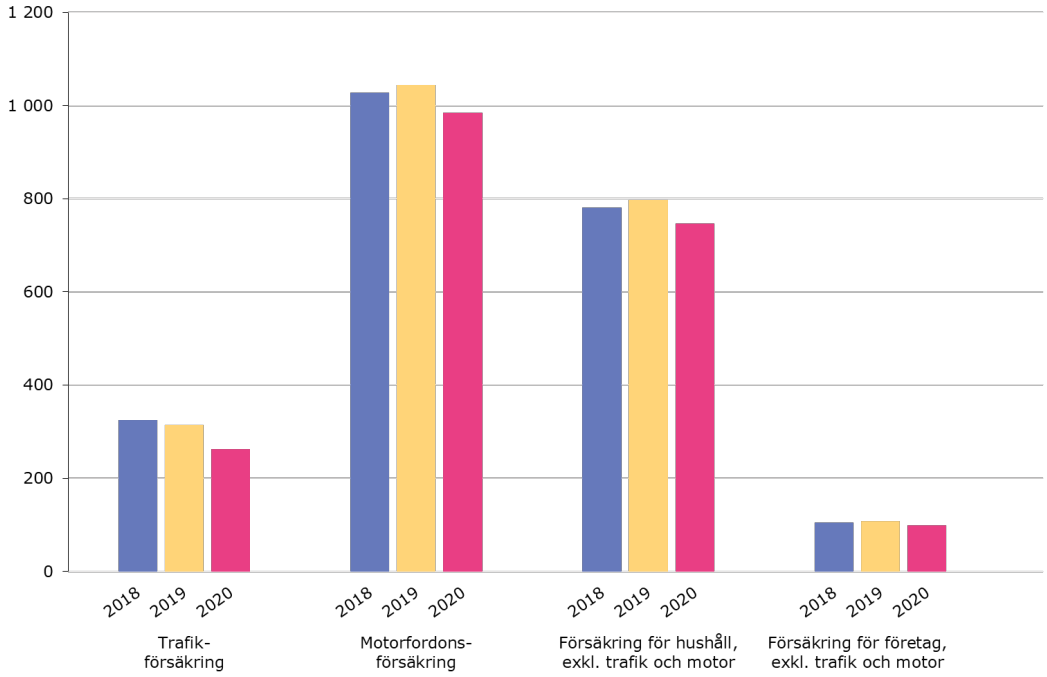
Det ska dock tilläggas att det kan finnas en fördröjning när det kommer till försäkringstagares beslut kring försäkringar som kan påverka premieinkomsterna framöver. I början av pandemin har fokus säkerligen riktats mot andra håll än just försäkringsskyddet. Allt eftersom tiden går, debatten kring försäkringsskyddets omfattning fortsätter och de mer långsiktiga ekonomiska effekterna av pandemin blir tydliga, ser den enskilde över sitt försäkringsskydd och premieinkomsterna kan komma att påverkas.

Antalet anmälda skador har gått ned men de slutliga kostnaderna är oklara

När det gäller antalet skador är det ännu oklart hur stora de slutliga utbetalningarna kommer att bli. En nedgång kan noteras vad gäller antalet anmälda skador till och med tredje kvartalet 2020 jämfört med 2018 och 2019 (se diagram 13). En trolig orsak är att covid-19 har föranlett ett ändrat beteende i samhället som förändrar skadebilden både vad gäller antalet skador och typen av skador.

Den största nedgången i antal anmälda skador har skett inom trafik- och motorfordonsförsäkring medan en mindre nedgång noteras för försäkringar för hushåll och företag.

Diagram 13 Antal anmälda skador de första tre kvartalen 2018–2020
Antal tusen skadeanmälningar



Källa: Svensk Försäkring.

Störst nedgång inom trafik- och motorfordonsförsäkring

När rörligheten och därmed användningen av motorfordon minskar är det en naturlig följd att antalet anmälda skador inom både trafik- och motorfordons-försäkring går ner. Antalet anmälda skador har hittills minskat under 2020 jämfört med 2019 (se tabell 1). Nedgången har varit störst under det andra kvartalet 2020.[84]

Den kraftiga minskningen i antal anmälda skador kan naturligtvis ha flera orsaker, men förutom den milda vintern och allt säkrare fordon, är pandemin troligen en starkt bidragande orsak. Motsvarande utveckling kan noteras även i andra länder inom EU.

[84] Inom EU ska varje motordrivet fordon som brukas i trafik ha en trafikförsäkring som skyddar mot vissa skador som sker vid en olycka. För föraren som orsakat olyckan täcks dock inte skador på det egna fordonet. Som kompletterande skydd kan fordonsägaren teckna en separat motorfordonsförsäkring.

Tabell 1 Antal anmälda skador inom trafik- och motorfordonsförsäkring

		2019	2020	Förändring (%)
Trafikförsäkring	**Kvartal 1**	105 625	92 161	-13,7
	Kvartal 2	107 972	82 477	-23,6
	Kvartal 3	101 056	89 410	-11,5
Motorfordonsförsäkring	**Kvartal 1**	332 816	326 131	-2,0
	Kvartal 2	374 897	335 852	-10,4
	Kvartal 3	336 382	322 811	-4,0

Källa: Svensk Försäkring.

Trafiken utgör en stor del av vår vardag, inte minst ifråga om transporter till och från arbete. När människor uppmanas att arbeta hemifrån och resor till andra regioner begränsas, minskar naturligen användningen av fordon. I motsatt riktning verkar överfull kollektivtrafik på grund av indragna avgångar och uppmaningar att undvika kollektivtrafiken. Det senare kan på sina håll tänkas ha lett till en ökad användning av motorfordon och därmed bidragit till att minskningen i antal anmälda skador inte har blivit fullt så markant.

Antalet skadeanmälningar kan förväntas öka när Folkhälsomyndigheten lyfter sina restriktioner, arbetsplatser börjar tillämpa sina normala rutiner med arbetstagare på plats samt rörligheten i samhället ökar igen.

Det bör noteras att färre skadeanmälningar inte per automatik leder till lägre skadeutbetalningar. Hur stora skadeutbetalningarna blir beror även på de genomsnittliga kostnaderna för att åtgärda skadorna.

En minskning i antal anmälda skador bland hushåll

Nedgången i antal anmälda skador är mindre när det gäller försäkring för hushåll, där det skedde en minskning under kvartal 2 som sedan förstärktes ytterligare under kvartal 3 (se tabell 2).

Tabell 2 Antal anmälda skador inom försäkring för hushåll

	2019	2020	Förändring (%)
Kvartal 1	253 433	254 475	+0,4
Kvartal 2	250 846	227 994	-9,1
Kvartal 3	293 358	265 073	-9,6

Anm.: Avser försäkring för hushåll exklusive trafik- och motorfordonsförsäkring.
Källa: Svensk Försäkring.

Utvecklingen är möjligen något förvånande. När människor tillbringar mer tid i hemmet skulle man å ena sidan kunna förvänta sig ett ökat antal anmälda skador. Å andra sidan innebär det faktum att fler tillbringar tid i hemmen och i fritidshus att inbrotten minskar liksom det faktum att stängda gränser gör det svårare för

internationella stöldligor att passera. Till det kommer att antalet skador som täcks av allriskförsäkringen inom hemförsäkringen troligen har gått ned. Allriskskadorna utgör den absolut största andelen av skadeanmälningarna och inkluderar skador på egendom utanför hemmet. Det handlar om plötsliga och oförutsedda händelser som exempelvis förlust av mobiltelefon, att tappa den i marken eller att bli bestulen på den. Möjligen inträffar sådana skador i större utsträckning när man befinner sig utanför hemmet.

Till skillnad från skador som följer av trafik kan förloppet för skador som uppkommer inom kategorin hushåll förväntas vara långsammare. Det finns signaler om att antalet renoveringar av hus och fritidshus har ökat då människor har uppmanats att hålla sig hemma. Skador som följer på det kan visa sig längre fram, exempelvis arbeten av den icke fackmannamässiga hemmasnickaren.

En minskning i antalet skadeanmälningar bland företag

Antalet anmälda skador inom företags- och fastighetsförsäkring har hittills gått ned under 2020 jämfört med motsvarande kvartal 2019 (se tabell 3).

Tabell 3 Antal anmälda skador inom företags- och fastighetsförsäkring

	2019	2020	Förändring (%)
Kvartal 1	36 700	34 448	-6,1
Kvartal 2	34 900	31 169	-10,7
Kvartal 3	36 316	33 000	-9,1

Anm.: Avser försäkring för företag exklusive trafik- och motorfordonsförsäkring.
Källa: Svensk Försäkring.

Minskningen i antal skadeanmälningar kan ha sin förklaring i att flera företag har gått i konkurs eller upphört med sin verksamhet till följd av nedgången i ekonomin i samband med pandemin. Vissa branscher drabbades tidigt mycket hårt, framför allt hotell-, restaurang- och eventbranschen. En annan orsak kan vara att verksamheten i de företag som hittills har klarat krisen väl, har dragits ner eller stått mer eller mindre stilla med färre skador som följd.

Utvecklingen inom företagsförsäkringen är dock osäker eftersom det i nuläget pågår ett antal tvister i domstol om huruvida avbrottsförsäkringen inom företagsförsäkringen täcker en del av de förluster som uppstått. Se avsnitt 2.2 för en närmare diskussion kring denna fråga. Om dessa tvister skulle leda fram till att försäkringsersättning ska betalas i högre utsträckning är det rimligt att förvänta sig ett högre antal skadeanmälningar även inom kategorin företag.

Utbetalningarna från inkomstförsäkring och avgångsbidragsförsäkring har ökat

Vid en inbromsning av ekonomin är det naturligt att förvänta sig en ökad arbetslöshet med effekter för inkomstförsäkringen. Den ingår ofta som en del i medlemskapet i ett fackförbund och täcker upp för lön överstigande a-kassans tak för ersättning. Så som försäkringen är utformad gör inte fackförbunden någon egen beräkning av den ersättningsgrundande inkomsten, utan utgår från den inkomst som arbetslöshetskassan (a-kassan) fastställer.

Avgångsbidragsförsäkring är ett kollektivavtalat skydd för den anställde vid uppsägning på grund av arbetsbrist som leder till en varaktig minskning av personalstyrkan. Storleken på den ersättning som betalas ut beror på ålder och arbetstid. Utbetalningen sker som ett engångsbelopp då anställningen upphör.

Under pandemin har regeringen gått in med omfattande stöd vid korttids-permittering. Då ersättningen till den anställde delas mellan staten och arbets-givaren och det inte betalas ut någon a-kassa vid korttidspermittering utgår det i dessa fall inte heller någon ersättning från inkomstförsäkringen. Det har sannolikt bidragit till att mildra effekterna för försäkringen. Utbetalningarna från inkomst- och avgångsbidragsförsäkringen har dock ökat kraftigt under framför allt det andra och tredje kvartalet 2020 jämfört med motsvarande period 2019 (se tabell 4).

Tabell 4 Utbetalda försäkringsersättningar inom inkomst- och avgångsbidragsförsäkring

	2019 (kronor)	2020 (kronor)	Förändring (%)
Kvartal 1	53 295 335	61 419 787	+15,2
Kvartal 2	109 741 346	140 452 227	+28,0
Kvartal 3	179 261 322	230 006 540	+28,3

Källa: Svensk Försäkring.

3.3 Vad innebär covid-19 för våra pensioner?

Covid-19 kan påverka både in- och utbetalningar av pension. Hur stora effekterna blir beror bland annat på hur långvarig nedgången i ekonomin blir och vilken typ av tjänstepension man har.

Hur påverkar covid-19 utbetalningarna av pension?

I många länder är pensionssystemet en del av statsbudgeten. Det innebär att ett ökat tryck på olika typer av stimulansåtgärder över statsbudgeten kan riskera att minska utrymmet för pensionsutbetalningar.

I länder där den enskilde har ett stort eget ansvar att spara till sin pension kan pandemin på kort sikt leda till en nedgång i sparandet till följd av lägre syssel-sättning och tillväxt som innebär ett minskat utrymme i den enskildes ekonomi. På lång sikt kan ett lägre sparande leda till lägre pensionsutbetalningar även om de långsiktiga effekterna på pensionsnivåerna inte kommer att kunna avläsas fullt ut förrän dagens sparare når pensionsåldern.

Det svenska pensionssystemet bygger på en bred politisk överenskommelse mellan Centerpartiet, Kristdemokraterna, Liberalerna, Miljöpartiet, Moderaterna och Socialdemokraterna. Pensionssystemet är autonomt, vilket innebär att det är fristående från statsbudgeten och utbetalningar finansieras huvudsakligen genom löpande avgiftsinbetalningar till systemet. Sammantaget är därför pensions-systemet både politiskt och finansiellt stabilt, vilket bidrar till trygghet för den enskilde vid olika typer av samhällsekonomiska kriser.

För de allra flesta som redan har gått i pension är de ekonomiska konsekvenserna av covid-19 relativt begränsade. Detta då inkomstpensionen inom den allmänna pensionen utgör den större delen av den sammanlagda pensionen och räknas upp med den genomsnittliga löneutvecklingen. På lång sikt kan dock även inkomstpensionen försämras via den så kallade bromsen, som aktiveras om pensionssystemets skulder beräknas överstiga tillgångarna. Det kan ske vid en kraftig och långvarig nedgång i ekonomin.

Den mindre delen inom det allmänna pensionssystemet som utgörs av premiepensionen påverkas direkt av utvecklingen på aktie- och räntemarknaderna som följer av covid-19. För den som har långt kvar till pensionen spelar en tillfällig nedgång i avkastningen mindre roll, men för den som har kort tid kvar till pensionen kan det ha betydelse.

I vilken utsträckning tjänstepensionen påverkas av covid-19 beror på hur den är tryggad. En förmånsbestämd pension innebär att den enskilde är garanterad en viss procent av slutlönen vid pensioneringen och pensionen påverkas inte av utvecklingen på aktie- och räntemarknaderna. Det innebär dock samtidigt att den enskilde inte kan välja hur pengarna ska placeras. Som diskuteras i avsnitt 1.3 ligger det en utmaning för försäkringsföretagen i att upprätthålla en god avkastning på tillgångarna om räntorna förblir låga över en längre period till följd av covid-19.

En premiebestämd tjänstepension innebär att arbetsgivaren sätter av ett belopp i relation till den anställdes inkomst. Ju högre lön, desto mer pengar betalas in. Den enskilde väljer själv hur pengarna ska placeras och avkastningen beror därför på utvecklingen på aktie- och räntemarknaderna. De flesta som omfattas av tjänstepension har i dag till någon del en premiebaserad tjänstepension. Om den enskilde väljer att placera pengarna i en traditionell försäkring är hen garanterad en viss avkastning som kan bli högre eller lägre jämfört med om hen placerar pengarna själv.

Effekterna för privat pensionssparande blir desamma som för premiebestämd tjänstepension.

Vid arbetslöshet är arbetslöshetsersättningen pensionsgrundande inom det allmänna pensionssystemet på motsvarande sätt som lön. Ersättningen från a-kassan är dock lägre än lönen, i vissa fall betydligt lägre, vilket innebär att pensionen kommer att bli lägre. Avsättningar till tjänstepension är avhängigt en anställning med kollektivavtal eller motsvarande. För dem med inkomster över högsta pensionsgrundande inkomst, som 2020 motsvarar en månadslön på 41 750 kronor, kan skillnaden i framtida utbetalningar bli betydande beroende på hur länge arbetslösheten varar.

Begränsade effekter för inbetalningar till kollektivavtalad tjänstepension

Storleken på de inbetalningar (avsättningar) som görs till tjänstepension påverkas i Sverige i hög utsträckning av strukturella förändringar på arbetsmarknaden samt förändringar i regelverk och skatter. Drygt 90 procent av alla anställda i Sverige omfattas av kollektivavtal. En viktig del inom kollektivavtalen är avtal som reglerar tjänstepension och försäkringar vid sjukdom, arbetsskada och föräldraledighet. Det finns också omställningsavtal som ger både ekonomiskt och personligt stöd till

anställda som blivit uppsagda på grund av arbetsbrist. Inom privat sektor saknas kollektivavtal hos en del arbetsgivare, men den anställde och arbetsgivaren kan ha gjort upp om vilka villkor som ska gälla för tjänstepension, försäkringar och semester i anställningsavtalet.[85]

Inom de förmånsbaserade tjänstepensionslösningarna, där den anställde är garanterad en viss pension i relation till slutlönen, är inbetalningarna vanligen desamma från månad till månad så länge lönen är densamma oavsett hur mycket som betalas ut, exempelvis om den anställde är sjukskriven. Det innebär att de förmånsbaserade tjänstepensionslösningarna är mer trögrörliga än de premiebaserade lösningarna.

Inom de premiebaserade tjänstepensionslösningarna styrs inbetalningarna av den utbetalade lönen. Tjänstepensionsinbetalningarna kan därför variera från månad till månad. Effekterna av pandemin kan därmed relativt snabbt avspeglas i lägre avsättningar till tjänstepension.[86] Samma effekt uppstår för den mindre premiebaserade delen inom de förmånsbaserade tjänstepensionslösningarna.

I diagram 14 visas utvecklingen av inbetalda premier till så kallad konkurrensutsatt tjänstepensionsförsäkring för perioden 2006-2020, samt en prognos från och med det fjärde kvartalet 2020 till och med 2021.

Under 2020 har det skett en avmattning i det årsvisa premieflödet. Prognosen för 2021 visar dock på en återhämtning i linje med den återhämtning i ekonomin som spås av Konjunkturinstitutet.

Den avmattning som har skett vad gäller inbetalningar till tjänstepensionsförsäkring har sannolikt dämpats av att de pensionsmedförande lönerna och avsättningarna, som ligger till grund för inbetalningarna, till stor del har legat kvar på samma nivå. Ett skäl kan vara att reglerna kring korttidspermitteringarna, som infördes i ett tidigt skede, har bidragit till detta.[87]

---

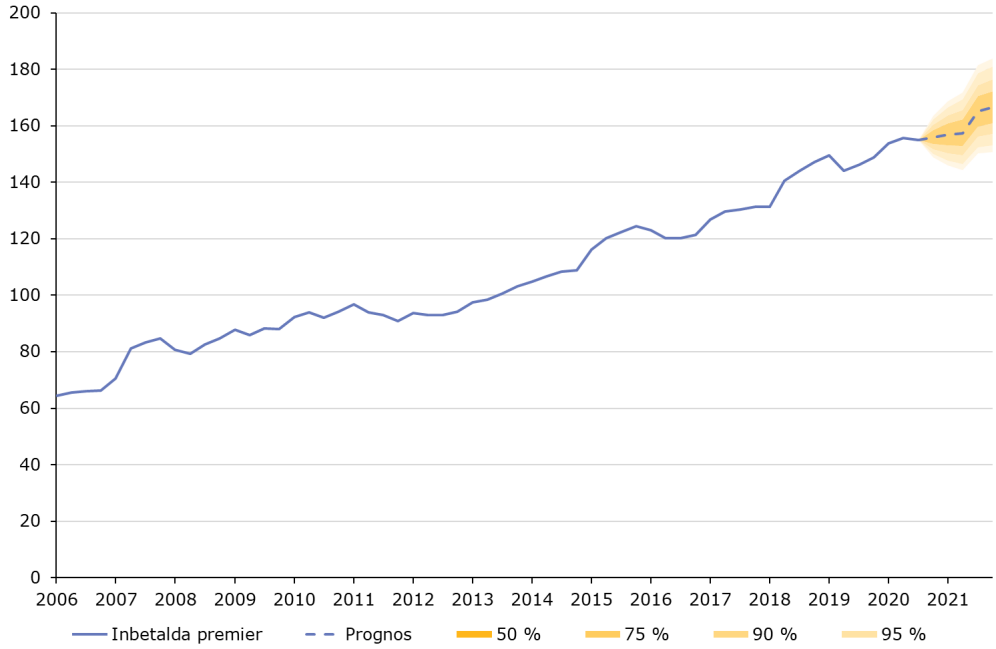
[85] Medlingsinstitutet (2019), Årsrapport.

[86] Effekten förstärks för anställda som har en årsinkomst strax över 7,5 inkomstbasbelopp (ca 500 000 kronor) då det görs högre avsättningar (30 procent av lönen) på lönedelar över 7,5 inkomstbasbelopp.

[87] Korttidspermitteringarna innebär att den anställde behåller minst 90 procent av lönen även om arbetstiden minskar med 60 procent. Kostnaden för mellanskillnaden delas av staten och arbetsgivaren upp till ett tak för månadslönen på 44 000 kronor, där arbetsgivaren står för den överskjutande delen av lönen. Inom exempelvis ITP gäller att arbetsgivaren gör avsättningar till tjänstepension även på den del av lönen som betalas av staten.

Diagram 14 Premieinkomster för konkurrensutsatt tjänstepensions-försäkring 2006–2021

Årsvärden per kvartal, miljarder kronor



Anm.: Avser inbetalda premier exklusive inflyttat försäkringskapital och uppräknade fribrev. Prognosen är betingad på Konjunkturinstitutets makroscenario utfärdat i september 2020. De gulmarkerade prognosintervallen visar skattningar av avvikelser från punktprognosen i 50–95 procent av fallen, givet det underliggande makroekonomiska scenariot.
Källa: Svensk Försäkring.

Ett annat skäl kan vara att pandemin på kort sikt har slagit hårdast mot företag inom service och handel, där arbetskraften är yngre och lönenivåerna relativt låga. Inom den kollektivavtalade tjänstepensionsplanen för privatanställda arbetare – dit service och handel hör – görs inbetalningar till tjänstepension från och med 25 års ålder. Till det kommer att kollektivavtalsanslutningen är lägre bland företag inom hotell och restaurang respektive kultursektorn, som hör till de branscher som har drabbats allra hårdast av pandemin.[88] Detta sammantaget avspeglas i storleken på tjänstepensionsavsättningarna.

Det återstår att se hur inbetalningarna till tjänstepension utvecklas framöver. Om det handlar om en mer kortvarig ekonomisk nedgång är det rimligt att förvänta sig en återhämtning. Om det däremot visar sig bli en mer långvarig nedgång kan vi komma att se en kraftigare inbromsning i premieinkomsterna än prognostiserat.

3.4 Konsekvenser för försäkringsbranschen på sikt

Ökad digital utvecklingstakt öppnar upp möjligheter

Med covid-19-pandemin har betydelsen av väl utformade och väl fungerande digitaliserade processer framgått tydligt. I Sverige har försäkringsföretagens verksamheter inom till exempel försäljning, informationsgivning och skadereglering

[88] Inspektionen för socialförsäkring (2018), Vem får avsättningar till tjänstepension, s. 44 ff..

kunnat upprätthållas under pandemin. Det ligger samtidigt en utmaning i att övergå till allt mer digitaliserade lösningar så länge som inte alla försäkringskunder har tillgång till, eller erfarenhet av, att hantera digitala produkter och tjänster. Även de EU-baserade regleringarna kan utgöra en utmaning så länge som det inte fullt ut finns en acceptans för helt digitaliserade lösningar.

En del av försäkringsföretagens verksamhet som ännu inte är fullt ut digitaliserad i Sverige är personskadereglering. Korrespondensen sker fortfarande till stor del via traditionella kanaler som mejl, post och telefon. Det gäller exempelvis invaliditetsintyg och sjukjournaler som fylls i digitalt av den intygande läkaren/sjukvårdsinrättningen, skrivs ut och sedan postas till försäkringsföretaget där dokumentet skannas in. Såväl branschen som Finansinspektionen har pekat på att de manuella momenten är för många samtidigt som kunder efterfrågar förenklingar och snabbare skadereglering. Ett önskemål från försäkringsbranschen är att det ska vara möjligt att använda sig av digitala fullmakter, patientjournaler och invaliditetsintyg.[89] En digital lösning skulle även öka säkerheten kring hanteringen av den känsliga informationen. Den skulle även kunna verka brottsförebyggande genom att motverka manipulerade journaler och intyg.

Covid-19-pandemin har bidragit både till att öka utvecklingstakten av digitaliserade processer internt hos försäkringsföretagen, och till att utveckla och digitalisera gränssnittet gentemot försäkringstagarna. Det förra handlar om en ökad förståelse för hur realtidsdata, som fångas in via till exempel Internet of Things, kan effektivisera processerna inom prissättning och försäkringsteckning (underwriting). Ett större dataunderlag bidrar även till att algoritmer kan användas för initiala bedömningar vid skaderegleringen samt för att upptäcka, förutse och förebygga bedrägerier.

Det senare handlar om allt från att i ökad utsträckning använda chatrobotar vid interaktionen med kunder och e-legitimation vid tecknande av försäkring till en gradvis övergång till så kallad digifysisk vård. Det innebär att fysiska besök hos en vårdgivare delvis ersätts av digitala avstämningar och uppföljningar.[90]

Förändrad efterfrågan på och utbud av försäkring?

Nya behov?

Covid-19-pandemin kan leda till mer långsiktiga effekter både vad gäller efterfrågan på och utbudet av försäkring. Effekterna kan gå åt olika håll. Den som har stått utan försäkring vill möjligen utöka sitt försäkringsskydd, medan den som inte upplever att försäkringen har gett det skydd man önskar under pandemin kan tänkas vilja minska sitt försäkringsskydd alternativt efterfrågar andra försäkringsprodukter. Om det framöver kommer att finnas en möjlighet till ett försäkringsskydd vid pandemier kommer det troligen att leda till en ökad efterfrågan på sådana moment inom hemförsäkring, reseförsäkring och avbrottsförsäkring.

---

[89] Finansinspektionen (2017), Skadereglering vid personskada och Realtid (2020), Dags att digitalisera hela försäkringsbranschen, (debattinlägg 28 september 2020).
[90] Se till exempel Cap Gemini Research Institute and Efma (2020), World Insurtech Report 2020.

Inom EU-kommissionen har frågan om varför försäkringar inte täcker pandemier väckts och det diskuteras ett antal alternativa lösningar för att kunna erbjuda sådana i form av en kombination av privata och offentliga lösningar, så kallade Public Private Partnership (PPP). Då det finns skillnader mellan länder när det gäller exempelvis olika regeringars åtgärder och organisationen av hälso- och sjukvårds-system, behövs nationella lösningar. Viss samordning av de insatta åtgärderna kan dock förväntas framöver med tanke på problemets internationella karaktär och de omfattande diskussioner som äger rum på EU-nivå.

Det finns i dag försäkringsföretag som tecknar pandemirisker. Det handlar dock om mycket specialiserade och begränsade marknader där försäkringsföretagen kan diversifiera risken för pandemier mot andra affärsområden. Att inom privat försäkring täcka en mycket stor grupp försäkringstagare mot pandemier är däremot inte möjligt. Skälet är att en pandemi och därmed risken för pandemier drabbar många individer, ekonomiska sektorer och länder samtidigt. För att få en förståelse för hur stora belopp det rör sig om visar beräkningar att kostnader för verksamhetsavbrott till följd av covid-19 motsvarar de premier som samlas in under de kommande 100 åren[91]. Privat försäkring kan därför inte enskilt hantera risken utan det skulle kräva alternativa lösningar, se vidare fördjupningsrutan nedan.

Fördjupning: Möjliga lösningar för pandemiskydd under diskussion

För att en risk ska kunna försäkras och premien upplevas som prisvärd behöver ett försäkringsföretag begränsa vad försäkringen täcker. Försäkringsföretaget behöver även ha en portfölj med olika typer av risker, eller dela risken med andra försäkringsföretag (återförsäkring). Pandemier utmanar dessa centrala försäkrings-principer (se tabell 5).

Tabell 5 Centrala försäkringsprinciper kontra pandemi

Försäkringsprincip	Pandemi
Risken är definierbar och försäkringsbar	Ingen tydlig, förutsägbar tidsgräns
Risken är slumpmässig och oberoende	Global, systemisk risk[92]
Risksannolikheten kan beräknas	Brist på lämpliga data
Premien är tillräcklig och prisvärd	För hög premie

Pandemirisken är inte definierbar då man bland annat inte kan förutse när risken kan vara över. Risken är vidare global, drabbar många sektorer samtidigt och är därmed inte slumpmässig och oberoende av andra försäkringsrisker. Det gör att ett försäkringsföretag inte kan skapa en portfölj med olika risker om pandemirisken ska ingå. Brist på lämpliga data gör det svårt att utföra korrekta beräkningar och den premie som ska vara tillräcklig för att täcka skadekostnaderna blir för hög för att kunna erbjudas på försäkringsmarknaden.

[91] Insurance Europe (2020), Pandemic risk cover.
[92] Risken för att ett helt finansiellt system eller en hel marknad kollapsar.

Med tanke på omfattningen av det skydd som ska täckas är det uppenbart att pandemirisken inte enbart kan skyddas av privata företagsförsäkringar och återförsäkringssystem. Försäkringsgivare i vissa europeiska medlemsstater har börjat undersöka möjligheterna till pandemipooler eller andra mekanismer tillsammans med regeringar genom offentliga-privata partnerskap. Partnerskapen skulle bygga på fyra viktiga element[93]:

1. **Riskbedömning**
   Det behöver inrättas en EU-expertgrupp för datadelning och riskmodellering för verksamhetsavbrott till följd av pandemi.
2. **Riskminskning**
   Den försäkrade risken behöver minskas genom till exempel skyddsåtgärder på arbetsplatser, möjligheter till distansarbete eller genom att erbjuda premieminskning för investeringar gjorda i riskförebyggande syften. Det behövs även en plattform för offentlig och privat samordning av förebyggande åtgärder.
3. **Produktdesign**
   För att kunna förbättra försäkringsskyddet till följd av pandemi behöver man erbjuda en enkel produkt med tydliga villkor om vad som utlöser skyddet, dess omfattning och undantag. Genom att paketera pandemiförsäkring med andra försäkringsprodukter, till exempel skydd för brand och egendom, skulle försäkringen kunna göras mer tillgänglig och dra nytta av den riskdiversifieringen som uppstår. Fokus bör vara på att designa skydd för små och medelstora företag, då dessa har varit mest sårbara utan försäkringsskydd under covid-19 pandemin.
4. **Risköverföring**
   Genom PPP möjliggörs en risköverföring mellan olika aktörer: försäkrings-företag, återförsäkringsföretag, enskilda stater och EU. Risköverföringen kan ske på olika sätt, antingen genom att aktörerna blir delaktiga på olika risknivåer (försäkringsföretag på lägsta nivån och EU på högsta) eller att enskilda stater delar risken med försäkringsföretagen med en viss procentuell andel. Ett annat sätt är implementering av försäkringspooler med medlemmar från det privata och offentliga. Poolen fungerar då som en utjämningsmekanism där skador och kostnader fördelas mellan medlemmarna i proportion till deras andel av poolen. Det finns redan i dag försäkringspooler i syfte att utveckla fungerande och prisvärda lösningar för andra stora, svårförsäkrade risker, såsom översvämning, terrorism, jordbävning och kärnenergi.[94] Dock uppfyller dessa risker de centrala försäkringsprinciperna, till skillnad mot pandemirisken[95], vilket gör att det kvarstår utmaningar att skapa liknande försäkringspooler för pandemier.

[93] EIOPA (2020), Issues Paper On Shared Resilience Solutions For Pandemics.

[94] Exempel på existerande försäkringspooler och samarbeten mellan offentliga och privata sektorn är den Nordiska Kärnförsäkringspoolen (Nordic Nuclear Insurers, NNI), norska Naturskadepoolen, franska naturkatastrofpoolen Caisse Centrale de Réassurance (CCR) och EU:s solidaritetsfond (EUSF).

[95] Se tabell 5.

Efterfrågan på så kallade ”on-time-insurance lösningar” eller ”usage-based-insurance (UBI), där premien för försäkringen kopplas till exempelvis en viss aktivitet, kan öka när livet inte följer samma mönster som tidigare med arbete och fritid. Det enklaste och även vanligast förekommande exemplet på en UBI är motorförsäkring där telematik och dataanalys ger underlag för premien. Det skulle i sin tur kunna öppna upp för en ökad anpassning av försäkring till individuella behov.[96]

Det kan även uppstå behov av helt nya försäkringar. En sådan kan vara utbetalning av en klumpsumma vid en plötslig händelse som leder till ökade utgifter. Till exempel skulle en utbetalning kunna ske om ett visst antal sjuka registreras i en viss region.[97]

Vissa försäkringsgivare konstaterade ett ökat intresse för privat sjukvårdsförsäkring under våren. Det är dock ännu för tidigt att säga något om huruvida det kommer att leda till en ökning i det totala antalet försäkringar.

Förändrade beteenden?

Covid-19-pandemin kan även föra med sig förändrade beteenden hos enskilda och företag i fråga om var och hur vi arbetar, hur vi transporterar oss och var vi väljer att bosätta eller etablera oss. Förändrade beteenden leder i sin tur till förändrade risker och behov av försäkring.

Med pandemin har mycket av vår vardag snabbt förändrats. Ett sådant område är transporter, framför allt till och från arbetet, där många vill undvika kollektiv-trafiken av rädsla för smitta och väljer andra sätt att transportera sig som bil, cykel eller att gå. Till det kommer effekter av en större klimatmedvetenhet vid resande. Den typen av mer strukturella förändringar i hur vi väljer att transportera oss leder både till en förändrad efterfrågan på försäkring och till förändrade risker inom försäkring.

När fler väljer att ta bil istället för kollektivtrafik kan efterfrågan på trafik- och motorfordonsförsäkring komma att öka. När fler tar cykel eller går ökar risken för olycksfall. Till det kommer att en ökad användning av elcyklar kan innebära högre risker då hastigheten ofta är högre. Även elsparkcyklar har visat sig vara förenade med många olycksfall då de ofta framförs utan hjälm och på trottoarer för gående.

En ökad andel som går eller cyklar till arbetet kan öka antalet färdolycksfall, det vill säga olycksfall som inträffar vid färd till eller från arbetet. Att ramla ute och cykelolyckor utgör till exempel drygt två av tre färdolycksfall.[98]

Samtidigt, om vi arbetar hemifrån i högre utsträckning och inte behöver bil varje dag, kan intresset för att dela bil med andra i en bilpool öka och därmed efterfrågan på trafik- och motorfordonsförsäkring gå ned. När fler arbetar hemifrån kan också risken för cyberattacker öka och därmed efterfrågan på skräddarsydda försäkringslösningar för cyberrisker.

---

[96] KPMG (2020), Covid-19 Customer and Digitalization in Insurance.
[97] Ibid.
[98] AFA Försäkring (2019), Allvarliga arbetsskador och långvarig sjukfrånvaro, s. 46.

3.5 Betydelsen av väl utbyggda välfärds- och socialförsäkringssystem

Den svenska samhällsstrukturen bidrar till ekonomisk trygghet

När det gäller utformningen av försäkring inom välfärds- och socialförsäkringsområdet har privat försäkring olika stor betydelse beroende på hur välfärdssystemen är utformade ifråga om finansiering och organisation. En undersökning av marknaderna Kina, Hong Kong, Singapore och Australien visar exempelvis att intresset för liv- och hälsoförsäkringar har ökat sedan utbrottet av covid-19.[99]

Det är mot bakgrund av det svenska trygghetssystemets omfattning och utformning inte troligt att samma resultat skulle erhållas vid en undersökning i Sverige. Den svenska samhällsstrukturen bygger på väl utbyggda och skattefinansierade välfärds- och socialförsäkringssystem som bidrar till trygghet för den enskilde och till att överbrygga tillfälliga nedgångar i ekonomin och därmed minska effekten av en mer långvarig nedgång.

Det betyder dock inte att de långsiktiga effekterna för privat försäkring uteblir. Privat försäkring har över tid kommit att få en gradvis ökande roll som skydd mot inkomstbortfall, vilket huvudsakligen är en effekt av att taken för ersättning inom de allmänna systemen har släpat efter löneutvecklingen sedan 2006. Omkring hälften av alla som yrkesarbetar har till exempel i dag en inkomst som ligger över taket inom sjukförsäkringen.[100] Det förs även diskussioner kring tillräckligheten när det kommer till pensioner. Många anser att pensionsnivåerna är för låga både allmänt sett och i relation till slutlönen.

En så allvarlig händelse som covid-19-pandemin innebär att statens finanser, åtminstone på kort och medellång sikt, sätts under hård press. Det kan leda till en ökad oro hos medborgarna och därmed en ökad efterfrågan på privata försäkringar för trygghet vid inkomstbortfall och pensionering.

Vårdskulden i spåren av covid-19 måste hanteras

Under våren 2020 har regionerna behövt ställa om hälso- och sjukvården för att hantera utbrottet av covid-19. Omställningen har medfört att en stor mängd planerade vårdbesök och operationer inom den offentligt finansierade vården har ställts in eller skjutits på framtiden. I april-maj 2020 var antalet genomförda besök drygt 30 procent lägre än föregående år och antalet operationer omkring 50 procent lägre än föregående år.[101] I region Stockholm handlar det om mer än 10 000 uppskjutna planerade operationer och omkring 50 000 inställda undersökningar och läkarbesök.[102]

Socialstyrelsen och Myndigheten för vård- och omsorgsanalys har sedan tidigare i sina uppföljningar av tillgänglighet och väntetider i vården konstaterat att svensk

[99] KPMG (2020), Covid-19 Customer and Digitalization in Insurance.
[100] Statistiska Centralbyrån.
[101] Socialdepartementet (2020), Ökad tillgänglighet i hälso- och sjukvården (Kommittédirektiv 2020:81).
[102] Svenska Dagbladet (2020), Ingen verkar egentligen bry sig om hur vi mår (nyhet 28 augusti 2020).

hälso- och sjukvård håller hög medicinsk kvalitet men att väntetiderna är långa och att medborgarna uppfattar tillgängligheten som låg.[103] Mot den bakgrunden tillsatte regeringen den 13 augusti 2020 en kommitté i form av en nationell delegation för kortare vårdköer.[104] Delegationen utgår från januariavtalets punkt om en generalplan för kortare vårdköer. Delegationen ska samverka med regionerna för att ta fram regionala planer för kortare väntetider och utreda för- och nackdelar med en ny och utökad vårdgaranti. Det handlar bland annat om att stödja ett effektivt resursutnyttjande. Delegationens uppdrag ska delredovisas den 30 juni 2021 och slutredovisas den 15 maj 2022.

En vecka senare tillsatte regeringen en utredning som ska lämna förslag som begränsar sjukvårdsförsäkringars påverkan på offentligt finansierad hälso- och sjukvård.[105] Utredningen ska lämna sitt betänkande den 30 september 2021.

Det bör framhållas att all vård inom sjukvårdsförsäkringen utförs av privata vårdgivare och att vården finansieras med premier från arbetsgivare och enskilda. Premien finansierar all den vård som utförs inom försäkringen inklusive vårdplanering och administrativa kostnader. Försäkringen bidrar på så sätt med över 3 miljarder kronor till den vård som totalt sett utförs i Sverige varje år vilket i sin tur bidrar till att minska vårdskulden.

Under våren 2020 skedde ett stort antal avbokningar av besök inom sjukvårdsförsäkringen. Det rörde enskilda som valde att avboka besöken av rädsla att smitta andra eller själv bli smittade. Även antalet nya skadeanmälningar minskade, vilket ledde till en överskottskapacitet hos försäkringsföretagen. En del av denna kapacitet, framför allt personal med kompetens inom IVA, erbjöds regionerna att köpa, men intresset hos regionerna var inte särskilt stort. Under våren 2020 stod många av de specialister som försäkringsföretagen normalt bokar upp tider hos tidvis utan arbete till följd av avbokade och uteblivna besök.

3.6 Den svenska försäkringsbranschen i ett internationellt perspektiv

De långtgående effekterna av pandemin skiljer sig åt mellan länder

Covid-19 är en global pandemi som drabbar många försäkringstagare, både hushåll och företag, med stora ersättningskrav som följd. De totala kostnaderna för försäkringsbranschen i samband med pandemin beräknas globalt uppgå till omkring 50–100 miljarder USD.[106] Det handlar om utbetalningar för krav inom avbrottsförsäkring, reseförsäkring, kreditförsäkring och inställda evenemang. Exempelvis

[103] Socialdepartementet (2020), Ökad tillgänglighet i hälso- och sjukvården (Kommittédirektiv 2020:81).
[104] Ibid.
[105] Socialdepartementet (2020), Begränsning av privata sjukvårdsförsäkringars påverkan på offentligt finansierad hälso- och sjukvård (Kommittédirektiv 2020:83).
[106] Insurance Europe (2020), Insurance Europe response to IAIS consultation on the impact of Covid-19.

beräknas kostnaden enbart för att ställa in OS i Tokyo, som skulle ha ägt rum i juli 2020, för försäkringsbranschen globalt sett uppgå till 2 miljarder USD.[107]

För världens 20 största återförsäkringsföretag beräknas de pandemirelaterade kostnaderna uppgå till cirka 10 miljarder dollar för det första halvåret 2020, se vidare fördjupningsruta om återförsäkring nedan. Det kan dock jämföras med det skadedrabbade året 2011 som resulterade i höga skadekostnader på 34 miljarder dollar då bland annat jordbävningen i Fukushima, en av de hittills mest kostsamma naturkatastroferna, ägde rum.[108]

Fördjupning: Covid-19 har hittills haft liten påverkan på återförsäkringar

Återförsäkring är något förenklat en försäkring för försäkringsföretag. På samma sätt som en person vill överföra risken för en ekonomisk förlust vid till exempel en vattenskada till ett försäkringsföretag, så vill försäkringsföretag skydda sig mot mycket stora skador som kan uppkomma till exempel vid naturkatastrofer. För att skydda sig för höga ersättningskrav köper försäkringsföretagen återförsäkring för stora potentiella skador. Detta sker genom ett återförsäkringskontrakt som försäkringsföretagen betalar en premie för.

Försäkringsbranschen fungerar ofta nationellt med separata marknader och produkter mellan länderna. Återförsäkringsmarknaden är däremot global där återförsäkringsföretagen delar på sina risker över landsgränserna.[109] Det innebär att stora skador utanför Sverige som leder till ökade kostnader för återförsäkrings-företagen kan spilla över på de svenska försäkringsföretagen genom premie-höjningar på återförsäkring. Dessa kostnader kan därefter påverka det pris som försäkringstagaren i Sverige möter.

Trots de höga pandemirelaterade kostnaderna för återförsäkringsföretag och flera andra omfattande skador under 2020 såsom stormar, bränder i USA respektive i Australien och kommande orkansäsong, så har lönsamheten för återförsäkrings-företagen hittills påverkats i begränsad utsträckning.[110] Återförsäkringssektorn har en god finansiell ställning och kan därför hantera de ökade kostnaderna till följd av Covid-19.

I olika länder pågår dock flera mål i domstolar om huruvida verksamhetsavbrott ska omfatta pandemier, trots att de enligt försäkringsvillkoren inte omfattar dessa händelser (se fördjupning i avsnitt 2.2). Om domstolarna kommer till slutsatsen att dessa försäkringar ska omfatta verksamhetsavbrott till följd av covid-19 kan det

[107] KPMG (2020), Covid-19 Customer and Digitalization in Insurance.
[108] S&P Global (2020), Black Swan Or Not, COVID-19 Is Disrupting Global Reinsurers' Profitability (nyhet 8 september 2020).
[109] De 20 största återförsäkringsföretagen i världen täcker i genomsnitt 20% av alla försäkrade skador. De största globala återförsäkringsföretagen, såsom Swiss Re, Munich Re och Hannover Re, är också de som svenska försäkringsföretagen köper mest återförsäkring ifrån. Sirius International är det största återförsäkringsföretaget i Sverige och är bland de 20 största globala återförsäkringsföretagen, men de tecknar återförsäkringar framför allt utanför Sverige. Se också S&P Global (2020), Global Reinsurers Face Threat if COVID-19 Losses Are Followed By A Major Catastrophe (nyhet 8 september 2020) och S&P Global (2020), Top 40 Global Reinsurers And Reinsurers By Country (nyhet 8 september 2020).
[110] DBRS Morningstar (2020), Reinsurer earnings recover after Q1 volatility (nyhet 22 september 2020).

innebära att återförsäkringsföretagen måste göra betydande utbetalningar till försäkringsföretag.

Även om den finansiella ställningen är god inom återförsäkringssektorn så har prishöjningar på återförsäkring börjat ske, samtidigt som det diskuteras att införa pandemiundantag vid kommande förnyelse av försäkringskontrakt. Om man istället kommer erbjuda försäkringar med skydd för pandemier i större utsträckning än tidigare leder detta till premiehöjningar för återförsäkring, vilket i förlängningen kan påverka svenska försäkringsföretag.

Det finns dock stora skillnader i hur allvarligt drabbade olika länder är. Det gäller allt från direkta effekter som smittspridning och antal döda till mer indirekta effekter på sysselsättning, tillväxt och avkastning på investeringar.

En viktig förklaring till skillnaderna i utfall i olika länder har sin grund i vilka politiska åtgärder som har vidtagits med anledning av covid-19 pandemin. Ett stort antal länder har under viss tid tillämpat en mer eller mindre total nedstängning (lockdown) av samhället. Till det kommer att utformningen och omfattningen av välfärds- och socialförsäkringssystemen liksom de statliga stöden som har getts till företag och enskilda skiljer sig åt. I de nordiska länderna är den absoluta merparten av hälso- och sjukvården offentligt finansierad medan den i exempelvis USA finansieras genom premier för privat försäkring. Sammantaget innebär detta att effekterna av pandemin för såväl enskilda som företag blir olika kännbara i olika länder.

Ytterligare ett skäl till att det svenska samhället tycks ha påverkats i lägre grad än andra jämförbara länder kan vara den höga grad av digitalisering som samhället har genomgått sedan lång tid tillbaka. I en tid då kontakter mellan människor bör minimeras finns verktygen för att samhället ska fungera redan på plats. Kontanter används i allt lägre utsträckning, betalningar sker regelmässigt digitalt, e-handeln ökar ständigt och digital infrastruktur finns numera i mer eller mindre varje svenskt hem och på varje företag. Det innebär även att företagens verksamhet, inklusive försäkringsbranschens, har kunnat fortgå utan större avbrott eller påverkan. Kundkontakter tas digitalt, skadereglering sker på samma sätt och betalningsströmmarna är tryggade.

Det finns samtidigt risker med en ökad digitalisering. Exempelvis har det i ett antal länder inom EU rapporterats ett ökat antal bedrägeriförsök i samband med covid-19. Förklaringar till det kan till exempel vara att företag hamnar i ekonomiskt pressade situationer och ökad användning av sofistikerade digitala verktyg för skadeförsäkring.[111]

En utmaning att förklara hur försäkring fungerar relativt pandemin

De flesta försäkringar i Sverige har undantag för skador orsakade av covid-19 genom att viruset omfattas av smittskyddslagen och ett motsvarande undantag finns i de flesta andra länder. En viktig uppgift för försäkringsföretag i Sverige och globalt har därför varit att informera kunderna om försäkringsvillkoren och hur de

---

[111] Insurance Europe (2020), Insurance Europe response to IAIS consultation on the impact of Covid-19.

ska tolkas såväl inom Sverige som globalt. I exempelvis Sverige var antalet kundförfrågningar till försäkringsföretag och Konsumenternas försäkringsbyrå högre än normalt under våren 2020. Detta gällde inte minst i samband med nedstängning i, och reserestriktioner till, andra länder som påverkade konsumenter med reseförsäkring.

Även om det är mer eller mindre självklart för försäkringsbranschen att privat försäkring i efterhand inte kan ersätta händelser som inte omfattas av försäkringsvillkoren ligger det en pedagogisk utmaning i att förklara det för kunder och medborgare. I flera länder inom EU har noterats ett informationsgap mellan konsumenternas förväntningar på vad olika försäkringar täcker och vad som står i villkoren. Om informationsgapet blir alltför stort riskerar det i förlängningen att leda till ett minskat förtroende för privat försäkring. I USA har exempelvis såväl politiker som myndigheter uttryckligen menat att försäkringsföretagen bör gå utöver sina försäkringsvillkor för att täcka skador som följer av covid-19.

För att lindra effekterna för sina kunder finns flera exempel på situationer där försäkringsföretag i olika länder på frivillig basis har gått utanför villkoren eller på annat sätt visat vilja att underlätta för kunderna. Det handlar om allt från att visa flexibilitet när det gäller tolkning av villkor och tidpunkt för inbetalning av premier, till omfattande informativa insatser och en ökad användning av digitala hjälpmedel. Nedan ges några exempel på hur försäkringsföretag i olika länder inom EU har agerat[112].

- Utökade möjligheter till chatt och korrespondens via mejl och telefon.
- Erbjudande om digitala möten för att hantera medicinska frågor i allt från rådgivning till introduktion och uppföljning av rehabilitering.
- Gratis motorfordonsförsäkring för sjukvårdspersonal och volontärer.
- Gratis hälsoförsäkring till medicinsk personal.
- Möjlighet att förlänga reseförsäkringen när försäkrade har blivit strandsatta utomlands.
- Slopad förseningsavgift för sen inbetalning av premier.
- Förlängda tidsfrister för att skicka in dokument.
- Donationer av medicinsk utrustning.
- Finansiella bidrag till välgörenhet, offentlig vård och forskning om hälsa.

Försäkringsföretag har således i flera fall frångått villkoren och gjort en mer flexibel och generös tolkning till kundernas fördel. Man ska dock komma ihåg att situationen under pandemin har varit extraordinär. I grunden kan det inte utgå ersättning för krav som inte täcks av vare sig försäkringsvillkoren eller den premie som har betalats.

Till det kommer insatser som att de flesta försäkringsföretag har utökat sin information till kunderna om virusrelaterade frågor via särskilda webbsidor.

I vissa länder i framför allt södra Europa har det även förts en debatt om huruvida premier bör återbetalas till försäkringstagare då viss försäkrad verksamhet, till exempel trafik, minskat drastiskt. I Sverige har dock diskussionen om återbetalning

[112] Se bland annat Insurance Europe (2020), Annual Report 2019–2020.

av premier i huvudsak uteblivit, exempelvis gällande trafikförsäkringen. Möjliga förklaringar till det kan vara att i och med att samhället inte har stängts ner under pandemin har motortrafik förekommit även om det skett på en lägre nivå. Vidare finns i Sverige en möjlighet att direkt ställa av ett fordon som inte används och därmed slippa betala premie för trafikförsäkring under en viss period. Denna möjlighet är inte lika vanlig i andra länder.

4 Hur god är vår beredskap?

Covid-19 har prövat det svenska krisberedskapssystemet och aktualiserat försäkringsbranschens uppgift vid samhällskriser. Försäkringsbranschen har klarat den akuta hanteringen av pandemin väl. På sikt kan erfarenheter från pandemin leda till att det svenska krisberedskapssystemet förändras för att i framtiden bättre kunna hantera långvariga kriser. Eftersom privata aktörer ansvarar för många samhällsviktiga tjänster, är en effektiv privat-offentlig samverkan en viktig del av denna utveckling. Försäkringsbranschens förmåga att upprätthålla verksamheten i samband med olika samhällsstörningar är av stor betydelse för vår krisberedskap.

4.1 Samhällets krisberedskap

Vad innebär en samhällskris?

Vad en individ eller en organisation uppfattar som en kris kan naturligtvis vara olika och detta begrepp har olika betydelser i olika sammanhang. Ett sätt att beskriva en kris är en händelse eller ett händelseförlopp som hotar grundläggande funktioner och värden i samhället, till exempel vår hälsa eller vår frihet. En kris kan ha naturliga orsaker så som är fallet beträffade händelser som till exempel storm, översvämning eller pandemi. Kriser kan också orsakas av människor som har både avsikt och förmåga att orsaka skada, så kallade antagonistiska händelser. Exempel på det senare är terrordåd eller krigshandlingar. Orsakssambanden bakom en kris kan vara komplicerade, såsom att handlingar utförda av människor kan öka sannolikheten för naturrelaterade händelser.

En samhällskris kan definieras som något som drabbar många människor och stora delar av samhället och hotar grundläggande värden och viktiga samhällsfunktioner. Med kris avses då ett tillstånd som inte kan hanteras med normala resurser eller sedvanliga organisationsformer. En kris är oväntad, utanför det vanliga och vardagliga och att hantera krisen kräver ofta samordnade åtgärder från flera myndigheter, organisationer eller företag på olika nivåer i samhället[113]. I ett flertal sammanhang har covid-19 beskrivits som den svåraste samhällskrisen sedan andra världskriget med tanke på dess långtgående konsekvenser för såväl individer, företag och samhällsfunktioner.

Andra begrepp som används istället för kris är extraordinär händelse[114] eller allvarliga samhällsstörningar eftersom många händelser som kan påverka samhällsviktiga funktioner inte omfattas av den vanliga definitionen av kris enligt ovan. Att tala om att minska risken för samhällsstörningar snarare än att tala om krishantering, är en strategi som kan underlätta tidiga åtgärder för att inte riskera att en störning eskalerar till kris.

---

[113] Se till exempel Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) hemsida: https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/om-krisberedskap/.

[114] Se till exempel Lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (2006:544).

Utveckling av samhällets krisberedskap

Det svenska krisberedskapssystemets funktion utgår från ordinarie förvaltningsstrukturer och ett geografiskt områdesansvar. Det saknas särskilda lagar som träder i kraft vid kriser men det finns däremot förordningar som reglerar myndigheters, regioners och kommuners ansvar för beredskap och vilket arbete dessa ska bedriva för att kunna hantera kriser och samhällsstörningar.

Även om det svenska krisberedskapssystemet har utvecklats och förändrats under de senaste decennierna så utgår det från hur styrningen av våra självständiga myndigheter fungerar i övrigt. I samband med att Krisberedskapsmyndigheten bildades 2001 betonades ansvarsprincipen och det geografiska områdesansvaret på lokal, regional och nationell nivå. Samtidigt bildades ett antal funktionella samverkansområden för myndighetsplanering.

Under åren därefter inträffade ett flertal händelser som har påverkat synen på krisberedskap i Sverige, både naturkatastrofer och händelser orsakade av människor. I synnerhet tsunamin i Sydostasien och stormen Gudrun, båda händelserna 2004, har påverkat hur arbetet med krishantering har utvecklats på nationell nivå. År 2008 inrättades ett särskilt kansli för krishantering inom statsrådsberedningen för att förbättra samordningsformer inom Regeringskansliet samt regeringens samverkan med myndigheterna.

År 2009 lades de tre myndigheterna Krisberedskapsmyndigheten, Statens räddningsverk och Styrelsen för psykologiskt försvar ner och ersattes av den nya Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Avsikten var att samla det nationella ansvaret för att hantera olyckor och förbättra samverkan på myndighetsnivå.

Arbetet med samhällets krisberedskap har utvecklats kontinuerligt mot bakgrund av nya erfarenheter från kriser och störningar i samhällsfunktioner. Inte minst erfarenheter från de omfattande skogsbränderna 2018 och pandemin 2020 har lett till en förnyad diskussion om hur Sveriges krishantering fungerar. Vad vi menar med begreppet samhällssäkerhet förändras också över tid liksom det faktum att hotbilden förändras i vår omvärld. Sedan 2017 tar regeringen fram en nationell säkerhetsstrategi som utgör en inriktning och ett ramverk för det arbete som olika aktörer och myndigheter bedriver med syfte att värna Sveriges säkerhet.

På senare tid har utvecklingen av samhällets krisberedskap även påverkats av arbetet med det civila försvaret inom ramen för det återupptagna totalförsvarsarbetet. Arbetet med krisberedskap och civilt försvar är delar av en helhet som ska bidra till att samhället stärker sin motståndskraft när det gäller hela hotskalan, såväl för fredstida kriser som för krigsfara och krig.[115]

Mål, principer och ansvarsfördelning för krisberedskap

I arbetet med att skapa ett robust och säkert samhälle är krisberedskap och totalförsvar centralt. Samhället behöver kunna hantera olika hot och risker på ett

[115] För fördjupning om utvecklingen av det svenska krisberedskapssystemet, se Försvarshögskolans Centrum för totalförsvar och samhällets säkerhet (2019), Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvar i Sverige.

effektivt sätt för att värna människors liv och hälsa, skyddet av egendom och för att upprätthålla grundläggande värden och vårt demokratiska statsskick.

Målet för Sveriges krishantering är att minska risken för olyckor och kriser som hotar vår säkerhet, att värna människors liv och hälsa samt grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter genom att upprätthålla samhällsviktig verksamhet och lindra eller begränsa skador på egendom och miljö då olyckor och krissituationer inträffar.[116] Det svenska arbetet med krisberedskap har även som ambition att minska lidande och konsekvenser av allvarliga olyckor och katastrofer i andra länder.

Ansvaret för att hantera kriser och samhällsstörningar delas av många aktörer, såväl myndigheter som privata aktörer och frivilligorganisationer. Samhällets krishantering förutsätter också att individen tar ett ansvar för sin egen krisberedskap. Genom Sveriges medlemskap i EU har Sverige även möjlighet att söka hjälp och bistå genom EU:s operativa centrum för katastrofberedskap.

Det svenska krisberedskapssystemet utgår från tre grundläggande principer som kallas ansvars-, närhets- och likhetsprincipen. Ansvarsprincipen innebär att den som har ett ansvar för en verksamhet under normala förhållanden också har det i en krissituation. Detta ansvar omfattar även en skyldighet att samverka med andra aktörer efter behov.

Grundläggande principer för samhällets krishantering

- **Ansvarsprincipen** – att den som har ansvar för en verksamhet i normala situationer också har motsvarande ansvar vid störningar i samhället. Aktörer har även ett ansvar att agera i osäkra lägen och att stödja och samverka med varandra.
- **Närhetsprincipen –** att samhällsstörningar ska hanteras där de inträffar och av de som är närmast berörda och ansvariga.
- **Likhetsprincipen** – att aktörer inte ska göra större förändringar i organisationen än vad situationen kräver. Verksamheten under samhällsstörningar ska fungera som vid normala förhållanden, så långt det är möjligt.

Källa: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

MSB har ett ansvar för att samverka med berörda myndigheter och underlätta samordning av åtgärder i krissituationer, till exempel vid större händelser där det geografiska områdesansvaret inte kan avgränsas till en eller vissa aktörer. MSB tar även fram stöd och vägledning som ska underlätta de enskilda aktörernas

[116] Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

krishantering och bidra till att berörda aktörer arbetar strukturerat och likartad för att effektivisera olika åtgärder.

När en samhällsstörning eller kris inträffar behövs en samlad bild över situationen, en så kallad lägesbild. Lägesbilden ger en överblick över vilka konsekvenser händelsen kan få för viktiga funktioner i samhället och vad alla ansvariga gör för att hantera situationen. Från början av mars 2020 har MSB löpande tagit fram en samlad nationell lägesbild beträffande hanteringen av pandemin.

Det geografiska områdesansvaret innebär att kommunerna har ett långtgående ansvar för att förebygga och hantera olyckor och samhällsstörningar. Likaså har regionerna ett eget ansvar för en stor del av sjukvårdens insatser i olika krissituationer. Regionerna har även ett särskilt samordningsansvar när det gäller offentliga och privata aktörers kriså̊tgärder inom regionen samt ett ansvar för att enligt Socialstyrelsens föreskrifter ta fram en katastrofmedicinsk beredskapsplan som ska användas för att minimera följderna av en allvarlig händelse. Av planen ska framgå hur behovet av personal, lokaler och utrustning ska tillgodoses.

Det är regeringen som är geografiskt områdesansvarig på nationell nivå. Det handlar främst om att fatta beslut på strategisk nivå, säkerställa en effektiv krissamordning, sköta mediakontakter och information till allmänhet samt kontakter med utlandet. Även om det saknas särskilda krislagar som tillämpas för fredstida kriser så finns det rutiner för att sammankalla till regeringssammanträden inom några timmar och riksdagen kan med kort varsel fatta beslut om kriså̊tgärder.

Vissa myndigheter har ett särskilt ansvar för krisberedskapen enligt förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Dessa myndigheter har ett särskilt samverkansansvar och ska löpande bedöma hot och sårbarheter samt ska hålla regeringen informerad om utvecklingen vid krissituationer. Inom den finansiella sektorn har bland annat myndigheterna Finansinspektionen, Försäkringskassan och Riksgäldskontoret ett sådant ansvar.

Näringslivets betydelse för samhällets krisberedskap

En stor del av den samhällsviktiga infrastrukturen ägs och förvaltas av privata aktörer. Att hantera samhällskriser kräver därför ofta ett fungerande samarbete mellan offentliga och privata aktörer. Exempel på viktiga områden är telekommunikation och infrastruktur för informationshantering och elförsörjning. Även en stor del av den finansiella infrastrukturen anses samhällsviktig. En del tjänster som privata aktörer tillhandahåller omfattas av regler genom lagstiftning när det gäller krav på beredskap och resiliens[117].[118]

I en pandemi som covid-19 är de privata aktörernas roll mera begränsad när det gäller att tillhandahålla de direkta vårdtjänsterna men är mycket viktig i leverantörsledet, då sjukvården förutsätter effektiv logistik och fungerande leverantörskedjor för tillgång till materiel och läkemedel. Den i många fall begränsade lagerhållningen av sjukvårdsmateriel har också visat sig vara en

[117] Med *resiliens* avses enligt MSB förmåga att motstå och återhämta sig från störningar.
[118] Ett exempel på detta är Elberedskapslagen (1997:288)

sårbarhet, trots att lagstiftningen ställer krav på sjukvårdsregionernas lagerberedskap. I samband med covid-19 har många privata aktörer bidragit till resursförstärkningar både materiellt och personellt för att stödja sjukvården och myndigheternas åtgärder.

Med anledning av spridningen av coronaviruset gav regeringen i uppdrag till MSB att utfärda föreskrifter om särskild barnomsorg för personal hos samhällsviktiga verksamheter som tillämpas i det fall en nedstängning av grund- och förskolor skulle aktualiseras.[119] Till föreskrifterna finns en bilaga som specificerar vilka verksamheter som omfattas. När det gäller försäkringsverksamhet omfattas sak-, liv-, pensions-, kredit-, transport- och återförsäkring, avseende skadereglering och utbetalningar.

Samma förteckning över samhällsviktig verksamhet används som stöd av regionerna när det gäller prioritering av åtgärder och resurser för testning av pågående covid-19-infektion. Det bör dock noteras att vad som utgör samhällsviktig verksamhet kan definieras från flera perspektiv. Förutom att det finns ett behov att definiera detta utifrån arbetet med samhällets krisberedskap så aktualiseras detta också i arbetet med säkerhetsskydd och totalförsvar.

En samhällsviktig verksamhet uppfyller minst ett av följande villkor:

- Ett bortfall av eller en svår störning i verksamheten kan ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter på kort tid leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället.
- Verksamheten är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har identifierat 7 prioriterade områden inom samhällsviktig verksamhet:

1. Energiförsörjning
2. Livsmedel och dricksvatten
3. Information och kommunikation
4. Finansiella tjänster
5. Skydd och säkerhet
6. Transporter
7. Hälso- och sjukvård

Källa: MSB, Handlingsplan för Skydd av samhällsviktig verksamhet

[119] Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2020), MSB föreskrift om omsorg för barn med vårdnadshavare i samhällsviktig verksamhet (MSBFS2020:3) samt allmänna råd (MSBFS2020:4).

Finansiella sektorns privat-offentliga samverkan - FSPOS

Det finns många exempel på hur näringslivets aktörer och olika frivillig-organisationer samverkar med myndigheter och offentliga aktörer för att stärka samhällets krisberedskap. Inom den finansiella sektorn är den Finansiella sektorns privat-offentliga samverkan – FSPOS - ett etablerat frivilligt nätverk som sedan 2005 arbetar med att förebygga störningar i den finansiella infrastrukturen. Detta sker genom att man analyserar och delar information om risker och sårbarheter, tar fram stödmaterial och genomför utbildningar i risk-, kris-, och kontinuitetshantering samt genomför krisövningar.

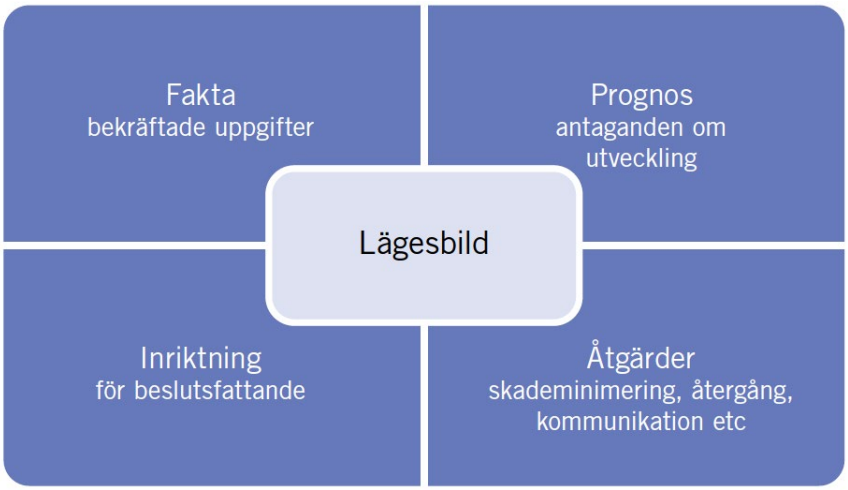
FSPOS vision är att samhällsviktiga finansiella tjänster alltid fungerar.

FSPOS verksamhetsidé är att genom analys, kunskapsspridning och övning stärka den finansiella sektorns förmåga att möta hot och hantera kriser, och därigenom värna samhället.

Övningar är viktiga för att öka förmågan att hantera störningar i samhällsviktiga finansiella tjänster. Övningarna kan till exempel utgå från ett bortfall av elförsörjning och elektroniska kommunikationer eller ett cyberangrepp. Eftersom många finansiella tjänster har stora beroenden till olika system och underliggande infrastrukturtjänster behöver olika aktörer öva förmågan till samverkan för att effektivt kunna hantera störningar som kan uppstå.

Inom ramen för samverkan i FSPOS har den finansiella sektorn utvecklat arbetet med så kallade lägesbilder, se figur 2.

Figur 2 Lägesbild



Källa: Finansiella sektorns privat-offentliga samverkan.

Lägesbilder används i krishantering för att kunna prioritera och fatta beslut om åtgärder, samt för att dela information med berörda aktörer. Inom FSPOS har den finansiella sektorn utvecklat den så kallade ”fyrfältaren”, där fakta och antaganden av krisens utveckling sammanfattas för beslut om strategisk inriktning och åtgärder.

4.2 Krishantering inom försäkringsbranschen

Försäkringsbranschens uppgift vid kriser och samhällsstörningar

Krishantering handlar både om att förebygga och hantera konsekvenser av oönskade händelser. Försäkringsföretagens arbete är nära relaterat till krishantering eftersom försäkringstjänster hjälper individer och organisationer med att både minska risken för olika negativa händelseutfall samt att erbjuda ett ekonomiskt skydd mot olika typer av risk. Försäkringsskyddet kan omfatta såväl händelser orsakade av naturen som av människan, till exempel stormskador eller trafikolyckor. Som tidigare beskrivits kännetecknas krishändelser av att de är oväntade, vilket också är ett grundläggande rekvisit för en försäkringsbar händelse.

Det finns alltså en nära koppling mellan individens och organisationens beredskap och efterfrågan på ändamålsenliga försäkringstjänster. Försäkringsföretagen är därmed en mycket viktig aktör i samhället för att erbjuda skydd i samband med kriser, oavsett om det gäller skydd för individers hälsa och egendom eller skydd för verksamheter inom näringslivet.

Även om försäkringsföretagen eftersträvar att erbjuda ett fullgott försäkringsskydd så finns det gränser för denna möjlighet. Förutom krav på god riskspridning och att det ska röra sig om plötsliga och oförutsedda händelser finns det begränsningar när det gäller skador som är så omfattande att försäkringskollektivet inte klarar av att bära kostnader för ett skadeutfall. Det kan till exempel vara skador orsakade av krig, terrorhändelser, kärnkraftsolyckor eller dammgenombrott. Även pandemi tillhör denna kategori då konsekvenserna och antalet som drabbas kan bli mycket omfattande. I avsnitt 3 utvecklas närmare under vilka förutsättningar privat försäkring skulle kunna erbjuda ett ekonomiskt skydd mot pandemier.

Kriser kan naturligtvis påverka alla verksamheter, det vill säga även inom försäkringsföretagens operativa eller finansiella förmåga att bedriva försäkringsverksamhet. Här finns alltså flera perspektiv på kriser och försäkring; dels försäkringstjänsternas betydelse för riskhantering och skydd, dels försäkringsverksamhetens förmåga att bedriva sin verksamhet under störningar av olika slag. Sådana störningar kan till exempel drabba personal, lokaler eller infrastruktur, se också avsnitt 3.

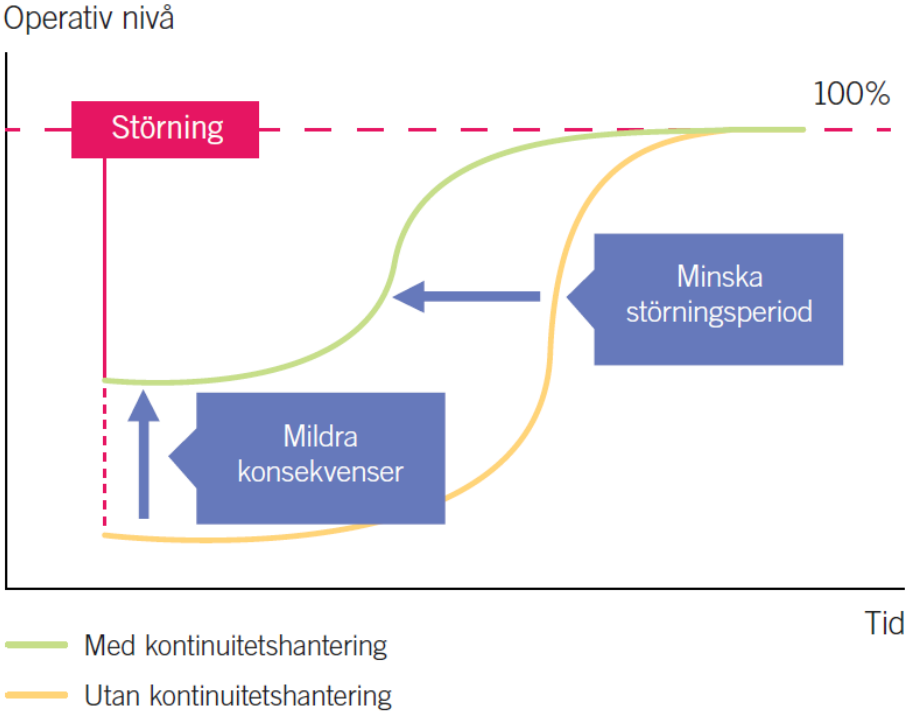
Risk- och kontinuitetshantering i försäkringsverksamhet

Kriser och störningar i olika samhällsfunktioner kan påverka försäkringsföretagens förmåga att operativ bedriva verksamheten. Därför behöver företagen kontinuerligt och systematiskt analysera vilka risker som kan påverka verksamheten och vilka konsekvenserna kan bli.

Enligt försäkringsrörelselagen ska ett försäkringsföretag ha ett system för riskhantering som ska innehålla de strategier, processer och rapporteringsrutiner som behövs för att säkerställa att företaget fortlöpande kan identifiera, värdera, övervaka, hantera och rapportera risker samt beroenden mellan risker.[120] Systemet ska vara integrerat i företagets organisations- och beslutsstruktur. Detta gäller alla risker som företaget har att hantera, oavsett det handlar om finansiella risker, operativa risker eller marknadsrisker. För att hantera operativa risker i verksamheten används etablerade standarder och en väl utvecklad metodik för risk- och kontinuitetshantering.

Riskhantering handlar i första hand om att arbeta förebyggande genom att analysera relevanta risker och bedöma sannolikhet och konsekvenser. Analysens resultat används för att besluta om vilka åtgärder som ska genomföras för att skydda verksamheten mot identifierade risker. Kontinuitetshantering handlar i stor utsträckning om att identifiera vilka resurser, till exempel personal och infrastruktur, som krävs för att upprätthålla verksamhetens kritiska processer, oavsett vilken risk som kan hota tillgången till resursen. Målsättningen med kontinuitetsarbetet är att både att minimera störningens påverkan på den operativa nivån samt att korta ner den tid som verksamheten är påverkad, se figur 3.[121]

Figur 3 Kontinuitetshantering



Källa: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Genom kontinuitetsarbetet bygger verksamheten in resiliens i system och tjänster inklusive att fatta beslut om reservlösningar för att kunna upprätthålla verksamheten i lägen då tillgången på en viss resurs är begränsad. Ett aktuellt

[120] Försäkringsrörelselagen (2020:2043) 10 kap 6 §.

[121] För kontinuitetshantering används bland annat standarderna Samhällssäkerhet – Ledningssystem för kontinuitet ISO 22301 och Vägledning för kontinuitetshantering, SS 22304.

exempel från pandemin är att det ska finnas lösningar för hur verksamheten kan bedrivas på distans och från olika lokaler om tillgången till ordinarie lokaler och produktionsresurser tillfälligt är reducerad eller om det skulle bli ett omfattande personalbortfall.

De flesta störningar i en verksamhet kan hanteras genom etablerade kontinuitetslösningar. Lite förenklat kan man säga att krishantering behövs i det fall kontinuitetslösningarna inte är tillräckliga för att upprätthålla verksamheten. I många fall aktiverar dock företag sina krisorganisationer i god tid innan en kris är ett faktum för att höja beredskapen och förmågan att agera proaktivt om ett händelseförlopp eskalerar. Så har också många försäkringsföretag agerat i samband med utvecklingen av covid-19 i Sverige under våren.

Risk-, kontinuitets-- och krishantering är därmed nära relaterat då detta arbete tillsammans ger verksamheten nödvändig kunskap och tillgång till verktyg för att fatta beslut om åtgärder för att förbygga och hantera risker och sårbarheter. Försäkringsrörelselagen ställer krav på att ett försäkringsföretag ska ha en beredskapsplan som beskriver hur verksamheten ska kunna upprätthållas vid olika händelser. Försäkrings- och återförsäkringsföretag ska upprätta system, resurser och rutiner för kontinuitetshantering, samt att kontinuitetsplaner utvecklas.[122]

Försäkringsbranschens samverkan under pandemin

Svensk Försäkring har en samordnande roll för försäkringsbranschen i samband med samhällskriser och andra allvarliga händelser som påverkar branschen i stort. För att hantera denna roll har Svensk Försäkrings styrelse fastställt en särskild krisplan som beskriver organisation, mandat och riktlinjer för Svensk Försäkrings krishantering och branschsamverkan vid samhällskriser och allvarliga händelser (se tabell 6).

Tabell 6 Exempel på kris eller samhällsstörning då försäkringsbranschen aktiverar krissamverkan

- Naturkatastrof/extrema väderförhållanden - Kärnkraftsolycka - Terrorattack/hot/upplopp som påverkar samhällsfunktionen - Storskaligt/långvarigt avbrott i elförsörjning eller annan vital nationell/regional infrastruktur - Pandemi	- Katastrof/olycka i Sverige eller utlandet som drabbar många svenska försäkringstagare och med flera inblandade försäkringsgivare - Finanskris som får stora konsekvenser för försäkringsbranschen - Avbrott för IT-infrastruktur som är central för försäkringsbranschens funktion

Källa: Svensk Försäkring

Enligt krisplanen har Svensk Försäkring tre övergripande uppgifter i samband med samhällskriser:

1. Att fungera som mötesplats för berörda medlemsföretag i syfte att upprätta lägesbilder och underlätta praktisk samordning.

[122] Försäkringsrörelselagen (2020:2043) 10 kap. 3 §.

2. Att samordna och kommunicera övergripande information om försäkringsbranschens hantering av en kris/händelse till medier och andra externa intressenter.
3. Att samordna branschens kontakter med berörda myndigheter.

För att hantera branschgemensam samordning med anledning av covid-19 aktiverade Svensk Försäkring sin krisorganisation och krisplan den 13 mars 2020 samt informerade styrelsen. Målsättningen med arbetet fastställdes till att försäkringsbranschen ska kunna upprätthålla sina funktioner och viktiga roll under krisen och i möjligaste mån stötta vårdens och myndigheternas hantering av situationen.

Under våren till genomfördes regelbundna veckovisa digitala samverkansmöten med medlemsföretagen. Vid dessa möten deltog personer med ett övergripande ansvar för krishantering i respektive organisation, men även vid behov andra personer till exempel kommunikationsansvariga.

Svensk Försäkring sammanställde utifrån omvärldsbevakning och myndighets-kontakter löpande sammanställt en aktuell lägesbild. Dessa lägesbilder beskrev kortfattat situationen och den förväntade utvecklingen utifrån ett flertal perspektiv såsom till exempel utvecklingen på de finansiella marknaderna, hur branschen upprätthåller sin verksamhet, myndighetskontakter, vissa produktperspektiv och kontakter med media.

Påverkan på försäkringsverksamhet

Omställningen till distansarbete och användning av digitala verktyg har påverkat många företag, däribland försäkringsbranschen, i stor utsträckning. De svenska försäkringsföretagens förmåga att upprätthålla verksamheten kan konstateras ha varit mycket god under den tid som pandemin påverkat samhällsfunktioner i Sverige. Situationen har naturligen medfört en extra belastning på vissa tjänster till följd av att olika försäkringsbehov aktualiserats. Detta gällde inte minst i samband med nedstängning i, och reserestriktioner till, andra länder som påverkade konsumenter med reseförsäkring.

Försäkringsföretagen har konstaterat att uthålligheten under rådande omständigheter är god och i flera fall planeras för ett utdraget förlopp där operativa förutsättningar att bedriva verksamheten kan påverkas under en längre tid. Denna uppfattning stöds av Finansinspektionen som har följt denna omställning och begärt in rapporter från försäkringsföretag om förmågan att upprätthålla verksamheten. Det handlar till exempel om information om företagens krisledning, eventuella säkerhetsrisker vid distansarbete, hur utbetalningsrutiner för pensioner och skadelivräntor upprätthålls samt vilka övriga funktioner som anses mest sårbara och vilka åtgärder som vidtagits för att säkerställa att dessa kan upprätthållas. De

svenska försäkringsföretagen har dessutom en god finansiell ställning som gör dem väl rustade för att hantera de utmaningar covid-19 har medfört, se avsnitt 1.

> *”Operativt har försäkringsföretagens verksamheter fungerat utan några betydande problem. De större försäkringsföretagen började tidigt arbeta antingen med krisförberedande verksamheter eller genom att aktivera en krisledning.”*
>
> *Finansinspektionen (2020), Stabiliteten i det finansiella systemet, juni 2020*

4.3 Vad har vi lärt oss?

Hur väl det svenska krisberedskapssystemet fungerar har diskuterats och utvärderats efter olika händelser som drabbat samhället. En fråga som ställts upprepade gånger är om det finns ett behov av ett tydligare centralt ansvar, som kompletterar den så kallade ansvarsprincipen i det fall större händelser inträffar som kräver en mer omfattande samordning av samhällets resurser. I viss utsträckning kan MSB anses ha ett sådant ansvar. MSB har dock i huvudsak en stödjande samordningsuppgift och uppgiften innebär inte att myndigheten tar över det ansvar som respektive aktör har enligt den så kallade ansvarsprincipen.

När det gäller hanteringen av covid-19 i Sverige fick Socialstyrelsen den 17 mars ett nytt uppdrag att ta över ansvaret för att upphandla och fördela skyddsutrustning som annars regioner och kommuner skulle behöva hantera själva. Detta beslut fattades mot bakgrund av att det krävdes en större aktör som agerade som upphandlande part på marknaden för skyddsutrustning samt för att bättre styra tillgängliga resurser. Det hade också visat sig att det lokalt såg mycket olika ut med lagerberedskap för skyddsutrustning och medicinsk beredskap, bland annat eftersom det saknas nationella riktlinjer för hur omfattande en sådan beredskap ska vara. För att Socialstyrelsen skulle kunna hantera det nya uppdraget krävdes också att informationsflödet mellan myndigheten och regionerna förstärktes med nya rapporteringsrutiner, något som alltså inte fanns förberett eller hade övats. Detta åskådliggör en brist i det ordinarie krisberedskapssystemet med mycket långtgående decentraliserat ansvar. Även om det är tydligt att ansvaret är regionalt, så tolkas detta och tillämpas olika mellan respektive kommuner och regioner.[123]

Varför har vi då en sådan långtgående decentralisering av ansvaret? Erfarenheter från tidigare samhällsstörningar har visat att det decentraliserade ansvaret skapar goda förutsättningar för ett flexibelt agerande, där åtgärder och resurser anpassas till de lokala förutsättningarna. En annan förklaring är den svenska förvaltningsmodellen med fristående och självständiga myndigheter som agerar utifrån sina specifika uppdrag. Att frångå ordinarie förvaltningsrutiner under fredstida kriser och samhällsstörningar riskerar att leda till otydliga ansvarsförhållanden och försvårar ansvarsutkrävande. Sådan speciallagstiftning har bara ansetts motiverad då det

[123] Dagens Nyheter (2020), Så prövades Sveriges krisberedskap av viruset (nyhet 13 juni 2020).

råder höjd beredskap, dvs krig eller krigsfara, då också all myndighetsutövning ska inriktas på totalförsvaret.

Det kan konstateras att de större kriser som drabbat det svenska samhället under senare decennier, till exempel tsunamin, stormen Gudrun och skogsbranden i Västmanland, inte har inneburit att det svenska krisberedskapssystemets grundläggande principer har övergivits. Ansvarsprincipen gäller alltjämt, men nya strukturer för samordning mellan departement, myndigheter och aktörer har etablerats för att försöka att rätta till brister, såsom till exempel regeringens kriskansli och en förstärkning av MSBs samordningsuppdrag. Då en stor del av den kritiska infrastrukturen för samhällsviktiga funktioner ägs av privata aktörer, innebär detta också ett ökat fokus på privat-offentlig samverkan för att förebygga och hantera kriser. Det finns dock en betydande svårighet att ställa krav på redundans i samhällsviktig infrastruktur om inte sådana krav kan anses vara kommersiellt motiverade.

Man kan därmed konstatera att när det gäller att stärka krisberedskapen i samhället så är det vanligt med åtgärder som ligger inom ramen för det ordinarie områdesansvaret på nationell och regional nivå. Redan under våren har myndigheter som har haft ansvar för att hantera konsekvenser av pandemin i Sverige enats om att utveckla krishanteringen på ett antal områden. Detta berör utveckling av gemensamma grunder för samverkan och ledning, stärkt samarbete med privata aktörer, utveckling av stöd i form av scenarioanalys och lägesbilder samt att myndigheter gemensamt planerar för kommunikationsåtgärder. Man kan vidare konstatera att vårt nuvarande krisberedskapssystem i huvudsak är anpassat att möta kriser med en snabbt och relativt kortvarigt förlopp. En utdragen pandemi är ett scenario som ställer andra krav på samordning mellan ansvariga myndigheter och aktörer och kan därför leda till nya krav på förändringar och anpassningar när det gäller samhällets beredskap.[124]

Hur den svenska sjukvården har klarat av spridningen av covid-19 kommer att utvärderas och det kan också innebära att det nuvarande ansvaret för beredskap inom sjuk- och hälsovård förändras. Även om många är överens om att sjukvården på kort tid har ställt om för att möta en svårbedömd utveckling så har bristen på skyddsutrustning varit påtaglig och omställningen har resulterat i en omfattande vårdskuld med inställda behandlingar. Det finns en pågående statlig utredning om hälso- och sjukvårdens beredskap inför och vid allvarliga händelser i fredstid och höjd beredskap som i april lämnade ett delbetänkande.[125] Utredningen tillsattes redan i augusti 2018 och syftar bland annat till att beskriva hur hälso- och sjukvården långsiktigt bör fungera inom ramen för totalförsvaret. I det nu redovisade betänkandet presenteras bland annat förslag på hur försörjningen av läkemedel och medicinteknik kan tryggas samt hur antalet vårdplatser ska kunna utökas om många skadats eller insjuknat, dvs åtgärder som kan stärka samhällets beredskap för framtida pandemier.

---

[124] För fördjupning av resonemang, se Totalförsvarets forskningsinstitut (2020), Perspektiv på pandemin - Inledande analys och diskussion av beredskapsfrågor i ljuset av coronakrisen 2020.

[125] Se Socialdepartementet (2020), Hälso- och sjukvård i det civila försvaret - underlag till försvarspolitisk inriktning (SOU 2020:23).

Oavsett typ av kris eller samhällsstörning så har också individen ett ansvar för sin egen beredskap. Våren 2018 skickade MSB ut en broschyr till alla hushåll i Sverige – ”Om krisen eller kriget kommer”. I informationen betonas vikten av att ha en god hemberedskap för att klara störningar i till exempel leveranser av värme, el, vatten eller livsmedel. Privat försäkring har en mycket viktig funktion för individens skydd vid skador som kan uppkomma som en följd av kriser i samhället och andra olyckor. 97 procent av alla hushåll i Sverige har en hemförsäkring som ger ett mycket bra grundskydd, internationellt sett är detta en mycket hög siffra.[126]

Kriser och samhällsstörningar kan naturligtvis drabba försäkringsföretagens egen verksamhet. Detta är en operativ risk som företagen måste hantera genom förebyggande åtgärder och rutiner för krishantering. Genom pandemin har branschen visat sig ha en god förmåga att snabbt ställa om och anpassa verksamheterna till nya förutsättningar. Krisen har belyst vikten av goda rutiner för kontinuitetshantering, särskilt när det gäller funktioner som är kritiska och samhällsviktiga.

Sannolikt kommer pandemin att leda till en utveckling av arbetet med hot- och riskbedömning och vilka åtgärder som företag och verksamheter bör tillämpa för att klara samhällsstörningar med ett mer utdraget förlopp. Kravbilden är komplex, där riskreducerande åtgärder både ska kunna adressera händelser med dels snabba förlopp, dels längre förlopp med beroenden av både interna resurser och externa tjänster.

Det är också mot denna bakgrund som begrepp som *resiliens* i betydelsen motståndskraft, används allt oftare för att beskriva syfte och mål med krisberedskapsarbetet. Vi vet inte vad som kommer att kännetecknа nästa större krishändelse i samhället. Vad vi däremot kan vara säkra på är att ju bättre förmåga vi har att anpassa våra åtgärder, desto bättre är våra möjligheter till effektiv krishantering.

[126] Svensk Försäkring (2020), Försäkringar i Sverige 2010-2019.

Svensk Försäkrings rapportserie 2020:1

Svensk Försäkring

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